

**BAZI KONULARIN CUMHURBAŞKANLIĞI  
KARARNAMELERİYLE DÜZENLENMESİNİ ÖNGÖREN  
ANAYASA HÜKÜMLERİ HAKKINDA  
DEĞERLENDİRMELER**

Tahir MURATOĞLU\*

**ÖZ**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda 2018 yılında Türk hukuk sistemine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla yeni bir norm türü girmiştir. Anayasa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin türleri, düzenleme alanı, genel çerçevesi ve yargısal denetimi gibi konuları düzenlemiş, ayrıca bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesini öngörmüştür. Anayasa'nın özellikle bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesini öngören hükümleri önemli bazı soruları da beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada bu konuda bazı değerlendirmelere yer verilmiştir. Doktrinde ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında konu hakkında farklı yönde düşünceler mevcut olsa da burada yapılan değerlendirmeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği öngörülen konuların kanunla düzenlenmesi mümkün değildir. Ayrıca Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hükümleri ile bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceğine ilişkin özel

---

\* Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, E-Mail: [tahirmuratoglu@yahoo.com](mailto:tahirmuratoglu@yahoo.com), ORCID ID: 0000-0002-5958-5598.

Makalenin Gönderim Tarihi : 26.08.2022.

Makalenin Kabul Tarihi : 15.11.2022.

hkmleri arasında bir çatışmanın söz konusu olduğu hallerde, bu çatışmanın özel hkmlere öncelik tanınmak suretiyle giderilmesi gerekir. Bu durum Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenlenmesi ongörlen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki muhtemel bir çatışmanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri lehine giderilmesini, yani ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine üstünlük tanınmasını gerektirir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasama yetkisinin genelliği ilkesi, münhasır alan, kanunlarda açıkça dzenlenen konular, normlar hiyerarşisi, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışması.

## SOME REFLECTIONS ON THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS PROVIDING FOR THE REGULATION OF SOME MATTERS BY PRESIDENTIAL DECREES

### ABSTRACT

As a result of the amendment of the Constitution of the Republic of Turkey by the Law No. 6771, a new type of norm entered the Turkish legal system in 2018 under the name of presidential decree. The Constitution regulates the types, scope, general framework and judicial review of presidential decrees, and specifies that some matters should be regulated by presidential decrees. Particularly the provisions of the Constitution providing that some matters should be settled by presidential decrees have raised some important questions. This study makes some reflections on this issue. Although there are contrary opinions on this issue in the doctrine and jurisprudence of the Constitutional Court, it is argued here that it is not possible to legislate on the subjects to be regulated by the presidential decrees. Furthermore, in cases where there is a conflict between the general provisions of the Constitution concerning presidential decrees and the special provisions of the Constitution entailing the regulation of some matters by presidential decrees, the conflict should be resolved by giving precedence to the special provisions. This requires that a possible conflict between the presidential decrees on matters to be regulated by presidential decrees and the laws enacted on matters to be regulated by presidential decrees should be resolved in favor of the presidential decrees. That is, priority should be given to the relevant presidential decrees.

**Keywords:** Presidential decrees, principle of the generality of legislative power, exclusive domain, the matters explicitly regulated by laws, hierarchy of norms, conflict between laws and presidential decrees.

## I. GİRİŞ

Anayasa'da ve Türk idare sisteminde köklü değişiklikler getiren 6771 sayılı Kanun<sup>1</sup> 09.07.2018 tarihinde tamamen yürürlüğe girmiştir. Yeni sistemin en önemli özelliklerinden biri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla yeni bir norm tipine yer vermiş olmasıdır. Ne var ki, Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin hükümlerinden bir kısmı yeterli açıklıkta değildir ve Anayasa'nın diğer bazı hükümleri karşısında belirsizliklere sebebiyet vermektedir. Doktrin ve Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bu belirsizlikler açıklığa kavuşturulmaya çalışılsa da konu hakkındaki bazı soru işaretleri hala varlığını devam ettirmektedir. Bu çalışmada bu soru işaretlerinden bir kısmı üzerinde durulacaktır.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini düzenleyen hükümlerinden bir kısmı bazı konuların bu kararnamelerle düzenlenmesini öngörmüştür. Anayasa'ya göre şu dört konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir: Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m. 104/9); bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106/11); Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m. 108/4); Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (m. 118/6).

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesini öngördüğü bu konularda kanunla düzenleme yapılmasının mümkün olup olmadığı, bunun mümkün olduğunun kabul edildiği ve kanuni düzenlemenin yapıldığı durumlarda aynı konunun bir de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı, bu konuların hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlendiği hallerde ise bu kez kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiği soruları gündeme gelmektedir. Bu çalışmada bu sorulara cevap aranacaktır. Ancak daha önce bazı örneklerle konuyu somutlaştırmakta fayda vardır.

Yeni anayasal düzene geçildikten sonra çıkarılan ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 10.07.2018 tarihinde Resmî Gazete'de

---

<sup>1</sup> 11.02.2022 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete (RG).

yayımlanıp yurrluge giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonraki tarihlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birçok kez değiştirilmiştir. Bu değişikliklerden bazıları aşığıda gösterilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 65. ve devamı maddeleri ilk önce "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı" adıyla bir bakanlığa yer vermişken, 04.08.2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanıp yurrluge giren 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu bakanlığın ismini "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" şeklinde değiştirmiştir. Aynı Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin 4. maddesi ile mevzuatta "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı"na yapılan atıfların "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı"na yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Oysa kimi bazı kanunlarda hala "Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı"ndan söz edilmektedir.<sup>2</sup>

21.04.2021 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanıp yurrluge giren 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı"nı kaldırarak "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" ile "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" adı altında iki yeni bakanlık kurmuştur. Aynı Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin geçici 1. maddesinin on sekizinci fıkrası mevzuatta bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılan Bakanlığa yapılan atıfların ilgisine göre kaldırılan Bakanlığın görevlerini devralan Bakanlığa yapılmış sayılacağını hüküm altına almıştır. Kaldırılan "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı"na atıf yapan mevzuat hükümleri arasında yurrlükteki kanunlar da bulunmaktadır.<sup>3</sup> Bakanlık teşkilatlarında yapılan bu değişiklik 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinden sonra 25.05.2021 tarihli Resmî

<sup>2</sup> Örnek olarak bkz. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, m. 2 ve 5; 3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu, ek madde 2; 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun, ek madde 3; 1117 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu, m. 2.

<sup>3</sup> Örnek olarak bkz. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, ek madde 43; 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun, m. 89; 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, m. 66; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, geçici madde 78 ve 80. 5510 sayılı Kanunun 63. maddesinde aynı zamanda daha eski tarihli "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı"na yapılan atıflar da mevcuttur.

Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren 7139 sayılı Kanununun 10. maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (I) sayılı cetvele işlenmiştir.

29.10.2021 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”nın ismini “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişiklik Bakanlığı” olarak değiştirmiştir. Aynı Kararnamenin 7. maddesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin altıncı kısmının dördüncü bölümüne eklenen geçici 1. madde mevzuatta “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”na yapılan atıfların “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı”na yapılmış sayılacağını hüküm altına almıştır. 06.11.2021 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren 7341 sayılı Kanununun 18. maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (I) sayılı cetvelde yer alan “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ifadesi “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiştir. Ancak gerek 5018 sayılı Kanunda gerekse başka birçok kanunda hala “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”ndan söz edilmektedir.<sup>4</sup>

Bu değişiklikler kanunlarda bu yönde bir düzenleme yapılmadan bir bakanlık teşkilatında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değişiklik yapılmasının mümkün olup olmadığı, bu şekilde bir değişiklik yapıldığı hallerde ise ilgili kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden hangisinin geçerli olduğu, yani bunlar arasındaki çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiği sorularını gündeme getirmektedir. Gerçi burada yer verilen örneklerde bir bakanlığının farklı kanunlarda farklı şekillerde zikredilmesi bir sorun teşkil etmeyebilir. Zira böyle bir durumda en son çıkarılan kanunun geçerli olduğu, diğer kanunlarda ismi geçen bakanlıklardan son kanuni düzenlemede yer alan bakanlığın anlaşılması gerektiği kabul edilebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla bakanlık teşkilatlarında yapılan değişikliklerin yukarıda zikredilen son iki örnekte olduğu gibi, öncelikle 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na işlenmesi konu ile ilgili bazı soru işaretlerini ortadan kaldıracaktır. Ancak çok daha önemli bazı soru işaretleri hala varlığını korumaktadır ve bu sorulara cevap aranması gerekir.

---

<sup>4</sup> 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m. 31, 33, 41, 45, 46, 47; 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 4, 8, 12, 15, 18, 19, 49; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 58, 63; 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 4, ek madde 5, geçici madde 16.

