

## CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

*Presidential Decrees*

**Salih TAŞDÖĞEN\***

### **ÖZ**

Bu makalede cumhurbaşkanlığı kararnameleri anayasa ve idare hukuku bakımından genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri 1982 Anayasasının 107. maddesinde öngörölmüş, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatını düzenleyen idari işlemlerdir. Bu kararnameler için 105. maddede öngörölen karşı-imza kuralının geçerliliği, bu kararnameler bakımından yargısal denetimin söz konusu olup olmayacağı hususu tartışmaya açık konulardır. Pozitif düzenlemeler ışığında, bu işlemin karşı-imza kuralına tabi olan bir idari işlem olduğu, dolayısıyla bunlar bakımından idari yargısal denetimin söz konusu olabileceği söylenmelidir. Bu denetim de, kararnamenin unsurları üzerinden yapılacaktır. Unsurlarındaki sakatlıkların niteliğine göre işlem ya yoklukla ya da iptal edilebilirlikle malul olur. Ayrıca güncel bir tartışma niteliğinde olan, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanıp yayımlanmayacağı hususunda ise, mevcut kanuni düzenlemeler kapsamında yayımlanmasının zorunlu olduğu söylenebilir. Son olarak da bu kararnamelerin hiyerarşik güç bakımından, Başbakanlık ve bakanlıklar dışındaki kamu tüzel kişilerinin çıkardığı yönetmeliklerle aynı düzeyde bulunduğunu ifade etmek gerekir.

**Anahtar Sözcükler:**Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, idari işlem, yargısal denetim, yayım

---

\* Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Araştırma Görevlisi. E-mail adresi: salihthasdogen@yandex.com

## ABSTRACT

In this article, presidential decrees are generally evaluated in terms of constitutional and administrative law. In accordance with Article 107 of the 1982 Constitution, presidential decrees are the administrative acts that organizing the presidential administrative organization. For these decrees, applicability of the countersignature rule which has been envisaged in Article 105 and whether or not judicial review is available are debatable issues. In consideration of positive regulations, it should be said that this act is an administrative act that is subject to the countersignature rule from this it follows that these acts can be subject to administrative judicial review. This judicial review is conducted in terms of the elements of the decree. The act will be, according to the quality of the deficiencies in its elements, either null or annulable. Also, as to the question of whether the presidential decrees need to be published, we must conclude that publication is required within the light of current provisions. Lastly it must be said that, these decrees are at the same level with the regulations which is made by public entities excluded Prime Ministry or ministry, in terms of hierarchical power.

**Keywords:** Presidential decree, Presidential organization, administrative act, judicial review, publication

## GİRİŞ

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hukukumuza girdiği dönemden bu yana üzerinde fazla durulmuş, tartışılmış bir işlem olmamıştır. Hâlbuki düzenlediği teşkilatın öneminden dolayı böyle bir ilgisizliği hak etmemektedir.

Bu kararnameler cumhurbaşkanlığı idari teşkilatını düzenlemektedir. Bu teşkilat, cumhurbaşkanının görevlerini ve yetkilerini, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmesine ve kullanmasına yardımcı olur. Bu anlamda bu teşkilatın kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerini düzenleyen cumhurbaşkanlığı kararnameleri büyük önem taşır.

Bu çalışmada evvela cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının üzerinde durulacaktır. Bu teşkilatın Türkiye'deki gelişimi ve yapılanması ile personel atamalarına ilişkin esasları incelenecektir. Bunun ardından cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı, anayasa hukukuna ilişkin bazı ilkeler bağlamında değerlendirilmesi yapılacak, hukuki niteliği ve bu niteliği dolayısıyla ortaya çıkan sonuçlar irdelenecek, bu işlemlerin hukuki rejimi

üzerinde durulacaktır. Ardından da bu işlemlerin yargısal denetiminin nasıl yapılacağı konusunda değerlendirmelerde bulunulacaktır. Son olarak da bu kararnamelerin yayın zorunluluğu olup olmadığı ve bunların normlar hiyerarşisindeki yeri tartışılacaktır.

## I. CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ TEŞKİLATI

Cumhurbaşkanlığı makamında tek bir kişi oturmasına rağmen, bir tüzel kişilik olarak “Cumhurbaşkanlığı”nın bir idari teşkilatı mevcuttur. Bu teşkilatta Cumhurbaşkanının yaverleri, danışmanları, sekreterleri, muhafızları, hizmetçileri, şoförleri gibi, ona cumhurbaşkanlığı görevini ifa ederken yardım edecek kişiler bulunur<sup>1</sup>.

