



CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ*

Yrd. Doç. Dr. M. Artuk ARDIÇOĞLU**

Makalenin Geldiği Tarih: 03.06.2017 **Kabul Tarihi:** 13.07.2017

* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

ÖZ

2017 Anayasa değişiklikleri ile anayasal ilkeleri belirlenmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameyi, yürütme organına sosyal, siyasal ve idari alanda düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanı, yasal bir dayanak olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle sosyal ve ekonomik haklar ile idari teşkilat ve işleyişe ilişkin belirli düzenlemeler yapabilecektir. Anayasa ve idare hukuku disiplinlerinin kesişim alanında bulunan bu yeni tür yetkinin kapsam ve sınırları çizilmek durumundadır. Mevcut yapı ve kabuller bir veri oluşturmakla beraber, özgün bir kurum olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnameyi ile düzenlenebilecek konular ve anayasaya uygunlukları, anayasa hükümlerinin bütünlüğü ve yeni siyasal sisteme göre değerlendirilmelidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameyi kurumunun, yürütme organına *münhasır/mahfuz* bir düzenleme alanı yaratmadığı, asli düzenleme yetkisi ile sınırlı olduğu, yasama organının genel düzenleme yetkisinin korunduğu bu çalışmanın temel tezlerinden biridir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı kararnameyi, Cumhurbaşkanlığı işlemleri, 2017 Anayasa değişiklikleri, düzenleme yetkisi, kanuni idare ilkesi, yürütme organı.

PRESIDENTIAL DECREE

ABSTRACT

The constitutional amendments of 2017 have determined the constitutional principles governing the presidential decree which grants the executive the power to regulate in social, political and administrative spheres. The President, who is the sole constituent of the executive branch, will be able to regulate on social and economic rights and on the organisation and functioning of the administration, directly on basis of the power deriving from the Constitution, without any legal basis. The scope and boundaries of this new type of power, lying at the intersection of constitutional and administrative law, must be drawn. Even though existing structures and considerations provide indications, issues to be regulated by a genuine tool such as the presidential decree and their compliance with the Constitution, shall be evaluated in accordance with the constitutional principles as a whole and the new political system. One of the basic argument of this article is that the presidential decree does not create an *exclusive/reserved* regulatory sphere for the executive power, but is limited to primary regulative power as the plenary regulatory power of the legislative is preserved.

Keywords: Presidential decree, Presidential transactions, 2017 constitutional amendments of Turkey, regulatory authority, the principle of legality, executive branch.

I. Genel Değerlendirme

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun^[1], 16.04.2017 tarihinde zorunlu halkoylamasına sunulmuştur^[2]. Yüksek Seçim Kurulu 27.04.2017 tarih ve 663 sayılı kararı ile halkoylamasına ilişkin kesin sonuçları belirlemiş ve ilan etmiştir^[3]. Kesin sonuçlara göre, “evet” oyları geçerli oyların yarısından fazla olduğundan anayasa değişiklikleri kabul edilmiştir.

Söz konusu anayasa değişiklikleri 18 maddeden ibaret olmakla beraber, Anayasanın yetmiş yakın maddesinde değişiklik yapmanın ötesinde Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hükümet sistemini bütünüyle değiştirmiştir^[4]. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak sunulan bu özgün hükümet sistemi; yürütme erkini bir organlar topluluğu olmaktan çıkarmakta ve Cumhurbaşkanlığı makamında yürütme yetkilerini toplamakta, yürütmenin yasamadan doğan bir organ olmasına son vermekte ve yasama yürütme ilişkilerini yeniden tanımlamakta, yürütme organına yüksek yargıda görev yapacak hâkimlerin

[1] RG. 11.02.2017 – 29976.

[2] Kanun bilgileri için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd_durumu?kanun_no=6771

[3] RG. 27.04.2017 – 30050/Mükerrer.

[4] Bu konuda ayrıntılı tartışma ve eleştiriler için bkz: Kemal GÖZLER, **Elveda Anayasa**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017, (ayrıca kitapta yer alan makalelerin önemli bir bölümüne <http://www.anayasa.gen.tr/> adresinden de ulaşılabilir); İbrahim KABOĞLU, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (10 Aralık 2016), **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 2; Selin ESEN, 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 2; Levent GÖNENÇ, 2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar, **Birikim Dergisi**, Sayı: 335.

belirlenmesi^[5] ve genel olarak yargının yönetimi konusunda karar verecek makamda yer alacak üyeleri belirleme^[6] yetkisi tanımaktadır.

Mevcut siyasal sistem ile, kabul edilmiş ancak henüz işler hale gelmemiş olan sistem arasındaki temel fark, parlamentodan neşet eden, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmesi ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanmasıdır. Genel esas olarak bu durum şu anayasal hükümde yer almıştır: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanını tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (m. 8).

Yeni sistemde, her ne kadar 8 inci maddede yürütmenin “yetki ve görev” oluşu korunmuş olsa da, 104 üncü maddede “görev” kısmı düşmekte ve “yürütme yetkisinin” Cumhurbaşkanını tarafından kullanılacağı düzenlemesine yer verilmektedir.

[5] Anayasa Mahkemesinin kuruluşunu düzenleyen Anayasa m. 146 da Cumhurbaşkanının gösterilen kat adaylar arasından ve doğrudan üye seçme ve atama yetkisi konusunda esaslı bir değişiklik yapılmamış görünmektedir. Sadece Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kaldırılmasına bağlı olarak buralardan seçilen birer üye eksiltilmiş ve üye sayısı onyediden, onbeşe düşürülmüştür ki bu üyeler Cumhurbaşkanını tarafından üç kat aday arasından seçilmekteydiler. İlk bakışta Cumhurbaşkanının üye kompozisyonunu belirlemedeki rolü oransal olarak onyedide ondörtten, onbeşte onikiye düşmektedir. Danıştayı düzenleyen Anayasa m. 155 te ise üyeleri seçecek organlar ve oranlarında bir değişiklik yapılmamış, Hâkimler ve Savcılar Kurulunun dörtte üçünü, Cumhurbaşkanının da dörtte birini seçme yetkisi korunmuştur. Ancak bu oranların korunması veya görelilik olarak düşmesinden ziyade önemli olan, Cumhurbaşkanının yürütme içindeki rolünün değişmesine bağlı olarak yaratacağı sonuçtur. Parlamenter sistemde yürütme görev ve yetkisi asıl olarak Bakanlar Kuruluna ait olduğundan, yürütmenin esas olarak tarafsız ve sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanına yüksek yargıda bu tür atama yapma yetkisi verilmesi siyasal sisteminin esasına aykırı görülmebilirse de, yürütme görev ve yetkisini tek başına icra eden Cumhurbaşkanının yargı alanındaki bu yetkisi için aynı değerlendirmeler yapılamayacaktır. Kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı demokratik sistemlerde, yasama – yürütme ilişkileri çeşitli biçimlerde kurgulanabilmekte ise de, bağımsız ve tarafsız olma niteliği özel önem taşıyan yargı erkinin oluşumunda yürütmeye tek başına kullanabileceği bu kapsamda bir yetki tanınmamaktadır.

[6] Yeni adıyla Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşacaktır. Anılan Kurulun doğal üyeleri olan Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarını Cumhurbaşkanı atayacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı adli ve idari yargı hâkimleri arasından dört üye daha seçecektir. Geri kalan yedi üye ise Anayasada nitelikleri belirlenmiş kişiler arasından Anayasada belirlenen usuller izlenerek TBMM tarafından seçilecektir (Anayasa m. 159). Cumhurbaşkanı ile aynı parti mensuplarından oluşan bir meclis çoğunluğu olması ise, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesini işler kılacak mevki ve önemdeki Kurulun ağırlıklı olarak belirli bir partinin belirlediği üyelerden teşekkül etmesi sonucu doğacaktır. Bu kompozisyondaki Kurul, ilk derece yargı mercilerinde görev yapan adli ve idari yargı hâkimlerinin göreve başlama, tayin, terfi, denetim, disiplin ve diğer bir dizi özlük hakları ile ilgili kararları vereceği gibi Danıştay üyelerinin dörtte üçünü, Yargıtay üyelerinin tamamını seçecektir. Bu nedenle yukarıdaki dipnotta yer verilen eleştiriler Kurul üyelerinin seçimi konusunda ziyadesiyle geçerlidir.