703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnamenin 216. maddesi kanun ve kanun hkmlnde kararnamelerle bakanlıklara yapılan atfların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bunlara karılık olarak belirtilen ve dzenlenen bakanlıklara yapılmış sayılacağını hkml altına almıştır.<sup>5</sup> Bu hkmlnden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla kanunlarda yer alan dzenlemelerden bağımsız bir Şekilde bakanlık teşkilatlarının dzenlenebileceği sonucu çıkarılabilir. Ancak 703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnamenin anılan hkmlnden hareketle burada zikredilen sorunların ozlduğunden söz etmek mümkün değildir. Zira bu hkmln kanun koyucu tarafından kaldırılması veya değiştirilmesi mümkündür. Ayrıca 703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnameden sonraki tarihlerde bakanlık teşkilatları bağlamında yapılabilecek kanuni dzenlemeler karşısında sonraki tarihli kanunun veya duruma göre özel kanuni dzenlemenin uygulama alanı bulacağı ve 703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnamenin anılan hkmlnn uygulama alanı bulmayacağı sonucuna ulaşılabilir. Bu nedenle 703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnamenin anılan hkml sorunları zmeye yeterli değildir. Bu sorunlara Anayasa kurallarının yorumlanması suretiyle çözüm bulunması zorunludur. Kaldı ki, bu çalışmada yer verilen sorunlar yalnız bakanlıklarla ilgili olmayıp, aynı zamanda Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile dzenlenmesi ongörülen diğer konularla da ilgilidir.

---

<sup>5</sup> 703 sayılı Kanun Hkmlnde Kararnamenin 216. maddesi Şu Şekildedir: "Kanun ve kanun hkmlnde kararnamelerle bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan atflar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bunlara karılık olarak belirtilen ve dzenlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılmış sayılır." Kanaatimce bu hkml bakanlıklar dışında kalan idari teşkilat açısından Anayasa'ya aykırıdır. Zira bakanlıklar dışındaki idari teşkilat Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası kapsamında değildir. Anayasa'da konuyla ilgili başka bir özel dzenleme de yoksa, bu teşkilat Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası kapsamında kalır. Dolayısıyla bunlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değil, kanunla dzenlenmek zorundadır. Kanunla dzenlenmesi gereken ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenemeyecek olan bir kurum veya kuruluş bağlamında kanunlarda yer alan atfların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen kurum veya kuruluşa yapılmış sayılacağını kabul etmek mümkün değildir. Bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), 01.06.2022 tarih ve E. 2021/85, K. 2022/60 sayılı karar, nr. 21 vd.: 18.08.2022 tarih ve 31927 sayılı RG; AYM, 01.06.2022 tarih ve E. 2020/94, K. 2022/61 sayılı karar, nr. 21 vd.: 18.08.2022 tarih ve 31927 sayılı RG; lgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s. 631.

Bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükümlerinin ortaya çıkardığı en önemli sorunlar Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen konularda kanunla düzenleme yapılmasının mümkün olup olmadığına, Anayasa’nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü veya kanunlarda açıkça düzenlenen konularda bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılıp çıkarılmayacağına ve bu konuların hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlendiği hallerde kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiğine ilişkindir. Bu sorunların önemli bir kısmı Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konular hakkında da geçerli olup olmadığı ile ilgilidir. Bu nedenle aşağıda önce Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı (I), ardından da Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hükümlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülen konular hakkında da geçerli olup olmadığı (II) konularına yer verilecektir.

## **II. ANAYASA’DA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE DÜZENLENMESİ ÖNGÖRÜLEN KONULARIN KANUNLA DÜZENLENEBİLİRLİĞİ**

Az önce de ifade edildiği gibi, Anayasa’da 6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin getirdiği en önemli yeniliklerden biri Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Gerçi 1982 Anayasası’nın ilk halinde de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla bir norm tipine yer verilmişti. Anayasa’nın 6771 sayılı Kanunla kaldırılan 107. maddesi “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.”<sup>6</sup> hükmüne yer veriyordu. Ancak altını çizmek gerekir ki,

<sup>6</sup> Anayasa’nın bu hükmüne istinaden 18.08.1983 tarih ve 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çıkarılmıştır (20.08.1983 tarih ve 18141 sayılı RG). Daha sonra 01.01.1988 tarih ve 7 numaralı Kararname ile 1983 yılında çıkarılan bu Kararname yürürlükten kaldırılarak aynı isimli yeni bir Kararname çıkarılmıştır (07.01.1988 tarih ve 19687 sayılı RG). 703 sayılı

aynı isme sahip olsalar da Anayasa'nın mülga 107. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile 6771 sayılı Kanunla getirilen "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" aynı normlar değillerdir. İki normun benzer ve farklı yönleri mevcuttur.<sup>7</sup> Her iki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de tek başına Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilen ve Cumhurbaşkanının Anayasa'da öngörülen sınırlar içinde asli düzenleme yetkisini kullanabildiği normlardır.<sup>8</sup> Buna karşın iki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konular birbirinden tamamıyla farklıdır. Anayasa'nın 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 107. maddesi yalnızca çok sınırlı bir alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngörmüş iken, 6771 sayılı Kanunla getirilen Anayasa hükümleri Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin geniş bir alanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla düzenlemesine imkan tanımış, ayrıca Anayasa'da özel olarak zikredilen bazı konularda Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma görevi yüklemiştir.

Anayasa'nın 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki ve sonraki halinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ortak bir yönü de şudur: Her iki norm tipi de Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngördüğü konularda kanunla düzenleme yapılmasının mümkün olup olmadığı sorusunu gündeme getirmişlerdir. Anayasa'nın mülga 107. maddesinin yürürlükte olduğu dönemde bu hükümde zikredilen konuların kanunla düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı olacağı ifade edilmekteydi.<sup>9</sup> Gerçi bu dönemde 2879

---

Kanun Hükümünde Kararnemenin 46. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı kaldırılmıştır (Bkz. dipnot 10).

<sup>7</sup> Konu hakkında bkz. Açıl, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 739 vd.

<sup>8</sup> Anayasa'nın mülga 107. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği hakkında bkz. Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, s. 268; Taşdöğen, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 943. 6771 sayılı Kanunla getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği hakkında bkz. AYM, 22.01.2020 tarih ve E. 2018/125, K. 2020/4 sayılı karar, nr. 4: 13.05.2020 tarih ve 31126 sayılı RG; Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 25, 37; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, s. 248 vd.; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 428.

<sup>9</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, s. 268; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 18 vd.; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 10. Baskı, s. 237, 334, 360; Taşdöğen, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 942 vd.



sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu<sup>10</sup> da çıkarılmıştı. Ancak 2879 sayılı Kanunun 1. maddesi bu Kanunun “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları” düzenleyeceğini hüküm altına almış, böylece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken konuları Kanunun kapsamı dışında bırakmıştı. Bu hüküm karşısında bir taraftan 2879 sayılı Kanunun Anayasa’nın 107. maddesiyle çelişmediği ifade edilmiş,<sup>11</sup> diğer taraftan bu düzenlemeye rağmen 2879 sayılı Kanunun Anayasa’ya aykırı olduğuna işaret edilmiştir.<sup>12</sup>

6771 sayılı Kanundan önceki dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla düzenlenemeyeceği açık ve net bir şekilde ifade edilirken, 6771 sayılı Kanundan sonra bu konuda bu denli net bir tutum göze çarpmamaktadır. Literatürde hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla düzenlenemeyeceği yönünde<sup>13</sup> hem de bunun aksi yönde<sup>14</sup> görüşler savunulmaktadır. Kimi zaman da bu ikisinin

---

<sup>10</sup> 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 46. maddesi ile bu Kanunun adı “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir. Bkz. 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı 3. Mükerrer RG.

<sup>11</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, s. 268.

<sup>12</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 10. Baskı, s. 360.

<sup>13</sup> Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 968 vd.; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 273, 279 vd.; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 432 vd.; Gözler, İdare Hukuku, Cilt I, s. 1321; Gözler / Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 392 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 339 vd.; Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, s. 17 vd.; Kanadoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 647 vd.; Yıldırım, İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı, s. 300; Yasin, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri, s. 318; Şanlı Atay, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, s. 585; Açıl, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 735; Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri, s. 142 vd.; Küçük / Doğan, Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı, s. 47 vd.

<sup>14</sup> Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 37 vd., 44; Tanör / Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 438; Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s.

dışında kalan gürüşlere yer verilmektedir.<sup>15</sup> Tespit edebildiğim kadarıyla literatürde çoğunlukla savunulan gürüş Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini ongördüğü konuların kanunla dzenlenemeyeceği gürüşüdür. Kanaatimce de isabetli olan gürüş bu gürüştür.<sup>16</sup>

---

324 vd.; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 37 vd.; Güneş, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri, s. 174 vd.

<sup>15</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi ongörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadan kanun çıkarılamayacağı, ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldıktan sonra konunun bir de kanunla dzenlenebileceği gürüşü için bkz. Sezer, Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 376 vd.