Cumhurbaşkanlığının idari teşkilatının düzenlenmesinde, genel itibariyle monarşilerdeki saray teşkilatının örnek alındığı söylenebilir<sup>2</sup>. Bu teşkilat, Cumhurbaşkanına cumhurbaşkanlığı görevini sürdürürken yardımcı olmaktadır<sup>3</sup>. Teşkilatın içerisinde görev ifa eden personel, siyasi değil idari niteliktedir<sup>4</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti’nde ise bu teşkilat “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” olarak düzenlenmiştir. Her ne kadar kanuni olarak ilk kez 23.05.1933 tarihli ve 2180 sayılı Riyaseti Cumhur Dairesi Teşkilatı Kanunu ile düzenlenmiş olsa da, ilk Cumhurbaşkanı Genel Sekreteri<sup>5</sup> Ercüment Ekrem Talu 12.03.1924 tarihinde göreve başlamıştır<sup>6</sup>. Bu kanunun yürürlükte olduğu dönemde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanıyordu. Cumhurbaşkanı yalnızca bu kanunda belirlenen birtakım görevlileri Genel Sekreterin önerisi üzerine atamak yetkisine sahipti. Daha sonra 2180 sayılı Kanun, 17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun 6. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu teşkilat ilk kez 1982 Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiştir<sup>7</sup>. Anayasanın 107. maddesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin

<sup>1</sup> Gözler, 2001, s. 74; Tanör – Yüzbaşıoğlu, s. 351; Duman, s. 82-84; Erdoğan, 1987, s. 168.

<sup>2</sup> Gözler, 2001, s. 74.

<sup>3</sup> Gözübüyük, s. 246.

<sup>4</sup> Gözler, 2001, s. 75.

<sup>5</sup> Riyaset-i Cumhur Umumi Kâtibi.

<sup>6</sup> Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterlerinin göreve başladığı tarihlerle birlikte hazırlanmış listesi için: <http://www.tccb.gov.tr/genelsekreterlik/> (Erişim Tarihi: 09.03.2016)

<sup>7</sup> Özbudun, s. 261; Gözler, 2015, s. 333; Tanör –Yüzbaşıoğlu, s. 351; Erdoğan, 1987, s. 168.

kuruluşunun, teşkilat ve çalışma esaslarının, personel atama işlemlerinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Bu hükme dayanılarak, 18.08.1983 tarih ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi düzenlenmiş ve böylelikle cumhurbaşkanlığı kararnamesi isimli işlem hukukumuzda ilk kez uygulanmıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Kuruluş ve Teşkilat”a ilişkin 2. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatının, Cumhurbaşkanının Anayasa ve kanunlarla verilen yetkilerin kullanılmasında ve görevlerinin yerine getirilmesinde gerekli her türlü hizmetleri yürütmek üzere Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı, Cumhurbaşkanlığı Başyaverliği, Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğünden meydana geldiği belirtilmiştir. Devamında ise bu birimlerin yapılması, görevleri ve çalışma esasları hüküm altına alınmıştır.

10. madde ve devamında ise, atama ve görevlendirmeye ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanının tensibi ve Cumhurbaşkanı kararnamesiyle; Cumhurbaşkanlığı Danışmanları, Genel Sekreter yardımcıları ve Özel Kalem müdürü, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Görevlerinden alınmaları da atanma usulleriyle aynıdır.

## II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN DÜZENLEME ALANI

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hukuki niteliği itibariyle “düzenleyici işlem” niteliğindedir<sup>8</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, Anayasanın 107. maddesinde düzenlendiği üzere “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri” düzenlenmektedir. Bu hükümde, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı tahdidi bir şekilde sayılmıştır. Dolayısıyla bundan iki anlam çıkarılabilir:

1. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ancak 107. maddede belirlenen konularda düzenleme yapabilir. Yani başka konularda düzenlemelerde bulunamaz<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Gözler, 2015, s. 333.

<sup>9</sup> Özbudun, s. 262; Gözler, 2015, s. 333; Erdoğan, 2011, s. 292.

2. 107. maddede belirlenen konular sadece cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenir<sup>10</sup>. Yani bu konuda, idare başka bir düzenleyici işlemle ya da yasama organı kanun veya kararla düzenleme yapamaz.

Yani cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının kaynağını anayasadan alan özerk düzenleme alanını oluşturur<sup>11</sup>. Hatta bu sebeple, Anayasanın yürütmeyi anayasal bir yetki olarak belirttiği ifade edilmiştir<sup>12</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlendiği konuların kanunla düzenlenmiş olması durumunda bir yetki gaspının oluşacağı düşünülebilir<sup>13</sup>. Bu bağlamda, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu çok hassas bir konumda bulunmaktadır. Bu kanununun hükümlerinin anayasaya aykırılık taşıyıp taşımadığı tartışılabilir. Gerçi Kanunun 1. maddesi, Kanunun "... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları" düzenleyeceğini belirtmektedir. Gözlemlendiği kadarıyla bu kanun Anayasaya aykırı sayılabilecek hükümler ihtiva etmemektedir.

Kanunlarla cumhurbaşkanları kararnamelerinin arasında çatışma çıkarsa bu çatışma, konu bakımından yetki kuralları üzerinden çözülür. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, bu konular bakımından cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlenmesi esastır. Kanunlarla bu konuda düzenleme yapılmaması gerekir. Yapılırsa, bu kanun Anayasanın 107. maddesine aykırı hale gelir. Dolayısıyla iptal edilmesi gerekir.

