

## 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'nda Yetki ve Görev Olarak Yürütme

### *Execution as a Power and Duty in the 1982 Constitution after the 2017 Constitutional Amendments*

Muhammed Göçgün 

Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Medipol  
Üniversitesi, Ankara, Türkiye  
muhammed.gocgun@ankaramedipol  
.edu.tr



**Öz:** Yürütmenin Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca bir görev olarak yerine getirilmesi, anayasa koyucunun doğrudan yürütme organına birtakım görevler vermesi şeklinde gerçekleşebilir. Diğer yandan yürütme görevi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde kanun koyucu ya da Cumhurbaşkanı tarafından idareye verilen bir görevin ifa edilmesi ya da kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasına yönelik işlemler tesis edilmesi anlamına da gelebilir. Yürütmenin yetki olarak kullanılması ise Cumhurbaşkanının arada kanun koyucunun bir iradesi olmaksızın doğrudan Anayasa'dan aldığı aslî düzenleme yetkisi kapsamında işlemler tesis etme gücüne sahip olmasıdır. Yürütmenin yetki olarak kullanılmasının en bariz tezahürü olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı 2017 anayasa değişikliklerinin ardından hukukumuzda girmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanıya, konu bakımından belirli sınırlar dahilinde ve belli ölçüde de olsa, kanunla düzenlenmemiş alanlarda aslî nitelikte kurallar koyarak yasama fonksiyonu kapsamında işlemler tesis edebilme gücünü kazandırmıştır. Böylelikle 1982 Anayasası'nda yetki ve görev olarak düzenlenmesine rağmen 2017 değişikliklerinden önce çok sınırlı şekilde somutlaşan yürütmenin yetki niteliği, 2017 değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla güçlendirilmiş ve belirgin hale getirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yürütme, Yetki, Görev, Aslî Düzenleme.

Geliş Tarihi/Received: 28.11.2023  
Kabul Tarihi/Accepted: 07.05.2024  
Yayımlanma Tarihi/ Available Online:  
29.05.2024

**Abstract:** Fulfilling the executive as a duty in accordance with Article 8 of the Constitution can be realized by assigning certain duties directly to the executive body by the constitutional legislator. On the other hand, executive duty may also mean the execution of a task given to the administration by the legislator or the President within the framework of the principle of legality of the administration, or the making for administrative decisions about the implementation of laws or presidential decrees. The use of the executive authority is the President's power to take actions within the scope of his primary regulatory authority, which he has under the Constitution directly, without the will of the legislator. Presidential decrees, which are the most obvious manifestation of the use of the executive as a authority introduced into our legal system following the 2017 constitutional amendments, in which the Presidential government system began to be implemented and the President was determined as the only executive body. The authority to issue a presidential decree, which is regulated in the 17th paragraph of Article 104 of the Constitution, has given the President the power to making primary rules within the scope of the legislative function by taking decisions in matters not regulated by law, albeit within certain limits and to some extent. Thus, the authority nature of the executive branch, which was regulated as authority and duty in the 1982 Constitution but was concreted in a very limited way before the 2017 amendments, was strengthened and clarified by the Presidential decrees after the 2017 amendments.

**Keywords:** Presidential Decree, Executive, Authority, Duty, Primary Regulation.

## Expanded Abstract

In the system adopted by the 1982 Constitution regarding the structure, function and position of the executive in Türkiye, significant changes were made with the 2017 Constitutional amendment referendum and legislative and executive relations were redesigned. Following this referendum, with the amendment made to Article 8 of the Constitution coming into force, it has been regulated that the executive "power and duty", which was exercised and fulfilled by the Council of Ministers and the President before the amendment, will now be used and fulfilled only by the President, in accordance with the Constitution and laws.

In the first paragraph of Article 104 of the Constitution, it is stated that the President is the head of the State and it is reiterated that the executive power belongs to the President. Thus, in Türkiye, the legislative and executive branches were more clearly separated, and with the end of the existence of the Council of Ministers, a transition was made to the Presidential government system, in which the executive branch consists only of the President. The most important innovation brought by the Presidential government system, which came into force with the 2017 constitutional amendments, is that the executive branch can now make primary and general regulations in the ordinary period. With these amendments, there has actually been no change in Article 8 of the Constitution regarding the nature of the authority and duty of the executive. However, the Presidential decrees regulated in the 17th paragraph of Article 104 mean the concretization of the "authority" nature of the executive, that is, the power to establish transactions as a manifestation of the executive's primary regulatory authority.

On the other hand, one of the most important consequences of the transition to the Presidential government system is related to both the types of transactions to be established by the executive and administration and the nature of the authority to be used when establishing these transactions. Because the decree laws, statues and decisions of the Council of Ministers previously issued by the Council of Ministers are no longer among the transaction type/category in the new government system.

However, in the Presidential government system, the executive branch, in accordance with the Constitution; It will fulfill its executive function by issuing "presidential decrees", "regulations" or taking "decisions". Among these types of transactions, the ones that are most emphasized in doctrine and cause differences of opinion are the Presidential decrees. Presidential decrees have a unique and important place both because of their relationship with the law, as a means of exercising the executive's primary regulatory authority, and because they are at the center of discussions on exclusive regulatory authority.

After the 2017 amendments, the Presidential decrees to be issued in accordance with the other relevant articles of the Constitution, especially Article 104, have given the executive the opportunity and power to make primary and general regulations. Thus, in addition to being a "duty" for the implementation of laws or presidential decrees, the executive power has been strengthened as an "authority" that is exercised by directly establishing primary acts in an area not regulated by law or separate from the function of implementing a law.

On the other hand, with the 2017 changes; Contrary to this feature of the Presidential government system, the most obvious feature of which is the strict separation of the legislative and executive branches, the executive branch is given the opportunity to establish transactions that bear the primary and general characteristics of legislative authority by issuing Presidential decrees. Moreover, with these changes, the executive branch, although it does not have the power to make changes to the laws, has been given the power to act as a legislator in an area not regulated by law and to establish transactions that can be considered within the scope of the legislative function.

Moreover, it can be said that the Constitutional Court's decisions following the 2017 constitutional amendments reveal the limits of presidential decrees in terms of subject matter. At this point, the annulment decisions of the Constitutional Court on the grounds that presidential decrees cannot be made, especially on issues related to fundamental rights and freedoms, are important. Likewise, many Presidential decrees issued on matters that should be regulated exclusively by law in accordance with the Constitution were annulled by the Constitutional Court.

In this study, the concepts of executive authority and executive duty after the Presidential government system are examined in detail and the new meaning of executive authority gained by the Presidential decrees is discussed within the framework of the Constitutional Court decisions and discussions in the doctrine.

## Giriş

1961 Anayasası'nda yalnızca görev olarak düzenlenmiş olan yürütme, yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir sonucu olarak 1982 Anayasası'nda hem görev hem yetki olarak nitelendirilmiştir. Bu husus, Anayasa'nın 8. maddesinde; yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıp yerine getirileceği şeklinde yer almıştır.

1982 Anayasası'nda yürütmenin yetki olarak nitelendirilmesinin 2017 değişikliklerinden önceki somut karşılığı, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye istinaden çıkaracağı kanun hükmünde kararname (KHK) olmuştur.<sup>1</sup> Buna ek olarak Anayasa'nın mülga 107. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerine ilişkin olarak çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de yürütmenin yetki olmasının tezahürü olarak kabul edilmekteydi.<sup>2</sup> Bu durumda 1982 Anayasası'nın ilk halinde yürütmenin olağan dönemlerde doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan aslî düzenleme yetkisi kullanımının tek örneğinin yalnızca mülga 107. madde uyarınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olduğu görülmektedir.<sup>3</sup> Yürütmenin, olağan dönemlerdeki bu istisnai nitelikteki aslî düzenleme yetkisine karşılık, klasik düzenleme yetkisinin ise idarenin kanuniliği ilkesi doğrultusunda türev, ikincil, bağlı ve tamamlayıcı nitelikte olduğu gerek Anayasa Mahkemesi kararlarında gerekse doktrinde açıkça vurgulanmıştır.<sup>4</sup> Yürütme yetkisinin bu niteliği, kuşkusuz, yürütmenin düzenleyici işlemlerinin kanuna

<sup>1</sup> Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı (İstanbul: Beta Yayınları, 2019), 427-428.

<sup>2</sup> Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda yürütmeye yetki olma gücünü veren Anayasa'daki düzenlemelere yer vermiştir: "Yürütmeye bir yetki olma gücü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri, olağanüstü haller ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, sözü edilen hallerin gerekli kıldığı konulara hasren kanun hükmünde kararname çıkartma; Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışına ek mali yükümler koymak ve bunları kaldırmak gibi hususlardır." Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1986/24 (9 Ekim 1986); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1985/7 (13 Haziran 1985). Anayasa Mahkemesinin mezkûr kararlarında mülga 107. madde uyarınca çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesine yer vermiş olması ile Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisine yer vermiş olması dikkat çekicidir. Zira Bakanlar Kurulu, söz konusu düzenleme doğrultusunda kullanacağı yetkisini doğrudan Anayasa'dan almamakta; yalnızca kanunun belirlediği sınırlar içinde bir yetki kullanımı gerçekleştirebilmektedir.

<sup>3</sup> Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4/1-3 (1983), 40.

<sup>4</sup> İdarenin klasik düzenleme yetkisi hakkında bkz. Burhan Kuzu, *Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğilimi* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1987); K. Burak Öztürk, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, (Ankara:

dayanma zorunluluğu ve kanunun uygulanmasını sağlama işleviyle beraber düşünölmelidir.<sup>5</sup> Burada idarenin kanuniliğinin, bir yönüyle, idari işlemin kanuniliği anlamına geldiği ve yürütmenin herhangi bir kanuna dayanmadan doğrudan anayasadan aldığı yetkiye istinaden yaptığı aslı nitelikteki düzenlemelerin sonuçlarını idare hukuku alanında doğurmadığı görülür. İdare hukuku alanında sonuç doğurmayan bu işlemlerin idari fonksiyona ilişkin olmamaları nedeniyle, kural olarak, idari işlem değil “yürütme işlemi” olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmalıdır.<sup>6</sup> Mülga 107. madde uyarınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ise gerek idari bir birimin kuruluş ve çalışma esasları gerekse personel atama işlemleri bakımından idari fonksiyona ilişkin sonuçlar doğurması nedeniyle esasında bir idari işlem olduğu ve idari işlemlerin kanuna dayanması kuralının bir istisnasını teşkil ettiği söylenebilir.<sup>7</sup>

1982 Anayasası'nın yürütmenin yapısı, işlevi ve konumuna ilişkin benimsediği sistem 2017 Anayasa değişikliği referandumuyla önemli ölçüde güncellenmiştir. Zira bu referandumun ardından Anayasa'nın 8. maddesinde yapılan değişikliğin yürürlüğe girmesiyle, değişiklik öncesinde Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan ve yerine getirilen yürütme “yetkisi ve görevi”nin artık yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 1. fıkrasında ise Cumhurbaşkanının Devletın başı olduğu belirtilmiş ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu yinelenmiştir. Böylelikle yasama ile yürütmenin daha net bir şekilde ayrıldığı ve Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmesiyle yürütme organının yalnızca Cumhurbaşkanından oluştuğu Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin en önemli sonuçlarından biri de yürütme ve idare tarafından tesis edilecek işlemlerin gerek türleri gerekse de bu işlemler tesis edilirken kullanılacak yetkinin niteliğine ilişkindir. Zira daha önce Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararname, tüzük ve Bakanlar Kurulu kararları yeni hükümet sisteminde artık bir işlem türü/kategorisi arasında yer almamaktadır. 2017 değişikliklerinden önceki dönemde her ne kadar hukuki nitelikleri, amaçları ve kapsamaları farklılık arz etse de yürütme organı tarafından çıkarılma bakımından aynı kategoride yer alan söz konusu işlemlerin yerini yeni sistemde, yine yürütme organı tarafından

Yetkin Yayınları, 2009); Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, C. 3, 203-216. Ayrıca; bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/116 (13 Ekim 2022); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/51 (21 Nisan 2022); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2013/60 (9 Mayıs 2013).

<sup>5</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt-1, 2. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 1292-1299; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (Ankara: Sevinç Matbaası, 1965), 85.

<sup>6</sup> Nitekim doktrinde de yürütmenin idari işlev kapsamına girmeyen işlemlerinin idari işlem olarak nitelendirilemeyeceği belirtilmiştir. Bkz. Turan Yıldırım (Ed.), *İdare Hukuku*, 8. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 420.

<sup>7</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 18. Baskı (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014), 19; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 268. Öte yandan 1982 Anayasası'nda idari işlemlerin kanuna dayanması kuralının bir diğer istisnası ise 127. maddenin 4. fıkrası uyarınca İçişleri Bakanının görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılma yetkisidir. Bu durumda, her ne kadar daha sonra 5393 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olsa da İçişleri Bakanı, herhangi bir kanuna dayanmaksızın ya da bir kanunun uygulanmasına dönük olmaksızın doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye istinaden bir işlem tesis etme imkânına sahiptir. İçişleri Bakanı tarafından bu doğrultuda tesis edilecek bir işlem, birel işlem olacağından 127. maddedeki bu düzenlemeyi, birel idari işlemlerin kanuna dayanması kuralının 1982 Anayasası'ndaki bir istisnası, diğer bir ifadeyle idarenin aslı nitelikte birel işlem tesis etmesinin bir örneği olarak yorumlamak mümkündür. Bu konuda bir diğer örnek ise Anayasa'nın Hakimler ve Savcılar Kuruluna ilişkin 159. maddesidir. Maddenin ilgili kısmı şu şekildedir: “Kurula bağlı Genel Sekreterlik kurulur. Genel Sekreter, birinci sınıf hâkim ve savcılardan Kurulun teklif ettiği üç aday arasından Kurul Başkanı tarafından atanır. Kurul müfettişleri ile Kurulda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcılar, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Kurula aittir.

Adalet Bakanlığının merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcılar ile adalet müfettişlerini ve hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçileri, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Adalet Bakanına aittir.” Görüldüğü üzere, madde uyarınca Adalet Bakanının hem Bakan hem de Kurul Başkanı olarak yapacağı birel işlem niteliğindeki atamalar doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır.

çıkarılan/alınan “Cumhurbaşkanlığı kararname”nin, “Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri”nin, ve “Cumhurbaşkanı kararları”nın aldığı söylenebilir.<sup>8</sup> Daha açık bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı, Anayasa uyarınca; “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”, “yönetmelik” ve çıkarmak veya “karar” almak suretiyle yürütme fonksiyonunu yerine getirecektir. Bu işlem türleri arasında doktrinde en çok üzerinde durulan ve görüş ayrılıklarına yol açan ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, gerek kanunla arasındaki ilişki gerek yürütmenin aslî düzenleme yetkisinin kullanım aracı olması ve gerekse mahfuz alan tartışmalarının merkezinde bulunması nedeniyle özgün ve önemli bir yere sahiptir.

Çalışmada; yetki ve görev ayrımıyla beraber yasama yetkisinin özelliği olan aslîlik, genellik ve devredilemezliğin, sınırlı ve kısmen de olsa, yürütme yetkisi bakımından da geçerli olduğu vurgulanarak 2017 değişikliklerinden sonraki süreçte yürütmenin yetki olarak kullanılmasının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kazandığı yeni anlam üzerine yapılan tespit ve değerlendirmelere yer verilecektir.

## I. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Yürütme

### A. Yürütme yetkisi

#### 1. Yürütmenin yetki olarak kullanılmasının anlamı

Anayasa'nın 6. maddesinde Türk Milletinin, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanacağı belirtilmiştir. 7., 8. ve 9. maddelerde ise sırasıyla; yasama yetkisini, yürütme yetkisi ve görevini ve yargı yetkisini kullanacak/yerine getirecek organlar belirlenmiştir. Yürütmenin 8. madde uyarınca hem yetki hem görev niteliğinde olmasının üzerinde ayrıca durmak gerekir. Zira yürütme, yetki olarak somutlaştığında Anayasa'nın 6. maddesindeki düzenleme doğrultusunda egemenliğin kullanılmasına yönelik “yetkili organ” eliyle yerine getirilen bir fonksiyona karşılık gelir. Yürütmenin yetki vasfını haiz olması, yürütme organının aslî nitelikte düzenlemeler yaparak egemenliğin kullanılmasına kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde doğrudan katılması anlamına gelir<sup>9</sup> ve bu bakımdan önemlidir. Diğer yandan görevden farklı olarak yetki, Anayasa uyarınca yetkili kılınmış organın bu yetkiyi kullanıp kullanmama bakımından sahip olduğu serbestliği, yani takdir yetkisini içerir. Bu nedenle yetkiyi kullanmak yönünde bir yükümlülüğü olmayan organın yetkiyi kullanmaması durumunda herhangi hukuki bir sorumluluğu da doğmaz.<sup>10</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi de idari vesayet yetkisine ilişkin verdiği bazı kararlarda görev ve yetki ayrımına ilişkin tespitini; “*Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye “görev” değil “yetki” olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez.*”<sup>11</sup> cümlesiyle ifade etmiştir.<sup>12</sup> Yine devletin organları söz konusu olduğunda görevden farklı olarak yetki, aslî nitelik arz etmesinin bir sonucu olarak yalnızca Anayasa ile tanınabilir. Klasik parlamenter sistemden farklı olarak mevcut hükümet sisteminde Cumhurbaşkanını halkın seçmesinin yürütmenin aslî bir yetkinin kullanımını olarak kabul edilmesinin meşruiyet zeminini güçlendiren bir faktör olduğu görülür.

<sup>8</sup> Anayasa'da açıkça yer almamakla birlikte uygulamada, Cumhurbaşkanlığı genelgeleri de yürütme organının takdir yetkisi doğrultusunda çıkardığı düzenleyici idari işlemleridir.

<sup>9</sup> Duran, “Düzenleme Yetkisi”, 34-36; Teziç, *Anayasa Hukuku*, 20, 21; Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 389; Metin Kıratlı, “1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)”, *Türk İdare Dergisi* 44/341 (Mart-Nisan 1973), 11.