<sup>16</sup> Bir konunun belli bir kural tipi ile dzenleneceğinin ongörülmesi normal şartlarda bu konunun hiçbir şekilde başka bir kuralla dzenlenemeyeceği anlamına gelmez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi gereken bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla temel kurallar belirlendikten ve konunun genel çerçevesi çizildikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususlar dzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirlenebilir. AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 141: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG; AYM, 30.12.2020 tarih ve E. 2019/71, K. 2020/82 sayılı karar, nr. 45 vd.: 24.02.2021 tarih ve 31405 sayılı RG. Aynı şekilde kanunla dzenlenmesi gereken bir konunun temel ilkeleri ve çerçevesi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlar yürütme tarafından dzenlenebilir. AYM, 08.09.2022 tarih ve E. 2022/54, K. 2022/99 sayılı karar, nr. 26: 20.09.2022 tarih ve 31959 sayılı RG; AYM, 21.04.2022 tarih ve E. 2021/73, K. 2022/51 sayılı karar, nr. 16 vd.: 05.07.2022 tarih ve 31887 sayılı RG. Ancak kanunla dzenlenmesi gereken bir konunun ayrıntıları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenemez, zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi bunu açık bir şekilde yasaklamaktadır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi ongörülen bir konunun ayrıntıları kanunla dzenlenemez. Zira bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesini ongören Anayasa hkmlerinin amacı bu konuların yürütme tarafından dzenlenmesini, bu konularda yürütme organına yasamanın etkisinden uzak bir hareket alanı oluşturulmasını sağlamaktır. Bu da konunun kanunla dzenlenmesine engel teşkil eder. Ayrıca kanunlar normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer almadıkları için Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi gereken konulara ilişkin ayrıntıların kanunla dzenlenmesi mümkün değildir.

Burada savunulan görüşten farklı olarak Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konuların kanunla da düzenlenebileceği görüşünü savunanların bu konuda gösterdikleri en önemli gerekçe Anayasa'da yasama yetkisinin genelliği ilkesini sınırlandıran bir hükmün mevcut olmamasıdır.<sup>17</sup> Yasama yetkisinin genelliği ilkesi kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğunu, yani yasama organının kanun yoluyla her konuyu düzenleyebileceğini ifade etmektedir.<sup>18</sup> Ancak unutmamak gerekir ki, kanun koyucu tamamen serbest bir iradeye de sahip değildir. Kanun koyucu için de geçerli olan sınırlamalar mevcuttur. Bunların en önemlisi Anayasa'dır. Kanun koyucu anayasa koyucunun çizdiği sınırlar içinde hareket etmek ve bu sınırların dışına çıkmamak durumundadır. Aksi takdirde ilgili kanuni düzenleme Anayasa'ya ve dolayısıyla hukuka aykırı hale gelir ve düzenlemenin iptali gerekir. İşte bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceğine ilişkin hükümler de anayasa koyucunun kanun koyucu için çizdiği sınırlardandır. Anayasa bu konuda Cumhurbaşkanına takdir yetkisi tanımamış, hem Cumhurbaşkanına hem de devletin tüm organlarına bir emir vermiştir. Cumhurbaşkanı bu konuları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla düzenlemek zorunda olduğu gibi, devletin diğer organları da Anayasa'nın bu hükmünü etkisiz hale getirecek bir tutum sergilemekten kaçınmak durumundadır. Anayasa'nın geçici 21. maddesinin (B) fıkrasının ikinci cümlesi de bu sonucu desteklemektedir.<sup>19</sup> Zira bu hüküm Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen değişikliklerin Anayasa'da 6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe göre seçilen Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağını öngörmüştür.

Anayasa'da kanun koyucunun hareket alanını kısıtlayan başka düzenlemeler de mevcuttur. Sözelimi Anayasa'nın 9. maddesine göre yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır. Bu hüküm nedeniyle yasama organının bir hukuki uyumsuzluğun

---

<sup>17</sup> Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 325 vd.; Arđıçođlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 37 vd.; Tanör / Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 438.

<sup>18</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 26. Baskı, s. 236; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, s. 209; Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 944.

<sup>19</sup> Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 969 vd.; Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 27.

taraf larını dinleyip, bun ların sunduk ları delilleri de ğerlendirip uyuşmazlığı kanuni bir düzenleme yoluyla çö zmesi mümkün de ğildir. Anayasa'nın 69. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca siyasi partilerin kapatılması Anayasa Mahkemesince karara bağ lanır. Bu nedenle bir siyasi partinin kanunla kapatılması mümkün de ğildir. Anayasa'nın 95. maddesinin birinci fıkrası Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütece ğini hüküm altına almaktadır. Anayasa'nın 88. maddesinin ikinci fıkrası, 94. maddesinin beşinci fıkrası ve 98. maddesinin altıncı fıkrasında da bazı konuların içtüzükle düzenlenece ği öngörölmüştür. Bu konular içtüzük yerine başka bir usulle, örne ğin kanunla düzenlenemez.<sup>20</sup> Anayasa'nın 84. maddesi bir milletvekillinin milletvekilli ğinin düşürölmesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından alınacak bir karar yoluyla mümkün olacağını hüküm altına aldığına göre, bu konu karar yerine kanunla hüküm altına alınamaz.<sup>21</sup> Konu ile ilgili başka bir düzenleme Anayasa'nın 149. maddesinin beşinci fıkrasında yer almaktadır. Bu hüküm şöyledir:

“Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, Genel Kurul ve bölümlerin yargılama usulleri, Başkan, başkanvekilleri ve üyelerin disiplin işleri kanunla; Mahkemenin çalışma esasları, bölüm ve komisyonların oluşumu ve işbölümü kendi yapacağı İchtüzükle düzenlenir.”

Buna göre Anayasa Mahkemesi ile ilgili bazı hususların kanunla, di ğer bazı hususların ise Anayasa Mahkemesi İchtüzü ğü ile düzenlenmesi gerekir. Hükümde içtüzükle de ğil de kanunla ve kanunla de ğil de içtüzükle düzenlenmesi gereken konular açık bir şekilde belirtilmiştir. Anayasa koyucu bu şekilde kanun koyucuya bir sınır çizmiştir.

Burada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörölen konuların kanunla düzenlenemeyece ği görüşü savunulmuş olsa da bu konuda son sözü söyleme görev ve yetkisine sahip olan Anayasa Mahkemesinin aksi yöndeki görüşü benimsedi ğini söylemek mümkündür. Gerçi tespit edebildi ğim kadarıyla Anayasa Mahkemesi bu konuda henüz açık bir ifadeye yer vermemiştir. Ancak Yüksek Mahkemenin muhtelif kararlarından bu sonuç çıkarılabilir. Sö zgelimi 1987 yılına ait bir kararında Yüksek Mahkeme Anayasa'nın kararla düzenlenebilece ğini öngördü ğü bir konunun kanunla da düzenlenebilece ğine karar vermiştir. Bu karar Anayasa Mahkemesinin aynı tutumu Cumhurbaşkanlığı

<sup>20</sup> Teziç, Parlamento Kararı ve Kanun, s. 124 vd.; Tanör / Yüzbaşıo ğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 272.

<sup>21</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 698 vd.; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 72.

kararnemeleri bağlamında da sürdüreceğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Anayasa Mahkemesinin ilgili kararı şu şekildedir:

“Hukuk sistemimize göre, kanunkoyucu, Anayasa’ya uygun olmak şartı ile kanunla, her alanda her çeşit düzenlemeyi yapabilir. Yasamanın düzenleme alanı sınırsızdır.

Yasama organı, Anayasa’nın kararlarla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunla düzenlemeler yapabilir. Buna Anayasa açısından bir engel yoktur. Karar konusunun kanunla düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık veya yasamanın o konuda yetkisizliği sonucunu doğurmaz. Zira, kanunun sebep unsuru bazı istisnalar dışında tamamen yasama organının takdirine bırakılmıştır.”<sup>22</sup>

Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin yargısal denetimini yaparken verdiği yeni tarihli kararlarında da aynı tutumu görmek mümkündür. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularla ilgili olarak şu cümlelere yer vermiştir:

“Anayasa’da olağan dönemde CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK’lar için öngörülen sınırlamalara tabi olmayacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK’lar için getirilen sınırlamalar, Anayasa’da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerlidir. Bununla birlikte söz konusu sınırlamalar Anayasa’nın CBK’lara ilişkin diğer hükümleri ile birlikte yorumlanmalıdır.”<sup>23</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konuların da kural olarak Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki hükümlere tabi olacağını ifade ettiğine göre, Anayasa Mahkemesi bu konuların kanunla düzenlenebileceğini kabul etmektedir. Zira 104. maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerinde münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken ve kanunla düzenlenmesi gerekmemekle birlikte açıkça kanunla düzenlenen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği öngörülmektedir. Anayasa Mahkemesi ilgili kararında bu hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda

<sup>22</sup> AYM, 09.10.1987 tarih ve E. 1987/23, K. 1987/27 sayılı karar: 14.10.1987 tarih ve 19604 sayılı RG, s. 42.