Anayasa ve idare hukukunda öteden beri yürütme organı için sürdürülmekte olan “yetki” mi “görev” mi tartışması^[7] böylece yeni bir boyut kazanmıştır. Aynı zamanda devletin de başı olan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri marifetiyle kanuni bir dayanağı veya parlamentonun verdiği bir yetki olmaksızın, ilk elden/asli düzenleme yapma yetkisi ile donatılmıştır.^[8] Bu anlamda egemenlikten kaynaklanan ve Türk milleti adına kullanılan yasama yetkisinin artık Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilceği ileri sürülebilecek, buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin “yürütme yetkisine ilişkin konularda” çıkarılabileceği karşı bir görüş olarak yer alacaktır.^[9] Ancak her durumda artık yürütmenin düzenleme yetkisinin türevselliğinden değil asliliğinden bahsetmemiz gerekecektir. Bu kabul sonrasında, yasama ve yürütmenin asli düzenleme yetkilerinin kapsam ve sınırlarının neler olduğunun tespitine, ilgili anayasa değişikliklerinin yorumlanması ve değerlendirmesi ile ulaşılabilecektir. Hiç şüphesiz yürütmenin asli düzenleme yetkisinin, yasama organının sahip olduğu “genel” düzenleme yetkisi üzerindeki etkisi değerlendirilmesi gereken temel bir meseledir.

Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmesinin bir diğer önemli sonucu da bu Kurulu oluşturan bakanların konumu ile ilgilidir. Artık bir Kurul olmadığından, kolektif bir karar mekanizmasından ve bu ortak iradeyi oluşturan makamların katılımdan söz etmek mümkün olmayacaktır. Hükümetin olmadığı bu sistemde, yürütmeye ilişkin tüm yetkiler Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bakanlar Kurulunun olmasına ve buna başkanlık eden Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiye göre kurgulanmış kabuller artık geçerli değildir. Mevcut sistemde bakanların Başbakana karşı sorumlu olması, Bakanlar Kurulunu birlikte oluşturan makamlar arasındaki ilişkinin neticesidir. Bunun için de Başbakanın “önemli ölçüde güçlendirilmiş”^[10] konumu bir ölçüde karşılık bulabilmektedir. Başbakana Anayasa ve kanunlar (özellikle 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) ile verilen yetkiler bu ölçünün hukuki boyutlarını göstermektedir.^[11] Başbakanın uygulamadaki üstünlüğü ne denli veri olsa da,

[7] Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2013, s. 245 vd.; Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 2011, s. 43 vd..

[8] İleride değinileceği gibi bu nitelikteki bir yetki sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatına ilişkin belirli konuları düzenlemek için Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilmekteydi.

[9] Bu çalışmada “yasama yetkisi” ile “yürütme yetkisi” arasındaki ayrım noktası, birbirleri ile ilişkileri ve sınırları özgün bir çalışmayı gerektirdiğinden tüm boyutları ile ele alınamamış; sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerine ilişkin anayasal düzenlemeler kapsamında incelenmiştir.

[10] ÖZBUDUN, s. 341.

[11] GÜNDAY, s. 403 vd..

sonuç olarak mevcut Anayasa yürütme yetkilerini ve görevlerini ifa eden organ olarak Bakanlar Kurulunu belirlemiş ve parlamenter sistem hükümetin ortak işleyişi üzerine kurulmuştur.

Yeni sistemde ise, Cumhurbaşkanı yardımcıları da dâhil olmak üzere bakanlar yürütme organı olarak tek kalmış olan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Tüm bu atamalar ve görevden almalar da, idari işlem kuramı açısından basit işlemle yapılmaktadır. İdari işlem oldukları için de idari yargı denetimine açıktırlar. Ayrıca bu makam, bu kez yürütme yetkilerini kullanan bir organ olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu bakanlıkların “kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması(nı)” düzenlemektedir. Bu kararnameler ise birer yürütme işlemi olarak anayasa yargısının denetimine açıktır.

Bu bakımdan bakanlar ile Cumhurbaşkanı arasındaki yeni türden ilişki, mevcut Anayasa kuralları ve bakanlıkların kuruluşuna ilişkin genel ve özel kanunlar ile kanun hükmünde kararnamelerin incelenmesi ile tespit edilemez. Anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistem sonlandırıldığından, bakanların karşı-imza uyarınca Cumhurbaşkanının tasarruflarına katılımı sağlanarak meclise karşı siyasal sorumluluk üstlenmesi de artık söz konusu değildir. Bakanların Cumhurbaşkanıya karşı sorumlulukları siyasi bir bağılıktan öte idari bir bağılılık olarak değerlendirilmelidir. Ortak bir hükümet programı ve belirlenmiş bir siyasetin parçası olmadıklarından, tüm bunların belirleyicisi olan Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan astlar olarak görevlerini ifa edecek ve bu manada onlara tanınan yetkilerin kullanıcısı olacaklardır.^[12] Merkezi idare teşkilatında yer alan ve belirli bir milli kamu hizmetinin örgütlendiği bakanlık kuruluşunun, siyasal bir kişi olarak, en üst amiri olmaları keyfiyeti^[13], yürütüme organının yeniden tanımlanmasıyla oluşan Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri karşısında geçerliliğini yitirmiştir. Somut örneğiyle, Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atamakta, görevlerine son vermekte ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebilmektedir.

[12] Yeni anayasal sistemde gensoru kaldırılmış olduğundan (m. 98), Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclise karşı bir siyasal sorumlulukları bulunmamakta olup, sorumlulukları Cumhurbaşkanıya karşıdır (m. 106/5). Milletvekili iken bu mevkilere atanların Meclis üyeliği sona ermekte olduğundan meclis çalışmalarına katılmaları da mümkün değildir (m. 106/4). Milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ancak yazılı olarak soru sorabilirler (m. 98/5). Bir de meclis soruşturması usulüyle (m. 98/4), görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla ceza soruşturması açılmasını zorlaştırıcı hükümler getirilmiş (m. 106/5-6 ve 7), görevleriyle ilgili olmayan suçlar bakımından ise yasama dokunulmazlığından yararlandırılmışlardır (m. 106/10). Belirtilen bu son hükümler siyasal sorumluluğa değil, cezai sorumluluklarına ilişkindir.

[13] GÜNDAY, s. 392.

Bu yetki dahi bakanın, bakanlık içinde politika ve birlikte çalışacağı (hangi 'üst' kademeye ineceği henüz belli olmayan^[14]) kamu görevlilerini tespit etme yetkisinden tümüyle mahrum olduğunu göstermektedir.

Belki de yeni sistemde bakanların konumunun karşılaştırılabileceği mevcut idari makam müsteşarlıktır. 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 22 inci maddesinden^[15] esinlenilerek bakanların görev ve sorumlulukları şu şekilde düşünülüp, anlaşılabilir:

Bakanların görev ve sorumlulukları:

Madde ... – Bakan, Cumhurbaşkanının emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini Cumhurbaşkanı adına ve Cumhurbaşkanının direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Bakan yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Cumhurbaşkanı karşı sorumludur.

Bu aşırı bir benzetme olarak değerlendirilmemelidir. Yürütme organı ve idari makam ayrılığından kaynaklı doğal bir durumdur. İdare, geniş anlamda yürütme organı içinde yer almakla birlikte dar anlamda yürütme organı içinde yer almaz. Yeni sistemde bakanlıklara dar anlamda yürütme içinde yer verilmediğinden, geniş anlamda yürütme içinde yer almakla beraber, dar anlamda yürütme ile arasında bir ilişkinin tesis edilmesi kaçınılmazdır. Geniş anlamda yürütme içinde yer alan bakan, dar anlamda yürütmenin kullanabileceği yetkileri bizzat kullanamayacağından, dar anlamda yürütmenin yegâne karşılığı olan Cumhurbaşkanıya bağlı olarak çalışmak durumundadır. Cumhurbaşkanı, bakanın hiyerarşik üstüdür.

[14] 23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun bu konuda belki bir veri oluşturabilir. Bu Kanunda ve özel kanunlarında Bakanlar Kurulu kararıyla veya müşterek kararname ile atanacakları düzenlenen kamu görevlileri Cumhurbaşkanı tarafından atanabileceklerdir.

[15] *Müsteşarın görev ve sorumlulukları:*
Madde 22 – Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.
Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bakanlıkların kuruluşu, görev ve yetkileri düzenlenirken, bakanın bir idari makam olarak hangi işlemleri kesin olarak yapmaya yetkili olduğu, hangilerinin Cumhurbaşkanlığının yetkisinde olduğu ve bunların ne şekilde kullanılacağı açıkça düzenlenmek durumundadır. Bu anlamda hangi yetkilerin devredilebileceği, hangilerinin bakan tarafından tek başına veya birlikte kullanılacağı hususlarının ayrıntılı olarak düzenlenmesi, yetki ve hiyerarşi sorunlarının yaşanmaması açısından elzemdir.

Ayrıca idari işleyişi aksatmaması bakımından da bu düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Anayasa madde 8 uyarınca yürütme yetki ve görevi kapsamında yapılacak tüm merkezi idare işlemlerinin Cumhurbaşkanlığında doğrudan veya hiyerarşik başvuruyla toplanması gibi sürdürülebilirliği olmayan bir sistemin doğması ihtimal dâhilindedir.