### **III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN BAZI ANAYASA HUKUKU İLKELERİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, cumhurbaşkanının özerk düzenleme yetkisindedir. Bu kararnamelerin düzenleyici işlem olma niteliği, bunların aslen düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan yasama organına hâkim ilkeler bakımından değerlendirilmesini gerektirir.

Yasama yetkisinin üç temel özelliği mevcuttur. Bunlar yasama yetkisinin genelliği, asliliği ve devredilmezliğidir. Biz burada ilgisi

<sup>10</sup> Özbudun, s. 262.

<sup>11</sup> Duman, s. 84; Akbulut, s. 374.

<sup>12</sup> Erdoğan, 2011, s. 291.

<sup>13</sup> Duman, s. 84.

bulunması dolayısıyla, bu yetkinin genelliği ve asliliği ile Anayasanın 123. maddesinde görünümünü bulan, idarenin kanuniliği ilkesi üzerinde değerlendirmelerde bulunacağız

Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibariyle sınırlandırılmamış olmasını, yani herhangi bir konunun anayasaya aykırı olmadığı müddetçe kanunla düzenlenebileceğini ifade etmektedir<sup>14</sup>. Yani yasama yetkisinin genelliğinin iki farklı görünümü vardır. İlk görünümü yasama organının kanunla istediği her konuyu düzenleyebilmesi ve bu hususta anayasa tarafından yetkilendirilmiş olmasının gerekmemesidir. İkinci görünümü ise yasama organının bu yetkisini kullanırken anayasal sınırlar içinde kalmak zorunda olması, anayasaya aykırı düzenleme yapamamasıdır. Yani yasama organı tarafından yapılan kanunlar, anayasaya aykırı olmamalı; yani *intra constitutionem* (anayasa içinde) olmalıdır<sup>15</sup>.

Bu ilke, yürütme organlarına mahfuz bir düzenleme alanının bırakılmadığının bir ifadesidir<sup>16</sup>. Anayasanın 107. maddesi hükmü, bu bağlamda anayasanın, hakkında kanun yapılamayacağını belirttiği bir konu olarak mı değerlendirilmelidir. 107. madde şu şekildedir:

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

Bu hüküm lafzen yorumlandığında, yukarıda da belirttiğimiz gibi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin yalnızca cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği anlamını taşır<sup>17</sup>. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleyeceği konuların, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin tanımında belirtilen “*kanunla düzenlenmesinin anayasaya aykırı olduğu konular*” kapsamında değerlendirilmesi gerektiği söylenmelidir<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Özbudun, s. 207. Aslında her konu, anayasaya aykırı olsa da kanunla düzenlenebilir. Böyle bir aykırılık taşıyan norm hukuk âleminde bütün sonuçlarını doğurur. Ancak bu aykırılığın tespiti, bunu tespit etmeye yetkili olan organ – bizim hukukumuzda Anayasa Mahkemesi – tarafından yapıldığında bu kanun hukuk âleminde silinir.

Bu ilkenin aslında belirttiği şey, Anayasanın kendi belirttiği konular dışındaki konularda kanun yapılmasını serbest bırakması, bu belirttiği konular bakımından da kanunun anayasaya aykırı hale geleceğini belirtmesidir. Hukuka aykırılığı tespit edecek organın bu yöndeki kararının dayanağı da bu yasaktır.

<sup>15</sup> Gözler, 2015, s. 237.

<sup>16</sup> Özbudun, s. 207.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 262.

<sup>18</sup> Gözler, 2015, s. 333.

Yasama yetkisinin asliliği ise, yasama organının bir konuyu araya herhangi bir işlem girmeksizin, direkt olarak düzenleyebilmesidir<sup>19</sup>. Yani yasama organının düzenleme yapabilmesi için anayasa tarafından yetkilendirilmesine yahut herhangi başka ara bir işleme gerek yoktur. Bu anlamda kanun, anayasa karşısında *secundum constitutionem* (anayasayı izleyen) olmak zorunda değildir<sup>20</sup>.

Yasama yetkisinin asli niteliğine karşın yürütme yetkisi türev bir niteliğe sahiptir. Yani yürütmenin bir konuda düzenleme yapabilmesi için, öncelikle o konunun kanun tarafından düzenlenmesi ve yürütmenin işlem yapmasının yasaklanmamış olması gereklidir. Başka bir deyişle, idarenin eylem ve işlemleri hem kanuna dayanmalı (*secundum legem*), hem de bu eylem ve işlemler kanuna aykırı olmamalıdır (*intra legem*)<sup>21</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu ilke bağlamında değerlendirildiğinde, bu ilkenin istisnası olarak kabul edilebilir. Zira cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen konularda Anayasanın 107. maddesi hükmü gereği kanunla düzenleme yapılamaz. Yani bu konularda birincil olarak düzenleme yapma yetkisi yürütmenin bir organı olan Cumhurbaşkanının yetkisi dâhilindedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri gibi kaynağını kanundan değil, doğrudan doğruya anayasadan alır<sup>22</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen hususlar yürütme organının özerk, başka bir deyişle asli, mahfuz düzenleme yetkisinin bir görünümüdür<sup>23</sup>. Yani cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, bir kanuna dayanma ve ona aykırı olmama zorunluluğu bulunmamaktadır<sup>24</sup>. Dolayısıyla yürütme yetkilerinin türev niteliği bu işlem bakımından geçerli değildir.