<sup>23</sup> AYM, 23.01.2020 tarih ve E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı karar, nr. 25: 13.05.2020 tarih ve 31126 sayılı RG.

geçerli olmadığını, yani bu konuların yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi gerektiğini ifade etmemiş, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan hkmler ile bazı konuların özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenleneceğine ilişkin Anayasa hkmlerini uzlaştırmaya çalışmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu tutumunu başka kararlarında da sürdürmekte ve Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceği öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına uygunluğunu denetlemektedir. Sözelimi Yüksek Mahkeme Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teşkilat yapısını düzenleyen bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına uygunluğunu denetlemiştir.<sup>24</sup> Aynı şekilde Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında çıkarılan 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hkmlerinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına uygunluğu denetlenmiştir.<sup>25</sup> Anayasa Mahkemesi bu denetim kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi öngörülen konularda açık bir kanuni düzenleme bulunmadığını, bu nedenle ilgili konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 104. maddenin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olmadıklarını da ifade etmiştir. Yüksek Mahkeme Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi öngörülen konuların kanunla dzenlenemeyeceği görüşünde olsa, bu konuların kanunlarda açıkça dzenlenip dzenlenmediğini denetlemezdi. Mahkeme ilgili konularda açık bir kanuni düzenlemenin mevcut olup olmadığını denetlediğine göre, bu konuların kanunla dzenlenebileceği düşüncesinden hareket etmektedir.

<sup>24</sup> AYM, 31.12.2021 tarih ve E. 2021/91, K. 2021/106, sayılı karar, nr. 18-28: 23.03.2022 tarih ve 31787 sayılı RG.

<sup>25</sup> AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 22-34, 47-54, 64-69, 86-91, 113-118, 125-136, 144-150, 154-160: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG.

### **III. ANAYASA’NIN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNE İLİŞKİN GENEL HÜKÜMLERİNİN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE DÜZENLENMESİ ÖNGÖRÜLEN KONULARDA UYGULANABİLİRLİĞİ**

Bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükümlerinin ortaya çıkardığı sorunların çoğu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel çerçevesini çizen ve Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de geçerli olup olmadığı ile ilgilidir. Bu konu hakkında bir şeyler söyleyebilmek için Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan kuralları incelemek ve her kural hakkında ayrı ayrı değerlendirme yapmak gerekir.

#### **A. Yürütme Yetkisi Dışında Kalan Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenebilirliği**

Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabileceğini hüküm altına almaktadır. Dikkat edilirse, Anayasa’nın özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konuların tümü zaten yürütme yetkisine ilişkin konular kapsamında kalmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen konularda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi arasında kural olarak bir çatışma söz konusu olmaz. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bir şekilde yürütme alanı dışında kalan bir konuda düzenleme yaparlarsa bu durum hem Anayasa’nın bazı konuların özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören hükümlerine hem de 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi hükmüne aykırı olacaktır.<sup>26</sup> Zira Anayasa’nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören hükümleri

---

<sup>26</sup> Bkz. AYM, 11.06.2020 tarih ve E. 2018/119, K. 2020/25 sayılı karar, nr. 20 vd.: 09.11.2020 tarih ve 31299 sayılı RG.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi ile tam bir mutabakat içindedir, bu hükümler Cumhurbaşkanına kararname yoluyla yürütme yetkisi dışında kalan alanlarda da düzenleme yapma yetkisi vermemektedir. Anayasa'nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören hükümleri yürütme yetkisi dışında kalan konuların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla düzenlenmesine imkan tanısaydı, bu durumda bu hükümlerin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi karşısında özel hüküm olduğundan söz edilebilirdi. Ancak böyle bir durum söz konusu olmadığı için Anayasa'nın zikredilen hükümleri arasında genel hüküm - özel hüküm ilişkisinden söz edilemez. Bu nedenle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında da uygulama alanı bulup bulmayacağı sorunu ortaya çıkmaz.

## **B. Temel Hak ve Ödevler ile Siyasi Hak ve Ödevlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenebilirliği**

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceğini hüküm altına almıştır. Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini öngördüğü konulara bakıldığında, bu konuların 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde zikredilen konularla doğrudan bir ilgisinin olmadığı görülecektir. Ancak bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bir düzenleme yapılırken, sözelimi bir bakanlığın görev ve yetkileri düzenlenirken Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde zikredilen konular da bir şekilde düzenlenirse, bu düzenleme 104. maddenin anılan hükmüne aykırı olacaktır.<sup>27</sup> Zira bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören Anayasa hükümleri bu hükümlere istinaden çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde gösterilen sınırların dışına çıkılabileceğini ilişkin özel

---

<sup>27</sup> Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 1006; Yasin, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri, s. 323 vd.



bir düzenlemeye yer vermemişlerdir.<sup>28</sup> Yani Anayasa'nın zikredilen hükümleri arasında herhangi bir çatışma söz konusu değildir. Bu nedenle Anayasa'nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini öngören hükümleri ile Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi arasında genel hüküm - özel hüküm ilişkisi mevcut değildir. Durum böyle olunca 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konular hakkında da uygulama alanı bulacağını söylemek mümkündür.

### **C. Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenebilirliği**

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Anayasa hükümleri incelendiğinde, Anayasa'da bir konunun "münhasıran" kanunla düzenleneceğine ilişkin açık bir ifadenin yer almadığı görülecektir. Anayasa Mahkemesinin konu hakkındaki yerleşik içtihadına göre Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekir. Yüksek Mahkeme bu konuda şu ifadelere yer vermiştir:

"Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (...). Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır."<sup>29</sup>

Anayasa bir taraftan kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceğini, diğer taraftan ise bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngörmüştür. Kanunla düzenlenmesi gereken konular ve

<sup>28</sup> Yıldırım, İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı, s. 310 vd.

<sup>29</sup> AYM, 24.02.2022 tarih ve E. 2019/96, K. 2022/17 sayılı karar, nr. 11: 26.05.2022 tarih ve 31847 sayılı RG.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek olan konular birbirinden sınırları net bir şekilde ayrılmış olsaydı farklı yöndeki bu hükümlerin aynı anda uygulanabilmesi söz konusu olabilirdi. Ancak Anayasa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konuları kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan açık bir şekilde ayırmamıştır. Tam tersine Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konuların esas itibarıyla aynı zamanda kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer aldıklarını söylemek mümkündür.<sup>30</sup> Anayasa'nın konu ile ilgili en geniş kapsamlı düzenlemesi 123. maddenin birinci fıkrasıdır. Bu hükme göre idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü tüm konuların esas itibarıyla idarenin kuruluş ve görevleri ile ilgili olduğu söylenebilir.<sup>31</sup> Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin daha dar kapsamlı düzenlemeler de mevcuttur. Örneğin Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasına göre Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin görev süresi ve özlük işleri hem Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası hem de 108. maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında kalmakta, yani Anayasa'da bu konunun hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Bkz. Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 969.

<sup>31</sup> Bkz. AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 28, 156 vd.: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG; AYM, 24.02.2022 tarih ve E. 2019/96, K. 2022/17 sayılı karar, nr. 36: 26.05.2022 tarih ve 31847 sayılı RG; AYM, 30.12.2021 tarih ve E. 2021/91, K. 2021/106 sayılı karar, nr. 23 vd.: 23.03.2022 tarih ve 31787 sayılı RG; AYM, 13.10.2021 tarih ve E. 2018/133, K. 2021/70 sayılı karar, nr. 20 vd., 46: 10.12.2021 tarih ve 31685 sayılı RG.

<sup>32</sup> Bkz. AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 28: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG. Anayasa'nın 128. maddesi bağlamında başka bir örnek için bkz. AYM, 15.10.2020 tarih ve E. 2018/124, K. 2020/56 sayılı karar, nr. 43 vd.: 04.12.2020 tarih ve 31324 sayılı RG.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konular esas itibarıyla aynı zamanda kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer aldıklarından bu konularda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinin uygulama alanı bulmaması zorunludur. Aksi takdirde Anayasa bir taraftan bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini emretmiş, diğer taraftan ise bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağını hüküm altına almış olur. Bu da Anayasa'nın ilgili hükümlerinin kendi içinde çelişmesi ve uygulanamaz hale gelmesi sonucunu doğurur. Bu durumun önüne geçmek için bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngören Anayasa hükümlerini hem aynı konuların kanunla düzenlenmesini öngören hükümler karşısında hem de Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi karşısında özel hüküm olarak kabul etmek gerekir.<sup>33</sup>

Anayasa'nın kendi içinde çatışan ve aynı anda uygulanma imkanı bulunmayan başka hükümleri de mevcuttur ve bu tür durumlarda çatışan hükümler arasında özel ve genel hüküm ilişkisi kurulmak suretiyle bu çatışmanın önüne geçilmektedir.<sup>34</sup> Sözelimi Anayasa'nın 125. maddesi idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu hüküm altına alırken, 129. maddesinin dördüncü fıkrası ile 159. maddesinin onuncu fıkrası idari işlem olduğu açık olan bazı işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olduğunu öngörmüşlerdir. Zikredilen son iki düzenleme karşısında bu iki düzenleme kapsamında kalan idari işlemlerin de Anayasa'nın 125. maddesi kapsamında kaldıklarını ve bunların yargı denetimine tabi olduklarını iddia etmek mümkün değildir. Uygulama da bu yöndedir.<sup>35</sup>

Anayasa Mahkemesi bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini öngören Anayasa hükümleri ile Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi arasında özel hüküm - genel hüküm ilişkisi bulunduğunu açıkça kabul

---

<sup>33</sup> Konu hakkında bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 1004 vd.; Küçük / Doğan, *Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı*, s. 47 vd.