Anılan sakıncaların, Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının olası aksamaları giderme, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlama ve ortak karar alma mekanizmalarını işletme görevleri ile donatılmaları suretiyle aşılması düşünülmekte ise; bu anayasa hukuku, idare hukuku ve kamu yönetimi disiplinleri verileri ile şekillenecek bir sistem modelini kaçınılmaz kılmaktadır.

Siyasal sistem açısından yukarıda yapılan bu değerlendirmeleri özetlemek için ve ileride idare hukuku açısından yapılacak açıklamalara yer vermeden önce yeni sisteme ilişkin şu ön tespitler yapılabilir:

1- Yürütme Organı Yasamadan Bağımsız Kılınmıştır.

a- Yürütme organının oluşumunda yasama söz sahibi değildir.

b- Yasama organının yürütmenin program, işlem ve faaliyetlerini denetleme imkanı yoktur.

c- Yasama organı (nitelikli çoğunlukla) ve yürütme organı (tek başına) diğerinin görevine kendi görevine de son vermek şartıyla karar verebilir.

2- Yürütme Yetkisi Kolektif Bir Organ Olan Hükümet (Bakanlar Kurulu) Tarafından Değil Cumhurbaşkanlığı Tarafından Kullanılır.

a- Hükümetin varlığına son verilmiştir.

b- Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları ve Bakanların amiridir.

3- Yürütme Devlet Yetkisi Olarak Düzenlenmiştir.

a- Sosyal ve ekonomik haklar alanında yürütme tarafından belirli düzenlemeler yapılabilir.

b- İdari teşkilatlanma konusunda yürütmeye yetki tanınmakla “kanuni idare ilkesi”nin alanı daraltılmıştır.

Anayasa değişikliklerinin peyderpey yürürlüğe girmesi ile Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal dönüşümü tamamlanacaktır. Bu dönüşümün, Cumhuriyetin nitelikleri ve demokratik siyasal hayat üzerindeki etkilerinin, bir dizi incelemenin konusunu oluşturacağı muhakkaktır. Bu makale ise bu bir dizi alan içinde, hukuki niteliği ve düzenleme alanı belirlenmeye muhtaç olan “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”ni incelemeyi hedeflemektedir. Ancak bu konuyu daha detaylı olarak incelemeyi önce, Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin genel bir değerlendirmesini yapmak yerinde olacaktır.

II. Cumhurbaşkanlığı İşlemleri

Yeni anayasa değişiklikleri ile öngörülen siyasal sistemde Cumhurbaşkanı, devletin başı ve yürütmenin kendisi konumundadır. Bu iki konumuna, geniş anlamda yürütme içinde yer alan idarenin tepesinde olma konumu da eklenmelidir. Cumhurbaşkanının tek başına bulunduğu bu konumlardan kaynaklı doğrudan yetkileri olacağı gibi, bakanlar üzerinde kullanacağı hiyerarşik yetkileri de olacaktır.

Cumhurbaşkanının yapacağı işlemlerin hukuki niteliği, kendisine anayasa ile verilen görevler ve yetkiler bakımından farklılık gösterecektir. Bu işlemlerin hukuki niteliğinin tanımlanması, yargısal denetimlerinin hangi makamca ve ne şekilde yapılacağını belirleyecektir. Cumhurbaşkanının tek başına/resent/doğrudan yaptığı işlemlere karşı yargı yolunu kapatan anayasal kısıntı kaldırılmış olduğundan bu konu önem kazanmıştır. İdari fonksiyona dâhil edilecek işlemleri, idari işlem addedilerek bunlara karşı idari yargıda dava açılması mümkün olabilecektir.

Yeni sisteme göre seçilecek Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte anayasa değişiklikleri tümüyle yürürlüğe girecektir. Ancak bu sistemin gerektirdiği “uyum düzenlemeleri” belirli bir zamana yayılacaktır. Bu uyum düzenlemelerinin bir bölümü kanun değişikliklerini gerektirmekte olup, bir bölümü ise bu anayasaya göre seçilecek Cumhurbaşkanının çıkaracağı kararnameler ile yapılabilecektir. 6771 sayılı Kanunla Anayasaya eklenen geçici madde 21 (B) bendinde bu düzenlemeler için altı aylık süreler öngörülmüştür. Anılan maddenin (F) bendi uyarınca, anayasa değişikliklerinin “yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini” sürdürecektir ve (G) bendi uyarınca

da “Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılmaya kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından” kullanılacaktır. Bu hükümlerin de gösterdiği gibi zaman içinde yapılacak olan uyum düzenlemelerinin neticesinde Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin alanı da belirlilik kazanacaktır.

Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin tasnifi, bu makamın farklı Devlet yetkilerini kullanmaktan kaynaklı işlemlerine karşı yargı yolunun açık olup olmadığı ve hangi yargı kolunun görevli olduğu ile yakından ilgili olup, hukukumuzda öteden beri varlığı ve yokluğu tartışmalı olan ve bir dizi eleştiri ile farklı yaklaşım ve kararlara vücut vermiş olan “hükümet tasarrufları”¹⁶ meselesini yakıcı bir biçimde kamu hukukunun gündemine getirecektir.

Örnek vermek gerekirse, Cumhurbaşkanının; genel seçimlerin yenilenmesine karar vermek, olağanüstü hal ilan etmek, olağanüstü hal süresinin uzatılmasını Meclisten talep etmek, kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini göndermek ve Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak yönündeki işlemleri devletin başı ve yürütme organı olarak yaptığı anayasadan kaynaklı siyasal nitelikli kararlar olarak değerlendirilip yargı denetiminin dışında tutulmaya devam mı edilecektir? Bu soruya verilecek olumlu yanıt, bu işlemleri idari fonksiyonun dışında tutan, bir tür devlet ve yürütme işlemi kategorisinin kabulünü gerektirmektedir.

Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi ve Danıştaya yaptığı üye atamaları ile Hâkimler ve Savcılar Kuruluna yaptığı üye atamaları arasında bir fark var mıdır sorusu da, yeni alt kategoriler ve tartışmaları beraberinde getirecektir.

Cumhurbaşkanının idare hukuku sahasındaki işlemleri de konuları itibariyle çeşitlilik arz etmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken Anayasa m. 104/18 ve m. 124/1 uyarınca Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarmak yetkisi tanındığıdır.

[16] Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt I, İkinci Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2009, s. 645 vd.; Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, **İdare Hukuku C I İdari Yargılama Hukuku**, 8. Bası, Turhan Kitabevi, 2016, s. 35 vd.; Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku**, Cilt II, Yetkin Yayınları, 2012, s. 145 vd.;

Ancak uygulama içinde Cumhurbaşkanı bir dizi adsız düzenleyici işlem de yapabilecektir^[17].

Birel idari işlemlerine anayasadan vereceğimiz örnekler ise m. 104/9 da düzenlenmiş olan üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme ile m. 130/6 da yer verilen üniversite rektörlerini atama yetkisidir.

Bu noktada tartışmalı olabilecek bir diğer yetki ise Anayasa m. 106/4 uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanların, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaları ve görevden alınmalarıdır. Yeni sistemde Bakanlar Kuruluna yer verilmediğinden, bakanları da yürütme organı içinde değerlendirmek mümkün olamayacaktır. Nitekim Anayasa da yürütme organı olarak sadece Cumhurbaşkanı'nı belirlemiştir. Bakanların ayrıca yasama organına karşı siyasal bir sorumlulukları da bulunmamaktadır. Bu itibarla bakanlar, atandıkları kamu hizmeti örgütlenmesinin başında yer alan ve siyasal bir kimlikleri bulunmayan kamu görevlileridir. Birinci ihtimal bu kişilerin atanmaları ve görevden alınmalarının idari fonksiyona dâhil edilmeleri, ikinci ihtimal ise bu tür işlemlerin “devletin yüksek yönetimine” ilişkin olduğunun kabulü ile idari fonksiyonun dışında tutulmalarıdır. Yeni sistemin Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar için yarattığı hukuki durumun, yukarıda da belirtildiği gibi birinci ihtimali desteklediği değerlendirilmekle beraber, uygulamada ikinci ihtimal tercih edilerek “*hükümet tasarrufu/yargı kısıntısı*” kararlara yansiyabilecektir.