<sup>10</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 212.

<sup>11</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2014/41 (27 Şubat 2014); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2011/151 (3 Kasım 2011); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2012/191 (29 Kasım 2012).

<sup>12</sup> Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin farklı yönde bir kararı da bulunmaktadır: “*Anılan fıkırdaki, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet ‘... yetkisine sahiptir. ‘denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamış, bu zorunlu kılınmıştır.*” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2007/31 (18 Ocak 2007).

Yürütme yetkisinin aslî niteliğine karşılık yürütme görevi, aşağıda detaylı olarak görüleceği üzere, eğer yürütmeye doğrudan anayasa koyucu tarafından aslî nitelikte bir yetkinin kullanımına ilişkin verilmiş anayasal bir görev değilse, yürütmenin kanunlara ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bağlı şekilde ikincil nitelikte düzenlemeler yapmasıyla alakalıdır. Konuya ilişkin 1924 Anayasası döneminde kaleme aldığı eserinde Başgil, yasamanın yetki, yürütmenin ise görev olmasını “mümessil” ve “memur” kavramlarıyla açıklamıştır. Buna göre 1924 Anayasası döneminde yasama organı, milli iradenin temsilcisi, yani “mümessili” olarak resen, aslî ve evvelî şekilde tasarrufta bulunma güç ve yetkisine sahiptir. Yürütme ise milli iradenin temsilcisi olan yasama organının çıkardığı kanunlar doğrultusunda hareket eden ve bu kanunları uygulayıp kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getiren bir “memur” konumundadır. Yasama organının sahip olduğu güç ve yetkinin kaynağı doğrudan millet ve milletin iradesi iken yürütmenin tasarrufları ancak yasama organının iradesine dayanabilir. Bundan dolayı da yürütmenin iradesi ikincil mahiyette olup içerik ve kapsam bakımından ancak kanunla sınırlanmış şekilde tecelli edebilir.<sup>13</sup> Bu bakımdan kanunun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin idareyi yetkili kılması, yürütmenin bir görev olmasıyla ve dolayısıyla ikincil nitelikte bir düzenleme yetkisinin kullanımıyla, yani idari fonksiyonla alakalıdır<sup>14</sup>.

İşte Başgil’in açıklamaları çerçevesinde söylenebilir ki; yürütmenin yetki olarak kullanılmasının anlamı; yürütme organının “memur” olmaktan çıkıp resen, aslî ve evvelî nitelikte tasarruflarda bulunma gücüne kavuşması, yani “mümessil” bir organ konumuna yükselmesidir.

## 2. Aslî ve genel nitelikte düzenleme yetkisi

### a. Aslilik ve genellik

Klasik kuvvetler ayrılığı teorisinde ve özellikle parlamenter sistemlerde aslî ve genel nitelikte düzenleme yapma yetkisinin kural olarak yasama organında olduğu kabul edilir.<sup>15</sup> 1982 Anayasası’nda da yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) olduğu ve devredilemeyeceği benimsenmiş; kanun koymak, kaldırmak ve değiştirmek, TBMM’nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Buna göre yasama organı, milli iradenin temsilcisi ve egemenliği kullanan bir organ olarak ilk elden, yani aslî ve genel nitelikte düzenlemeler yapmak suretiyle yasama fonksiyonunu yerine getirir. Aslilik, ifade edildiği üzere, araya başka bir iradenin girmesine gerek olmaksızın, resen ve doğrudan tasarrufta bulunmak anlamına gelirken<sup>16</sup> genellik, ortaya konulacak iradenin konu bakımından sınırına ilişkindir<sup>17</sup>. Özellikle parlamenter sistemlerde yasama yetkisinin bir özelliği olarak kabul edilen genellik, yasama organının anayasaya aykırı olmamak koşuluyla istediği her konuyu istediği kadar detaylı bir şekilde düzenleyebilme imkânına sahip olmasıdır.<sup>18</sup> Bu yönüyle yasama ve yürütme organları bakımından yetki, yetkiyi kullanacak organın sahip olduğu takdir yetkisine dayanarak bir yandan aslî nitelikte bir yandan da genel nitelikte düzenlemeler yapabilme imkânına sahip olması olarak da ifade edilebilir. Bu doğrultuda Anayasa’nın 8. maddesinde yürütmenin yetki olarak nitelendirilmesinin en önemli sonucu, yürütme organının egemenliği kullanan yetkili bir

<sup>13</sup> Ali Fuad Başgil, “Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukuki Rejim”, *Prof. Rektör Cemil Bilsel’e Armağan* (İstanbul: İÜHF Yayınları, 1939), 55 vd.

<sup>14</sup> “Yürütmenin sahip bulunduğu düzenleme yetkisi ise aslî bir yetki olmayıp, kanundan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden kaynaklanan ‘ikincil nitelikli’, ‘türevsel ’bir yetkidir”. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 16. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 390.

<sup>15</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu, *Parlamenter Rejimlerde Türkiye’de Yürütme Kuvveti* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 1986), 130.

<sup>16</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 298; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 211.

<sup>17</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1, 2. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2020), 898.

<sup>18</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi* (İstanbul: Beta Yayınları, 1996), 6-7; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 211.

organ olarak belirli şart ve kısıtlamalar dahilinde de olsa aslî ve genel nitelikte düzenleme yapma imkânını elinde bulundurmasıdır.

Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca yetki olarak kullanılacak yürütmenin mahiyetinin, yani yürütme organının aslî ve genel düzenleme yetkisi bakımından sahip olduğu güç ve imkânın kapsamının daha açık bir şekilde ortaya konulabilmesi adına aslîlik ve genellik arasındaki ilişkinin irdelenmesi önem arz eder. Yasama yetkisi bakımından konu ele alındığında; yasama organının resen ve ilk elden, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konuda dilediği kadar ayrıntılı şekilde düzenleme yapabilecek olması, yasama yetkisinin aslî ve genel olmasının en temel sonucudur. Buna ilaveten yasama organının Anayasa'da kanunla düzenleneceği, belirleneceği, gösterileceği, vb. öngörülen konular hariç olmak üzere herhangi bir konuda düzenleme yapmak zorunda olmaması da yasama yetkisinin genel bir yetki olmasının, daha kısa ifadeyle yasamanın "yetki" olmasının bir sonucudur. Yasama ve yürütme organlarının bir konuyu düzenleyip düzenlememe ve bir konunun ne kadar detaylı bir şekilde düzenleneceği hususunda sahip oldukları takdir yetkisi, yani yasama ve yürütmenin sahip olduğu genel düzenleme yetkisi, bu organların aslî düzenleme yetkilerinden kaynaklanmaktadır. Zira aslîlik, başka bir iradeye bağlı olmamayı, başka bir iradenin türevi olmamayı ve nihayet başka bir iradenin uygulayıcısı ya da tamamlayıcısı olmamayı ifade eder. Bu yönüyle aslîlik ile genellik arasında zorunlu bir birliktelik de söz konusudur.<sup>19</sup> Şöyle ki; ancak başka bir iradeye bağlı olunmadığında, başka bir iradenin uygulayıcısı ya da tamamlayıcısı olunmadığında genel nitelikte düzenleme yapma imkanından söz edilebilir. Diğer bir ifadeyle, aslî düzenleme yetkisine sahip olmayan bir organın düzenleme yetkisinin genelliğinden de bahsedilemez. Buna karşılık aslî düzenleme yetkisi niteliğindeki her yetkinin aynı zamanda genel düzenleme yetkisi kapsamında kullanılmak zorunluluğu bulunmaz. Benzer bir deyişle; genel düzenleme yetkisi kapsamında kullanılan her yetki aynı zamanda aslî düzenleme niteliği taşıırken aslî nitelikteki her düzenleme muhakkak genel nitelikteki bir yetkinin kullanımı olmak zorunda değildir. Buna örnek olarak Anayasa'da "kanunla düzenlenir" ya da "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir" şeklinde ifade edilen konular verilebilir. Bu örneklerde kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek konuların neler olduğu anayasa koyucu tarafından belirlendiği için, TBMM'nin ya da Cumhurbaşkanının bu konuların düzenlenmesine yönelik ortaya koyacakları irade aslî nitelikte olmakla birlikte tam manasıyla genel nitelikte değildir. Zira bu durumda yasama ve yürütme yetkisi, anayasa koyucu tarafından konu bakımından sınırlanmış durumda olup yasama ve yürütme yetkisinin genelliği, anayasa koyucu tarafından belirlenen konuların ne kadar ayrıntılı şekilde düzenleneceği ile sınırlı olarak mevcuttur. Buna karşılık Anayasa'da "kanunla düzenlenir" ya da "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir" şeklinde ifade edilen konulara ilişkin düzenlemeler, araya başka bir irade girmeksizin ilk elden yapılacağı için aslî düzenleme yetkisine dayanılarak gerçekleştirilir.<sup>20</sup> Dolayısıyla görülmektedir ki; aslîlik bakımından önemli olan, bir konunun doğrudan anayasadan alınan yetkiye dayanılarak düzenlenmesiyken; genellik, aslî düzenleme yetkisine sahip olan organın bu yetkisi çerçevesinde herhangi bir konuyu düzenleyip düzenlememe hususunda ya da düzenlemenin içeriği bakımından sahip olduğu takdir yetkisine ilişkindir.

## **b. Kanunların ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerin genellik niteliği**

Anayasa'da yer alan Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğine ilişkin düzenleme, Cumhurbaşkanının aynı konuda yasal bir

<sup>19</sup> Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı (Ankara: Orion Kitabevi, 2014), 271.

<sup>20</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin aslî nitelikteki düzenleyici işlem vasfına işaret ederek belirlilik ilkesinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından da geçerli olduğunu vurgulamıştır. Mahkemeye göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de hem kişiler hem idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması gerekir. Bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/4 (22 Ocak 2020).

düzenlemenin bulunmadığı durumlarda ve 104. maddenin 17. fıkrasındaki diğer sınırlamalara uyarak doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye istinaden aslî nitelikte düzenlemeler yapabileceği anlamına gelir.<sup>21</sup> Bunun bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde ilk defa kanun hükmünde olmasa da Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenen bir düzenleme yapma yetkisine sahip olmuştur. Zira Anayasa Mahkemesi, esasında, aslî düzenleme yetkisine istinaden ihdas edilen normların denetim merciidir. Öte yandan Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmış olması, yürütmenin olağan dönemlerde aslî düzenleme yetkisine sahip olması anlamına geldiği gibi, “yürütme yetkisine ilişkin konular”la sınırlı olarak yürütmeye, genel nitelikte düzenleme yapma yetkisi de kazandırmıştır. Diğer bir deyişle artık yalnızca yürütmenin aslî düzenleme yetkisinden değil yürütmenin genel düzenleme yetkisinden de bahsetmek mümkün hale gelmiştir. Zira genellik, ifade edildiği üzere, aslî düzenleme yetkisi kullanan organın bu yetkisine istinaden anayasaya aykırı olmamak koşuluyla istediği her konuyu istediği kadar ayrıntılı şekilde düzenleyebilmesidir.

Bu açıdan 2017 değişikliklerinden sonra yürütme yetkisinin kazandığı en önemli vasfın aslîlikle birlikte genellik olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ne var ki; yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin genelliği arasında önemli bir fark vardır. Şöyle ki; yasama yetkisinin genelliği uyarınca kanun koyucu, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konuyu dilediği kadar ayrıntılı şekilde düzenleyebilirken yürütme yetkisinin genelliğinde Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca yürütme yetkisine ilişkin olup Anayasa'ya aykırı olmayan ve kanunlarla da henüz düzenlenmemiş konularda düzenleme yapabilmektedir. Bunun sonucunda yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin genelliği arasında bir çeşit hiyerarşi olduğu ya da yasama yetkisinin genelliğinin yürütme yetkisinin genelliğinin sınırını oluşturduğu söylenebilir. Zira örneğin; kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca ve takdir yetkisine dayanarak daha önce yürütme yetkisinin genelliği uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir konuda yasal düzenleme yaptığında Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalacağı gibi aynı zamanda yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin genelliği arasında var olan kapsam ve mahiyet farkı da gün yüzüne çıkmış olacaktır. Vurgulanmalıdır ki bu fark, yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin genelliği arasındaki hiyerarşinin bir sonucudur. Diğer yandan belirtmek gerekir ki; burada sözü edilen hiyerarşi, esasında, yasama organının yasama fonksiyonunun asıl sahibi olarak devreye girip iradesini ortaya koymasıyla ilgili olup Anayasa'nın “Başlangıç” kısmında yer alan “üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda olması” ilkesiyle ve dolayısıyla normlar hiyerarşisiyle de örtüşmektedir.

Konuyu daha anlaşılır hale getirmek adına 63 sayılı Suç Mağdurlarının Desteklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>22</sup> üzerinden bir örnek verilebilir. Belirtmek gerekir ki; 63 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki genel yetkisine dayanarak, yasal düzenlemenin bulunmadığı bir alanda ve Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyecek şekilde takdir yetkisine dayanarak yaptığı bir düzenlemedir. Diğer yandan bu Kararname, Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca sahip olduğu aslî düzenleme yetkisini yürütme yetkisinin genelliği ilkesi çerçevesinde kullanmasına da bir örnektir. Buna karşılık; kanun koyucunun yasama yetkisinin genelliğine dayanarak, örneğin; “Suç Mağdurlarının Desteklenmesi Hakkında Kanun” adıyla ve 63 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle aynı içerikte bir kanun çıkarması durumunda mezkûr Kararname hükümsüz kalacaktır. Bu ihtimalde yasama yetkisinin genelliğinin yürütme

<sup>21</sup> “ Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” denilmektedir. Anılan hükümden CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı'na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu dolayısıyla CBK'nın Cumhurbaşkanı dışında bir mercinin teklif, onay gibi herhangi bir işlemi ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanı'nın asli düzenleyici nitelikteki bir işlemi olduğu anlaşılmaktadır.” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/157 (13 Aralık 2022).

<sup>22</sup> Bkz. Resmî Gazete 31151 (10 Haziran 2020).



yetkisinin genelliğini işlevsiz hale getirmiş olduğu görülür. İşte bu nedenle; kanun koyucunun daha önce Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmiş bir konuda yasal düzenleme yapıp yapmama hususunda sahip olduğu takdir yetkisi, yani yasama yetkisinin genelliğine kaynaklık eden takdir yetkisi, aynı zamanda hem yürütme yetkisinin genelliğinin sınırını hem de yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin genelliği arasındaki hiyerarşiyi ortaya koyar. Daha açık ifadeyle; yasama yetkisinin genelliği, yürütme yetkisinin aksine, bünyesinde Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ortaya koyduğu iradeyi hükümsüz hale getirerek yürütme yetkisinin genelliğini işlevsiz bırakma gücünü de barındıran bir nitelik taşımaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” hükmü de konu bakımından önem arz eder. Zira bu düzenlemeyle kamu tüzel kişiliği kurmak, gerek kanun koyucuya gerekse Cumhurbaşkanına bir yetki olarak tanınmıştır. Başka bir deyişle ne kanun koyucunun ne de Cumhurbaşkanının bir kamu tüzel kişiliği kurmak yükümlülüğü vardır. Bununla birlikte hangi kamu tüzel kişisinin kurulacağı ya da kaldırılacağı, bir kamu tüzel kişisi kurulacaksa bu kamu tüzel kişisinin görev ve yetkilerinin neler olacağı aslı ve genel düzenleme yetkisi çerçevesinde kanun koyucu ya da Cumhurbaşkanı tarafından belirlenebilir.<sup>23</sup> Bu yönüyle Anayasa'nın kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilecek olmasını içeren 123. maddesinin 3. fıkrası, hem yasama organına hem de yürütme organına tanınmış ortak bir yetki niteliğindedir.<sup>24</sup> Gerek TBMM gerekse Cumhurbaşkanı, aslı ve genel düzenleme yetkisi kapsamında ve takdir yetkisine dayanarak kamu tüzel kişiliği kurabilecektir.<sup>25</sup> Buna karşılık; kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağını içeren söz konusu maddenin lafzından, kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılacağı

<sup>23</sup> Bununla birlikte Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrasında yer alan; “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” şeklindeki kural gereğince bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılabilecektir. Diğer bir deyişle Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasındaki bu düzenleme, aynı maddenin idarenin kanunla düzenlenmesini öngören 1. fıkrasının istisnası niteliğindedir. Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/25, (11 Haziran 2020). Ayrıca yine Anayasa Mahkemesine göre: “*kamu tüzel kişiliği bulunmayan, herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına da dâhil olmayan idari bir birimin görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi mümkün değildir.*” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/147 (30 Kasım 2022).

<sup>24</sup> 2024 yılının Nisan ayı itibarıyla Anayasa'nın 123. maddesindeki yetkiye istinaden çıkarılan ve kamu tüzel kişisi kuran Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şunlardır: Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30624 (13 Aralık 2018), Kararname No. 23; Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30762 (2 Mayıs 2019), Kararname No. 34; Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30791 (1 Haziran 2019) Kararname No. 38; Sigortacılık Ve Özel Emeklilik Düzenleme Ve Denetleme Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30922 (18 Ekim 2019), Kararname No. 47; Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 31772 (8 Mart 2022), Kararname No. 95; Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 32085 (26 Ocak 2023), Kararname No. 117.

15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” (Kararname No. 7) ile kurulan “Savunma Sanayii Başkanlığı” ise, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (Kararname No. 1) düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Ofislerine benzer şekilde, “Cumhurbaşkanına bağlı bir kamu tüzel kişisi” olarak kurulmuş olması bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan diğer kamu tüzel kişilerinden ayrılmaktadır.