Ayrıca idarenin kanuniliği ilkesi bağlamında da, cumhurbaşkanlığı kararnamelerini irdelemek gerekir. Anayasanın 123. maddesi 1. fıkrasına göre; “*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de konu itibarıyla, idari örgütün içinde yer

---

<sup>19</sup> Özbudun, s. 207.

<sup>20</sup> Gözler, 2015, s. 239.

<sup>21</sup> Gözler, 2015, s. 357, 359; Özbudun, s. 207; Akbulut, s. 386.

<sup>22</sup> Özbudun, s. 261.

<sup>23</sup> Özbudun, s. 262; Gözler, 2015, s. 333; Günday, s. 227.

<sup>24</sup> Erdoğan, 2011, s. 292.

alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin “kuruluşunu” düzenlemektedir. Bu anlamda 107. maddede düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 123. madde düzenlenen idarenin kanunla kurulması kuralının bir istisnası olarak değerlendirilmelidir<sup>25</sup>.

#### IV. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Devlet organlarının işlemleri, işlemi yapan organa göre genel olarak üçe ayrılır: Yasama işlemi, yargı işlemi ve idari işlem<sup>26</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de idari işlemin yapıcısı kavramı bağlamında değerlendirildiğinde – ileride de üzerinde durulacağı gibi – Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan tarafından yapıldığından ve bu organlar da idari teşkilat içerisinde yer aldığından, idari işlem niteliğinde olduğu söylenebilir<sup>27</sup>.

İdari işlemler birçok yönden sınıflandırılmıştır. Maddi açıdan idari işlemler, şart işlemler ve sübjektif işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır<sup>28</sup>. Cumhurbaşkanının işlemleri genel itibariyle, sübjektif işlem statüsündedirler<sup>29</sup>. Ancak cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu tasnif bakımından şart işlemler kategorisinde sayılabilir. Zira şart işlemler bir kişiyi veya bir şeyi hukuk kurallarınca önceden tespit edilmiş bulunan, genel, objektif, kişilik-dışı bir hukuki statüye sokan veya bu statüden çıkaran işlemlerdir<sup>30</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerini düzenlediğinden şart işlem kategorisinde sayılabilir.

Açıklanan iradenin sayısı ve usulüne göre yapılan sınıflandırmaya göre ise idari işlemler, basit işlemler, kolektif işlemler, karma işlemler olarak üçe ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan tarafından, Cumhurbaşkanı ve Başbakan ile ilgili bakan sıralamasıyla imzalanması gerekliliğinden dolayı karma işlem kategorisinde sayılabilir. Zira karma işlemler, aynı yönde, aynı konuda ve aynı amaca yönelik birden fazla iradenin belli bir sıra izlenerek

---

<sup>25</sup> Akbulut, s. 374.

<sup>26</sup> Gözler, 2009, s. 620.

<sup>27</sup> Erdoğan, 1987, s. 140.

<sup>28</sup> Gözler, 2009, s. 686.

<sup>29</sup> Erdoğan, 1987, s. 140.

<sup>30</sup> Gözler, 2009, s. 686.



açıklanmasıyla yapılan işlemlerdir<sup>31</sup>. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı kararlarının iradenin sayısı ve usulü bakımından karma işlem niteliğini taşıdığı söylenebilir.

İdari işlemler ayrıca icrai olup olmamalarına göre sınıflandırılabilir: İcrai işlemler, icrai olmayan işlemler. Cumhurbaşkanlığı kararları, bu sınıflandırma bakımından icrai işlemler kategorisinde sayılabilir. İcrai işlemler idarenin tek yanlı iradesiyle oluşan, sonuçlarını doğuran işlemlerdir<sup>32</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararları de tekemmül ettiği anda sonuçlarını doğurur ve personel atama usullerini, teşkilat yapılanmasını değiştirir ya da yeni çalışma esasları getirir.

## V. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında, bir idari işlem türü olan cumhurbaşkanlığı kararlarının yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç unsuru bakımından değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu unsurların değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Zira bu işlemler için yapılması kanımızca mümkün olan idari yargısal denetim bu unsurlar üzerinden yapılacaktır.