İmtiyaz sözleşmesi örneğinde olduğu gibi Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin^[18] Cumhurbaşkanı tarafından üstlenilmesi durumunda, Cumhurbaşkanlığı makamının idari sözleşmeler alanında görev ve yetkisi olabilecektir. Bu idari sözleşmelerden kaynaklı uyumsuzluklar da, sözleşmede öngörülmesi halinde tahkim yoluyla veya idari yargıda çözümlenecektir.^[19]

Yukarıda açıklanan farklılıklara paralel olarak, Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin yargısal denetimi söz konusu olduğunda farklı sonuçlara varılabilecektir. Kimi idari fonksiyonunun dışında görülerek yargı denetimi dışında tutulacak, idari

[17] Genelge, tamim, usul ve esaslar gibi bir dizi ad altında öteden beri idare tarafından muhtelif düzenleyici işlemler yapılmaktadır (Bkz: Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1982, s. 472 vd., Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, 2016, s. 73 vd.; Yeliz Şanlı ATAY, **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, 2011, passim).

[18] 1326 tarihli Menafii Umumiyeye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun m. 1.

[19] Kamu hizmetlerinin hukuki rejimindeki değişikliklere bağlı olarak, özel hukuk sözleşmesi niteliğinde yapılan sözleşmelerde Cumhurbaşkanlığı makamının taraf olması durumunda bu davalara da adli yargıda bakılabilecektir.

fonksiyon içindekiler için idari yargı^[20] ve nihayet bu çalışmanın konusu olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için ise bir yürütme işlemi olarak anayasa yargısı görevli olacaktır.

III. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine İlişkin Anayasal Düzenlemeler

Yeni sisteme göre seçilecek Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe girecek olan Anayasa m. 104/17'de aşağıdaki hüküm yer almaktadır:

“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.”

Genel düzenleme olan bu hükmün yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özel olarak yer verilen anayasal düzenlemeler şunlardır:

- Anayasa m. 104/9; (Cumhurbaşkanı),

“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”

- Anayasa m. 106/son;

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

- Anayasa m. 108/son;

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

- Anayasa m. 118/6;

[20] Cumhurbaşkanlığı kararlarına karşı açılan bu davalar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24/1-a da yapılacak muhtemel değişiklikle, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görev alanına girecektir.

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

- Anayasa m. 119/6–7;

“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

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.”

- Anayasa m. 123/3;

“Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

- Anayasa m. 124/1;

“Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.”

- Anayasa m. 137/1;

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.”

- Anayasa m. 148/1;

“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.” (Ayrıca Anayasanın 150, 151, 152 ve 153 üncü maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal denetimine ilişkin değişiklikler yapılmıştır).

- Anayasa m. 161/7;

“Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.”

Bu düzenlemeler doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin şu ana tespitler yapılabilir:

a. Genel Esaslar

i. Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilirler.

ii. Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler düzenlenebilir.

iii. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaz.

iv. Aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hale gelir.

v. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

b. Olağanüstü Hallerde Uygulanacak Hükümler

vi. Olağanüstü hallerde, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir.

vii. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir.

viii. Resmî Gazetede yayımlandıkları aynı gün Meclis onayına sunulan kararnameler, savaş ve mücbir sebeplerle Meclisini toplanamaması hâli hariç olmak üzere üç ay içinde Meclis tarafından görüşülüp, karara bağlanmadığı takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar.

ix. Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan bu kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

c. Yargısal Denetim

x. Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir. İptal davasına konu olabilecekleri gibi itiraz yoluyla da anayasaya aykırılıkları ileri sürülebilir. İtiraz yolunda, reddedilen başvurular için on yıl içinde tekrar başvurulamama kuralı bulunmamaktadır.

d. İdari Örgütlenmeye ve İşleyişe İlişkin Hükümler

xi. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması düzenlenir.

xii. Kamu tüzelkişiliği kurulur.

xiii. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri düzenlenir.

xiv. Üst kademe kamu yöneticilerini atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenir.

xv. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.

Yukarıda yer verilen anayasal hüküm ve ana tespitlerin anlam ve kapsamı aşağıda alt başlıklarda incelenecektir.

IV. Kanuni İdare İlkesi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Kanuni idare ilkesinin Türk idare hukuku sisteminin temelini oluşturduğu öteden beri kabul edilmiştir. Anayasa madde 123/1 de karşılığını bulan bu ilke uyarınca, idarenin kuruluşu ve görevleri kanunla düzenlenir. Anılan maddede somutlaşan “kanuni idare ilkesi”nin anlamı, yasama organı tarafından kuruluş esasları belirlenmemiş ve görevleri ile bağlantılı yetkileri düzenlenmemiş bir idari birimin olamayacağıdır. Yürütme ve idarenin kendi başına bir “teşkilatlanma” yetkisi olmayıp, bu yetki yasama organındadır.^[21] Bu, toplumsal ihtiyaçlardan hangilerinin kamu kaynakları kullanılarak, kamu makamlarınca doğrudan ve/veya onların gözetiminde ve kamusal usuller izlenerek yerine getirileceğini belirleme yetkisinin devlet organları içinde yasamaya verilmesi ile ilgilidir. Siyasal

[21] DURAN, s. 46; GÜNDAY, s. 43; Onur KARAHANOĞULLARI, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, 2011, s. 51 vd.; Ali D. ULUSOY, **Türk İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, 2017, s. 120 vd..

bir karar olan bu belirlemeyi yasama organının yapmasının bir diğer nedeni de, kamusal faaliyetleri yürütürken idarenin sahip olacağı kamusal üstünlüklerin, bireysel hak ve özgürlükler üzerinde olumlu etkileri olacağı kadar sınırlandırıcı sonuçları da olmasıdır.^[22]

Yürütme bu nedenlerle, egemenlikten kaynaklı kural koyucu devlet yetkilerini ilk elden kullanan bir organ olarak değil, yasama organı tarafından belirlenmiş kurallar doğrultusunda görev ifa eden bir organ olarak kurgulanmıştır.

Mevcut sistemde iki ayrıksı hal dışında, yasama organının bir tasarrufu olmaksızın, yürütme organı ilk elden kural koyamaz.^[23] Bu ayrıksı hallerden birincisi, son derece sınırlı bir alanda yer alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi^[24]; ikincisi ise daha genel ancak istisnai olan, olağanüstü hal ilan edilmesine bağlı olarak Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleridir. Ancak bu nitelikteki Kanun Hükmünde Kararnameler dahi yayımlanmakla yürürlüğe girmekle beraber, değiştirilerek veya aynen kabulüne veya reddine karar verilmek üzere parlamentoya derhal sunulmak durumundadır.

Anayasa m. 107 de yer alan—ancak anayasa değişikliklerinin tümüyle yürürlüğe gireceği tarihte yürürlükten kalkacak olan—“*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” hükmünün bu konuda Cumhurbaşkanına “*asli ve mahfuz*” düzenleme alanı tanıdığı yönündeki görüşün^[25]

[22] GÜNDAY, s. 331–333.

[23] GÖZLER, *İdare Hukuku*, Cilt I, s. 1169.

[24] Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir diğer ayrıksı hal, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun ‘örtülü ödenek’ başlıklı 24 üncü maddesine eklenen dördüncü fıkrasında yer almaktadır: “*(Ek fıkra: 27/3/2015-6639/39 md.) Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir ve uygulanır*”. Fıkra da gönderme yapılan hükümler örtülü ödenegın kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı ve giderlerin gerçekleştirilmesi ve ödenmesine ilişkindir. Başbakanlığın yanı sıra Cumhurbaşkanlığı bütçesine de örtülü ödenek konulabilmesine ve bunun kullanım ve harcama esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine ilişkin hükümlerin anayasaya aykırı olduğu iddiası ile açılan iptal davası reddedilmiştir (AYM., E.2015/42 K.2017/8 k.t.18.01.2017).

[25] ÖZBUDUN, s. 262. 17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu ile de “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konular*” (m. 1) düzenlenmiştir.

anayasa değişiklikleri sonrasında tekrar değerlendirilmesi gerekecektir. Zira bu kabul, genel esasları ve ilkeleri ile kanunlarla ilişkisinin anayasal çerçevesi düzenlenmemiş olan bir dönemdeki anayasal hükümler gözetilerek geliştirilmiştir. Değişiklikler sonrası oluşan yeni anayasal çerçeveye bir ad benzerliği dışında karşılaştırılabilir bir içerik sunmamakta olup, kapsam ve sınırları yeniden tanımlanmak durumundadır.

Yeni düzende Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır. Özellikle bu zorunluluğun kaldırılması, yürütme organının asli düzenleme yetkisinin Türk hukukuna dâhil edildiğinin ve yürütmenin, şimdiye dek yasama organının tekelinde olan, ilk elden “kural koyma” devlet yetkisi ile donatıldığıının kabulünü zorunlu kılar.

Yeni sistem, anayasa değişiklikleri yoluyla kurulmaya çalışıldığından, mevcut bir sistem üzerinde inşa edilmiştir. Bu bakımdan değiştirilmeyen anayasa hükümleri ile yeni hükümleri kaynaştırmak ve birbiriyle çelişmeyen ve çatışmayan sistematik bir bütün oluşturmak kolay olmayacaktır.