<sup>25</sup> Anayasa Mahkemesi, kamu tüzel kişiliği kurma yetkisinin; kurulan kamu tüzel kişiliğine ilişkin görev, yetki, teşkilat yapısı gibi hususlarda düzenleme yapmayı da içerdiğini vurgulamıştır: “*Bir kamu tüzel kişiliğinin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için organları, görevleri, teşkilat yapısı gibi unsurlarının da belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar gibi konular düzenlenmeden bir kamu tüzel kişiliğinin faaliyetinde bulunması düşünülemez. Kamu tüzel kişileri belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulur. Bu hizmetin yerine getirilebilmesi için tüzel kişilerin kurulması yeterli olmayıp teşkilat yapısının ve bu kapsamda organlarının oluşturulması, görev ve yetkilerinin de belirlenmesi gerekir.*” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/138 (9 Kasım 2022). Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/30 (12 Haziran 2020).

sonucuna varmak da mümkündür. Bu durumda ise kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılması ihtimali söz konusu olduğunda kanun hükmünde olmayan bir norm ile kanun koyucunun iradesinin bertaraf edilmesi gündeme gelmiş olur. Böyle bir sorunun kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki ilişkinin belirlendiği Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki esaslar çerçevesinde ele alınarak çözüme kavuşturulması gerekir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının kanunla kurulan bir kamu tüzel kişiliğini kaldırma yetkisine sahip olmadığı; buna karşılık Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin kanunla kaldırılmasının ise Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası kapsamında aynı konuda bir kanun çıkarılması şeklinde değerlendirilerek Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı ifade edilmelidir.

### 3. Yürütme yetkisi ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri

2017 anayasa değişiklikleriyle birlikte Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. 104. maddenin ilk fıkrasında ise yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu yinelenmiştir. Yürütme yetkisi söz konusu olduğunda; yürütme yetkisinin kime ait olduğu ve hangi konuları kapsadığının yanı sıra bu yetkinin hangi araçlarla kullanılacağı ve hangi şekilde somutlaşacağı da tespiti gerekir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisinin en önemli kullanım aracı ve tezahürü şüphesiz Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen ve yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilecek olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Hukukumuzda 2017 anayasa değişiklikleriyle giren yeni bir işlem türü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin düzenlemeler, bilindiği üzere, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer almaktadır.<sup>26</sup> Mezkûr düzenlemede ağırlıklı olarak ve öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusuna ilişkin bir sınırlama yapıldığı görülür. Zira fıkrada yer alan altı cümlelerin ilk dördü Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi konularda çıkarılabileceği veya çıkarılamayacağı hakkındadır. Son iki cümlede ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunun (yine konu bakımından) çatışması durumunda kanunun uygulanacağı hususu ve kanun koyucunun çıkaracağı kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılabilme imkânı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, araya kanun koyucunun iradesinin girmediği/kanuna dayanmayan ve yürütme organının yasama organından aldığı bir yetkilendirme olmaksızın doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiyi kullanmak suretiyle tesis edeceği düzenleyici işlemlerdir.<sup>27</sup> Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmenin 1982 Anayasa'nın 8. maddesiyle yetki ve görev olarak düzenlenmesinin somut bir karşılığı olup yürütmenin "yetki" olma vasfını 8. madde doğrultusunda tartışmasız bir şekilde güçlendiren işlemlerdir. Bu durum, gerek 104. maddenin 17. fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel nitelikteki hükümler bakımından gerekse Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı

<sup>26</sup> 17. fıkra şu şekildedir: "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

<sup>27</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 251; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 9. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2023), 73; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye – Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022); Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018); Abdülsamet Güller, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye ve Fransa Mukayesesi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020); Taylan Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020).

kararnemeleriyle düzenlenmesi/düzenlenebileceği öngörülen konular<sup>28</sup> bakımından geçerlidir. Bu doğrultuda; aslı nitelikte düzenleme yetkisine istinaden yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin, 2017 değişikliklerinden önceki dönemden farklı olarak, olağan dönemde yürütmenin Anayasa'nın 8. maddesi doğrultusunda yetki olarak kullanılmasını istisna olmaktan çıkaran özellik barındırdığını söylemek mümkündür. Diğer bir deyişle; 1982 Anayasası'yla yürürlüğe girip yürütmenin yetki olarak kullanılmasına imkân tanıyan ve Anayasa Mahkemesinin tabiriyle “*Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumda*”<sup>29</sup> bulunan maddeler 2017 yılında ilga edilmiş olsa da 2017 değişiklikleriyle yürütmenin yetki olma vasfını açık bir şekilde ortaya koyan düzenlemeler ihdas edilmiştir. Gerçekten de Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine ilişkin kurallar, Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine ilişkin genel anlamda bir hukuki rejim ortaya koymakta ve böylelikle Anayasa'nın yürütmenin aynı zamanda bir “yetki” olduğunu ifade eden 8. maddesinin olağan dönemlere ilişkin Anayasa'daki somut karşılığını oluşturmaktadır. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri, Anayasa'nın 8. maddesinin gerekçesinin<sup>30</sup> de bir nevi altını doldurmakta ve bu gerekçenin Anayasa metnindeki somut yansımasını meydana getirmektedir.

1961 Anayasası'nda ve 1982 Anayasası'nın ilk halinde bulunmayıp 2017 anayasa değişikliklerinin ardından 104. maddeye eklenen “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” cümlesi ise, evvela, yürütme organının Cumhurbaşkanı olduğuna ve dolayısıyla yürütme yetkisinden ayrı düşünölemeyecek olan yürütme fonksiyonunun da Cumhurbaşkanı tarafından ifa edileceğine yönelik bir vurgu şeklinde anlaşılmalıdır. Aynı doğrultuda, bu maddedeki “yetki” ibaresi de 8. maddedeki yetkiden farklı ve fakat 8. maddedeki yetki ve görevi de kapsayacak şekilde geniş anlamda “yürütme yetkisi” olarak düşünölmelidir. Zira 104. maddenin başlığı, “(Cumhurbaşkanının) Görev ve yetkileri” olup maddede Cumhurbaşkanının hem yetkileri hem de görevleri düzenlenmiştir. Öte yandan “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” cümlesindeki “yetki”nin yalnızca 8. maddedeki yetki anlamında kullanıldığının kabulü halinde Cumhurbaşkanının yalnızca yürütme yetkisini kullanacağı; buna karşılık yürütme görevini yerine getirecek kurum, kişi ya da organa Anayasa'da yer verilmediği gibi kabul edilemeyecek bir sonuç ortaya çıkar.

Son olarak vurgulamak gerekir ki Anayasa Mahkemesi, birçok kararında; Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen konularda yasama organı tarafından temel esasların ortaya konulup bir çerçeve belirlenmeden ilgili alana ilişkin düzenleme yetkisinin yürütme organına bırakılmasını Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bulmuştur.<sup>31</sup> 1982 Anayasası'nda

<sup>28</sup> Bu konular, daha sonra ele alınacağı üzere; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (md. 104/9), bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, görevleri ve yetkilerinin belirlenmesi, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (md. 106/11), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md. 108/3) ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (md. 118/6)'dir.

<sup>29</sup> AYM, K. 1986/24; AYM, K. 1985/7.

<sup>30</sup> Nitekim 8. maddenin gerekçesinde yürütmenin yasamaya tâbi bir organ olmaktan çıkarılarak, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarının öngörüldüğü vurgulanmıştır: “... *Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görölmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.*” *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021), 31.

<sup>31</sup> Örnek bir karar için bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/110 (28 Eylül 2022): “*Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun hükmü ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.*”

yürütme yetkisinin devredilmezliğinden söz edilmiyor olsa da, başka bir organ ya da makama devredilemeyecek olanın aslı yetki olduğu hususu dikkate alındığında yürütme organının aslı yetki kullandığı durumlarda yürütme yetkisinin devredilmezliği ilkesinin de kabulü gerekir. Dolayısıyla Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konularda Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle temel esasları ortaya koyup bir çerçeve belirlemeksizin ilgili konunun idari işlemlerle düzenlenmesine yönelik ortaya koyacağı irade de, yürütme yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasa’ya aykırı olacaktır.<sup>32</sup>

#### 4. Yürütme yetkisine ilişkin konular

Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ilk cümlesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” ifadesi yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusuna ilişkin gerek 104. madde gerekse diğer maddeler dikkate alındığında görülür ki; Anayasa’daki genel kural, bu kararnamelerin yürütme “yetkisi”ne ilişkin konularda çıkarılacak olmasıdır. Bununla birlikte 104. maddede geçen “yürütme yetkisine ilişkin konular”ın kapsamının tespiti, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlandırılmasına ilişkin en zor hususlardan biridir.<sup>33</sup> Zira Anayasa’da yürütmenin yetki olarak düzenlenmesinin ne gibi sonuçlar doğurduğu belirtilmediği gibi “yürütme yetkisine ilişkin konular”ın neyi ifade ettiği ya da yürütme yetkisine ilişkin konuların belirlenmesini kolaylaştıracak ölçütler de Anayasa’da mevcut değildir.<sup>34</sup> Bu bakımdan yürütme yetkisine ilişkin konuların neler olabileceği hususunun, gerek yürütme fonksiyonu gerekse de Anayasa’nın 8. maddesinde yürütmenin bir “görev” ve “yetki” olarak düzenlenmesiyle birlikte ele alınması önem arz eder. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin belirlenmesi bakımından isabetli bir değerlendirme yapmak ancak bu şekilde mümkün olabilir.

Anayasa’nın 104. maddesinin 2017 değişikliklerinden önceki halinde Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yerine getireceği görev ve kullanacağı yetkiler sayılmıştı.<sup>35</sup> Sayılan bu görev ve

---

Ayrıca yasama yetkisinin devredilmezliği hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz. Cengiz Arıkan, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi* (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2011).

<sup>32</sup> “*CBK çıkarabilme yetkisinin bir sonucu olarak CBK ile düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanı’nca CBK çıkarmak suretiyle kullanılması ve bu yetkinin idareye bırakılmaması gerekir. Anayasa koyucu tarafından CBK’ya tanınan asli bir yetkinin, başka bir idari işleme bırakılması mümkün değildir. Aksi uygulama ilgili konunun CBK ile düzenlenebileceğine ilişkin güvenceye aykırı olacaktır.*

*CBK’nın temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden idareye düzenleme yetkisi vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine bırakmaması, diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı’nın CBK ile düzenlemesi gereken konulardaki bu yetkisini devretmemesi gerekir. Bununla birlikte yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ve bu düzenlemelerin gereğini bizzat yerine getirmesi gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları, düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirlemesi ve bu düzenlemeler kapsamında yerine getirilmesi gerekli tasarrufları da ilgili idareye bırakması mümkündür.*

*... Kuralın ikinci cümlesiyle Ajansın denetimine ilişkin temel ilkeler konulmadan ve çerçeve çizilmeden Başkanlığa sınırları belirsiz bir alanı düzenleme yetkisinin verilmesi, Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’na tanıdığı düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurmaktadır.*

*Açıklanan nedenlerle kuralın ikinci cümlesi Anayasa’nın 104. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.”* Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/82 (30 Ocak 2020).

<sup>33</sup> Nitekim, “yürütme yetkisine ilişkin konular”ın kapsamlı bir tanımını yapmanın veya sınırlarını belirlemenin hemen hemen imkânsız olduğu, bu nedenle yasama ve yargı organlarının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri gibi hususlar dışındaki konuların yürütmeyle ilgili olduğunun kabul edilebileceği ifade edilmektedir. Bkz. Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 279.

<sup>34</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 1312.

<sup>35</sup> Maddede sayılan bu yetki ve görevler şunlardır: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve

yetkilerden 2017 değişikliklerinden sonra da 104. maddede yer alanlar; yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek ve sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmaktır. Bu bakımdan sayılan bu görev ve yetkilerin yürütme alanına ilişkin olduğu kolayca söylenebilir. Ancak 2017 değişiklikleriyle beraber 104. maddenin sistematığı de değişmiş ve maddenin ilk fıkrasına “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” cümlesi eklenerek yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin ayırım yapılmaksızın Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılmıştır.

Öte yandan; bir konunun yürütme yetkisine ilişkin olması, ilk olarak o konu hakkında yürütme yetkisi kullanılarak düzenleme yapılabilmesi anlamına gelir. Öyleyse, Cumhurbaşkanının hangi konularda yürütme yetkisini kullanarak düzenleme yapabileceği sorusunun cevaplanması gerekir. Bu noktada ise öncelikle yürütme yetkisine ilişkin olmayan konuların neler olduğu belirlenmelidir. İfade etmek gerekir ki; Cumhurbaşkanının kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması mahiyetindeki yürütme “görevi”ne ilişkin konular yürütme yetkisinin dışında kalır. Diğer bir ifadeyle yürütme yetkisine ilişkin konular, öncelikle yürütme görevine ilişkin olmayan konulardır. Bu kapsamda kanunlara ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanıp bunların uygulanmasını sağlamak üzere idari fonksiyon kapsamında düzenlenen konuların yürütme yetkisine ilişkin konular olmadığı altı çizilmelidir. Buna ilaveten Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen konular da yürütme organına doğrudan anayasa koyucu tarafından verilmeleri ve bu nedenle esasında bir “görev” olmaları bakımından yürütme yetkisi kapsamında sayılmaz.

Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı belirlenerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlandırıldığı görülür.<sup>36</sup> Bununla birlikte yürütme yetkisine ilişkin olmayan konuların yalnızca Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan konular olmadığı ifade edilmelidir. Zira bu düzenleme uyarınca 17. fıkrada belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamasının nedeni, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konuların yalnızca bu konular olması değil; anayasa koyucunun bu konuları açıkça zikretme gereği duymasıdır Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki sınırlamalar kapsamında; Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen yani Anayasa’da kanunla düzenleneceği, kanunda gösterileceği, kanunun belirleyeceği, vb. şeklinde ifade edilen konular, yasama yetkisine dahil olup bunlar da yürütme yetkisine ilişkin konuların dışında kalır.<sup>37</sup> Bununla birlikte

---

yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Genelkurmay Başkanını atamak, Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak, Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, kararnameleri imzalamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek.

<sup>36</sup> 17. fıkranın ilgili kısmı şu şekildedir: “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”

<sup>37</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 1316. Konuya ilişkin 18 Ekim 2019 tarih ve 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 20. maddesi dikkat çekicidir. Madde uyarınca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun eki (III) sayılı Cetvele “12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu” satırı eklenmiştir. Belirtmek gerekir ki herhangi bir kanunda değişiklik yapılması, doğrudan yasama yetkisine dahil bir konu olup 47 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 5018 sayılı Kanun’da değişiklik yapılmasını öngören 20. maddesi, yürütme yetkisine ilişkin bir konuda çıkarılmadığı için

Anayasa’da kanunla düzenleneceği ifade edilmediği halde yasama organı tarafından yasama yetkisinin genelliği uyarınca yasal düzenlemeye konu edilmiş olan hususlar da yürütme yetkisi kapsamında değildir.<sup>38,39</sup> Yine, Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği belirtilen temel hak ve özgürlükler de yürütme yetkisinin kapsamı dışındaki konulardır.<sup>40</sup> Son olarak; Anayasa’nın 9. maddesinde belirtildiği şekliyle bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılması gereken yargı yetkisinin kullanımının da yürütmenin tasarruflarına konu olamayacağı açıktır.<sup>41,42</sup>

Buna göre; kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasına yönelik yerine getirilen yürütme görevinin, Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkararak yerine getireceği anayasal ve aslı nitelikteki yürütme görevinin, yargı yetkisinin ve anayasa koyucu ya da kanun koyucunun yasama faaliyetinin konusu olarak belirlediği alanın dışında kalan konuların yürütme yetkisine ilişkin konular olduğu söylenebilir.

Diğer yandan yürütme yetkisine ilişkin konular, kısmen de olsa Anayasa’nın Cumhurbaşkanının “Görev ve yetkileri”nin sayıldığı 104. maddesinin 1-16. fıkralarında gösterilmiştir. Örneğin; Cumhurbaşkanının, Devlet başkanı sıfatıyla Anayasa’nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etme görevi vardır. Bu görevin hangi usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirileceğinin belirlenmesi, yürütme yetkisine ilişkin olup bu konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkündür. Diğer yandan 104. maddede sayılan milletlerarası andlaşmaların onaylanması ve yayımlanması ile sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılması da, daha önce belirtildiği üzere, yürütme yetkisine ilişkin konular olup bu konulardaki yetkilerin kullanılma usul ve esaslarına ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Nitekim Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>43</sup>, 104. maddede Cumhurbaşkanının yetkileri arasında sayılan milletlerarası andlaşmaların onaylanması ve bu yetkinin hangi usuller çerçevesinde kullanılacağına düzenlenmesine ilişkindir. İfade etmek gerekir ki; Cumhurbaşkanının, esasında, bu konu hakkında da

---

açıkça Anayasa’ya aykırıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı cetvele bazı idarelerin eklenmesini öngören 19 sayılı Yeni Kurulan Bazı İdarelerin Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanununa Ekli Cetvellere Eklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1. maddesini iptal etmiştir. Mahkemeye göre; “*Kanunları değiştirmenin TBMM’nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve 6771 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliğiyle bu hususta farklı bir düzenleme öngörülmediği gözetildiğinde [kanun metninde değişiklik yapan dava konusu] kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu açıktır.*” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/27 (11 Haziran 2020).

<sup>38</sup> Anayasa’da bu husus “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” şeklinde yer almışsa da “kanunda açıkça düzenleme” koşulunun belirsizliği de doktrinde ifade edilmiştir. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku*, 1319-1320. Diğer yandan Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnamelerde açıkça düzenlenen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını belirtmiştir: “*KHK’ların Anayasa’nın mülga hükümlerinde belirtilen niteliği, yukarıda ifade edilen getiriliş amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK’larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK’ların kanun hükmünde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK çıkarılamaması gerekir.*” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/6 (23 Ocak 2020).

<sup>39</sup> Örneğin; kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliğine istinaden 26 Nisan 2022 tarih ve 31821 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu’nu (Kanun No. 7405) çıkarmış olup bu Kanun’da düzenlenen konular artık yürütme yetkisinin kapsamı dışındadır.

<sup>40</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 1313.

<sup>41</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/84 (4 Mayıs 2023).