### A. YETKİ UNSURU

İdare hukuku bakımından yetki, idari fonksiyon itibarıyla bir idari makamın bir işlemi yapabilme ehliyeti şeklinde tanımlanabilir<sup>33</sup>. Başka bir deyişle, hukuki tasarrufun temelini oluşturan iradenin ehil ve yetkili bir merci ve makamdan sadır olmasıdır<sup>34</sup>. İdari işlemler, ancak anayasada ve kanunlarda idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerce yapılabilir<sup>35</sup>.

İdari işlemi yapmaya yetkili kişi veya kişilerin belirlenmesi, yetki kurallarıyla söz konusu olur. Bu kurallar yetkilerin kaynağı ve sınırları, yetkilerin niteliği ve yetkilerin kullanılmasına ilişkin olmak üzere üç grupta toplanabilir. Yetkilerin kaynağı ve sınırlarına ilişkin kurallar da iki tanedir. Bunlardan ilki, yetkilerin anayasa ve kanunlardan kaynaklanması, ikincisi

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 694.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 702.

<sup>33</sup> Gözler, 2009, s. 745; Akyılmaz –Sezginer –Kaya, s. 379.

<sup>34</sup> Onar, s. 300; Doğruer, s. 15.

<sup>35</sup> Kalabalık, s. 337.

ise yetkilerin kanunlarla sınırlı olmasıdır<sup>36</sup>. Yetkilerin niteliği bakımından kurallar ise, idare hukukunda yetkilerin verilmiş yetkiler olması, istisnai olması ve bundan dolayı dar yoruma tabi tutulması ve kamu düzenine ilişkin olmasıdır. Yetki unsurunun kamu düzeninden olmasının sonucu da, bu unsurun mahkemeler tarafından re'sen incelenecek bir husus olmasıdır<sup>37</sup>. Yetkilerin kullanılmasına ilişkin kurallar da, bu yetkinin kullanılmasının zorunlu ve vazgeçilmez olması, yetki sahibinin yetkisini bizzat kullanmak zorunda olması, yetki sakatlıklarının sonradan düzeltilememesidir<sup>38</sup>.

İdari işlemin yetki unsuru da kendi içinde unsurlar barındırmaktadır. Yetki, idari işlemin belirli bir konuda, belirli bir zaman zarfında ve belirli bir yerde, idare adına irade açıklamaya ehil belirli kişi veya kişilerce yapılmasını ifade eder<sup>39</sup>. Yani idari işlemde yetkiye ilişkin olarak, kişi, konu, yer ve zaman unsurları bulunmaktadır.

### 1. Kişi Bakımından Yetki

İdari işlem herhangi bir kişi veya kamu görevlisi tarafından yapılamaz. İdari işlemin idare adına irade açıklama yetkisine sahip kamu görevlilerince yapılması şarttır. Bu şart, idari işlemin kişi bakımından yetkisini karşılamaktadır. Yani kişi bakımından yetki, idari faaliyetin yapılabilmesi için, hangi idari makamın irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir<sup>40</sup>.

İdare adına işlem yapmaya yetkili kişi veya organa idari makam denir<sup>41</sup>. Başka bir deyişle ancak bir idari makam idari işlem yapabilir<sup>42</sup>. İdari makamlar, bireysel veya kolejyal olabilir. Kamu tüzel kişisi adına işlem yapmaya yetkili olan idari makamın hangisi olduğu, kamu tüzel kişisinin kurucu hukuki metinlerinde düzenlenir<sup>43</sup>.

Kişi bakımından yetki kavramı, idari işlemin yapıcısı ile sınırlıdır. İdari işlemin yapıcısı kavramı genel anlamda, idari işlemde rızası hukuken

---

<sup>36</sup> Ulu, s. 176; Açıdoğru, s. 11.

<sup>37</sup> Ulu, s. 193; Gümüş, s. 54; Doğruer, s. 68.

<sup>38</sup> Ulu, s. 194.

<sup>39</sup> *Ibid.*, s. 138.

<sup>40</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 383; Kalabalık, s. 339; Ulu, s. 140; Açıdoğru, s. 14.

<sup>41</sup> Ulu, s. 140.

<sup>42</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 383.

<sup>43</sup> Ulu, s. 140.

zorunlu kılınan idari makam olarak kabul edilir<sup>44</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından ise, Anayasanın Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri hakkında öngördüğü kural geçerlidir. Anayasanın 105. maddesine göre, Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından da genel olarak bu kural geçerlidir. Zira cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabileceğine ilişkin bir istisnai hüküm Anayasamızda ve herhangi bir kanunda bulunmamaktadır.

Yeri gelmişken 1 Ocak 1988 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 13. maddesinin değerlendirmesini de yapmak gerekir. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri “*doğrudan*” Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu durum kanaatimizce Anayasanın 105. maddesinde ifadesini bulan, “*Cumhurbaşkanının Anayasa ve kanunlarda tek başına yapabileceği belirtilen işlemler*” kategorisi içerisinde değerlendirilemez. Yani Kararnamenin bu hükmü anayasaya aykırılık içermektedir. Zira Anayasa, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin, ancak Anayasa ve kanunlar tarafından belirlenebileceğini ifade etmiştir. Bu madde ise bir cumhurbaşkanlığı kararnamesi maddesidir. Dolayısıyla Kararnamenin 13. maddesinin genel kurala istisna getirebilecek güçte bir madde olduğu kabul edilemez. Anayasanın 105. maddesi, bütün cumhurbaşkanlığı kararnamelerine istisnasız uygulanmalıdır.