Nitekim, yukarıda idare hukukunun temel ilkesi olarak sunulan idarenin kanuniliği ilkesini düzenleyen anayasa normuna (m. 123/1) dokunulmamış, ancak belirli idari alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin hükümler getirilmiştir. Somutlaştırmak gerekirse, yeni Anayasa m. 106/son da yer verilen “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü ile m. 123/1’i bağdaştırmanın güçlüğü ortadadır. Yeni gelen hüküm, başkent ve taşra teşkilatı ile bütün bir merkezi idareyi kapsamakla, Türk İdari Teşkilatının ana omurgasını belirleme ve düzenleme yetkisi konusunda bir ikilik yaratmaktadır. Bakanlıklar siyasal sistemin bir unsuru olmaktan çıkıp, tamamıyla idari işleyiş içinde, merkezi idarenin başkent teşkilatında yer alan idari birimler haline geldiklerinden, yürütme içinde değerlendirilecek bir fonksiyonlarının kalmamış olması bu ikiliğin temelini oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen alanların yasa konusu olmaktan çıktığını ileri sürmek, pratik bir çözüm olabilir ancak anayasallığı konusunda tereddüt edilmelidir. Her şeyden önce, Anayasa değişiklikleri ile yasakoyucuya kapatılmış ve yürütmeye “*münhasır*” olarak verilmiş bir düzenleme yetkisinden bahsedebileceğimiz bir anayasa normu yoktur. Bilakis m. 104/17 hükmünde kanuna münhasır alanlar tanınmıştır ve ayrıca aynı konuda Meclis tarafından kanun çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği düzenlemesine yer verilmiştir. Anayasanın, yasama yetkisinin asliliğinin yanı sıra genelliğine ilişkin 7 ve 87 inci maddelerinde kanun

koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine ilişkin bir sınırlama da bulunmamaktadır. Kanuna eş bir hukuk kaynağı olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, kanun önünde bir engel oluşturduğunu kabul etmek sistematik açıdan mümkün görünmemektedir.

Anayasa değişikliklerinin mevcut normlarla birlikte yorumlanmasından çıkacak sonuç; Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda dahi Meclisin kanun yapabileceğidir. Bu hukuki sonucun elde edilebilmesi için doğal olarak Meclisin, Cumhurbaşkanına tanınan zorlaştırıcı veto yetkisini aşacak bir çoğunluğu elde etmesi de gerekebilecektir.^[26] Bu koşulu da sağlayan bir kanunu yayımlamak mecburiyetinde kalan Cumhurbaşkanının, kanunu Anayasa Mahkemesine götürme yetkisi olmakla beraber, yukarıdaki kabuller çerçevesinde bu durum bizatihi bir anayasaya aykırılık sorunu yaratmamalıdır.

Bu noktada, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği değişik 104 üncü maddenin 17 nci fıkrasında “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” cümlesine yer verilmiş olmakla beraber “münhasıran” sözcüğünün anayasal karşılığının ne olduğu belirlenmeye muhtaçtır. Anayasanın hiçbir hükmünde “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen” bir konu yoktur. Bu sözcükten anlaşılması gereken “ancak” veya “sadece” kanunla düzenleme ise, Anayasa madde 13 delaletiyle temel hak ve özgürlükler ile ilişkili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı anlamına gelecektir. Ancak Anayasanın ikinci kısmı üçüncü bölümünde yer alan “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler”in, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebileceği bizatihi maddenin tersinden çıkarılmaktadır. Bu anlamda eğitim-öğretim, sağlık, sosyal güvenlik, devletleştirme-özelleştirme, çalışma hayatı ve sendikal haklar gibi toplumsal hayatı doğrudan etkileyen ve bu temel hak ve özgürlüklerin kullanımlarını hayata geçirirken onların kullanımını genişleten ve daraltabilen bir dizi düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılması mümkün görünmektedir.

Teşkilatlanmaya ilişkin olarak da “Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar”başlıklı 106 ncı maddenin son fıkrasındaki, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”

[26] Meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi partiye mensup olacağı ihtimaline göre kurgulandığı anlaşılan yeni siyasal sistem, aksine kompozisyonların veya blokların oluşması halinde uzlaşma ve siyasi krizleri giderici mekanizmalar yaratma kapasitesinden yoksun gözükmemektedir.

hükmü ile esas olarak kararnameler için “*münhasır*” bir alan yaratıldığının iddia edilebileceği yukarıda da belirtilmişti.

Salt değişikliklerde yer alan ifadelerden yola çıkılarak yapılabilecek bu değerlendirmelerin, anayasal bütün içinde tartışılması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek konuların kapsam ve sınırının belirlenmesi; Anayasanın “*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*” bölümünde yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin olanlar ile “*İdari Teşkilat ve İşleyişe İlişkin Olanlar*” şeklindeki iki alt kategoride aşağıda yapılmıştır.

V. Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevlere İlişkin Olanlar

Öncelikle ifade edilmesi gereken, bu kategoride yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak, ilgili maddelerinde kanunla düzenlenmesi öngörölmüş konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek olmasıdır. Örnek olarak şu hükümler sıralanabilir; Anayasa m. 42/2 uyarınca “*Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir*”, m.44 uyarınca toprak mülkiyetine ilişkin konular kanunla düzenlenir, m. 46 uyarınca kamulaştırmaya ilişkin düzenlemeler kanunla yapılır, m. 47 uyarınca devletleştirme ve özelleştirmeye ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile kamu hizmetlerinin özel hukuk rejimine tabi kılınması gibi konular kanunla düzenlenir, m. 49 ve devamında yer alan çalışma hayatına ilişkin bir dizi konu (sendikal faaliyet, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt gibi) kanunla düzenlenmek zorundadır.

Bu anılanlarla sınırlı olmayan konularda Anayasa doğrudan kanunla düzenlenmeyi öngörmüştür. Bu itibarla bu alanlarda çıkarılacak bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa m. 104/17 üçüncü cümlesine ve ilgili Anayasa hükmüne aykırı olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta olan Kanun Hükmünde Kararnameler gibi kanuna eşdeğer^[27] bir hukuk kaynağı olmadığından, Anayasa Mahkemesinin bu Kararnameler için geliştirdiği, Anayasada kanunla düzenleneceği belirtilen konuların da Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlenebileceği, içtihadı^[28] sürdürülebilirliğini yitirmiştir. Hem normlar hiyerarşisindeki yeri hem de Anayasanın münhasıran kanunla düzenleneceği öngörölen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı yönündeki düzenlemesi ve yetki kanuna dayanmamaları bu sonucu zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle de iptal veya itiraz yoluyla bu içerikte

[27] AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 60.

[28] “... Anayasa'nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesini, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk sayıp KHK yi sakıncalı bulmak, 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır.” AYM. E.1989/4, K. 1989/23, k.t. 16.05.1989. Konuya ilişkin açıklama ve karar için bkz: ÖZBUDUN, s. 251.

bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmesi durumunda iptali gerekecektir.

Kanunla düzenlenmesi Anayasada açıkça öngörülmeven sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu olabilecektir. Bunlara ilişkin ise şu örnekler verilebilir; “sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56’ncı madde ile “konut hakkı” başlıklı 57’nci madde kapsamında ve “sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler” hakkında düzenlemeler gibi. Ancak bu konulara ilişkin olsa da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlemeyecek alanlar mevcuttur. Bunların bir kısmı anayasanın açık hükümünden kaynaklanabilir ki, m. 56/son fıkrada yer alan “*sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir*” hükmü uyarınca genel sağlık sigortası kurulması münhasır kanun konusudur. Bir diğer sınır ise, m. 57 kapsamındaki konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırken, temel hak ve özgürlüğün düzenlendiği anayasa bölümü nedeniyle mülkiyet hakkının (m. 35) kullanımı üzerinde bir etki doğuran düzenleme yapılamayacak olmasıdır. Bir diğer sınır ise aslında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir konunun, kanunla düzenlenmiş olmasıdır. Örneğin 01.07.2005 tarihli 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmadığı sürece, Anayasa m. 104/17 dördüncü cümlesinde yer alan “(k)anunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü uyarınca bu konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Bu konuda asıl tartışılması gereken, Anayasa m. 13 ün nasıl yorumlanacağıdır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması konusunda niteliksel bir ayırım yapmayan bu hüküm, sınırlandırmaların sınırını düzenlemekte ve biçim olarak da kanunla yapılması gerekliliğini düzenlemektedir. Bir başka ifadeyle, pozitif statü hakları da negatif ve aktif statü hakları gibi, Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen özel sebeplerine bağlı olarak ancak kanunla sınırlanabilecek ve bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel çerçevesini çizen Anayasa m. 104/17 de yer alan hükümlerin bu madde ile ilişkisi belirlenmeye muhtaçtır. Özellikle anılan fıkrada yer alan ilk üç cümleye anayasal bütünlük içinde bir anlam vermek gerekecektir. Bu üç cümle sırasıyla şöyledir:

1. Cumhurbaşkanlığı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

2. 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.

3. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

İkinci cümle, bir konu sınırı getirmekle beraber, esas olarak pozitif statü haklarının Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebileceğini öngörmekle bir alan yaratmaktadır. Diğer iki cümle ise bu alanının sınırlarını çizmektedir: Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilirler ve münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamazlar.

Şu iki husus da bir sonuca varmadan önce değerlendirmeye alınmalıdır. Birincisi, ilgili fıkranın devamında yer alan cümlelerde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna eş bir hukuk kaynağı olmadığını açıkça düzenlenmiş olması; ikincisi sınırlama ile düzenleme arasındaki farktır.

Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde şu sonuca varılabilecektir: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasada özel olarak kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş pozitif statü haklarına ilişkin düzenlemeler yapılabilir, ancak bunlara bir sınırlandırma getirilemez. Zira, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması yürütme yetkisinin kapsamında olmayıp, yasama organının yetkisindedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile, Anayasada sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde düzenlenmiş anayasal hakların hayata geçirilmesi konusunda Devlete verilen pozitif görevlere ilişkin tedbirler düzenlenebilecek ancak kişilerin bu haklardan yararlanmasını kısıtlanamayacak veya ödev niteliğinde yükümlülükler getirilemeyecektir. Bu tür kısıtlama ve yükümlülükler, bir temel hak ve özgürlüğün sınırlandırılması kapsamında olduğundan, anayasal sınırlar içinde yasama organı tarafından kanunla yapılabilecektir.

VI. İdari Teşkilat ve İşleyişe İlişkin Olanlar

Anayasa değişiklikleriyle getirilen açık hükümler uyarınca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile üst kademe kamu yöneticilerini atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilecek ve kamu tüzelkişiliği kurulabilecektir.

Özellikle bakanlıklara ilişkin verilen yetki, basit bir idari örgütlenmenin ötesindedir. Bakanlıklar, salt bir idari örgüt olmayıp, Devletin üstlendiği bir dizi görevin somutlaştığı unsurlardır. Bakanlıklara verilen görevler ve yetkiler çerçevesinde, anayasa ile tanınmış olan temel hak ve özgürlüklerin kullanımı mümkün olabildiği gibi bunların sınırlandırılması da söz konusu olabilmektedir.

Örneğin 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1 ve 2 inci maddeleri uyarınca “*kamu düzenin ve genel ahlakın korunması*” İçişleri Bakanlığının görevleri arasındadır. Bu görevleri yerine getiren anılan Bakanlık, bireylerin yaşam hakkı başta olmak üzere maddi ve manevi varlıklarının korunmasını sağlayabilmek için yürüteceği kolluk faaliyeti kapsamında belirli kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasını gerektiren bir dizi yetki de kullanacaktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ise yukarıda da tartışıldığı gibi ancak yasa konusu olmaya devam etmektedir. Bu nedenle bu nevi etkileri olabilecek normlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Somutlaştırmak gerekir ise, anayasa hükümleri uyarınca, İçişleri Bakanlığının merkez, taşra ve bağlı kuruluşlarının idari yapılanmasına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilecek, ancak bu idari birimlerin tesis edeceği idari işlemlerin başta sebep ve konu ögesi gibi unsurları 04.07.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun konusu olmaya devam edecektir. Bir diğer örnekte, Dernekler Dairesi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığının bir ana hizmet birimi olarak düzenlenebilecek, ancak Anayasanın “*kişinin hakları ve ödevleri*” başlıklı ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan “*dernek kurma hürriyeti*” ne (m. 33) ilişkin düzenlemeler 04.11.2005 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda olduğu gibi kanunla yapılabilecektir. Uygulama içinde ise neyin idari teşkilatlanmaya, neyin bir temel hak ve özgürlüğün kullanıma ilişkin bir düzenleme olduğunun ciddi tartışmalara vücut vereceği bugünden söylenebilir.

Özetle, temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi yönünden, yürütme yetkisinin ötesine geçip yasama yetkisine girmesi halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi anayasaya aykırı olacaktır. Bu bakımdan her bir düzenleme somut etkileri gözetilerek anayasa yargısının denetimine tabi olmak durumundadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile il ve ilçe kurulması veya kaldırılması da tartışılması gereken bir konudur. Anayasanın değişik m. 123/3 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzelkişiliği kurulabilecektir. Bu değişikliğin hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul edilen kamu kurumlarını kapsadığı anlaşılmaktadır. Merkezden yönetimin taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçelerin, devlet tüzelkişiliğinden bağımsız bir kamu tüzelkişilikleri bulunmadığından anılan hüküm kapsamında değerlendirilmeleri mümkün değildir. Taşra teşkilatına ilişkin hükümlerin yer aldığı Anayasa m. 126 da, il ve ilçelerin kuruluş biçimine ilişkin açık bir düzenleme de bulunmamaktadır. Anılan mülki idare birimlerinin kuruluş biçimi 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anılan Kanun m. 2/1 A bendi uyarınca “*İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile*” yapılır. Bu düzenleme

yürürlükte kaldığı sürece il ve ilçelerin kurulması veya tersine bir işlemle kaldırılması yetkisinin yasama organında olduğu açıktır. Ancak anayasal bir engel bulunmadığından anılan hükümde bir değişiklik yapılarak bu konuda Cumhurbaşkanına yetki verilebilir.^[29]

Bu noktada tartışılması gereken Cumhurbaşkanının bu yetkiyi hangi formdaki işlemi ile kullanabileceğidir. Bir başka ifadeyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mi yoksa bir idari işlemle mi yapılacaktır? Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasada düzenlenmiş özel bir düzenleme yetkisini içerdiğinden ve il veya ilçe kurulması tipik bir düzenleyici işlem niteliği taşımadığından, Cumhurbaşkanınca yapılan bir genel karar veya birel idari işlem sayılarak yargısal denetimleri idari yargıda yapılabilecektir.

Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin hüküm bulunan idari örgütleniş ve işleyişe ilişkin konular ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı dışındadır. Anayasa hükümlerinden örneklerle bu kategoridekileri şöyle sıralayabiliriz:

- i. Merkezi idare içinde yer alacak bölge teşkilatlarının görev ve yetkileri (m. 126/son)
- ii. Mahalli idarelere ilişkin konular (m. 127)
- iii. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri (m. 128/2) ile yargılanmalarına ilişkin düzenlemeler (m. 129/son)
- iv. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları (m. 128/son)
- v. Yükseköğretime ilişkin düzenlemeler (m. 130)
- vi. Radyo ve televizyon istasyonların kurulması ve işletilmesine ilişkin düzenlemeler (m. 133)
- vii. Kamu Denetçiliği Kurumu (m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey (m. 166/son)
- viii. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (m. 135)

[29] Nitekim aynı sosyal ve siyasal etkiye olmasa da en alt düzeydeki mülki idari birim olan bucak idaresinin kurulması B bendi uyarınca bir idari işlemle olacaktır. Ancak 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanununun 129 uncu maddesiyle getirilen değişiklikle "tüm illerde bucaklar kaldırılmış" olduğundan anılan hüküm yürürlükte kalmakla beraber uygulanma kabiliyetini yitirmiştir.

Yukarıda yer verilen konular ile idari birimlerin kuruluşları, görev ve yetkileri ile işleyişlerine ilişkin bir dizi hususun kanunla yapılması gerektiği belirtildiğinden “münhasıran” kanun konusu olmak durumundadırlar.

Ciddi bir hukuki ve uygulama karmaşası yaratması muhtemel bir örnek olarak; üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları (m. 128/son) ile statülerine ilişkin esaslar (m. 128/2) kanunla düzenlenebilecek, buna mukabil atanma usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesine konu olabilecektir (m. 104/9). Üst kademe yöneticileriyle ilgili kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı gibi bunların atanma usul ve esaslarının kanunda açıkça düzenlenmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak, bunlar arasında farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacak, sonradan Meclisin kanuni düzenleme yapması durumunda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Salt üst kademe yöneticileriyle sınırlı olmaksızın, Anayasa m. 104/17 de bu dört farklı ihtimalin gerçekleşmesine bağlı olarak anayasa yargısı ve idari yargının bulacağı çözümler bir dizi tartışmaya namzet görünmektedir.