<sup>42</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi, “*Ceza muhakemesinin nasıl yapılacağını ve bu sürece katılan kişilerin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen, dolayısıyla yargılama usulüne ilişkin bir düzenleme içeren kuralın konusu itibarıyla yürütme yetkisine ilişkin olmadığı*” gerekçesiyle 63 sayılı Suç Mağdurlarının Desteklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yer alan ilgili düzenlemeyi iptal etmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/187 (8 Kasım 2023).

<sup>43</sup> Bkz. *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 9.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma gibi bir görevi ya da yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, burada Anayasa'nın 104. maddesindeki genel yetkisi çerçevesinde konuyu Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemeyi tercih etmiştir. Zira bu konu Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca "yürütme yetkisine ilişkin bir konu"dur. Cumhurbaşkanı, milletlerarası andlaşmaların onaylanması hakkında bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkardığı gibi örneğin; milli güvenlik politikalarının belirlenmesi görevi ya da kişilerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılması yetkisine ilişkin de Anayasa'nın 104. maddesinden kaynaklanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini kullanmak suretiyle düzenleme yapmayı tercih edebilir. Ancak bir konunun düzenlemeye tâbi tutulması, ister istemez o konudaki takdir yetkisinin yetkinin sahibi tarafından sınırlanmasını beraberinde getireceği için<sup>44</sup> Cumhurbaşkanının 104. maddede sayılan söz konusu görev ve yetkileri hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yönünde bir tercihte bulunmak istemeyeceği de haklı olarak ileri sürülebilir<sup>45</sup>.

Cumhurbaşkanının 104. maddede sayılan yetkilerinin bazıları ise yürütme yetkisine ilişkin olmakla birlikte bu yetkilerin kullanılması, yetkilerin niteliği itibarıyla, bir düzenleyici işlemle gerçekleşmez ya da bu yetkilere ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması düşünülmez. Örneğin; Cumhurbaşkanının kanunlarla ilgili olarak, yayımlama ya da bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme dışında bir seçeneği yoktur<sup>46</sup> ve yürütme yetkisine ilişkin olsa da bu konunun bir kararnameyle düzenlenebileceğini iddia etmek gerçekçi olmaz. Benzer şekilde; Cumhurbaşkanının yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşmasını yapmasının, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermesinin, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmasının ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesinin de bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusunu oluşturması beklenmez. 104. maddedeki düzenlemelerin bir kısmı ise Cumhurbaşkanının araya bir kanun girmeksizin yine doğrudan anayasal bir yetkiyle birel nitelikte işlemler tesis edebileceğini gösterir. Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasa'dan aldığı birel işlem tesis etme yetkisinin en bariz örneği; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılmasıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca sahip olduğu birel işlem tesis etme yetkisinin kullanımına ilişkin usul ve esasları da aynı maddenin 17. fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine, yani yürütme yetkisine dayanarak belirleyebilir.

Belirtmelidir ki; "yürütme yetkisine ilişkin konular", Anayasa'nın 104. maddesinin 1-16. fıkralarında sayılanlarla da sınırlı değildir. Örneğin; Anayasa'nın kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı kuralını içeren 123. maddesinin 3. fıkrası dikkate alındığında kamu tüzel kişiliği kurmanın da yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu ortaya çıkar.

<sup>44</sup> Güneş, *Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, 90.

<sup>45</sup> Her ne kadar 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 17/2. maddesinin (c) bendinde Adli Tıp Kurumu 3. İhtisas Dairesine görev olarak "kocama sebepleri ile belirli kişilerin cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin işlemler hakkında bilimsel ve teknik görüşlerini" bildirme yetkisi verilmiş ise de bu durum Cumhurbaşkanının cezaların hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin anayasal yetkisini sınırlandırıcı nitelikte değildir.

<sup>46</sup> Cumhurbaşkanının bu görevi Anayasa'nın 89. maddesinde açıkça düzenlenmiştir: "*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. (Ek cümle: 3/10/2001-4709/29 md.) Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.*" Ayrıca Cumhurbaşkanının, yayımlamış olduğu kanunların iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak yetkisi de mevcuttur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin 104. maddenin 17. fıkrası ve 123. maddede sayılan konular hariç konu bakımından sınırlı olmaması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından anayasal sınırlamalar çerçevesinde kalmak ve Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konuda çıkarılabileceğini gösterir. Bu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aynı zamanda yürütme yetkisinin genelliği ilkesi doğrultusunda çıkarıldığına bir işarettir. Nitekim Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlı olmadığı yönündeki bu tespite örnek gösterilebilecek şekilde çıkardığı kararnameler bulunmaktadır. Örneğin; 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>47</sup>, 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>48</sup> ya da 49 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>49</sup> anayasa koyucunun Cumhurbaşkanına yönelik herhangi bir yükümlülük yüklediği ve bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma konusunda Cumhurbaşkanının anayasal bir görevi bulunmadığı halde aslî ve genel düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılan kararnamelerdir.<sup>50</sup> Belirtmek gerekir ki; Cumhurbaşkanı, bu kararnameleri Anayasa'nın 8. maddesindeki yürütme "yetkisi" kapsamında ve 104. maddesinin 17. fıkrasındaki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma "yetki"sine dayanarak çıkarmıştır. Dolayısıyla bu kararnameler, Anayasa'nın 104. maddesinde sayılan görev ya da yetkiler kapsamında değil; yürütmenin aslî ve genel düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılan kararnamelerdir. Diğer yandan söz konusu kararnameler, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen konulara ilişkin olmayıp Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen ya da hali hazırda kanunla düzenlenmiş konular hakkında da değildir. Bu durumda Cumhurbaşkanının; kanunla düzenlenen, Anayasa uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen ya da yargı yetkisine dahil olan konuların dışında kalan konular ile kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması işlevine ilişkin olmayan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkararak aslî ve genel nitelikte

<sup>47</sup> Resmî Gazete 30474 (10 Temmuz 2018).

<sup>48</sup> Resmî Gazete 30479 (15 Temmuz 2018).

<sup>49</sup> Resmî Gazete 30941 (7 Kasım 2019).

<sup>50</sup> Bu kapsamda çıkarılan diğer kararnameler şunlardır: Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 8; Sözleşmeli ve İş Mevzuatına Tabi Personele İlişkin Bazı Düzenlemeler ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 30639 (28 aralık 2018), Kararname No. 25; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclisi Üyeliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31130 (17 Mayıs 2020), Kararname No. 62; Suç Mağdurlarının Desteklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31151 (10 Haziran 2020), Kararname No. 63; Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31274 (14 Ekim 2020), Kararname No. 68; Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31527 (30 Haziran 2021), Kararname No. 74; Ekonomi Koordinasyon Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31527 (30 Haziran 2021), Kararname No. 77; Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 31861 (9 Haziran 2022), Kararname No. 102; Doğal Gaz Tüketimine İlişkin Sistem Kullanım Bedelleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 32177 (1 Mayıs 2023), Kararname No. 144 ve Türkiye Okul Sporları Federasyonunun Kapatılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete 32216 (9 Haziran 2023), Kararname No. 148.

Öte yandan Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, Yüksek Askerî Şûraya ilişkin düzenlemelerin yürütme yetkisine ilişkin konular kapsamında olduğunu şu gerekçelerle ifade etmiştir: "YAŞ, herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına dâhil değildir. Dolayısıyla YAŞ'ın görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında öngörülen 'Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir' şeklindeki kural kapsamında olmadığı gibi Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konulardan da değildir. YAŞ'ın kuruluşu, üye yapısı ve görevleri gözönünde bulundurulduğunda görev, yetki ve çalışma usulünün CBK ile düzenlenmesinin Cumhurbaşkanlığı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisi kapsamında kaldığı anlaşılmaktadır." Bkz. AYM, K. 2020/4.



düzenlemelerle ortaya koyduğu iradenin, “yürütme yetkisine ilişkin konular”ın kapsamının ve sınırının belirlenmesi bakımından yol gösterici nitelik arz ettiği söylenebilir.

## **B. Yürütme görevi**

### **1. Yürütmeye anayasa koyucu tarafından verilen görev**

#### **a. Anayasa'nın 104. maddesi**

Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemede yürütme yetkisinin ne anlama geldiği açıklanmadığı gibi yürütme görevine ilişkin bir açıklamaya da yer verilmemiştir. Buna karşılık Cumhurbaşkanının devletin başı ve yürütme organı olarak yerine getirmesi gereken görevler ile kullanabileceği yetkiler, Anayasa'nın Cumhurbaşkanının “Görev ve yetkileri” başlıklı 104. maddesinde sayılmıştır. Bu maddenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin 17. fıkrasından önceki fıkralarında belirtilen konuların önemli bir kısmında ilgili işlemlerin tesis edilip edilmemesi ya da kararların alınıp alınmaması bakımından, Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmadığı görülür. Bu noktada gerek 104. maddede sayılanlardan gerekse Anayasa'nın diğer maddelerinde belirtilenlerden hangilerinin görev, hangilerinin yetki olduğunun tespiti, yürütmenin doğrudan Anayasa'dan kaynaklı görevlerinin yani yürütmenin aslı düzenleme görevinin mevcudiyetinin ortaya konulmasına yöneliktir. Burada kullanılan “aslı düzenleme görevi” ibaresi, anayasa koyucunun belli bir konudaki aslı düzenleme yetkisinin kullanılmasını bir görev olarak ve münhasıran Cumhurbaşkanına vermesi şeklinde anlaşılmalıdır. Diğer yandan Cumhurbaşkanı, anayasal bir görev olarak yalnızca düzenleyici işlem değil aslı nitelikte birel işlem de tesis edebilir. Örneğin; Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst kademe kamu yöneticilerini ataması bu kapsamdadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki; Cumhurbaşkanının 104. madde kapsamında, örneğin; Anayasa'ya aykırı görmediği kanunların ya da milletlerarası andlaşmaların yayımlanmasına yönelik tasarrufları da anayasal bir görevin ifası kapsamındadır.

104. maddede Cumhurbaşkanına görev olarak verilen ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının yerine getirme hususunda takdir yetkisinin bulunmadığı konulara örnek olarak ise; Anayasa'nın uygulanması, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının temini, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi veya milli güvenlik politikalarının belirlenerek gerekli tedbirlerin alınması verilebilir. Diğer bir deyişle Devlet başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı, söz konusu görevleri yerine getirmek yükümlülüğündedir. Örnek verilen bu konular arasından üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi ise yine anayasal bir zorunluluktur.

#### **b. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme görevi**

##### **b.a. Yürütmenin anayasal görevi, takdir yetkisi ve bağlı yetki**

Yasama ya da yürütme organlarının, bir konunun düzenlenip düzenlenmeyeceği, bir konunun ne kadar ayrıntılı şekilde düzenleneceği ya da bir birel işlemin tesis edilip edilmeyeceği, edilecekse hangi yönde tesis edileceği hususunda doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan takdir yetkilerinin bulunması yasama ve yürütmenin “yetki” niteliği taşımasıyla ilgilidir. Buna karşılık yasama ve yürütme organları bir konuyu düzenleyip düzenlememe bakımından takdir yetkisine sahip değilse ortada bir bağlı yetki vardır ve bu bağlı yetki, yasama ya da yürütmenin bir “görev” olduğunu gösterir. Belirtmek gerekir ki; yasama organına ancak anayasa koyucu tarafından görev verilebilirken yürütmeye hem anayasa hem de kanunlarla görev verilebilir. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasındaki; “*Cumhurbaşkanı,*

*ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.*” ifadesi, Cumhurbaşkanına anayasa ile görev verilebileceği hususunun vurgulanması niteliğindedir. Öte yandan işaret etmek gerekir ki; Cumhurbaşkanına anayasa ile bir görev verildiğinde bu, yürütme organının bu görevi yerine getirmek bakımından bağlı yetki içerisinde olduğu anlamına gelir ve bu görevi yürütme organı, sınırlı da olsa, aslî nitelikteki yetkisine dayanarak tesis edeceği işlemlerle yerine getirir.<sup>51</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlandığı Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının dışında da bazı konuların açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Buna göre, bir önceki başlıkta ifade edildiği üzere, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların (md. 104/9), bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasının, görevleri ve yetkilerinin belirlenmesinin, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının (md. 106/11), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin (md. 108/3) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (md. 118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi, yürütme organına anayasa koyucu tarafından verilmiş bir görev olup bu hususta Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmamaktadır.<sup>52</sup> Dahası, Anayasa'ya 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la<sup>53</sup> yani 2017 değişiklikleriyle eklenen geçici 21. maddede “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.” hükmü yer almıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının; yukarıda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek zorunda olduğu belirtilen konuları aynı zamanda göreve başladığı tarihten itibaren altı ay içerisinde düzenlemek mecburiyeti de bulunmaktadır.<sup>54</sup>

Bu durumda Cumhurbaşkanı, mezkûr maddelerde belirtilen düzenlemeleri yapmak bakımından bağlı yetki içerisinde olup bu düzenlemeler, araya kanun koyucunun herhangi bir iradesi girmeksizin Cumhurbaşkanının aslî nitelikteki tasarruflarıyla yürürlüğe konulacaktır. Söz konusu anayasal düzenlemeler bakımından önemle vurgulanması gereken bir diğer husus ise ilgili maddelerde yer alan konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin ayrıca ve özellikle belirtilmesinin sonucu olarak, bu konuların esasında yine Cumhurbaşkanının genel düzenleme yetkisi kapsamında düzenlenecek olmasıdır. Zira bu durumlarda Cumhurbaşkanı, Anayasa'da belirtilen dört konu bakımından, her ne kadar bu konulara ilişkin düzenleme yapma konusunda bağlı yetki içerisinde olsa da, yapacağı düzenlemelerin içeriğini ve kapsamını belirleme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Diğer bir ifadeyle anayasa koyucu, Cumhurbaşkanına söz konusu dört konunun düzenlenmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini kullanmak bakımından bir görev vermiştir. Cumhurbaşkanı da bu görevi, bir yandan aslî düzenleme yetkisini diğer yandan ise, yapacağı düzenlemelerin içeriğini serbestçe belirleyebileceği için, genel düzenleme yetkisini kullanarak yerine getirecektir. Örneğin; Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrası gereğince bakanlıkların kurulmasına ilişkin düzenleme yapma konusunda bağlı yetki içerisinde olan Cumhurbaşkanı, hangi bakanlıkların

<sup>51</sup> Nitekim Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak suretiyle “sınırlı aslî düzenleme yetkisi” kullandığı ifade edilmiştir. Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 391.

<sup>52</sup> Volkan Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi Ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, *Anayasa Yargısı* 36/1, (Ağustos 2019), 156, 58 no'lu dipnot.

<sup>53</sup> *Resmî Gazete* 29976 (11 Şubat 2017).

<sup>54</sup> Nitekim 9 Temmuz 2018 tarihinde göreve başlayan Cumhurbaşkanı; 10 Temmuz 2018'de 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ni, 15 Temmuz 2018'de ise 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ni çıkarmıştır.

kurulacağına, kaldırılacağına ya da isimlerinin değişeceğine takdir yetkisi çerçevesinde karar vermektedir<sup>55</sup>. Benzer şekilde; Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin görev sürelerini belirlemek, anayasa koyucu tarafından Cumhurbaşkanına verilmiş bir görev olup Cumhurbaşkanı bu sürelerin ne kadar olacağını serbestçe belirleyebilecektir. İşte Cumhurbaşkanının Anayasa'nın; 104/9., 106/11., 108/3. ve 118/6. maddeleri uyarınca yapmak durumunda olduğu düzenlemeleri içerik ve kapsam olarak tamamen takdir yetkisi çerçevesinde yapabilecek olması, bu düzenlemelerin de yürütmenin aslı ve genel düzenleme yetkisine dayandığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanının 104. maddenin 17. fıkrası uyarınca çıkaracağı kararnamelerle Anayasa'nın 104/9., 106/11., 108/3. ve 118/6. maddeleri uyarınca çıkaracağı kararnameler arasındaki en önemli fark ise, 104. maddenin 17. fıkrası kapsamındaki kararnameleri çıkarıp çıkarmama hususunda da takdir yetkisine sahipken sayılan diğer maddeler uyarınca yapması gereken düzenlemeler bakımından yalnızca düzenlemelerin içeriğine ilişkin takdir yetkisine sahip olmasıdır. Burada Cumhurbaşkanının yukarıda sözü edilen dört konuya ilişkin yapacağı düzenlemelerin aslı ve genel düzenleme yetkisine dayanmasının sebebi, bir yandan ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa arasına yasama organının iradesinin girmemesi; diğer yandan ise yapılacak düzenlemelerin içeriğine ilişkin Cumhurbaşkanının uymakla yükümlü olduğu yasal bir sınır ya da çerçevenin bulunmamasıdır. Böylelikle Cumhurbaşkanı, kendisine anayasa koyucu tarafından verilen görevleri Anayasa'nın 104. maddesinden kaynaklanan aslı ve genel düzenleme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak suretiyle yerine getirecek ve bu şekilde de yürütme fonksiyonunu hayata geçirmiş olacaktır.

### **b.b. Yasama yetkisinin genelliği karşısında yürütmenin anayasal düzenleme görevi**

Daha önce de ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yürütme organına kanunlarla düzenlenmemiş alanlarda doğrudan anayasal yetkiye istinaden düzenleme yapma imkânı verilmiştir. Bununla beraber 2017 değişiklikleriyle oluşan yeni anayasal sistemde Anayasa'nın "Başlangıç" kısmında yer alan "üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunması" ilkesiyle de örtüşecek şekilde kanunların üstünlüğü korunmuştur. Bu koruma, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel hukuki rejiminin belirlendiği Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında; münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği şeklinde ifade edilen kurallarla sağlanmıştır. Bununla birlikte Anayasa'da açıkça ve özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konularına ilişkin anayasa koyucunun iradesinin söz konusu konularda kanunla düzenleme yapılmaması yönünde tecelli ettiği ve dolayısıyla yasama organının bu konularda düzenleme

<sup>55</sup> Bu kapsamda örneğin; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kurulan Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının adı, önce aynı Kararname'de 4 Ağustos 2018 tarihinde yapılan değişiklikle "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olmuş; daha sonra ise yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan 21 Nisan 2021 tarihli değişiklikle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı şeklinde iki ayrı Bakanlık kurulmuştur. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının Anayasa'da isimleri zikredilen; Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri ve Milli Eğitim Bakanlıklarını kurmak hususunda takdir yetkisi bulunmadığını da vurgulamak gerekir.

yapmasının anayasa koyucunun iradesiyle bağdaşmayacağı ifade edilebilir.<sup>56</sup> Bu bakımdan söz konusu düzenlemelerin Anayasa’da kural olarak kanuna tanınan üstünlüğün ya da yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnası<sup>57</sup> olarak yorumlanması gerekir.

Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin verdiği bir kararda, Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen sınırlamaların Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerli olduğunu vurgulamıştır.<sup>58</sup> Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi aynı kararda; “*Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir.*” ifadesini de kullanmıştır. Bu bakımdan ve bu mantık çerçevesinde anayasa koyucunun bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini özel olarak öngörmesinin de bu alanın münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini istediği anlamına geldiği kolaylıkla söylenebilir. Nitekim karara muhalif kalan altı üye tarafından yazılan karşıoy gerekçesi de bu yöndedir: “*Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki sınırlamalar, Anayasa’nın anılan maddesinde genel olarak düzenlenen CBK çıkarma yetkisi yönünden getirilmiş olup, bunların aynı şekilde Anayasa’da CBK ile düzenleneceği özel olarak (ayrıca) belirtilen konularda aynı şekilde geçerlilik kazanması mümkün değildir. Zira Anayasa’da CBK ile düzenleneceği açıkça ve özel olarak düzenlenen konulara ilişkin kuralların, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen kimi kurallardan ayrılan hükümler öngördüğü açıktır.*”

<sup>56</sup> Anayasa’da bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin özel olarak belirtilmiş olması sonucunda bu konularda yasama organının düzenleme yapamayacağı ve bu nedenle anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri lehine bir mahfuz alan oluşturduğu görüşü doktrinde savunulmuştur. Bu görüşlerden bazıları için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 932; Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23/ 2 (Aralık 2017), 16; Halit Eyüp Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6 (Nisan 2019) 275; Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 318; Abdurrahman Eren, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükümünde Kararnamelere İlişkin İctihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 67; Korkut Kanadoğlu “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2 (Aralık 2018), 45; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1 (Haziran 2018), 19-20; Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (İstanbul: On İki Levha, 2020), 287. Buna karşılık; yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konularda da yasama organı tarafından düzenleme yapılmasının mümkün olduğu, dolayısıyla yürütme organının mahfuz düzenleme yetkisinin bulunmadığı görüşünde olan yazarlar da mevcuttur. Bu yöndeki görüşler için bkz. Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 405; Ali D. Ulusoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı* 37/2 (2020), 54-55; M. Ayhan Tekinsoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Kamu Hukukçuları Platformu Tam Metin Bildiri Kitabı*, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, (İstanbul: On İki Levha Yayınları 2020), 403-404; Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde*, 121-123; Atay, *İdare Hukuku*, 75; Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, (İstanbul: On İki Levha Yayınları 2019), 141; Mehmet Artuk Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi* 3 (Ekim 2017), 44; Batuhan Ustabulut, *ABD ve Türkiye’de Yasama ve Yürütme Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 264-271. Konuya ilişkin doktrindeki diğer görüşler için bkz. Abdülsemet Güller, “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23/3 (Aralık 2021), 943-966. Bu noktada vurgulanmalıdır ki, yürütme organının münhasır/mahfuz bir düzenleme alanının bulunmadığı görüşü, örneğin; kanunla bakanlık kurulabilmesini de kapsar. Yasama ve yürütmenin sert ayrılığına dayanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri dikkate alındığında bu örnek, yürütme organının münhasır/mahfuz bir düzenleme alanının bulunmadığı görüşünün aslında çok kolay savunulamayacağını ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir.

<sup>57</sup> Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018), 417; Atar, s. 196; Bayram Doğan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/3 (Aralık 2020), 981.

<sup>58</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/5 (23 Ocak 2020).

Anayasa Mahkemesinin 2023 yılında verdiği bir karar<sup>59</sup> ise, Mahkemenin Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen sınırlamaların Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerli olduğu yönündeki görüşünü değiştirmesi şeklinde yorumlanabilir. Zira 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili maddelerinin iptali istemiyle açılan davada Mahkeme; *"Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlar hariç olmak üzere Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda CBK çıkarılması mümkün değildir."* tespitinde bulunmuştur. Bu tespitten ardından Anayasa Mahkemesi, *"Anayasa'nın 128. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı görülen ve Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlara ilişkin olmayan kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği"* gerekçesiyle iptal kararı vermiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında kesin ve net bir ayırım olduğunu tespit etmiştir. Bu ayırımın sonucu olarak Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda hüküm bulunması durumunda Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemeyeceği sonucuna varılır.<sup>60</sup> Böylelikle Anayasa Mahkemesi, zımnen, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna eşdeğer düzenlemeler olduğunu da vurgulamış olmaktadır. Ne var ki Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlar arasındaki fonksiyonel ilişkiyi ortaya koymaktan uzak olduğu gibi anayasa koyucunun yasama ve yürütme organına ayrı ayrı ve özel olarak belirli konularda verdiği düzenleme görevinin anayasa koyucunun bu iradesine aykırı olarak farklı organlar tarafından yerine getirilmesi sonucunu doğuracak olması bakımından sakıncalıdır.

Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin tutumunu Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulardan birini düzenleyen 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hakkında verdiği kararda<sup>61</sup> sürdürmüştür. Mahkeme, bu kararda öncelikle mezkûr Kararname'deki bazı kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi yasak olan dernek kurma özgürlüğüne müdahale sonucuna yol açması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduklarına hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi, Kararname'de yer alan ve Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken kurallar hakkında ise *"kural bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular kapsamında kalmakta ise de anılan madde çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduğundan kuralın Anayasa'nın 104. Maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır."* gerekçesiyle iptal isteminin reddine hükmetmiştir.

<sup>59</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/63 (5 Nisan 2023).

<sup>60</sup> Benzer yönde: *"Bu çerçevede Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı görülen ve Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlara ilişkin olmayan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği anlaşılmaktadır."* Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2021/19 (18 Mart 2021).

<sup>61</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2021/84 (11 Kasım 2021).

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak belirtilen konular kapsamında olsa bile Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği; bununla birlikte "bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular"ın ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinde bir sakınca bulunmadığı görüşündedir. Diğer bir deyişle Anayasa Mahkemesi, konu bakımından yetki incelemesi kapsamında Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesine ilişkin benimsediği net tavırdan 17. fıkranın üçüncü cümlesi söz konusu olduğunda uzaklaşmıştır. Bununla birlikte Mahkeme, Anayasa'nın aynı maddesinin aynı fıkrası bakımından ortaya koyduğu bu yaklaşım farkını ikna edici bir şekilde açıklayamamıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen; "Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler" ile aynı fıkranın üçüncü cümlesindeki "Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına" ilişkin kural arasında Anayasa Mahkemesi nezdinde nasıl bir farklılık bulunduğu izaha muhtaçtır. Bu noktada Anayasa Mahkemesinin; temel hak ve özgürlüklerin münhasıran kanunla düzenlenmesini, temel hak ve özgürlüklerin dışında kalıp münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara nazaran öncelendiği ve daha fazla önemsendiği yorumu yapılabilir. Diğer yandan Mahkemenin iptali istenen kuralların tamamen değil "bazı yönleriyle" Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamına girmesi nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin mümkün olduğu görüşünde olduğu da söylenebilir. Konuya ilişkin son olarak Anayasa Mahkemesinin 17. fıkranın ikinci ve üçüncü cümleleri bakımından, aktarıldığı şekliyle bir ayırım yapmasının anayasa kuralları arasında bir hiyerarşinin varlığının kabul edilemeyeceği gerekçesiyle, hukuken izahının mümkün olmadığı ve bir tutarsızlık doğurduğunu ifade etmek de mümkündür.

### **b.c. Münhasır düzenleme alanı meselesi**

Bir üst başlıkta yer verilen tespitlerden çıkan sonuç, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ardından 1982 Anayasası'nda yürütmenin doğrudan 104. maddenin 17. fıkrası doğrultusunda çıkaracağı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslî, genel ve gayrimünhasır nitelikteki düzenleme yetkisine dayanmasına karşılık Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konular bakımından yürütmenin düzenleme yetkisinin aslî, genel ve münhasır nitelik arz etmesidir. Bu sonuca varmak, şüphesiz, Anayasa'nın 104/9., 106/11., 108/3. ve 118/6. maddeleri uyarınca yapılacak düzenlemelerin bir yandan merkezi idarenin en önemli hizmet makamlarını oluşturan bakanlıklar ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar olan Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kuruluş, görev, işleyiş ve üyelerine; diğer yandan ise Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla ve yeni hükümet sisteminin bir sonucu olarak merkezi idarede ya da diğer bazı kamu tüzel kişilerinde görev alacak üst kademe kamu yöneticilerini atamasına ilişkin hususlar olduğu dikkate alındığında daha kolay olur. Zira yumuşak kuvvetler ayrılığından sert kuvvetler ayrılığına<sup>62</sup> geçiş niteliği taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde<sup>63</sup> yasamanın, yürütmenin teşekkülüne ve idareyi de kapsayacak şekilde, geniş anlamıyla yürütmeye görev alacak üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarına müdahale etmemesini/edememesini yeni hükümet sisteminin, dolayısıyla da kuvvetler ayrılığının yeni uygulanış biçiminin zorunlu bir sonucu olarak görmek gerekir. Aksi bir düşünce, yani yasama organının yasama yetkisinin genelliği ilkesine dayanarak Anayasa'da

<sup>62</sup> Sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemleri hakkında bilgi için bkz. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 635 vd.

<sup>63</sup> Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hakkında bkz. Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 63 vd.; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 321 vd.; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 764 vd.; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 175 vd.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen dört konuda da düzenleme yapabileceği iddiası, öncelikle klasik parlamenter sistemler bakımından çok daha katı şekilde geçerli olan<sup>64</sup> yasama yetkisinin genelliği ilkesinin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de aynı katılıkta uygulanmasını savunmak anlamına gelir. Bu ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin farklı uygulanma biçimlerinin doğurduğu sonuçları yok saymak demektir.<sup>65</sup> Halbuki 1982 Anayasası'nın "Başlangıç" kısmının 4. paragrafında "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" hususu vurgulanmıştır. Kabul edilmelidir ki; 2018 yılında uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında da anayasa koyucu, yasama ve yürütme organları bakımından belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılıp yerine getirilmesine ilişkin medenî bir iş bölümü yapmıştır. Öte yandan yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen dört konuda da yasal düzenleme yapılabileceği görüşü, Anayasa'nın ilgili maddelerindeki düzenlemelerin lafzıyla da çelişki arz eder. Bu noktada yasama yetkisinin genelliği ilkesinin yasama organının istediği her konuda değil; "anayasaya aykırı olmamak kaydıyla" istediği her konuda düzenleme yapabileceği anlamına geldiği hatırlanmalıdır. Anayasa koyucu bir konu hakkında "Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenir" hükmünü koyduktan sonra aynı konunun yasama organı tarafından düzenlenmesi, ifade edildiği üzere, anayasa koyucunun bu iradesine aykırılık teşkil eder ve yasama yetkisinin genelliği ilkesiyle telif edilemez. Ayrıca kabul etmek gerekir ki; Anayasa koyucu, ilgili düzenlemelerin hem yasama organı hem de Cumhurbaşkanı tarafından yapılabileceği iradesinde olsaydı, bunu Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasında olduğu gibi açıkça ortaya koymasının önünde bir engel yoktu.<sup>66</sup> Bu noktada Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralının yasama organı bakımından da geçerli olduğu ve anayasa koyucunun açıkça ve doğrudan yürütme organına görev olarak verdiği konuların yasama organı tarafından kullanılmayacak bir devlet yetkisi olduğu da vurgulanmalıdır. Bu hususta Anayasa Mahkemesinin; yasama, yürütme ve yargı erklerinin "yetki alanları içerisinde faaliyetlerinin zaman zaman birbirleriyle kesişmesi"nin mümkün olduğu; ancak "her erkin Anayasa tarafından belirlenmiş yetki sahasında kalmasının ve diğer erklerin yetkisine müdahale etmemesinin sağlanması" gerektiği yönündeki tespiti<sup>67</sup> de yasama ve yürütme organının yetkilerinin belirlenmesi bakımından belirleyici olanın, anayasa koyucunun iradesi olduğunu göstermesi açısından son derece önemlidir.

Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi de, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince TBMM'nin her konuda ve dilediği ayrıntıda kanunla düzenleme yetkisine sahip olduğunu belirttikten sonra; "Bu bağlamda daha önce çıkarılmış bir CBK'da değişiklik yapma yetkisinin de yine Cumhurbaşkanı'na ait olduğu açıktır. ... Buna karşın kanunla CBK'da değişiklik yapılması mümkün değildir, zira bu durum CBK çıkarma yetkisini Cumhurbaşkanı'na tanıyan Anayasa'nın 104. maddesiyle bağdaşmamaktadır." gerekçesiyle dava konusu kuralın iptaline hükmetmiştir.<sup>68</sup> Anayasa Mahkemesinin bu tespiti, yasama

<sup>64</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 298.

<sup>65</sup> Nitekim Eren, münhasır alan görüşünün, sert kuvvetler ayrılığı anlayışına dayanan yeni sistemin de ruhuna uygun olduğunu belirtmiştir. Abdurrahman Eren, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 67.

<sup>66</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 1321-1322; Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi* 39/1 (2019), 257; Halit Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları", *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78/1 (Mart 2020), 238-239; Lokman Yeniay-Gülden Yeniay, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Yargısı Dergisi* 36/1 (2019), 113; Murat Açıl, "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *İstanbul Hukuk Mecmuası* 76/2 (Nisan 2018), 735.

<sup>67</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2013/84 (4 Temmuz 2013).

<sup>68</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/153 (13 Eylül 2023).

yetkisinin genelliği ilkesinin mutlak şekilde geçerli olmadığı görüşünde olduğunu ve kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde değişiklik yapılamamasını, söz konusu ilkenin bir istisnası olarak değerlendirdiğini gösterir. Öte yandan Mahkemenin aynı kararda yer verdiği; *“Bu kapsamda TBMM’nin CBK’nın düzenlediği bir konuyu da kanunla düzenleyebileceği kuşkusuzdur.”* cümlesi ise Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının son cümlesi kapsamında, TBMM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda kanun çıkarma yetkisine yönelik bir tespit olarak anlaşılmalıdır. Ancak TBMM’nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği bir konuyu kanunla düzenleyebilmesi için bu konuların Anayasa’da açıkça ve özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin öngörülmemiş olması gerekir. Zira kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde değişiklik yapılamamasında olduğu gibi Anayasa’da açıkça ve özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konuların kanun koyucu tarafından düzenlenememesi de, anayasa koyucunun açık iradesi sonucu, yasama yetkisinin genelliğinin istisnası kapsamındadır.

### **b.ç. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeler**

Anayasa Mahkemesinin gerek 1 ve 4 sayılı gerekse diğer Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan düzenlemelere ilişkin verdiği kararlar dikkate alındığında Anayasa’nın ikinci kısmının “kişinin hakları ve ödevleri” başlıklı ikinci bölümünde yer alan; maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı<sup>69</sup>, mülkiyet hakkı<sup>70</sup>, suç ve cezalara ilişkin esaslar<sup>71</sup>, dernek kurma özgürlüğü<sup>72</sup>, kişisel verilerin korunması hakkı<sup>73</sup> ya da “siyasî haklar ve ödevler” başlıklı dördüncü bölümünde yer alan dilekçe ve bilgi edinme hakkı<sup>74</sup> gibi temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemelerin, velev ki Anayasa’nın özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini öngördüğü konularda çıkarılan kararnameler olsun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılamayacağı görüşünde olduğu anlaşılır.

Anayasa Mahkemesi, 2023 yılında verdiği bir kararda ise Anayasa’nın 47. maddesinin son fıkrasında yer alan *“Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”* kuralı çerçevesinde bir inceleme yapmıştır. Mahkeme, bu karar sonucunda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının sanayi ürünlerinin idari ve teknik düzenlemelere ve Türk standartlarından gerekli gördüklerine uygunluğunu üçüncü kişilere denetletmesine imkân tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılığı nedeniyle iptal etmiştir. Mahkemenin gerekçesi, her ne kadar 47. madde Anayasa’nın ikinci kısmının “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde yer alması nedeniyle 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek alanda kalsa da, mezkûr maddede kamu hizmetlerinin gördürülme usulünün münhasıran kanunla düzenlenmesinin öngörülmesi olmuştur. Bu karar, Anayasa’nın ikinci kısmının “Sosyal ve Ekonomik

<sup>69</sup> AYM, K. 2023/187.

<sup>70</sup> Anayasa Mahkemesinin mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılamayacağı yönündeki kararlarının önemli bir kısmı, ilgili personele yapılacak mali ve sosyal hak ve yardımlar ile huzur hakkı ödenmesine ilişkindir. Kararlardan bazıları için bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/180 (26 Ekim 2023); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2024/8 (18 Ocak 2024); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/150 (13 Eylül 2023); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/149, (13 Eylül 2023); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/134 (26 Temmuz 2023); AYM, K. 2022/138; AYM, K. 2022/147; Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/165 (29 Aralık 2022); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/134 (26 Temmuz 2023). Diğer yandan Anayasa Mahkemesi, kamu tüzel kişilerine kamulaştırma ya da korunması gereken taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespiti yetkisi tanınması, imar planları, arsa ve arazi düzenlemeleri ve yapı ruhsatı verilmesi gibi konuların da mülkiyet hakkına ilişkin olması gerekçesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna hükmetmiştir. Bkz. AYM, K. 2023/180; Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/158 (13 Aralık 2022).