Bu Anayasa hükmüne rağmen, doktrinde Cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnamelerini tek başına yapacağı görüşü hâkimdir<sup>45</sup>. Uygulamada da gözlemlendiği kadarıyla bu yetki cumhurbaşkanları tarafından tek başına kullanılmaktadır.

Bazı devletlerin anayasalarında, bizim anayasamızda düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ilk bakışta benzeri olarak kabul edilebilecek kararnameler, kural olarak benimsenen karşı-imza

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 144.

<sup>45</sup> Tanör – Yüzbaşıoğlu, s. 352; Akyılmaz – Sezginer – Kaya, s 242; Kahraman, s. 201; Gözler, 2015, s. 333.

zorunluluğundan muaf tutulmuştur. Örneğin, 1978 İspanya Anayasasının<sup>46</sup> 56. maddesinin 3. fıkrasına göre Kralın kişiliği dokunulmazdır ve hesap sorulamaz. Fiilleri her zaman, 64. maddede belirtilen şekilde ikinci bir onay gerektirir.” 64. maddeye göre ise, “Kral’ın işlemleri Başbakan ve uygunsu yetkili bakanlarca da imzalanır.” Ancak bu Anayasanın 65. maddesinin 3. fıkrasına göre “Kral, Konutundaki sivil ve askeri personeli serbestçe atar veya azleder.” Dolayısıyla İspanya’da Kral, kendi teşkilatına serbestçe atama yapabilir. Her ne kadar, Türk hukukundaki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tam karşılığı olmasa da, bu hükmün konu itibariyle aynı kurumu düzenlemeye yönelik olduğu ve bu işlemlerin Kral tarafından tek başına yapılabildiği söylenebilir.

Diğer bir örnek de 1975 Yunanistan Anayasasından<sup>47</sup> verilebilir. Bu Anayasanın 35. maddesi, karşı-imza kuralını benimsemiştir. Ancak bu maddenin 2. fıkrasının a bendine göre ise, Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı idari servislerine yaptığı atamalar bu kuralın istisnasını oluşturur. Yine yukarıda İspanya örneğinde de belirttiğimiz gibi, her ne kadar 1982 Anayasasındaki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tam karşılığı olmasa da Yunanistan Anayasasında Cumhurbaşkanına verilmiş bu yetki Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilir<sup>48</sup>.

Karşı-imza kuralının cari olduğu işlemlerde Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ilgili bakanın imzası, işlemin tekemmülü için şarttır. Başka bir deyişle, bu kararnamelerde Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ilgili bakanın imzası yoksa işlem henüz oluşmamıştır. Dolayısıyla bu işlemler bakımından yetkili olan makamların, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan olduğu söylenebilir. Bu genel kural, cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından da geçerlidir.

Kararnamede imzalarının bulunması gereken makamlardan, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın kim olduğu açıktır. Ancak ilgili bakandan anlaşılması gereken nedir? Kanaatimizce “*ilgili bakan*” ifadesinden

---

<sup>46</sup> İspanya Anayasasının İngilizce metni için: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_e spa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_e spa_texto_ingles_0.pdf) (Erişim tarihi: 20.03.2016)

<sup>47</sup> Yunanistan Anayasasının İngilizce metni için: <http://www.hri.org/docs/syntaxma/> (Erişim Tarihi: 20.03.2016)

<sup>48</sup> İspanya ve Yunanistan ile Türkiye anayasalarındaki hükümlerin farklarına ilişkin açıklama, kararnamelerin konu unsuru bakımından değerlendirilirken yapılacaktır.

anlaşılması gereken, işlemle konu bakımından bağlantılı olan bakandır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bakımından ilgili bakanın İçişleri Bakanı olduğu söylenebilir.

## 2. Konu Bakımından Yetki

Konu bakımından yetki idari makamın belirli bir konuda idari işlem yapabilmesini ifade eder. Yani konu bakımından yetki, idari işlemin konusunun söz konusu makamın yetkisinde olup olmadığına ilişkindir<sup>49</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için, konu bakımından yetkili makam Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakandır. Yetkili oldukları, yani düzenledikleri konu da Anayasanın 107. maddesinde öngörülen, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleridir.

## 3. Yer Bakımından Yetki

İdari makamlar arasında yer bakımından da yetki paylaşımı da söz konusudur. Yer bakımından yetki, idari makamların konu bakımından sahip olduğu yetkileri kullanabileceği coğrafi sınırları ifade eder<sup>50</sup>.