<sup>34</sup> Yıldırım *Anayasa kuralları arasında özel hüküm - genel hüküm ilişkisinin olmadığını*, bunun yerine kaide - istisna ilişkisinin olduğunu ifade etmektedir. Yıldırım, *İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Anayasal Sınırı*, s. 311 vd.

<sup>35</sup> Bkz. Akyılmaz / Sezginer / Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 56 vd.

etmese de farklı bir ifadeyle aynı sonuca ulaşmıştır. Yukarıda aktarılan kararda da yer aldığı gibi,<sup>36</sup> Yüksek Mahkeme bir taraftan Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen sınırlamaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konular için de geçerli olduğunu, diğer taraftan da söz konusu sınırlamaların Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin diğer hükümleri ile birlikte yorumlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan sınırlamalar mutlak manada geçerli olsa bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören Anayasa hükümlerinin bir anlamı kalmayacak, bu konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Anayasa Mahkemesi 104. maddenin on yedinci fıkrasında yer alan sınırlamaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konular hakkında da geçerli olduğunu ifade etse bile, bu sınırlamaların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin diğer Anayasa hükümleri ile birlikte yorumlanması gerektiğini belirtmek suretiyle 104. maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan hükmün Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konular hakkında uygulanamayacağını kabul etmiş olmaktadır. Yüksek Mahkeme bu hususu daha açık bir şekilde şu cümlelerle ifade etmiştir:

“Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan bir diğer husus, CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediğı anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceğı özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir.”<sup>37</sup>

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konuların aynı zamanda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer alması bu konuların Cumhurbaşkanlığı

<sup>36</sup> Bkz. dipnot 23.

<sup>37</sup> AYM, 24.02.2022 tarih ve E. 2019/96, K. 2022/17 sayılı karar, nr. 35: 26.05.2022 tarih ve 31847 sayılı RG. Benzer ifadelere yer veren aynı yöndeki bir karar için bkz. AYM, 30.12.2021 tarih ve E. 2021/91, K. 2021/106 sayılı karar, nr. 22: 23.03.2022 tarih ve 31787 sayılı RG.

kararnamesi ile düzenlenmesine engel değildir. Kanuni bir düzenleme yapılmış olsa da olmasa da bu konular hakkında konunun kanunla düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükümleri değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin Anayasa'nın özel hükümleri uygulama alanı bulur. Anayasa Mahkemesi zikredilen kararında bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile “düzenleme yapılabilir” ifadesini kullanmış olsa da, bu ifadeyi bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile “düzenleme yapılması yasağı geçerli değildir” şeklinde anlamak gerekir.<sup>38</sup> Aksi takdirde Anayasa Mahkemesinin kullandığı ifadeden hareketle bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenip düzenlenmeyeceği hususunda Cumhurbaşkanının takdir yetkisine sahip olduğu sonucu çıkarılabilir. Bu ise Anayasa'nın ilgili hükümleri ile bağdaşmaz. Dolayısıyla Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konular münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer alsalar bile bu konular kanunla düzenlenemez, bunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi zorunludur.

#### **D. Kanunlarda Açıkça Düzenlenen Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenebilirliği**

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağını hüküm altına almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konular kanunlarda açık bir şekilde düzenlenir ve Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının bu hükmünün bu konular hakkında da geçerli olduğu kabul edilirse, Anayasa'nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin hükümleri uygulama alanı bulamayacak, bu konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Yani bu durumda Anayasa'nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin hükümlerinin bir anlamı kalmayacaktır. Buna karşın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

---

<sup>38</sup> Anayasa Mahkemesi kararlarında geçen “CBK ile düzenlenmesi gereken bir konu” ya da “Cumhurbaşkanı'nın CBK ile düzenlemesi gereken konular” şeklindeki ifadeler de kanaatimce bu sonucu desteklemektedir. Örnek olarak bkz. AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 140 ve 141: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG.

ile dzenlenmesi ongörlen konular hakkında uygulanmayacağının kabul edilmesi durumunda, bir konunun kanunla açıkça dzenlenmiş olması aynı konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesine engel teşkil etmeyecektir. Anayasa'nın bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini ongören hkümlerinin bir anlam ifade edebilmeleri için Anayasa'nın çatışan hkümleri arasında özel hüküm - genel hüküm ilişkisinin bulunduğunun ve bu şekilde ikinci ihtimalin geçerli olduğunun kabul edilmesi zorunludur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörlen konuların kanunlarda açıkça dzenlenmiş olması durumunda aynı konunun bir de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesinin mümkün olup olmadığı sorusuna tespit edebildiğim kadarıyla Anayasa Mahkemesi şimdiye kadar açık bir cevap vermemiştir. Zira bu sorunun cevaplandırılmasını gerektiren somut bir olay henüz Yüksek Mahkemenin önüne gitmemiştir. Kanaatimce bunun en önemli sebebi Anayasa değişikliklerine uyum sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi ongörlen konulara ilişkin kanuni dzenlemelerin yürürlükten kaldırılmış olmasıdır.<sup>39</sup>

Anayasa Mahkemesi bu konuyu ele alırken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörlen bir konuyu açıkça dzenleyen kanuni bir dzenlemenin bulunup bulunmadığını sorgulamakta, ardından da böyle bir kanuni dzenlemenin mevcut olmadığını tespit altına alarak konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Anayasa Mahkemesinin konu hakkındaki örnek bir kararı aşağdaki gibidir:

---

<sup>39</sup> Bkz. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hkümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hkümünde Kararname, 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı 3. Mükerrer RG. Ulusoy bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleme yapılmadan evvel o konudaki kanuni dzenlemelerin yürürlükten kaldırılması için "alan boşaltması" ve "boş alan yaratılması" ifadelerini kullanmaktadır. Bkz. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 316.

“Kurala konu hususta yürürlükte bulunan herhangi bir açık kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini ihlal etmemektedir.”<sup>40</sup>

Anayasa Mahkemesinin bu tutumundan hareketle Mahkemenin 104. maddenin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konularda da uygulama alanı bulacağı, yani açık kanuni düzenlemenin mevcut olduğu hallerde bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı kanaatinde olduğu düşünülebilir. Ancak bu düşüncede isabet yoktur. Gerçi Yüksek Mahkemenin kullandığı ifadeler okuyucunun böyle bir düşünceye kapılmasına elverişlidir. Zira bu tür kararlar okuyucuda açık kanuni düzenlemenin bulunduğu hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının dördüncü cümle hükmünün ihlali anlamına geldiği intibasını bırakabilir. Ancak Mahkemenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili kararları bir bütün olarak incelendiğinde durumun farklı olduğu görülecektir. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen bir konuda çıkarılmış olan açık bir kanun hükmünü tespit ederse, sırf bu nedenle ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşmayacak, kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiğini karara bağlayacaktır. Bu durum Mahkemenin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi bağlamında geliştirdiği içtihadın zorunlu bir sonucudur. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda dahi Anayasa'daki özel düzenlemelere istinaden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini kabul eden Anayasa Mahkemesinin kanunla düzenlenmesi zorunlu olmamakla birlikte kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını kabul ettiği düşünülemez. Kanaatimce Anayasa Mahkemesi konu hakkında tutarlı bir tutum takınacak, yani açık kanuni düzenlemenin mevcut olduğu hallerde dahi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğine karar verecektir.

---

<sup>40</sup> AYM, 11.11.2021 tarih ve E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar, nr. 117: 17.03.2022 tarih ve 31781 sayılı RG. Benzer kararlar için bkz. AYM, 30.12.2021 tarih ve E. 2021/91, K. 2021/106 sayılı karar, nr. 27 vd.: 23.03.2022 tarih ve 31787 sayılı RG; AYM, 18.03.2021 tarih ve E. 2018/127, K. 2021/18 sayılı karar, nr. 44: 17.06.2021 tarih ve 31514 sayılı RG.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörülen konuların kanunlarla açıkça dzenlenmesinin bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesine engel teşkil etmediği sonucuna ulaşıldıktan sonra, bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesinin zorunlu olup olmadığı sorusu da gündeme gelecektir. Kanaatimce açık bir kanuni dzenlemenin mevcut olup olmadığına bakılmaksızın bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi zorunludur. Münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konular bağlamında savunulan görüşün burada da aynen tekrar edilmesinin önünde herhangi bir engel yoktur. Anayasa'nın konu ile ilgili özel dzenlemeleri bunu gerektirmektedir. Buna rağmen konunun kanunlarla dzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Anayasa'nın konu ile ilgili amir hükümlerine rağmen bu konuların kanunla dzenlenmesi ve bu kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında çatışma olması durumunda ise bu çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiği sorusu ortaya çıkacaktır. Bu konuya aşağıda değinilecektir.