<sup>71</sup> AYM, K. 2022/158.

<sup>72</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/163 (29 Aralık 2022).

<sup>73</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/223 (27 Aralık 2023); AYM, K. 2023/180; Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/11 (25 Ocak 2023); AYM, K. 2022/165; AYM, K. 2022/163; AYM, K. 2022/147; AYM, K. 2022/138.

<sup>74</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2024/9 (18 Ocak 2024).



Haklar ve Ödevler” bölümünde yer alan bir konunun da her zaman Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini; dolayısıyla 17. fıkranın ikinci cümlesinin, ancak münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konu bulunmadığı sürece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek alanı kapsadığını göstermektedir. O halde; Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesine; sosyal ve ekonomik hak ve ödevler kapsamında yer alan konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise aynı fıkranın üçüncü cümlesine uygun olması gerektiği sonucu çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetlerine girme hakkına ilişkin ise üst kademe kamu yöneticisi olup olmama bakımından bir ayrıma gitmektedir. Zira Anayasa’nın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda örneğin; kamu hizmetine girme hakkı kapsamında yer alan kaymakam adaylığına atanma şartlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek yasak alan içinde kaldığı gerekçesiyle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ilgili hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>75</sup> Benzer şekilde Mahkeme, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde<sup>76</sup> yer alan ve kamu görevlilerinin niteliklerini ve atanma şartlarını düzenleyen kurala ilişkin verdiği bir kararında, iptali istenen kuralların Anayasa’nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu düzenlediği gerekçesiyle Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğuna ve iptaline hükmetmiştir.<sup>77</sup> Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, rektörlüğe atanma için aranan şartlara/niteliklere ilişkin kuralın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle getirilmiş olmasının ise; gerek Anayasa’nın ikinci kısmının “siyasi haklar ve ödevler” başlıklı dördüncü bölümünde yer alan kamu hizmetlerine girme hakkı kapsamında yer alması gerekse Anayasa’nın 130/6. maddesi uyarınca münhasıran kanunla yapılması gereken bir düzenleme olmasına rağmen Anayasa’nın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin özel olarak ve açıkça ifade edilmiş olduğu gerekçesiyle Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir yönünün bulunmadığına hükmetmiştir.<sup>78</sup>

### c. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması

Anayasa’nın 106. maddesinin son fıkrasında “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

<sup>75</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/65 (5 Nisan 2023): “Kamu hizmetine girme ve hizmete alınmada hangi nitelik ve şartların aranacağı Anayasa’nın 70. maddesi kapsamındadır. Kural, kamu görevi niteliğinde olan kaymakam adaylığına atanma için aranan şartlara ilişkin olduğundan kamu hizmetlerine girme hakkının uygulanmasına dair bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Bu itibarla kural CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.” Aynı yönde: AYM, K. 2024/8; AYM, K. 2023/180.

<sup>76</sup> Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 4.

<sup>77</sup> AYM, K. 2022/138. Aynı yönde: AYM, K. 2024/8; AYM, K. 2023/180; Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/198 (30 Kasım 2023). Ayrıca: “Dava konusu kuralda ise Başkanlık personelini atamaya yetkili merci düzenlenmekte olup personel alım şartlarına ilişkin herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Bu itibarla kural, kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenleme niteliğinde olmadığından, Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan “Siyasî Haklar ve Ödevler” kapsamında bir düzenleme öngörmemektedir.

...Zira bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatı, görev ve yetkileri düzenlenirken söz konusu kamu tüzel kişiliğinin görevlerini yürütecek personelin atama usulünün de düzenlenmesi kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının zorunlu bir sonucu olarak görülebilir. Dolayısıyla 657 sayılı Kanun ve 375 sayılı KHK hükümlerine göre Başkanlıkta istihdam edilecek olan personeli atamaya yetkili merciin CBK ile belirlenmesinin Anayasa’nın 128. maddesi bağlamında Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/56 (15 Ekim 2020).

<sup>78</sup> AYM, K. 2022/163.

hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda çıkarılan ve 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların yanı sıra; Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ve Cumhurbaşkanlığı vekâlet, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve Cumhurbaşkanlığı ofisleri de düzenlenmiştir. Öte yandan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların hangileri olduğu da yine 1 sayılı Kararname’de belirtilmiştir. Kararname’nin 37. maddesine göre bu kurum ve kuruluşlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Türkiye Varlık Fonudur. 37. maddedeki düzenlemede bu kurum ve kuruluşların Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu ve ilgili kanunlardaki ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tâbi oldukları belirtilmiştir. Söz konusu kurum ve kuruluşlar arasında yer alan; Diyanet İşleri Başkanlığı<sup>79</sup>, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı<sup>80</sup> ve Türkiye Varlık Fonu<sup>81</sup> kanunla düzenlenmiştir. Bu kurum ve kuruluşların dışında kalanlardan; Savunma Sanayi Başkanlığı<sup>82</sup> Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrasının Cumhurbaşkanına verdiği yetkiye istinaden kamu tüzel kişiliği kurularak, Devlet Denetleme Kurulu<sup>83</sup> ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği<sup>84</sup> Anayasa’da açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörüldüğü için, diğerleri<sup>85</sup> ise yürütme yetkisinin genelliği ve Cumhurbaşkanının takdir yetkisi doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı teşkilatını ve Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşları sadece 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle değil 2018 yılının Temmuz ayında çıkardığı diğer kararnamelerle de kurduğunu görürüz.

Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen konular arasında Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kurulmasının bulunmaması ve buna karşılık Anayasa’da açıkça düzenleme görevi verilmediği halde Cumhurbaşkanının, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kendisine yardımcı ya da bağlı kuruluşları/birimleri de belirlemesi doktrinde ele alınmıştır.<sup>86</sup> Bu durumu, Cumhurbaşkanına bakanlıkların kurulması, kaldırılması vb. konulara ilişkin görev veren anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin doğal ve zorunlu bir sonucu olarak esasında merkezi idarenin merkez teşkilatının tamamının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması yönünde bir iradeye sahip olduğu şeklinde yorumlamak gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanının, bakanlıkların yanı sıra Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar ile

<sup>79</sup> Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete* 12038 (2 Temmuz 1965) Kanun No. 633.

<sup>80</sup> Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, *Resmî Gazete* 18210 (3 Kasım 1983), Kanun No. 2937.

<sup>81</sup> Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete* 29813 (26 Ağustos 2016), Kanun No. 6741.

<sup>82</sup> Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 7.

<sup>83</sup> Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 5.

<sup>84</sup> Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), Kararname No. 6.

<sup>85</sup> Bu kararnameler şunlardır: Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30480 (16 Temmuz 2018), Kararname No. 11; Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30480 (16 Temmuz 2018), Kararname No. 12; Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30488 (24 Temmuz 2018), Kararname No. 13 ve İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30488 (24 Temmuz 2018) Kararname No. 14.

<sup>86</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 1324-1325; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2 (2018), 630; Yılmaz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 256.

bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşların kurulması, teşkilatlanması, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeleri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapabileceğini belirtmiştir.<sup>87</sup>

Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı teşkilatını da düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, bakanlıklarla ilgili kısımları hariç, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki genel yetkiye dayanılarak çıkarıldığı da savunulabilir. Bu durumda ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili hükümlerinin Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına ilişkin genel sınırlamalara uyularak yürürlüğe konulduğu sonucuna varılır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin bakanlıklarla ilgili hükümler hariç 104. maddenin 17. fıkrasındaki genel yetkiye istinaden çıkarıldığı kabul edildiğinde ise kanun koyucunun yasama yetkisinin genelliğine dayanarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin yasal düzenleme yapmak suretiyle yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle aynı konuda kanun çıkararak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin bir bölümünü hükümsüz kılabilmesi sonucu ortaya çıkar. Böyle bir sonuç, yani yasama organının Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kurulmasına ilişkin yasal düzenleme yapması ise, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı şekilde, yasamanın yürütmenin alanına müdahale etmesi anlamına gelir. Gerek yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 8. ve 104. maddesi gerekse de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle hayata geçirilen yasama ve yürütmenin sert ayrılığı ilkesi karşısında yasamanın yürütmenin alanına bu şekilde bir müdahalesinin kabul görmeyeceği açıktır.

#### **ç. Bazı kamu tüzel kişileri ve idari birimler hakkındaki düzenlemelerin cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması**

Cumhurbaşkanı tarafından farklı tarihlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bazı kurum, kurul, komite ve başkanlıklar kurulmuş ve söz konusu kararnamelerle bu idari birimlere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kapsamda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında açılan iptal davalarını, bilhassa Anayasa'nın 123. maddesini esas alarak sonuçlandırmıştır.<sup>88</sup>

Anayasa Mahkemesi; Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurulu<sup>89</sup>, Sanayileşme İcra Komitesi<sup>90</sup>, Fiyat İstikrarı Komitesi<sup>91</sup> ve Ekonomi Koordinasyon Kurulu<sup>92</sup> hakkında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin açılan iptal davalarında, öncelikle bu kurulların; *"kuruluşu, görevleri ve üye yapısı dikkate alındığında merkezi idare içinde yer alan, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim"* olduklarını vurgulamıştır.<sup>93</sup>

<sup>87</sup> "Bu kapsamda CBK'lar ile bakanlıkların kurulmasını, kaldırılmasını, görevleri ve yetkilerini, teşkilat yapısını düzenleyebilme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı'nın, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısını CBK ile düzenleyebileceği evleviyetle kabul edilmelidir. ... Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına dair düzenlemelerin CBK ile yapılması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemektedir." AYM, K. 2020/82; "CBK'lar ile bakanlıkların kurulmasını, kaldırılmasını, görevleri ve yetkilerini, teşkilat yapısını düzenleyebilme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı'nın, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısını CBK ile düzenleyebileceğinin evleviyetle kabul edilmesi gerekir." AYM, K. 2022/138.

<sup>88</sup> Anayasa Mahkemesi, 34 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümünün iptaline hükmettiği kararında ise dava konusu Kararname'nin, Anayasa'nın "Hâkimlik ve savcılık mesleği" başlıklı 140. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular ihtiva ettiği gerekçesine dayanmıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/229 (28 Aralık 2023).

<sup>89</sup> Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 30941 (7 Kasım 2019), Kararname No. 49.

<sup>90</sup> Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Resmî Gazete* 31274 (14 Ekim 2010), Kararname No. 68.

<sup>91</sup> Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 74.

<sup>92</sup> Ekonomi Koordinasyon Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 77.

<sup>93</sup> Bu kararlar sırasıyla; AYM, K. 2022/147, Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/61 (1 Haziran 2022), Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/60 (1 Haziran 2022) ve Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2021/105 (30 Aralık 2021).

Yine aynı kararlarda; Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurulu, Sanayileşme İcra Komitesi, Fiyat İstikrarı Komitesi ve Ekonomi Koordinasyon Kurulunun, Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrasında yer alan "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir." şeklindeki kural kapsamında olmadığı ve bu kurulların düzenlenmesinin Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konular arasında da bulunmadığı belirtilmiştir. Bu tespitler sonucunda Anayasa Mahkemesi; Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurulu, Sanayileşme İcra Komitesi ve Ekonomi Koordinasyon Kurulunun görev ve yetkilerinin belirlenmesine ilişkin hükümler içeren kurulların Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, 74 sayılı Fiyat İstikrarı Komitesine Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hakkında yaptığı inceleme sonucunda ise "Dava konusu CBK, idari teşkilat içerisinde yeni bir birimin doğrudan kuruluşu ile görev ve yetkilerine ilişkin olup belirtilen hususlar Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmelidir. Bu itibarla CBK ile Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır." gerekçesiyle ise Kararname'nin tümünü iptal etmiştir.<sup>94</sup>

Anayasa Mahkemesi, 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>95</sup> hakkında yaptığı inceleme sonucunda ise ilk olarak Başkanlığın, Kültür ve Turizm Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği olduğunu vurgulamıştır.<sup>96</sup> Mahkeme, daha sonra ise Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan bu Kuruma ilişkin personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerin de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılmasının mümkün olduğunu belirtmiştir.<sup>97</sup> Kararda ayrıca; "bir kamu tüzel kişiliğinin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için görevleri, teşkilat yapısı gibi unsurların da belirlenmesi gerekmektedir. Teşkilat yapısı, görevleri, çalışma usulü gibi konular düzenlenmeden bir kamu tüzel kişiliğinin faaliyette bulunması düşünülemez." tespitinde bulunulmuştur. Buna karşılık "gelirlerinin belirlenmesi" hususunun bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatlanmasının zorunlu unsurlarından biri olarak kabul edilemeyeceğini ifade eden Anayasa Mahkemesi, Başkanlığın gelirlerinin Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirterek 38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğuna ve iptaline hükmetmiştir.<sup>98</sup>

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir diğer karar ise 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

<sup>94</sup> AYM, K. 2022/60.

<sup>95</sup> Bkz. *Resmî Gazete* 30791 (1 Haziran 2019).

<sup>96</sup> Anayasa Mahkemesi, bakanlıklarla tüzel kişiliği haiz bağlı ve ilgili kuruluşları arasındaki ilişkinin idari vesayet olması nedeniyle bu ilişkinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemeyeceğine hükmetmiştir. Bkz. AYM, K. 2023/223. Aynı yönde: AYM, K. 2023/180.

<sup>97</sup> AYM, K. 2022/158. Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/11 (9 Kasım 2023); AYM, K. 2022/138; AYM, K. 2022/158. Anayasa Mahkemesi başka bir kararda konuya ilişkin şu ifadelere yer vermiştir: "Anayasa'da CBK ile kurulmasına imkân tanınan kamu tüzel kişilerine ilişkin teşkilat düzenlemelerinin CBK ile yapılması mümkündür. Diğer yandan kadro ile teşkilat arasında yakın bir ilişki olup kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun teşkilatlanmasından söz edilemeyeceğinden CBK ile kurulan kamu tüzel kişilerinin kadro ihdasları da CBK ile düzenlenebilir." AYM, K. 2023/63. Aynı yönde: AYM, K. 2020/25. Buna karşılık aynı kararda Mahkeme, "...ihdas edilmiş olan bu kadrolarda istihdam edilecek personelin nitelikleri, atanmaları, özlük işleri gibi onların statülerine yönelik hususlar doğrudan idarenin teşkilat yapısı, kuruluş ve görevleri ile ilgili ve onların zorunlu bir unsuru olmayıp aslen ve esasen Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu hizmeti görevlilerinin hukukunu ilgilendiren, başka bir deyişle personel rejimine ilişkin meseleler olduğundan Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konular kapsamında kalmamaktadır." şeklinde bir gerekçe sunmuştur.

<sup>98</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/51 (22 Mart 2023). Aynı yönde kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2024/28 (1 Şubat 2024); AYM, K. 2023/223; AYM, K. 2023/11; AYM, K. 2023/149.

hakkındadır. <sup>99</sup> Mahkeme bu kararında; kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardan olduğunu hatırlatarak, *"Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin hangi hizmet alanında faaliyet göstereceğine, hukuki statüsüne, teşkilat yapısına, görev ve yetkilerine yönelik düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkündür. Anılan Kurumun münhasıran kanunla düzenleneceğine dair bir anayasal hüküm de olmadığından, dava konusu diğer kurallarda öngörülen hususların da Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca CBK ile düzenlenmesinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır."* gerekçesine yer vermiştir. Mahkeme, bu gerekçeye dayanarak kamu tüzel kişiliğini haiz Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kuruluşunun kanunla yapılmamasının Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığına hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi, son olarak 8 sayılı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin <sup>100</sup> 6. maddesinde yer alan *"Yüksek Askerî Şûranın sekretarya hizmetlerini Cumhurbaşkanınca belirlenecek merci yürütür."* şeklindeki düzenleme hakkında verdiği kararda ise Yüksek Askerî Şûra'nın (YAŞ) sekretarya hizmetlerini yürütecek merciin Cumhurbaşkanınca belirlenmesini öngören kuralın, Anayasa'nın ikinci kısım birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kapsamında olmadığını vurgulayarak şu tespitlerde bulunmuştur:

*"YAŞ, herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına dâhil değildir. Dolayısıyla YAŞ'ın görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında öngörülen "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" şeklindeki kural kapsamında olmadığı gibi Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konulardan da değildir. YAŞ'ın kuruluşu, üye yapısı ve görevleri gözönünde bulundurulduğunda görev, yetki ve çalışma usulünün CBK ile düzenlenmesinin Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisi kapsamında kaldığı anlaşılmaktadır.*

*... Kuralla herhangi bir idari yapının kurulması ya da görev ve yetkilerinin düzenlenmesi söz konusu olmayıp YAŞ'ın sekretarya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi konusunda Cumhurbaşkanı'na yetki verilmektedir. Kuralla göre Cumhurbaşkanı, mevcut idari yapılanma içinde faaliyet gösteren bir birimi YAŞ'ın sekretarya hizmetlerini yürütmesi amacıyla görevlendirecektir. Dolayısıyla YAŞ'ın sekretarya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi, Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan değildir."*

Anayasa Mahkemesi, 8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ndeki iptal istemine konu olan YAŞ'ın sekretarya hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak merciin Cumhurbaşkanınca belirlenmesine ilişkin kuralın, Anayasa'nın idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini öngören 123. maddesi kapsamında olmadığı görüşündedir. Buna karşılık Mahkeme; Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurulu, Sanayileşme İcra Komitesi, Fiyat İstikrarı Komitesi ve Ekonomi Koordinasyon Kurulu hakkında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde doğrudan kamu tüzel kişiliği bulunmayan bir idari birimin görev ve yetkilerinin belirlenmesi söz konusu olduğundan bu düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesi, YAŞ'ın kuruluşu, üye yapısı ve görevleri dikkate alındığında YAŞ'a ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisi kapsamında olduğunu ifade etmiştir. Bu noktada Şûra'nın; Başkent'te kurulmuş olması, tüzel kişiliğinin bulunmaması, üyelerinin

<sup>99</sup> AYM, K. 2023/63.