Devlet tüzel kişiliği adına idari işlem yapmaya yetkili merkezi idarenin başkent teşkilatı, tüm ülke için yer bakımından yetkilidir. Uzmanlık ilkesi gereği ihtisaslaşmış, milli kamu görevi yürüten hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da tüm ülke çapında ancak kendileri için anayasa ve kanunlarca belirlenen konularda idari işlem yapmaya yetkilidir<sup>51</sup>. Merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan idari makamların yetkileri yer bakımından, buldukları idari bölümlerin sınırları ile sınırlandırılmıştır. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri ise içinde buldukları bölgelerin sınırları ile sınırlandırılmıştır<sup>52</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu konuda farklı bir özellik arz etmemektedir.

<sup>49</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 380; Kalabalık, s. 339.

<sup>50</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 382; Ulu, s. 166; Doğruer, s. 70.

<sup>51</sup> Açıdoğru, s. 9.

<sup>52</sup> Ulu, s. 167.

#### 4. Zaman Bakımından Yetki

Zaman bakımından yetki, idari makamların yetkili olduğu zaman zarfını ifade etmektedir<sup>53</sup>. Yani bir idari makam hangi zaman aralığı içerisinde işlem yapmaya yetkilendirilmişse o zaman aralığı içerisinde idari işlem yapabilir.

Zaman bakımından yetki, idari işlemin yapıcısına, idari işlemin yapılması için öngörülen sürelerle ve idari işlemin etkilerine ilişkin olabilir. Tüm idari makamlar idari işlem yapmaya ancak görev süresi içerisinde yetkilidir. Görev süresi, göreve başlama ile görevin sona ermesi arasındaki zaman aralığıdır<sup>54</sup>.

İdari işlemin etkileri açısından da zaman bakımından yetki sınırı söz konusudur. Bu tüm idari işlemler bakımından geçerli bir yetkidir. İdari işlemlerin geçmişe etki edememesi ve yetkilerin zamanından önce kullanılmaması şeklinde iki görünümü vardır<sup>55</sup>.

Zaman bakımından yetki açısından diğer sınırlama ise, idari işlemin belirli bir süre içerisinde yapılmasının öngörüldüğü hallerde söz konusudur. Bu sınırlama tüm idari işlemler bakımından değil, sadece belirli bir süre içerisinde yapılması gereken işlemler bakımından söz konusu olur<sup>56</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu konuda da herhangi bir ayrıksı özellik arz etmemektedir.

#### B. ŞEKİL UNSURU

Şekil, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradenin kendisiyle açıklandığı şey, iradeyi açıklamak için kullanılan araçtır. Diğer bir deyişle, idari işlemin şekil unsuru, işlemin içeriğine değil bu işlemin içinde yer aldığı şeye tekabül eder<sup>57</sup>.

İdare hukuku anlamında, bütün idari işlemler belirli şekil kurallarına uyularak yapılmalıdır<sup>58</sup>. Başka bir deyişle, idare hukukunda şekil serbestisi söz konusu değildir<sup>59</sup>. Bunun sebebi ise idarenin ajanlarının, idari işlemleri

<sup>53</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 380; Ulu, s. 170; Doğruer, s. 70; Kalabalık, s. 341.

<sup>54</sup> Kalabalık, s. 341; Ulu, s. 171.

<sup>55</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 381; Ulu, s. 172.

<sup>56</sup> Ulu, s. 174; Kalabalık, s. 342.

<sup>57</sup> Gözler, 2009, s. 829.

<sup>58</sup> Günay, s. 143, Kalabalık, s. 351.

<sup>59</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 388.

ihtiyatsızca yapmalarının önüne geçmek<sup>60</sup>, bu şekilde idari işlemin muhataplarına hukuki güvence sağlamaktır<sup>61</sup>.

İdari işlemlerde kural, o işlemin yazılı olarak yapılmasıdır<sup>62</sup>. Ancak istisnaen, kanunla bir idari işlemin sözlü veya hareketli şekle tabi olabileceği öngörülebilir<sup>63</sup>. Diğer bir ifadeyle, bir idari işlemin yazılı şekilden başka bir şekilde yapılacağı ancak kanunla öngörülebilir.

Yazılı bir idari işlemin metni birçok farklı unsuru bünyesinde barındırır. Bu unsurların en önemlilerinden biri, “*irade açıklaması*”dır. İrade açıklaması idari işlemin özünü oluşturur. Ancak bu irade açıklamasının idari işlemin özünü oluşturabilmesi için, bu ifadenin hukuk düzeninde bir değişiklik doğurmaya yönelik olması gereklidir<sup>64</sup>.