#### **E. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Kanunlar Arasındaki Çatışmanın Çözülmesi**

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Bu hükmün Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini ongördüğü konular hakkında da uygulanıp uygulanmayacağı son derece önemli bir konudur. Yukarıda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörülen konularda uygulama alanı bulmayacaklarına, yani münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konularla kanunlarda açıkça dzenlenmiş olan konuların da Anayasa'daki özel hükümlere istinaden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenebileceğine, daha doğrusu dzenlenmesi gerektiğine değinildi. Ayrıca teorik olarak bakıldığında, münhasıran kanunlarla dzenlenmesi gerekenlerin ve kanunlarda açıkça dzenlenenlerin dışında kalan konuların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenecek konular arasında yer alması mümkündür. Bu tür hallerde bu konuların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi gerekir. İşte münhasıran



kanunla düzenlenmesi gereken konuların veya böyle bir zorunluluk olmamakla birlikte açıkça veya açık olmayan bir şekilde<sup>41</sup> kanunla düzenlenmiş olan konuların aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek konular arasında yer alması ve bu konuların hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi durumunda ilgili kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki muhtemel bir çatışmanın ne şekilde giderileceği sorusu gündeme gelecektir. Gerçekten de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının tek başına bir anlamı olmayacak, bu konudaki asıl önemli soru çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanuni düzenlemeler arasında bir çatışmanın bulunduğu hallerde bu çatışmanın ne şekilde çözüleceği sorusu olacaktır.

Sözü edilen çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiği konusuna geçmeden önce Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesinin kapsamı hakkında bir şeyler söylemek faydalı olacaktır. Kanaatimce bu hüküm münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular hakkında uygulama alanı bulmaz. Zira münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Bu konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlarla uyumlu da olsa uyumsuz da olsa Anayasa'ya aykırıdır. Bunların Anayasa'ya aykırılığında söz etmek için konunun kanunla düzenlenmiş olup olmadığının da bir önemi yoktur.<sup>42</sup> Anayasa Cumhurbaşkanına bu konuları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yetkisi vermemiştir.

---

<sup>41</sup> Kanunlarla düzenlenen bir konunun “açık” bir düzenleme olup olmadığı sorusuna net bir cevap vermek güçtür. Zaten Anayasa’da ve Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun gerekçesinde de bu konuda herhangi bir açıklama mevcut değildir. Bu çalışmada “açık” bir kanuni düzenlemenin hangi hallerde mevcut olduğu sorusuna cevap aranmayacaktır. Zira burada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinde durulmaktadır ve kanunlarda açık bir düzenlemenin bulunup bulunmadığına bakılmaksızın bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılabileceği kabul edilmektedir. Kanunlarda açıkça düzenlenen konuların tespitinin güçlüğü hakkında bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 1002.

<sup>42</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 276; Ulusoy, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme, s. 51 vd.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesinin kanunda açıkça dzenlenen konuları kapsayıp kapsamadığı da sorulabilir. Anayasa kanunda açıkça dzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağını hüküm altına aldıktan sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümlerin bulunması ihtimalinden söz ettiğine göre bu hükmün kanunda açıkça dzenlenen konularda da uygulama alanı bulmayacağı söylenebilir. Zira kanunlarda açıkça dzenlenen bir konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenemez. Yapılacak düzenlemenin içerik itibarıyla kanunlarla aynı ya da farklı yönde olup olmadığının bir önemi yoktur. Dzenleme yapılması tek başına Anayasa'ya aykırıdır ve iptal sebebidir.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesi münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konularla kanunda açıkça dzenlenen konular hakkında uygulama alanı bulmadığına göre, bu hükmün uygulama alanının somut olarak tespit edilmesi gerekir. Anayasa'nın lafzından hareketle bu hükmün uygulama alanının kanunla dzenlenmesi zorunlu olmayan bir konunun kanunda açık olmayan bir şekilde dzenlendiği ve aynı konuda bir de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarıldığı, bununla birlikte ilgili kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin farklı hükümlere yer verdikleri hallerle sınırlı olduğu söylenebilir. Ancak altını çizmek gerekir ki, bu durum Anayasa'da hakkında özel bir düzenleme bulunmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli olup, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi öngörülen konular hakkında geçerli değildir. Anayasa'nın özel hükümlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini öngördükleri konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi zorunludur. Aynı konunun hem kanunla hem de bu tür bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlendiği hallerde ise ilgili kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında çatışma söz konusu olabilir. Bu durumda da çatışmanın çözülmesi gerekir.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini öngördüğü konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bir çatışma olması durumunda, kanaatimce bu çatışmanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri lehine çözülmesi gerekir. Yani Anayasa'nın amir hükmüne rağmen çıkarılan kanunların hükümsüz oldukları ve ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre uygulama

yapılması gerektiği kabul edilmelidir.<sup>43</sup> Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuları düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aynı konuları düzenleyen kanunlara karşı üstünlüğe ve uygulama önceliğine sahip olmalarını farklı gerekçelere dayandırmak mümkündür. Her şeyden önce Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konular esas itibarıyla aynı zamanda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer alırlar.<sup>44</sup> Bu nedenle bu iki konuya ilişkin Anayasa hükümleri arasında çatışma mevcuttur ve bu çatışmanın genel hüküm - özel hüküm ilişkisi çerçevesinde çözülmesi gerekir. Buna göre daha özel bir alanı düzenleyen Anayasa hükümleri daha genel bir alanı düzenleyen Anayasa hükümlerine göre öncelikli olarak uygulanmalıdır. Başka bir ifadeyle, bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngören Anayasa hükümlerinin bu konuları da içine alan daha geniş bir alanın kanunla düzenlenmesini öngören Anayasa hükümleri karşısında uygulama önceliğine sahip olmaları gerekir. Sözelimi Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrası ile 106. maddesinin on birinci fıkrası arasındaki ilişkide bunların ilki genel, ikincisi ise özel hüküm niteliğindedir.<sup>45</sup> Zira bakanlıklar da idare teşkilatı içinde yer alırlar.<sup>46</sup> Bu nedenle özel hüküm kapsamında kalmak şartıyla bu konudaki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara karşı üstün

---

<sup>43</sup> Bkz. Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, s. 20 vd.; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 1005.

Aksi yöndeki görüş için bkz. Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 44; Tanör / Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 438; Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 325 vd.

Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konularda kanun çıkarılamayacağı, ancak kanun çıkarılması durumunda artık ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin değil, kanunun uygulanması gerektiği yönündeki görüş için bkz. Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 279; Açıl, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 748.

<sup>44</sup> Bkz. yukarıda 32. dipnotun bulunduğu paragraf.

<sup>45</sup> Ulusoy, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme, s. 59; Yeniay / Yeniay, Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 115 vd.

<sup>46</sup> Gözler / Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 15, 151 vd.; Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 192 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 67, 154 vd.; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 73, 224 vd.

olmaları gerekir.<sup>47</sup> Aynı durum münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmayan kanuni dzenlemeler için de geçerlidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörülen bir konu anayasal bir zorunluluk olmamakla birlikte kanunlarla dzenlenmişse, bu konuya ilişkin kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışmada Cumhurbaşkanlığı kararnamesine üstünlük tanımak gerekir. Münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konulara ilişkin kanuni dzenlemeler karşısında özel hkümlere istinaden çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üstün olduklarının kabul edilmesi aynı durumun evleviyetle kanunla dzenlenme zorunluluğu bulunmayan konulara ilişkin kanuni dzenlemeler bağlamında da kabul edilmesini gerektirir.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini ongördüğü konular esasen aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenebilen konular arasında yer alırlar. Daha açık bir ifadeyle, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü ve dördüncü

---

<sup>47</sup> Bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceğine ilişkin Anayasa hkümlerine göre daha özel nitelikli Anayasa hkümlerinin de olması mümkündür. Sözelimi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası bakanlıkların görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceğini hüküm altına almaktadır. Buna karşın bir başka Anayasa hükmü belli bir bakanlığın belli bazı görev ve yetkilerinin kanunla dzenleneceğini ongörürse, bu hüküm Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre daha özel bir hüküm olacak ve buna göre öncelikli olarak uygulanacaktır. Yani böyle bir durumda Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi değil, daha özel nitelikteki bir Anayasa hükmüne istinaden çıkarılan kanuni dzenleme üstün olacaktır. Üst kademe yöneticilerinin atanması usulü bağlamında bu duruma şu somut örnek verilebilir: Anayasa Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleyeceğini hüküm altına almış ise de (m. 104/9) rektör ve dekanlar (m. 130/6) ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin (m. 133/2) atanma ve seçilmelerine ilişkin usul ve esasların kanunla dzenleneceğini ongörmüştür. Bu özel dzenlemeler karşısında rektör ve dekanlar ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin atanma ve seçilme usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi mümkün değildir. Bu konuları dzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'ya aykırıdır. Bkz. Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s. 628 vd.; Ülgen Adadağ, Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar, s. 275.

cümlelerindeki sınırlamalar bir kenara bırakılırsa, bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükümleri olmasa bu konular yine de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecekti. Zira bunlar yürütme yetkisine ilişkin konular kapsamında kalırlar. Anayasa bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini ayrıca ve açıkça hüküm altına aldığına göre bu hükümlerin farklı bir özelliğinin bulunması zorunludur.<sup>48</sup> Bu özellik münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olsa da ya da kanunlarda açıkça düzenlenmiş konular kapsamında kalsa da Anayasa'nın özel hükümlerine istinaden bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi zorunluluğudur. Ancak bu özellik ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından tek başına bir anlam ifade etmez. Bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin Anayasa hükümlerinin ve bu hükümlere istinaden çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir anlam ifade edebilmeleri için bu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması ve hukuki sonuç doğurması da gerekir. Bunun için de Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konuların kanunla düzenlenememesi, kanunla düzenlemenin mevcut olduğu hallerde ise kanuni düzenlemenin değil, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulama alanı bulması gerekir.