<sup>100</sup> Bkz. Resmî Gazete 30479 (15 Temmuz 2018).

Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar, Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanları olması ve kararlarının Cumhurbaşkanının onayıyla tekemmül edeceği hususları birlikte düşünüldüğünde yürütme organının bünyesinde ve fakat idarenin dışında kalan, merkeze yardımcı bir yapı olduğunu söylemek mümkündür. Böylelikle YAŞ hakkındaki düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının kurulması kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasında hukuken bir engel olmadığı sonucuna varılır. Diğer yandan belirtmek gerekir ki, burada önemli olan Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı ya da bir bakanlık teşkilatı içinde yer almayan bir birimi YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerinin yürütülmesini sağlamakla görevlendiremeyecek olmasıdır. Zira böyle bir görevlendirmenin gerçekleşmesi, Anayasa'nın, idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini öngören 123. maddesine aykırı olacaktır.

## 2. Yürütmenin kanunları ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerini uygulama görevi

### a. İkincil nitelikte bir görev olarak yürütme

Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceğine ilişkin kural, yürütme görevi söz konusu olduğunda bu görevin hem Anayasa'ya hem kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gerektirir. Yürütme görevinin Anayasa'ya uygun olarak yerine getirilmesine ilişkin açıklamalara daha önceki başlıklar altında yer verilmişti. Yürütme görevinin bir diğer yerine getirilme şekli ise bu görevin Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca kanunlara uygun olarak yerine getirilmesidir. Burada yürütme görevinin 2017 değişikliklerinden sonra artık Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine de uygun şekilde yerine getirilmesi gereken bir görev haline geldiği gözden kaçmamalıdır. Diğer yandan Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında ise Cumhurbaşkanının, Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemede ilk olarak Cumhurbaşkanına Anayasa'yla verilen görevler ile kanunlarla verilen görevler ayrımı yapıldığı görülür. Cumhurbaşkanına Anayasa'yla verilen görevlere ilişkin daha önce yapılan açıklamalara ek olarak herhangi bir açıklama yapmaya gerek olmasa da Cumhurbaşkanına kanunla verilen görevler bakımından; bu görevlerin ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı<sup>101</sup> nitelikte olması nedeniyle Cumhurbaşkanının yalnızca kanunlarla değil Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri de yerine getireceğinin mezkûr fıkra da belirtilmesi gerektiği vurgulanmalıdır.

Diğer yandan; Anayasa'nın 104. maddesinin 18. fıkrasında Cumhurbaşkanının, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmiştir. Ne var ki, Anayasa'nın 124. maddesinde ise Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının sadece kanunları değil aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de uygulamak görevi vardır. Nitekim bu yönde bir düzenleme 102 sayılı Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin<sup>102</sup> 10. maddesinde mevcuttur. Madde şu şekildedir: “*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.*”<sup>103</sup> Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı, mezkûr Cumhurbaşkanlığı

<sup>101</sup> Güran, yasama organının “yapıcı”, yürütme organının ise “tamamlayıcı” nitelikte kural koyma yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Bkz. Sait Güran, *İfade Hürriyeti Üzerinde İdarenin Yetkileri* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1337, Cezaevi Matbaası, 1969), 408.

<sup>102</sup> Bkz. *Resmî Gazete* 31861 (9 Haziran 2022).

<sup>103</sup> Benzer bir düzenleme 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesinde de bulunmaktadır: “*Hizmet birimleri ile bu*

kararnamesinin uygulanmasını yönetmelik çıkararak sağlamakla görevlidir. Gerçekten de Cumhurbaşkanının bir kanunu ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulamak ya da kendisine kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilen bir görevi, yani yürütme görevini yerine getirmek istediğinde bunu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değil; ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisine dayanarak yönetmelik, Cumhurbaşkanı kararı yahut genelge gibi idari işlemlerle yapması gerekir.

Cumhurbaşkanının, 124. madde uyarınca sadece kanunların değil aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilecek olmasının bir gereği ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin doğurduğu bir sonuç olarak Anayasa'nın 8. maddesi ile 104. maddesinin 18. ve son fıkralarında da bu yönde değişikliklerin yapılması gerekir. Böylece Anayasa'da yürütme görevinin kanunların yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine de uygun olarak yerine getirilen bir görev olduğu vurgusunun söz konusu değişikliklerle güçlendirilmesi sağlanmış olur.

Diğer yandan yürütmenin 2017 Anayasa değişikliklerinden önce de sahip olduğu “görev” niteliği, bir yönüyle, kanuna dayalı ve kanunun uygulanmasına ilişkin ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisini ifade etmektedir. Bu bağlamda 2017 anayasa değişikliklerinin ardından örneğin; Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasında kullanılan “yürütme görevi” ifadesinin<sup>104</sup>, esasında, kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasına yönelik bir göreve işaret ettiği kabul edilmelidir. Önemle belirtmek gerekir ki; yürütme görevi bu yönüyle idare tarafından, idari işlemlerle ve idari fonksiyon kapsamında yerine getirilen bir görev olarak karşımıza çıkar. Öyleyse kanunlarda yer alan ve bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği yönündeki kuralların incelenmesi gerekir. Örneğin; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 9 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK<sup>105</sup> ile değişik 33. maddesinin 2. fıkrası şu şekildedir: “*Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir.*” Bu düzenlemenin Resmî Gazete'de yayımlanmasından bir gün sonra 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de 2 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yayımlanmıştır. Belirtmek gerekir ki; 703 sayılı KHK, anayasa değişikliklerine uyum amacıyla çıkarılan bir KHK olup 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de yeni hükümet sisteminin ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden biridir. Bu nedenle örnekteki durumun mazur görülerek hukuki açıdan herhangi bir sorun teşkil etmediği kabul edilebilirse de normal şartlarda kanun koyucunun Cumhurbaşkanını herhangi bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaya zorlayacak, yani Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıp çıkarmama konusunda sahip olduğu takdir yetkisini kaldırarak şekilde bir yasal düzenleme yapmasının Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasıyla bağdaşmayacağı da açıktır.<sup>106</sup> Zira kanun koyucu, Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yönünde bir görev ya da talimat veremez. Kanun koyucu ancak “idare”ye bir görev verebilir. Bu ise Cumhurbaşkanının, yalnızca, yürütme organı değil idare vasfıyla hareket ettiğinde, yani yürütme işlemleri değil idari işlemler tesis ettiğinde, diğer bir ifadeyle idari fonksiyon ifa ettiğinde mümkün olabilir. Dolayısıyla bu durumlarda Cumhurbaşkanının

---

*birimlerin çalışma usul ve esasları, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.*”

<sup>104</sup> 125. maddenin 4. fıkrası şu şekildedir: “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.*”

<sup>105</sup> Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete* 30473 (9 Temmuz 2018), Kararname No. 703.

<sup>106</sup> Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 157.

yürütme “yetkisi” kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi değil; yürütme “görevi” kapsamında idari işlem tesis etmesi gerekir.

Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliklerinden önce 5018 sayılı Kanun’a<sup>107</sup> 2015 yılında eklenen bir hükümle<sup>108</sup>, Cumhurbaşkanına Anayasa’nın mülga 107. maddesindeki konuların<sup>109</sup> dışında da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle<sup>110</sup> düzenleme yapma yetkisi tanınmıştı. Kanun’un 24. maddesine eklenen son fıkra şu şekildeydi: “*Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir ve uygulanır.*” Düzenlemenin Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın mülga 107. maddesi bakımından yaptığı incelemede yasal düzenlemenin Anayasaya aykırılık içermediği sonucuna şu gerekçelerle varmıştır: “*Anayasa’nın 107. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır.*

*... Anayasa’nın 107. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin düzenleme yetkisi aslî bir yetki olarak Cumhurbaşkanlığına tanınmış ise de bu hüküm, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına verilen görevler kapsamında TBMM tarafından Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucunun, Cumhurbaşkanının görev alanına giren konularla ilgili yukarıda belirtilen çerçevede Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi tanıması Anayasa’nın 107. maddesine aykırı olmaz.”<sup>111</sup>*

Kanun koyucu, 5018 sayılı Kanun’da yapmış olduğu değişiklikle Anayasa’nın 107. maddesine ek olarak Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödeneklerin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesini ve uygulanmasını öngörmüştür. Kanun koyucunun bu tasarrufuna konu ödenek belirleme ve uygulama faaliyetinin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemleriyle aynı kapsamda ve dolayısıyla Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmesi gereken bir konu olduğu; bu nedenle de herhangi bir hukuka aykırılık içermediği söylenebilir. Kaldı ki; mülga 107. maddede yalnızca belirli konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği hususu yer almamıştır. Bu durumda yasama organının yasama yetkisinin genelliği doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödeneklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi ve uygulanmasına yönelik yapmış olduğu yasal düzenlemenin Anayasa’ya aykırı yanı bulunmadığına işaret edilmelidir. Bununla birlikte bu noktada asıl vurgulanması gereken; 2017 değişikliklerinden önce anayasa koyucunun Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenleme konusunda genel bir “yetki” değil belirli bir konuda düzenleme “görevi” vermiş olmasıdır. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı, mülga 107. maddede belirtilen konuları düzenlemekle görevlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak, 2017 değişikliklerinden sonraki dönemde olduğu gibi bir yetki olsaydı; yani anayasa koyucu, Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıp çıkarmama konusunda bir takdir yetkisi tanımış olsaydı kanun koyucunun belirli konuların Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesine yönelik yaptığı yasal düzenlemelerin Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiği savunulabilirdi. Bu noktada ifade edilmelidir ki; Cumhurbaşkanına hem anayasayla hem de kanunlarla görev verilebilecekken yalnızca anayasayla aslî ve genel nitelikte bir yetki tanınması

<sup>107</sup> Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Resmî Gazete* 25326 (24 Aralık 2003).

<sup>108</sup> Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete* 29327 (15 Nisan 2015), Kanun No. 6639, md. 39

<sup>109</sup> Mülga 107. madde şu şekildeydi: “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*”

<sup>110</sup> Mülga 107. maddede düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında bkz. Salih Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65 (Eylül 2016), 937-966.

<sup>111</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2017/8 (18 Ocak 2017).



söz konusu olabilir. Zira aslî ve genel nitelikte düzenleme yapma gücü ancak anayasa koyucunun iradesiyle elde edilebilir.

### **b. İkincil nitelikteki yürütme görevi ve yürütmenin idari işlemleri**

Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasındaki “Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” cümlesi içerisinde kullanılan “yürütme görevi” ifadesi de, hem Anayasa'nın “İdare” başlığı altında yer alması hem de idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimine ilişkin olması nedeniyle idari fonksiyonu ilgilendirir. Gerçekten de “kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilen” bir görev ancak “idare” tarafından, ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki bir yetki kullanılarak yerine getirilebilir. Burada konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sunması adına 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesine yer vermek isabetli olur. Bu maddede Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasındaki düzenlemeye çok benzeyen ve bunun yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin işlevini daha isabetli şekilde tespit eden önemli bir düzenleme mevcuttur: “İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.” Maddedeki yürütme görevinin hem kanunlarda hem de, Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasından farklı olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesine dair yapılan vurgu, yürütmenin yalnızca kanunlara değil Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine de dayanılarak ifa edilen bir görev olduğunu ortaya koyar. Bu durumda yürütme görevinin, idareye kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tarafından verilen, idari fonksiyonun yerine getirilmesine yönelik bir görev olabileceği ve bu görevin de idarece ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisi kullanılarak yerine getirilebileceği ortaya çıkar. Buna karşılık daha önce de ifade edildiği üzere anayasa koyucu tarafından Anayasa'nın 104/9., 106/11., 108/3. ve 118/6. maddelerinde olduğu gibi doğrudan Cumhurbaşkanına verilen görevler ise yine aslî ve genel nitelikteki düzenleme yetkisine istinaden çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yerine getirilir.<sup>112</sup> Dolayısıyla yürütme, bir görev olduğunda; ya Anayasal bir görev olarak Cumhurbaşkanı tarafından aslî ve genel düzenleme yetkisine dayanılarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ya da Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisine istinaden idari işlemlerle yerine getirilen bir devlet faaliyeti olarak karşımıza çıkar.

Burada vurgulanması gereken bir diğer husus; idarenin düzenleme yetkisini kullanırken bu yetkinin aslî nitelik taşımamasını engelleyecek şekilde araya giren iradenin<sup>113</sup>, idarenin düzenleme yetkisinin aynı zamanda genel bir yetki olmasını da engellediğidir. Zira idari işlemin kanunla arasındaki ilişkide, idari işlemin dayanağını oluşturan ve uygulanmasını sağlamak üzere idari işlemin tesis edildiği yasal düzenleme, öncelikle idarenin düzenleme yetkisinin ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikte olmasını sağlar. Ayrıca yasama organının söz konusu iradesi, idarenin düzenleme yetkisinin ancak

<sup>112</sup> Anayasa Mahkemesi de 2022 yılında verdiği bir kararda; “Anayasa’da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemen konularda yasamanın aslîliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır.” tespitini yaparken, esasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin türev, ikincil ve bağlı nitelikteki düzenleme yetkisinin istisnasını teşkil eden aslî nitelikteki yetkiye dayalı işlemler olduğuna işaret etmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/99 (8 Eylül 2022).

<sup>113</sup> Bu irade, yasama organının ya da, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından, Cumhurbaşkanının ortaya koyduğu irade olabilir.

kanunun çizdiği sınırlar içerisinde kullanılabilir olması nedeniyle genel nitelik taşımasının önündeki engel olarak ortaya çıkar.<sup>114</sup>

Yürütmenin işlemlerinin işlevi, niteliği ya da konusunun yanında önem arz eden bir diğer husus ise yargısal denetimleridir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken Cumhurbaşkanı kararlarının, Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlerin ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından yapılır. Gerçekten de aslı düzenleme yetkisine dayanılarak tesis edilen bir işlemin yargısal denetiminin ancak anayasaya uygunluk denetimi olabileceği ve bu nedenle bu denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılabileceği açıktır. Buna karşılık ikincil, türev, bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisi doğrultusunda tesis edilen idari işlemler ise ancak idari yargı mercileri tarafından yapılacak kanunilik denetimine tâbi olabilir. Söz konusu denetimin idari yargı yerleri tarafından yapılacak olması, anayasa yargısı ile idari yargı arasındaki farkı ortaya koyması bakımından da önem arz eder.

Cumhurbaşkanının kanunlardan ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden kaynaklanan yürütme görevi kapsamında tesis ettiği işlemlerin; yönetmelik, Cumhurbaşkanı kararı ya da genelge, vb. olabileceği; Anayasa'dan kaynaklanan yürütme görevine ilişkin konularda ise Anayasa'nın açık hükmü gereği yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması gerektiğine işaret edilmişti. Cumhurbaşkanının kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmaması gerekliliği bakımından 93 sayılı Sulama Birlikleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin <sup>115</sup> üzerinde durmak gerekir. Zira söz konusu Kararname'nin 1. maddesinde Kararname'nin amacının; 8 Mart 2011 tarih ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'na tâbi olarak faaliyetlerini yürütmekte olan sulama birliklerinin belirlenmesi olduğu belirtilmiştir. 2. maddede ise *"6172 sayılı Kanun hükümlerine istinaden faaliyette bulunan sulama birlikleri ekli (1) sayılı Cetvelde gösterilmiştir."* cümlesi yer almıştır. Her ne kadar 6172 sayılı Kanun'da doğrudan Cumhurbaşkanına verilen bir görev bulunmasa da Cumhurbaşkanının 93 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aslî bir düzenleme yaptığını söylemek isabetli olmaz. Zira 93 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6172 sayılı Kanun'la ilişkisi açıktır. Bu sebeple mezkûr Kararname, gerek kanunla ilişkisi gerekse kararnameyi çıkaran organ itibarıyla Anayasa'nın mülga 115. maddesinde<sup>116</sup> düzenlenen ve parlamenter sistemde yürütmenin diğer kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu tarafından tesis edilebilecek bir düzenleyici işlem olan tüzüklere benzemektedir. Gerçekten de tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Bu kapsamda ilk olarak 93 sayılı Kararname'nin yürütme organı tarafından 6172 sayılı Kanun'un uygulanmasını göstermek üzere çıkarıldığı ortaya konulmalıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel özellikleri ve bu kapsamda yürütme organının tüzük çıkarma yetkisinin kaldırılmış olması göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanının, yürütme görevi kapsamına giren bu konuyu kararname çıkararak değil; ancak yönetmelikle ya da Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe koymasının daha isabetli olacağını ifade etmek gerekir.

<sup>114</sup> İfade etmek gerekir ki bu durum, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari işlemler arasındaki ilişki bakımından da geçerlidir.

<sup>115</sup> Bkz. *Resmî Gazete* 31755 (19 Şubat 2022).