Anayasada, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkarılamaz” gibi yasama yetkisinin genelliğini açıkça kaldıran bir hüküm yer almadığı sürece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuların kanunla düzenlenmesi anayasaya aykırılık oluşturmayacaktır. Anayasada belirli konulara ilişkin “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir/düzenlenir” (Üst kademe kamu yöneticileri m. 104/9, Bakanlıklar m. 106/son, Devlet Denetleme Kurulu m. 108/son, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği m. 118/6) lafzı tek başına münhasır bir alan yaratma gücüne sahip değildir. Bu sayılanlar Cumhurbaşkanına bu alanlarda kararname biçiminde düzenleme yapma yetkisi veren normlar olup, mefhumu muhalifinden yasama organının yetkisine son verildiği sağlam bir çıkarım olamaz. Anayasa değişiklikleri ile yürütme organına açık bir münhasır düzenleme alanı tanınmamış, aksine kanun alanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, kesişim alanında iki normun bulunması halinde ise kanunun uygulanacağı veya Cumhurbaşkanı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği hükümlerine yer verilmiştir. Özetle, kanuna eş bir hukuk normu olmadığından: 1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun alanında yapılacak bir düzenleme anayasaya aykırılık oluşturur, 2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir konuda yasal düzenleme bulunması halinde kanun uygulanır.

6771 sayılı Kanununun 17 inci maddesi ile Anayasaya eklenen geçici m. 21/B bendi son cümlesinde “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı

ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir” hükmü bulunmaktadır. Ancak bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi için öncelikle o konuda mevcut yasal düzenlemenin yürürlükten kaldırılması gerekecektir. Anayasa m. 104/17 dördüncü cümlesinde yer alan “*Kanunla açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” hükmü bu gerekliliği düzenlemektedir. Örneğin yukarıda anılan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmadığı sürece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu Bakanlığa ilişkin bir düzenleme yapılamayacaktır.

Ayrıca, 03.06.2011 tarih ve 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname örneğinde olduğu gibi bir dizi Bakanlığın teşkilat ve görevlerini düzenleyen kanun hükmünde karar-nameler, Meclis tarafından görüşülüp reddedilmediği sürece bu Bakanlıklara ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Zira Meclisin vermiş olduğu yetki kanuna dayanılarak çıkarılan ve onayına sunulmuş olan bu kanun hükmünde karar-nameler, kanuna eş bir hukuk kaynağı olmakla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bunlarda ne değişiklik yapılabilir ne de yürürlükten kaldırılabilirler ve 6771 sayılı Kanunla Anayasaya eklenen geçici madde 21 (F) bendi uyarınca anayasa değişikliklerinin “*yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde karar-nameler .. yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini*” sürdürürler.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuka uygunluğu ve uygulanma kabiliyeti konusunda şu sonuçlara varılabilir:

i. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak bir konuda düzenleme yapılması anayasaya aykırılık oluşturur, bu konuda belirlemeyi iptal davası veya itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi yapar.^[30]

[30] Bu haller m. 104/17'nin; ikinci cümlesi uyarınca “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler(in) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle*” düzenlenmesi, üçüncü cümlesi uyarınca “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*” çıkarılması ile dördüncü cümlesi uyarınca “*Kanunla açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*” çıkarılması halleridir. Bu hallerin tespiti durumunda, incelenmekte olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü anayasaya aykırılığı nedeniyle iptal edilecektir. Anılan fıkranın son cümlesinde yer alan “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” hükmü ise bir iptal nedeni değildir, ancak Anayasa Mahkemesi bu durumda yokluğun tespiti kararı vermelidir. Aslında bu bir yokluk tespiti olduğu için adli ve idari yargı organlarının da, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurmaksızın kendilerinin verebileceği bir karardır. Burada basit bir şekilde sunulan çözümlerin her birinin, bir tez konusunu oluşturacak karmaşık hukuki çözümlmeleri gerektirdiği ise aşikârdır.

ii. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir alanda ve yürütme yetkisine ilişkin bir konuda çıkarılmış olmakla beraber anayasal ilke ve kurallara uygunluğu tartışmalı Kararnamelerin denetimi, iptal davası veya itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesince yapılır. Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği olası iptal kararları, idari yargıdaki iptal kararlarından farklı biçimde, prensip olarak geriye yürümeyecektir.^[31] Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen konuların aynı zamanda kanunla da düzenlenmeleri mümkün olduğundan, kanunun denetimi sırasında Anayasa Mahkemesince kullanılan ölçülülük, demokratik toplum düzeninin gerekleri, laiklik, eşitlik gibi bir dizi anayasal norm ve ilke, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminde de kullanılacak ilke ve kurallardır. Kanun için geçerli olan denetim araçlarının Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli olmayacağını düzenleyen anayasal bir hüküm olmadığı gibi, Anayasa m. 148 de kanunlarla benzer esaslara bağlanmışlardır ve üst norm için geçerli olan alt düzeydeki bir norm için evleviyetle geçerlidir.

iii. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir konuda farklı bir kanun hükmü olması halinde kanun hükmü uygulanır. Bu durumda üst norm olan kanunun uygulanma önceliği vardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükte kalmaya devam eder, ancak uygulanma kabiliyetine kanuni düzenlemenin kaldırılması ile kavuşabilir.^[32]

iv. Sonradan çıkarılan kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir konuya ilişkin ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkar.

Bu sonuçlardan ilk ikisi anayasa yargısının, son ikisi ise normun muhatapları ve uygulama mevkiinde olan tüm idari makamlar ve yargı organlarının değerlendireceği sonuçlardır.

[31] Bu prensibin mutlak bir kural olmadığı hakkında bkz. Yıldırım ULER, Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geri Yürür, **Bahri Savcı'ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, 1988, *passim*.

[32] 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında ... Kanun ile bakanlıkları özel olarak düzenleyecek Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında ileride yaşanabilecek çatışma bu duruma örnek teşkil edebilir. Meclis, 3046 sayılı Kanunu kaldırmayabilir veya kaldırmakla beraber sonra yeniden çıkarabilir. Anayasa m. 123/1 bu yetkiyi ona tanımaktadır. Münferit bir bakanlığa ilişkin kanun veya kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkmışsa, artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin önünde yasal bir engel kalmamış demektir. Yasama ve yürütme kendi yetki alanlarında bu düzenlemeleri yapmıştır ve bu anlamda her ikisi için de Anayasaya aykırılık sorunu yoktur. Ancak örneğin yetki devrine ilişkin normlarda bir farklılık olması durumunda, Anayasa m. 104/17 dördüncü cümlesi gereği, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan hüküm değil ilgili kanun hükmü uygulanacaktır. Sonrasında 3046 sayılı Kanunda ilgili hüküm kaldırılırsa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesindeki hüküm uygulanma kabiliyetini kazanacaktır.

VII. Düzenleme Yetkisi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

İdarenin mevcut sistemde sahip olduğu düzenleme yetkisi için şu belirle-
melerde bulunulabilir:

i. İdarenin düzenleme yetkisi kanunların uygulanmasını sağlamak için
kullanılır.

ii. Bu anlamda yürütmenin yetki ve görev alanı içindedir.

iii. Kanunlara aykırı olamaz.

iv. Dayandığı norm doğrudan Anayasa değil, kanundur. Kanun delaleti ile
kullanılabilecek bir yetkidir.

v. Kanunla temel noktaları düzenlenmemiş bir alan, idarenin görev alanı
içinde olamayacağından, düzenlenemez.

vi. Yargısal denetimi idari yargıda yapılır.

vii. Kanunlarda yer alan soyut düzenlemelerin, alt düzey düzenlemelerle
somutlaştırılması suretiyle, hukuki belirliliği sağlar.

viii. İdarenin takdir alanını önceden belli kurallara bağlamak ve uygulama
içinde farklı idari birimlerin farklı kararlar almasını engellemek suretiyle nes-
nellik ve eşitlik ilkelerine uygunluk sağlanır.

Yeni sistemde ise yukarıda belirtilenler, Cumhurbaşkanı ve kamu tüzelkişileri
tarafından çıkarılacak yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler için geçerliliğini
korumaya devam edecek; buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin
farklı değerlendirilmesi gerekecektir.

1982 Anayasasının yürütmeyi güçlendirme eğilimi sınırlı alanlarda hayat
bulurken, yeni anayasal sistemde yürütmenin ilk elden kural koyma kapasitesi
esaslı bir şekilde arttırılmıştır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri
hukuki enstrümanı ile merkezi idare yapılanması ve işleyişi, görev ve yetkileri,
üst kademe kamu personelinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlene-
bileceği gibi, sosyal ve ekonomik haklara ilişkin belirli düzenlemeler yapılmak
suretiyle toplumsal hayatın ve siyasetin belirlenmesi söz konusu olabilecektir.