Anayasa'nın bazı konuların kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümlerinden hareketle ilgili konuların başka tür düzenlemelerle, bu arada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyeceği, bunların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği kabul edilmektedir.<sup>49</sup> Dikkat edilirse Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini istediği konular da aynı şekilde formüle edilmişlerdir. Sözgelimi Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmüne, Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası ise "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." hükmüne yer vermiştir. Anayasa'nın zikredilen iki düzenlemesi de aynı ifade tarzına sahip olduklarına göre, bunlardan birinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alan olarak

---

<sup>48</sup> Yeniay / Yeniay, Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 113 vd., 119 vd.; Açıl, 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 735.

<sup>49</sup> Bkz. dipnot 29.

kabul edilmesi, diğerinin de münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi gereken alan olarak kabul edilmesini gerektirir. Anayasa'da yer alan ifadeler aynı olmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörlen konular bağlamında farklı bir tutum takınılmasının makul bir sebebi ve anlamı yoktur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörlen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara karşı üstün bir konumda olmaları Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin de bir gereğidir. Zira bu sistemde yasama ve yürütme erkleri öncesine göre daha sert bir şekilde birbirinden ayrılmışlardır.<sup>50</sup> Bu ayırım yürütmenin yasamadan bağımsız olarak kendine ait bir düzenleme alanının bulunmasını gerektirir. Yasamanın yürütmenin her alanına müdahale etmesi yeni sistemle ongörlen ayrılığı anlamsız hale getirebilecek, yürütme organı kendi tercihleri doğrultusunda hareket etme imkanından yoksun bırakılabilecektir.<sup>51</sup> Özellikle yasama organındaki siyasi çoğunluğun Cumhurbaşkanı ile uyum içinde olmadığı hallerde yasama organı Cumhurbaşkanının yürütmeyi kendi politikaları doğrultusunda şekillendirmesine engel olabilecektir.<sup>52</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongörlen konularda kanun çıkarılamayacağı, çıkarılsa bile kanunun değil ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçerli olacağı yönündeki görüşümüzün normlar hiyerarşisi ile kurulan düzene aykırı olduğu düşünülebilir. Ancak kanaatimce bu düşüncede isabet yoktur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kural olarak kanunlardan daha aşağı bir seviyede yer alırlar.<sup>53</sup> Anayasa'nın 104.

---

<sup>50</sup> Bkz. Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 937, 943, 973; Gönenç / Kontacı, 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri, s. 62 vd., 66 vd.; Doğan / Geyik, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, s. 21, 30 vd.; Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 28; Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 23.

<sup>51</sup> Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 433; Eren, Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükümünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi, s. 46.

<sup>52</sup> Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 973 vd.; Gönenç / Kontacı, 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri, s. 75; Yancı Özalp, 2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri, s. 130.

<sup>53</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 1009, 1018; Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 953 vd.; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, s. 248

maddesinin on yedinci fıkrası münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularla kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağını ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda kanun çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğini hüküm altına aldığına göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunlardan daha aşağı bir seviyededirler. Aynı sonuca Anayasa'nın 119. maddesinin altıncı fıkrası üzerinden de ulaşmak mümkündür. Anılan düzenleme uyarınca olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir. Anayasa koyucu olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bu şekilde bir hüküm getirdiğine ve bunların dışında kalan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından bu yönde bir ifade kullanmadığına göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunlardan daha aşağı bir seviyede yer alırlar.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hiyerarşik açıdan kural olarak kanunların altında bir seviyede yer alsalar bile bunun bazı istisnaları mevcuttur. İlk istisna olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgilidir ve bu husus Anayasa'nın 119. maddesinin altıncı fıkrasında hüküm altına alınmıştır. İkinci istisna ise Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Anayasa bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini emrettiğine göre, bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi zorunludur, bu konular kanunla düzenlenemez. Bu durumun doğal bir sonucu olarak

---

vd.; Tanör / Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 438; Ulusoy, Türk İdare Hukuku, s. 320 vd.; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 42 vd.; Ardıçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 48 vd.; Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 23.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede yer aldığına ilişkin görüş için bkz. Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 435; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 275 vd.; Şanlı Atay, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, s. 588 vd.; Sezer, Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 398.

bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hiyerarşik olarak kanunların altında yer aldığından söz edilemez.<sup>54</sup>

Normlar hiyerarşisi bağlamında ayrıca şu hususa değinmek gerekir ki, her zaman her konuda uygulanabilecek tek ve değışmez bir normlar hiyerarşisinden söz etmek mümkün değildir.<sup>55</sup> Normlar hiyerarşisini oluşturan temel norm Anayasa'dır ve Anayasa'nın genel olarak belirlediğı bu hiyerarşik ilişkinin yine Anayasa tarafından farklı konular bağlamında farklı olarak şekillendirilmesi mümkündür. Gerçekten de Anayasa genel itibarıyla "Anayasa - kanun - Cumhurbaşkanlığı kararnamesi - yönetmelik" şeklinde bir normlar hiyerarşisi öngörmüş ise de bu hiyerarşinin her konuda uygulanmasını öngörmemiştir. Daha önce de ifade edildiğı gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını ne şekilde yürüteceğı içtüzük ile düzenlenir. Bu konuda kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da yönetmelik çıkarılamaz. Dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmaları söz konusu olduğunda normlar hiyerarşisi yalnızca "Anayasa - Türkiye Büyük Millet Meclisi İchtüzüğü" şeklinde sıralanır. Yine Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine cevaz vermediğı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde yer almaz, bu konulardaki normlar hiyerarşisi kural olarak "Anayasa - kanun - yönetmelik" şeklinde sıralanır. Yönetmelik çıkarılabilen bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenememesi eleştiriye açık olsa da, Anayasa bu şekilde bir sistem öngörmüştür. Bu konuya Alman hukukundan da örnek vermek mümkündür. Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası'nın 31. maddesi uyarınca federal hukuk federe devletlerin hukukundan üstündür. Ancak bu durum federal devletin düzenleme yetkisine sahip olmadığı konularda geçerli değildir, bu tür hallerde federe devletlerce çıkarılan düzenlemeler federal düzenlemelerden üstündür.<sup>56</sup> İşte bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngören Anayasa hükümlerinin uygulama alanı bulduğu hallerde de genel normlar hiyerarşisi bir kenara

<sup>54</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 1019; Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 166. Farklı görüş için bkz. Eren, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 954 vd.

<sup>55</sup> Güneş, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri, s. 168 vd.

<sup>56</sup> Pieroth, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 31; Muratoğlu, Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması, s. 347 vd.



birakılmaktadır.<sup>57</sup> Bu şekilde ilgili konuların kanunla düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmakta, yani Anayasa'nın konu ile ilgili özel hükümlerinin uygulama alanı bulduğu konularda kanunlar normlar hiyerarşisinden çıkarılmaktadır. Bu tür hallerde normlar hiyerarşisi "Anayasa - Cumhurbaşkanlığı kararnamesi - yönetmelik" şeklinde sıralanmaktadır.

Yukarıda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda çıkarılan kanunların ya da bir konuyu açıkça düzenleyen kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle çatışması durumunda bu çatışmanın ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi lehine çözülmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığına göre, aynı sonucun kanunla düzenlenmesi zorunluluğu bulunmayan alanları açık olmayan bir şekilde düzenleyen kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki ilişkide de geçerli olması gerekir. Kanunla düzenlenmesi gereken konuları düzenleyen kanunlarla açık kanuni düzenlemeler ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnameleri karşısında uygulama alanı bulmuyorlarsa, kanunla düzenlenmesi zorunlu olmayan konuları açık olmayan bir şekilde düzenleyen kanunların da ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnameleri karşısında evleviyetle uygulama alanı bulmamaları gerekir.

Tespit edebildiğim kadarıyla, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki muhtemel bir çatışmanın ne şekilde çözülmesi gerektiği konusunda şu ana kadar açık bir tutum ortaya koymamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda uygulanamayacağını kabul ettiğine ve yukarıda aynı sonucun dördüncü cümle bağlamında da geçerli olması gerektiği sonucuna ulaşıldığına göre, Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine üstünlük tanınması gerektiğini kabul etmek yanlış olmayacaktır. Aksi takdirde Anayasa Mahkemesinin bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği yönündeki içtihadının bir anlamı olmayacaktır.

---

<sup>57</sup> Bkz. Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 166; Yeniay / Yeniay, Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 118 vd.

Konu bağlamında son olarak şu hususun altını çizmek gerekir ki, burada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi ongöruken konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki çatışma ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceği ongöruken konulara ilişkin olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında çatışma olursa bu çatışmadan kanuni dzenlemeler galip çıkar, yani kanunlara aykırı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hkümleri hükümsüz olup uygulama alanı bulmazlar. Bu konuda herhangi bir tereddüt yoktur.