<sup>116</sup> Mülga 115. madde şu şekildeydi: *"Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır."*

## II. Yürütmenin Yasama Fonksiyonu Kapsamındaki İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Aslı nitelikteki yetkiye istinaden genel, soyut ve objektif kurallar konularak yerine getirilen yasama fonksiyonu, yasama organının şekli anlamda kanun çıkarmak suretiyle somutlaştırdığı bir devlet faaliyetidir.<sup>117</sup> Yürütmenin en önemli işlevlerinden biri ise kanunların uygulanmasını sağlamaktır. Diğer yandan yasamanın düzenleme alanıyla yürütmenin düzenleme alanının birbirinden açık ve net bir şekilde ayrılmasını sağlayacak bir ölçüt mevcut olmadığı gibi bu iki alanın sınırları değişkenlik de arz edebilmektedir.<sup>118</sup> Yasama ve yürütme yetkisinin sınırlarının anayasa metinlerinde ya da anayasal sistemlerde kesin bir şekilde tespiti mümkün olmadığından devlet faaliyetlerinin gereği gibi yerine getirilmesinin ancak yasama ve yürütme yetkisinin birlikte, ahenkli ve dengeli bir şekilde kullanılmasıyla gerçekleşebileceği ifade edilmiştir.<sup>119</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise, daha önce ifade edildiği üzere, yasama organı tarafından çıkarılan şekli bir kanunun bulunmadığı bir alanda Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki sınırlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından aslı ve genel düzenleme yetkisine dayanılarak tesis edilen işlemlerdir. Yasama fonksiyonunun, en kısa tanımıyla, ilk elden yani aslı nitelikte kurallar konulması olduğu dikkate alındığında; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin maddi anlamda yasama fonksiyonuna dahil olan ve şekli bir kanunun bulunmadığı durumlarda kanun gücünü taşıyan genel, soyut ve objektif nitelikte işlemler olarak tesis edildiğini söylemek mümkündür.<sup>120</sup> Bu konuda; *"Anayasa Mahkemesi bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez."* hükmünü içeren Anayasa'nın 153. maddesinin 2. fıkrası dikkat çekicidir. Anayasa koyucu, bu düzenlemede Anayasa Mahkemesinin bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kısmen veya tamamen iptaline hükmederken kanun koyucu gibi hareket edemeyeceğini vurgularken, esasında, Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarırken kanun koyucu gibi hareket ettiğine işaret etmiştir. Aksi takdirde 153. maddenin 2. fıkrasındaki düzenlemede; kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kısmen veya tamamen iptal eden Anayasa Mahkemesinin "kanun koyucu ya da yürütme organı" gibi hareket edemeyeceğine ilişkin bir ifadenin yer alması gerekirdi. Diğer yandan maddi anlamda yasama fonksiyonuna dahil sayılabilecek bir işlem olması, elbette Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanun hükmünde yapmaz. Zira kanunlarda değişiklik yapma gücüne sahip olmayan ve dahası aynı konuda bir kanun çıktığında hükümsüz kalacak bir düzenlemenin kanun hükmünde olamayacağı açıktır. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında da, yasama yetkisinin asıl sahibi olarak kanun koyucunun iradesinin üstünlüğüne, tıpkı Anayasa'nın "Başlangıç" kısmında yer alan "üstünlük Anayasa ve kanunlardadır" ifadesinde olduğu gibi, net bir şekilde dikkat çekilmiştir. Yasama organı, takdir yetkisini kullanıp Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda bir düzenleme yapmak istediğinde ya da henüz Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmemiş bir konuda düzenleme yaparak o alanı yürütme organına kapatmayı tercih ettiğinde bu üstünlüğünü tartışmasız bir şekilde ortaya koymuş olur.

Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin maddi bakımdan yasama fonksiyonuna dahil olduğu düşüncesi, kanun koyucunun iradesini henüz ortaya koymadığı bir alanda Cumhurbaşkanının aslı bir yetki kullanarak belirli anayasal sınırlar dahilinde de olsa genel düzenleme

<sup>117</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 893, 895; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 207-208.

<sup>118</sup> Lutfi Duran, "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırı", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 30/3-4 (1964), 477.

<sup>119</sup> Bkz. Paul Louis-Lucas, La loi, Recueil Dalloz, 7 Octobre 1964, 32 e Cahier, Chronique, XXIX, p. 197 – 204'ten aktaran: Duran, "İdare Alanının", 477.

<sup>120</sup> Eren, "Anayasa Mahkemesinin", 68; Kanadoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", 642.

yetkisine dayanarak işlem tesis etmesiyle alakalıdır. Zira yasama fonksiyonunun diğer bir belirleyici özelliği, bu fonksiyonun genel nitelikte bir yetkinin kullanılmasıyla ifa ediliyor olmasıdır.<sup>121</sup>

Anayasa Mahkemesinin 2010 yılında verdiği bir kararda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin maddi anlamda yasama fonksiyonu kapsamında kabul edilebileceği görüşüne dayanak oluşturabilecek mahiyette önemli bir tespitte bulunulmuştur: “Kuvvetler ayrılığı ilkesi, sadece yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin ayrı organlara verilmesini değil, bazen tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülebilmesini de içerebilir.”<sup>122</sup> Bu tespit doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir uygulanma biçimini oluşturacak şekilde; yasama fonksiyonunun belli sınır ve koşullar çerçevesinde yürütme organı tarafından da kullanılabilmesinin bir örneğini teşkil ettiğini söylemek mümkündür. Bu husus, Anayasa Mahkemesinin ifadesiyle; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yasama kuvvetinin anayasa koyucu tarafından kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yasama ve yürütme organları arasında “bölüşürülmesinin” bir sonucu olarak görülmesini sağlayabilir.

Diğer yandan konuya ilişkin olarak Anayasa'nın 124. maddesine de dikkat çekilmelidir. Bu madde uyarınca Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yürütme görevi kapsamında kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamaya yönelik yönetmelikler çıkarabileceklerdir. Burada ilk olarak vurgulanmalıdır ki; 124. madde uyarınca yönetmelik çıkarma yetkisini haiz organ, makam ya da tüzel kişiler, aslı ve genel nitelikteki yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulan düzenlemelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin bir görev olarak yürütme görevini yerine getirmektedir. Bu nedenle yönetmelikler bakımından; “uygulanması sağlanacak” bir diğer aslı norm olması nedeniyle de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla aynı noktada olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme tarafından yasama fonksiyonu kapsamında çıkarılan işlemler olması, bu işlemlerin aslı ve genel nitelikte yetkiye dayanılarak çıkarılmasıyla alakalıdır. Diğer bir ifadeyle Anayasa'nın 153. maddesinde olduğu gibi 124. maddesinde de kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin birlikte zikredilmesi, bir yandan idari fonksiyonun ifası aşamasında kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, idarece uygulanması gereken aslı norm olarak eş düzeyde olduğunu, diğer yandan ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'ya uygun şekilde yürürlükte olduğu sürece yasama fonksiyonuna dahil işlemler olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte tekraren belirtmek gerekir ki; Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlarda değişiklik yapılamayacağı gibi yasama yetkisinin asıl sahibi olan TBMM de, aynı konuda kanun çıkararak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz bırakabilme güç ve imtiyazına, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi özel olarak öngörülen konular hariç, her zaman sahiptir.

Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrası<sup>123</sup> uyarınca olağanüstü hal dönemlerinde, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve Anayasa'nın 104. maddesindeki sınırlamalara tâbi olmaksızın çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Anayasa'daki açık düzenleme gereği kanun hükmündedir.<sup>124</sup> Kanun hükmündeki bu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapılması ya da kanunların ilgası mümkündür. Ne var ki Resmî Gazete'de yayımlanıp aynı gün TBMM'ye sunulması gereken bu

<sup>121</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 300.

<sup>122</sup> Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2010/87 (7 Temmuz 2010).

<sup>123</sup> 119. maddenin 6. fıkrası şu şekildedir: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”

<sup>124</sup> Duran, yürütme organının olağan üstü dönemlerde kullanacağı düzenlenme yetkisinin “özerk” ve “yasama”dan öte “anayasa yapıcı” güce ulaştığını vurgulamıştır. Bkz. Duran, “Düzenleme Yetkisi”, 37.

kararnameler, Anayasa'nın 119. maddesinin 7. fıkrası<sup>125</sup> uyarınca üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanmadığı takdirde yürürlükten kalkacaktır. O halde Cumhurbaşkanının olağan dönemlerde çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin; olağanüstü hallerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak kanunlarda değişiklik yapma gücünü haiz olmadığını ve TBMM'nin onayına sunulması gerekmediğini; bununla birlikte olağanüstü hal dönemlerindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle benzer şekilde aslî ve genel nitelikte bir düzenleme olması cihetiyle yasama fonksiyonuna ilişkin bir işlem olduğunu söylemek yanlış olmaz. Buna karşılık olağanüstü hal dönemlerinde çıkarılan kanun hükmündeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Cumhurbaşkanına kanunlarda değişiklik yapma ya da kanunları ilga etme imkânı tanıyan ve TBMM'nin onayına sunulan yasama fonksiyonuna ilişkin işlemlerdir. Belirtmek gerekir ki; olağanüstü hal dönemlerinde çıkarılan bu kararnamelerle kanunların tamamen ya da kısmen yürürlükten kaldırılması ve TBMM'nin de onayına sunulan bu kararnameleri reddetme durumu ortaya çıkabilir. Bu ihtimalde yürürlükten kaldırılan yasal düzenlemeler yasama organının yeni bir iradesi olmaksızın kendiliğinden yürürlüğe giremeyeceğinden, TBMM'nin ortaya çıkan hukuki boşluğu doldurmak adına ivedilikle harekete geçmesi gerekecektir.

### Sonuç

2017 anayasa değişiklikleriyle beraber yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği en önemli yenilik, yürütme organının artık olağan dönemde aslî ve genel nitelikte düzenleme yapabiliyor olmasıdır. Söz konusu değişikliklerle Anayasa'nın 8. maddesinde yürütmenin yetki ve görev niteliğine ilişkin bir değişiklik olmamakla beraber 104. maddenin 17. fıkrasında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmenin "yetki" niteliğinin, yani yürütmenin kanundan bağımsız, kanunun türevi ya da tamamlayıcısı niteliğinde olmayan aslî düzenleme yapma yetkisinin tezahürü mahiyetinde işlemler tesis edebilme gücünün somutlaşması anlamına gelir. Belirtmek gerekir ki; olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, herhangi bir kanuna dayanmayan ve bir kanunun uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılmayan; buna ek olarak da olağan dönemlerde TBMM'nin onayına sunulmadan tesis edilen tek yürütme işlemidir. Diğer bir ifadeyle; 2017 Anayasa değişikliğinden önce yürütmenin olağan dönemlerdeki türev, ikincil, bağılı ve tamamlayıcı nitelikteki düzenleme yetkisinin istisnasını yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerine ilişkin çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi oluşturmaktayken, 2017 değişikliklerinden sonra Anayasa'nın 104. maddesi başta olmak üzere ilgili diğer maddeleri uyarınca çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmeye aslî ve genel nitelikte düzenleme yapma imkânı ve gücü kazandırmıştır. Böylelikle yürütmenin; kanunların ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasına yönelik bir "görev" olmasının yanı sıra kanunla düzenlenmemiş bir alanda ya da bir kanunun uygulanması işlevinden ayrı şekilde doğrudan aslî nitelikte işlemler tesis edilerek kullanılan bir "yetki" olma vasfı güçlendirilmiştir.

Diğer yandan 2017 değişiklikleriyle; en bariz özelliği yasama ve yürütmenin sert bir şekilde ayrılması olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu özelliğinin aksine yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmak suretiyle yasama yetkisinin aslîlik ve genellik özelliklerini taşıyan işlemler tesis etme imkânı verilmiştir. Dahası, bu değişikliklerle yürütme organına, her ne kadar kanunlarda değişiklik yapma gücüne sahip olmasa da, kanunla düzenlenmemiş bir alanda kanun koyucu gibi hareket ederek yasama fonksiyonu kapsamında sayılabilecek işlemler tesis etme gücü kazandırılmıştır. 2017

<sup>125</sup> 119. maddenin 7. fıkrası şu şekildedir: "Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar."

değişiklikleriyle yetki niteliği kuvvetlendirilen yürütme organının tesis edeceği bu işlemler; yürütme yetkisinin aslîliğinin yanı sıra “yürütme yetkisinin genelliği” ve “yürütme yetkisinin devredilmezliği” ilkeleri doğrultusunda yürürlüğe konulan işlemler olacaktır. Bunun sonucunda ise yürütmenin, sahip olduğu güç ve yaptığı düzenlemelerin hukuki etkisi bakımından yasamaya yaklaşması/benzemesi sağlanmıştır. Ancak bu yaklaşma ve benzeme durumu; yasama yetkisinin asıl sahibi olan yasama organına Anayasa’da sayılan belli konular hariç Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hükümsüz bırakma yetkisi tanınmak suretiyle ve ancak yasama organının izin verdiği ölçüde gerçekleşebilecek şekilde tasarlanmıştır. Bununla beraber belirtmek gerekir ki; 2017 değişikliklerinden sonra gerçekleşen bu yürütmenin yasamaya yaklaşması/benzemesi durumu, yürütmenin belirli koşullar dahilinde de olsa yasamadan bağımsız ve aslî yetki kullanan bir devlet organı olma vasfının güçlenmesini de beraberinde getirmiştir. Yürütmenin organ olma vasfının güçlenmesi sonucunda “yürütme ve idare” ayrımı daha anlamlı ve somut bir hâl almıştır. Bu daha anlamlı ve somut hâl ise Anayasa’nın çeşitli maddelerinde “yürütme organı ve idare makamı” şeklinde vurgulanan ayrımın yanı sıra “yürütme işlemi ve idari işlem” ayrımının da daha belirgin bir noktaya gelmesini temin etmiştir.

Bu noktada yeni anayasa çalışmaları kapsamında; Anayasa’nın 104/18. maddesinde değişiklik yapılarak Cumhurbaşkanının, kanunların yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarabileceği hususu 104. maddeye eklenmelidir. Bu yönde bir değişiklik, Anayasa’nın 104/18. maddesiyle 124. maddesi arasındaki uyumun sağlanması bakımından önemlidir. Buna ilaveten; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde yapılan değişiklikle aynı doğrultuda, Anayasa’nın 125. maddesinin 4. fıkrasında da değişikliğe gidilmelidir. Böylelikle idari yargı denetiminin kapsamı anayasa koyucu tarafından; yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak biçimde yargı kararı verilemeyeceği şeklinde güncellenmelidir.

Anayasa’da; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların (md. 104/9), bakanlıklara ilişkin ilgili maddede (md. 106/11) sayılan konuların, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md. 108/3) ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (md. 118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesinin öngörülmesi ise yasama yetkisinin genelliğine anayasa koyucu tarafından getirilen bir istisna olarak değerlendirilmelidir. Diğer yandan Anayasa’da yer verilen dört konuda münhasır düzenleme yetkisini elinde bulunduran yürütme organı bakımından ilgili konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi, aynı zamanda anayasal bir görev niteliğindedir. Bunun sonucunda yürütme görevinin, anayasa koyucunun yürütme organına belirli konularda aslî nitelikte düzenleme yapmak şeklinde verilen bir görev olma yanının da bulunduğu dikkat çekilmelidir. Son olarak; anayasa koyucunun yukarıda sayılan maddelerdeki düzenlemelerin açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasını öngörmesinin, kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca yaptığı “iş bölümü” kapsamında Cumhurbaşkanına verdiği bir görev olarak ele alınması gerekliliği de vurgulanmalıdır.

## Kaynakça

Açıl, Murat. “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *İstanbul Hukuk Mecmuası* 76/2 (Nisan 2018), 725-756. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2018.76.2.0024>.

Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 16. Baskı, 2023.

Ardıçoğlu, Mehmet Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Ankara Barosu Dergisi* 3 (Ekim 2017), 19-51. <https://doi.org/10.30915/abd.463699>.

Arıkan, Cengiz. *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2011.

Aslan, Volkan. *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi*. İstanbul: On İki Levha, 2020.

Aslan, Volkan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi Ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”. *Anayasa Yargısı* 36/1 (Ağustos 2019), 139–161.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15. Baskı, 2022.

Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Yargısı Dergisi* 39/1 (2019), 241-259.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 9. Baskı, 2023.

Barın, Taylan. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Başgil, Ali Fuad. “Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukuki Rejim”, *Prof. Rektör Cemil Bilsel’e Armağan*. İstanbul: İÜHF Yayınları, 1939, 19-99.

Doğan, Bayram. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/3 (Aralık 2020): 965-1003. <https://doi.org/10.15337/suhfd.715113>.

Duran, Lûtfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

Duran, Lûtfi. “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4/1-3 (1983), 33-42.

Duran, Lûtfi. “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırı”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 30/3-4 (1964), 466-492.

Erdoğan, Mustafa. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi, 8. Baskı, 2014.

Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Ders Notları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

Eren, Abdurrahman. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”. *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 1–72.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye – Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

Güller, Abdülsamet. *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye ve Fransa Mukayesesi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

Güller, Abdülsamet. “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23/3 (Aralık 2021), 943-966. <https://doi.org/10.26745/ahbvuidf.1015455>.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 1. Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Baskı, 2020.

Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*, Cilt 1. Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Baskı, 2019.

- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi, 3. Baskı, 2019.
- Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1965.
- Güran, Sait. *İfade Hürriyeti Üzerinde İdarenin Yetkileri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1337, Cezaevi Matbaası, 1969.
- Kanadoğlu, Korkut. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi". *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2 (Aralık 2018), 637 - 650.
- Kıratlı, Metin. "1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)", *Türk İdare Dergisi* 44/341 (Mart-Nisan 1973), 3-28.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 19. Baskı, 2019.
- Özdemir, Halit Eyüp. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi". *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6 (Nisan 2019), 265-282.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Şirin, Tolga. *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.
- Tanör, Bülent – Yüzbaşıoğlu Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 19. Baskı, 2019.
- Taşdöğen, Salih. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65 (Eylül 2016), 937-966. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000001827](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001827).
- Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 18. Baskı, 2014.
- Tekinsoy, M. Ayhan "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", *Kamu Hukukçuları Platformu Tam Metin Bildiri Kitabı*, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020, 389-413.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*. Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021.
- Ulusoy, Ali D. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme". *Anayasa Yargısı* 37/2 (2020), 31-66.
- Ustabulut, Batuhan. *ABD ve Türkiye'de Yasama ve Yürütme Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Ülgen, Özen. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri". *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1 (Haziran 2018), 3-39.
- Yasin, Melikşah. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri". *Anayasa Yargısı*, 36/1 (2019), 315-333.
- Yeniay, Lokman-Yeniay, Gülден. "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi". *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 105-138.
- Yıldırım, Turan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23/ 2 (Aralık 2017), 13-28.
- Yıldırım, Turan (Ed.). *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2020.



Yılmaz, Halit. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları". *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78 (Mart 2020), 225-263. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2020.78.1.0008>.

Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye 'de Kanun Hükümünde Kararnameler Rejimi*. İstanbul: Beta Yayınları, 1996.