Anayasanın 8 inci maddesinde yürütmenin yetki ve görev oluşu kuralı
korunmakla birlikte, 104 üncü maddede sadece yetki olarak yer almaktadır.
Bu basit bir ihmal olmayıp, esaslı bir zihniyet değişiminin tezahürüdür. Bu,
kanunlar ile verilen görevlerin ifası için ihtiyaç duyulan bir yetki düzeyi olma-
yıp, bizzat bu görevlerin tanımlanmasını içeren bir yetkidir. Yürütme organı

içinde Cumhurbaşkanı, kararname ile mevcut merkezi idare yapılarını yeniden tasarlayabilecek ve bunların görevlerini tanımlayabilecektir.

Mevcut kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için bir yetki kanununa ihtiyaç olmadığı gibi sonradan parlamentonun onayına da sunulmamaktadır. Bu güçlü yanının karşılığı olarak ise kanunlara eş bir hukuk kaynağı olarak düzenlenmemiştir. Ancak anayasal düzeydeki bu güvencenin uygulamaya ne denli yön vereceği şüphelidir. Özellikle bu konuda yargısal belirlemeyi yapacak olan Anayasa Mahkemesinin teşekkülünde büyük ölçüde Cumhurbaşkanının belirleyici olması, bu şüphenin “görünüştteki” kurumsal temelini oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek alanlarda çıkarılmış olan kanunlar yönünden veya aslında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek iken aynı konunun kanunla düzenlenmiş olduğu hallerde, Cumhurbaşkanı, Anayasa m. 124/1 uyarınca “kendi görev alan(ını) ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler” çıkarabilecektir. Bu, idari fonksiyon içinde kullanılan bir yetkidir ve bu yönetmelikler idare hukukunun klasik kabulleri çerçevesinde^[33] bir düzenleyici işlem olup, hukuka aykırılığı idari yargıda ileri sürülebilecektir. Bir başka ifade ile kanunun mevcudiyeti durumunda, anayasa hukuku kapsamında bir yürütme işlemi olarak nitelendirilebilecek Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi sona ermekte, ancak genel düzenleyici işlem yapma yetkisi idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde mevcudiyetini sürdürmektedir.

VIII. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Normlar hiyerarşisi, mevzuatta yer alan ve değişik isimlere sahip olan yazılı hukuk kuralları arasında uyum ve uygunluk derecelendirmesidir. Alt derecede yer alan bir hukuk kuralının üst derecede olduğu kabul edilen kurallara uygun olması, onlara aykırı düzenlemeler getirmemesi zorunluluğudur. Her kural bulunduğu düzeyin kapsam ve sınırları içinde norm yaratma kapasitesine sahiptir.

Mevcut sistemde ülke içinde uygulanacak hukuk bakımından normlar hiyerarşisi şu şekilde sıralanabilir:

Anayasa

İnsan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar

[33] K. Burak ÖZTÜRK, *İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Yetkin Yayınları, 2009, *passim*.

Kanun–Kanun Hükmünde Kararname–Diğer uluslararası anlaşmalar

Tüzük

Yönetmelik

Adsız düzenleyici işlemler (Genelge, Tamim, Sirküler, İlke ve Usuller)

Yeni sistemde ise sıralama şu şekilde olacaktır:

Anayasa

İnsan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar

Kanun – Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi – Diğer uluslararası anlaşmalar

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Yönetmelik

Adsız düzenleyici işlemler (Genelge, Tamim, Sirküler, İlke ve Usuller)

Yeni sistemde olağan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Tüzük'lerin varlığına son verilmiştir. Öncelikle söylenmesi gereken, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ne Kanun Hükmünde Kararname ne de Tüzüklere benzer bir niteliğinin olmadığıdır. Türk Hukukunda yeni bir kurum olup, bu iki düzenlemeye ilişkin bilgilere ve uygulamalara zihin haritasında yer verilerek anlaşılmaya çalışılması hatalı sonuçları beraberinde getirecektir.

Sadece Anayasa m. 119 un 6 ve 7 inci fıkralarında düzenlenmiş bulunan, olağanüstü hallerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine “*kanun hükmünde*” olma kuvveti tanınmıştır. Bu çalışmanın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanun düzeyinde değildirler, kanunlarda değişiklik yapamazlar ve uygulanma önceliği kanunlardadır. Kanun ile de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde değişiklik yapılması gibi bir durum söz konusu değildir. Zira kanunda farklı hükümler bulunması halinde kanun uygulanacağından (m. 104/17 beşinci cümle) veya sonradan Meclisin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale geleceğinden (m. 104/17 son cümle) böyle bir şeye gerek yoktur. Norm çatışması, genel/özel hüküm, önceki/sonraki hüküm belirlemesi veya normların birbirlerini değiştirme, kaldırma gücü eş düzeydeki normlar için geçerli olup, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine nazaran kanun üst norm olmaya devam ettiğinden burada bu tür olasılıklar gündeme gelmeyecektir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Anayasa Mahkemesinin mevcut kanun hükmünde kararnameler için geliştirdiği, anayasal sınırlar içinde kalmak şartıyla, Anayasada kanunla düzenleneceği öngörülen konuların dahi kanun hükmünde kararnamelerle yapılmasının mümkün olduğu içtihadının uygulanma kabiliyeti de kalmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, kanun hükmünde kararnameler ile karşılaştırıldığında belirtilen bu zayıf yönlerine karşılık, mevcut tüzüklerle karşılaştırıldığında güçlendirilmiş bir düzenleme yetkisi ile donandıkları söylenebilecektir. Anayasa m. 115 de yer alan hükümler uyarınca tüzükler, “*kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla*” Bakanlar Kurulunca çıkarılabilecek, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp kanunlar gibi yayımlanacaklardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tüzüğe nazaran güçlendirilmiş yönü kanuni bir dayanağa ihtiyaç duymamasıdır.^[34] Bilakis kanuni düzenleme olmaması şartına bağlı olarak, konu itibariyle sınırları içinde ilk elden düzenleme yapılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütmeye tanınan düzenleme yetkisi, kanundan kaynaklanmayan, doğrudan anayasadan kaynaklı bir yetki haline kavuşmuştur. Bu anlamıyla ikincil/türevsel bir yetki olmayıp, ilk elden/asli bir yetkidir. Tüzüklerin kanuna aykırılığı her halde bir iptal nedeni iken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırılığı hali yukarıda yer verilen belirli durumlara göre anayasa aykırılık, uygulanamama veya hükümsüzlük sonuçlarını doğuracaktır.

Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasadan kaynaklı ilk elden düzenleme yetkisinin “genel düzenleme” yetkisini de barındırdığı söylenemez. Yasama organına, anayasal sınırlar içinde her türlü düzenlemeyi yapabilme imkânı veren genel düzenleme yetkisi^[35] anayasa değişiklikleri ile yürütme organına tanınmamıştır. Anayasada yer verilen konu itibariyle sınırlar içinde kullanılabilir bir yetkidir. Ayrıca tekrar belirtmek gerekirse, Anayasa değişiklikleri ile getirilen hükümlerin (özellikle Anayasanın 8 ve 104/17 inci maddeleri) düzenleniş biçimi ve anayasal kurgu bir bütün olarak değerlendirildiğinde (özellikle Anayasanın 7, 87 ve 123/1 inci maddeleri), yasama organının genel düzenleme yetkisinin devam ettiği sonucuna varılabilecektir ki bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği bizzat anayasa tarafından düzenlenmiştir. Bu cümleden olarak yasama organı Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konulara ilişkin

[34] Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için, Danıştay incelemesinden geçirme şartı da yoktur.

[35] ÖZBUDUN, s. 207.

yasal düzenlemeler yapmaya devam edebilecek veya var olan yasal düzenlemeleri yürürlükten kaldırmadığı sürece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Son cümle olarak, münhasır düzenleme alanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için değil kanunlar için mevcuttur.

KAYNAKÇA

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil; **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, 2016.

ATAY, Yeliz Şanlı; **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, 2011.

DURAN, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1982.

ESEN, Selin; 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 2.

GÖNENÇ, Levent; 2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar, **Birikim Dergisi**, Sayı: 335.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut; **İdare Hukuku C I İdari Yargılama Hukuku**, 8. Bası, Turhan Kitabevi, 2016.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, Cilt I, İkinci Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2009.

GÖZLER, Kemal; **Elveda Anayasa**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 2011.

KABOĞLU, İbrahim; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (10 Aralık 2016), **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2016, Sayı: 2.

KARAHANOGULLARI, Onur; **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, 2011.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2013.

ÖZTÜRK, K. Burak; **İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, 2009.

ULER, Yıldırım; Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geri Yürür, **Bahri Savcı'ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, 1988.

ULUSOY, Ali D.; **Türk İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, 2017.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım; **İdare Hukuku**, Cilt II, Yetkin Yayınları, 2012.