#### **F. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Daha Sonraki Tarihlerde Çıkarılan Kanunlar Arasındaki Çatışmanın Çözülmesi**

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalır. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkranın beşinci cümlesi gibi, bu cümle hükmü de münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konularda uygulama alanı bulmaz. Zira kanunla dzenlenmesi gereken konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenemez, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleme yasağı bu konuların henüz kanunla dzenlenmemiş olduğu hallerde de geçerlidir. Buna karşın on yedinci fıkranın beşinci cümlesinden farklı olarak fıkranın altıncı cümlesi kanunda açıkça dzenlenen konularda uygulama alanı bulur. Zira kanunla dzenlenmesi zorunluluğu bulunmayan bir konuda henüz açık bir kanuni dzenleme yoksa, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle dzenlenebilecek bir konu olması şartıyla, bu konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenebilir.<sup>58</sup> İşte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleme yapıldıktan sonra konunun kanunla açık bir şekilde dzenlenmesi durumunda ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Bu durum 104. maddenin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinin de bir gereğidir. Zira kanunda açıkça dzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaması, açık kanuni dzenleme yapıldığında bu dzenlemeden önce çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de hükümsüz hale gelmesini gerektirir.

Münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konular ile kanunlarda açıkça dzenlenen konular bağlamında Anayasa'nın 104.

---

<sup>58</sup> Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 431.

maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesinin kapsamı bu şekilde belirlendikten sonra geriye yalnızca bu hükmün kanunla düzenlenmesi gerekmeyeceği birlikte kanunlarda açık olmayan bir şekilde düzenlenen konular hakkında uygulama alanı bulup bulmayacağı sorusu kalmaktadır. Kanaatimce on yedinci fıkranın altıncı cümlesi bu konularda uygulama alanı bulmaz. Zira kanunlarla düzenlenmesi zorunlu olmamakla birlikte kanunlarda açık olmayan bir şekilde düzenlenen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin önünde herhangi bir engel yoktur. Bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanabilme kabiliyetinden yoksun bırakılabilmesi için bunların ilgili kanunlara aykırı olması gerekir. İlgili kanunlara aykırı olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geçerli olup hüküm ifade ederler. Bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hüküm ifade etmeleri için, bunların kanuni düzenlemeden önce ya da sonra çıkarılmış olması arasında herhangi bir fark yoktur. Dolayısıyla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesi yalnızca kanunla düzenlenmesi zorunlu olmamakla birlikte kanunda açıkça düzenlenen konular hakkında uygulama alanı bulur. Ancak tekrar altını çizmek gerekir ki, bu durum Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülme-yen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerlidir. Anayasa'nın özel hükümlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü konularda altıncı cümle hükmü uygulama alanı bulmaz. Daha önce de söylendiği gibi, bu konular kanunla değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmek zorundadır.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının altıncı cümlesi bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinden sonra aynı konunun bir de kanunla düzenlenmesi ihtimalinden söz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülen konular bağlamında bu ihtimal ele alındığında şu sonuca ulaşılabilecektir: Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini öngördüğü bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldıktan sonraki bir tarihte kanunla düzenlenmesi durumunda ilgili kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi galip çıkar. Zira bu konuların kanunla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırıdır. Kanunla düzenleme yasağı hem bu konuların daha önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olduğu hem de böyle bir düzenlemenin henüz yapılmamış olduğu haller için geçerlidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan kanunlarla Cumhurbaşkanlığı

kararnameleri arasındaki çatışma bağlamında yukarıda 104. maddenin on yedinci fıkrasının beşinci cümlesi bağlamında slylenenler aynı fıkranın altıncı cümlesi bağlamında da geçerlidir. Bu nedenle aynı hususların burada bir daha tekrar edilmesine gerek yoktur. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenecek olan konularda ıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mevcut kanunlardan farklı hkümlere yer vermeleri durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine üstnlük tanınması ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin daha sonraki tarihlerde çıkarılacak kanunlara karşı da üstün olmalarını ve bunlara karşı da öncelikle uygulama alanı bulmalarını gerektirir.

#### IV. SONUÇ

Anayasa üst derece kamu yöneticileri, bakanlıklar, Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ile ilgili bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceğini öngörmüştür. Anayasa'nın konu ile ilgili hkümlerinin ifade tarzlarından hareketle bu konuların mutlaka Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenmesi gerektiği ve kanunla dzenlenemeyeceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Anayasa Mahkemesi bazı konuların kanunla dzenleneceğine ilişkin Anayasa hkümlerinden hareketle bu konuların münhasıran kanunla dzenlenmesi gerektiğini içtihat etmiştir. Aynı durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi öngörülen konular açısından da kabul edilmesinin önünde herhangi bir engel yoktur.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesini öngördüğü konular bağlamında üzerinde durulması gereken önemli bir husus da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hkümlerin bu konular hakkında da geçerli olup olmadığıdır. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk iki cümlesi incelendiğinde, bunlar ile bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleneceğine ilişkin Anayasa hkümleri arasında herhangi bir çatışma olmadığı görülecektir. Ancak on yedinci fıkranın kalan dört cümlesi açısından durum farklıdır. Fıkranın son dört cümlesinde yer alan hkümler ile bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenleneceğine ilişkin Anayasa hkümleri arasında çatışma mevcuttur ve bu çatışmanın konu ile ilgili özel hkümlere öncelik tanınmak suretiyle giderilmesi gerekir. Bu nedenle münhasıran kanunla dzenlenmesi gereken konular aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenlenmesi öngörülen konular arasında yer alıyorsa, bu konular kanunlarla değil de

Anayasa'daki özel hükümlere istinaden çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmelidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken bir konunun kanunlarla açık bir şekilde düzenlenmiş olması bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine engel değildir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken bir konuda kanun çıkarılmaması gerekirken bu konu kanunla düzenlenmiş ise, bu konudaki kanunun değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulama alanı bulması gerekir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendilerinden önce çıkarılan kanunlardan üstün oldukları gibi, kendilerinden sonra çıkarılan kanunlara karşı da üstündürler. Bir çatışma durumunda ilgili kanunun değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulama alanı bulması gerekir.

## KAYNAKÇA

Açıl, Murat: 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 76, Sayı: 2, Yıl: 2018, s. 725-756.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: Türk İdare Hukuku, 14. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2021.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, 6. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2021.

Alkan, Haluk: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri, Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Yıl: 2018, Sayı: 30, s. 139-153.

Ardıçoğlu, M. Artuk: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 75, Sayı: 2017/3, s. 19-51.

Atar, Yavuz: Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2021.

Çağlayan, Ramazan: İdâre Hukûku Dersleri, 10. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022.

Doğan, Bayram / Geyik, Ali Fuat: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, Yıl: 2020, s. 19-45.

Döner, Ayhan: Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2022.

Eren, Abdurrahman: Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2021.

Eren, Abdurrahman: Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 1-72.

Gönenç, Levent / Kontacı, Ali Ersoy: 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl: 2019, Sayı: 145, s. 53-79.

Gözler, Kemal: İdare Hukuku, Cilt I, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019.

- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2021.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 26. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2021.
- Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, 24. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2022.
- Güneş, Mehmet: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, Yıl: 2020, s. 166-179.
- Kanadoğlu, Korkut: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/2, s. 637-650.
- Küçük, Adnan / Doğan, Bayram: Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 1-59.
- Muratoğlu, Tahir: Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, Yıl: 2014, s. 291-366.
- Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2014.
- Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.
- Pieorth, Bodo: Kommentierung zu Art. 31, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2016.
- Sezer, Abdullah: Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı], Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 353-412.
- Söyler, Yasin: Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.

- Şanlı Atay, Yeliz: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, Yıl: 2019, s. 579-593.
- Tanör, Bülent / Yüzbaşıoğlu, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ő., İstanbul 2018.
- Taşdögen, Salih: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65, Sayı: 3, Yıl: 2016, s. 937-966.
- Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Tıpkı 21. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ő., İstanbul 2017.
- Teziç, Erdoğan: Parlamento Kararı ve Kanun, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 5, Yıl: 1988, s. 121-130.
- Ulusoy, Ali D.: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme, Anayasa Yargısı, Cilt: 37, Sayı: 2, Yıl: 2020, s. 31-66.
- Ulusoy, Ali D.: Türk İdare Hukuku, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2022.
- Ülgen, Özen: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/2, s. 619-636.
- Ülgen, Özen: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, s. 3-39.
- Ülgen Adadağ, Özen: Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 261-277.
- Yancı Özalp, Nihan: 2017 Anayasa DeęiŐikliklerinin Yasama Yürütme İlişkilerine ve Yargı Bağımsızlığına Etkileri, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 11, Yıl: 2017, s. 117-136.
- Yasin, MelikŐah: Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 315-333.
- Yeniay, Lokman / Yeniay, Gülden: Türk Hukukunda Yürütme Organının Dzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 105-138.



Tahir MURATOĞLU

Yıldırım, Turan: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl: 2017, Cilt: 23, Sayı: 2, s. 13-28.

Yıldırım, Turan: İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, Yıl: 2019, s. 293-314.