Diğer bir zorunlu unsur olan “imza” ise, idari işlemin yetki unsuru ile bağlantılı bir unsurdur. İmza, idari işlemi yapmakla yetkilendirilmiş kişi veya kişiler tarafından atılmalıdır. Yani bir idari işlemin, bu işlemi yapmaya yetkili kişilerce yapılıp yapılmadığı, işlemin altında bu kişinin imzasının olup olmadığının tespitiyle mümkün olur<sup>65</sup>. İşlem birden fazla imza taşıyorsa ve bu imzalardan biri yetkili makamın imzası ise, işlemin hukuka uygun olduğu varsayılır, fazladan atılan imza işlemi sakatlamaz<sup>66</sup>. Kolektif kararlarda (kurul kararlarında) ise, idari işlemin altında bütün kurul üyelerinin imzası bulunmalıdır. Oyçokluğuyla alınan kararlar bakımından ise, imza sayısı hem o kurul için öngörülmüş toplantı yetersayısı, hem de karar yetersayısına ulaşmalıdır. Karma işlemlerde ise gerekli bütün imzalar bulunmalıdır.

İdari işlemlerde bunlar dışında, muhatabın adı, tarih, yer, başvuru yolları ve süresi, gerekçe ve yayın şartı gibi şekle ilişkin şartlar öngörülmüş olabilir.

---

<sup>60</sup> Günday, s. 143.

<sup>61</sup> Gözler, 2009, s. 830.

<sup>62</sup> Yayla, s. 122; Günday, s. 144; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 388; Gümüş, s. 67; Kalabalık, s. 351.

<sup>63</sup> Günday, s. 145; Yayla, s. 122-123.

<sup>64</sup> Gözler, s. 832.

<sup>65</sup> *Ibid.*, s. 833.

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 834.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de şekil yönünden yazılılık şartını sağlamalıdır. Buna bağılı olarak, irade açıklaması ve imza unsurlarını da taşımak durumundadır. Bu işlemlerde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan olan İçişleri Bakanının imzası bulunmalıdır.

### C. USUL UNSURU

Doktrinde bazı yazarlar tarafından şekil unsurunun usul unsurunu kapsadığı ifade edilse de<sup>67</sup>, bunların iki farklı unsur olduğunu kabul etmek daha yerinde olacaktır. Zira şekil unsuru, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradenin kendisiyle açıklandığı şey, iradeyi açıklamak için kullanılan araçken, usul unsuru işlemin yapılmasında izlenen prosedürü ifade eder<sup>68</sup>.

Bir idari işlemin, hukuki etkilerini yaratabilmesi için tamamlanmış, oluşumuna dair usulün sona ermiş olması gerekmektedir<sup>69</sup>. Birçok idari işlem tek kişi tarafından doğrudan doğruya yapılır. Bu hallerde uyulması gereken usul kuralları fazla değildir. Ancak bazı hallerde idari işlemin unsurlarından biri olan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır. İrade belli süreçlerden geçerek hazırlanır, olgunlaşır ve açıklanır<sup>70</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından usul unsuruna ilişkin, özellikle belirtilmesi gereken, ayrıksı bir durum bulunmaktadır.

### D. SEBEP UNSURU

Sebeup unsuru, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir<sup>71</sup>. Bir idari makamın idari işlemi yapmaya yetkili olması yetmez, aynı zamanda o işlemi yapması için hukuki veya maddi bir sebebinin olması gerekir<sup>72</sup>. Yani idari işlemler, kendilerinden önce var olan ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş sebeplere dayanmak zorundadır<sup>73</sup>. Sebebin tayini birçok durumda kanunlar tarafından belirlenmiş olsa da, bu konuda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu durumlar da vardır<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> Günday, s. 143, vd.

<sup>68</sup> Kalabalık, s. 353.

<sup>69</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 387.

<sup>70</sup> Gözler, 2009, s. 852.

<sup>71</sup> Onar, s. 281; Günday, s. 138, Yayla, s. 130; Kalabalık, s. 362; Doğruer, s. 15.

<sup>72</sup> Gözler, 2009, s. 893; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 391; Gümüş, s. 72; Kalabalık, s. 362.

<sup>73</sup> Günday, s. 152.

<sup>74</sup> Gözler, 2009, s. 894; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 395; Kalabalık, s. 363.



Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yapılabilmesi için anayasa veya kanunlar tarafından belirlenmiş bir sebebi yoktur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme konuları bakımından, idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden etkenlerin takdir yetkisi, bu işlemin içeriğini hazırlayan makam olan Cumhurbaşkanına aittir, denilebilir.

#### E. KONU UNSURU

İdari işlemin konu unsuru, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliktir<sup>75</sup>. Örneğin kamulaştırma işleminin konusu, bir kişinin kamulaştırılan mal üzerindeki mülkiyetinin sona ermesi ve mülkiyetin kamulaştırılan idareye geçmesidir. Görüldüğü gibi bir işlemin konusu işlemin içeriğidir, kendisidir<sup>76</sup>.

İdari işlemin konu unsuru bakımından iki tür yetki söz konusu olabilir. Kanun belirli bir durumda (sebeup unsuru) belirli bir kararın alınmasını öngörmüşse “bağlı yetki” söz konusudur<sup>77</sup>. Eğer kanun belirli bir konuda (sebeup unsuru) karar almak veya almamak arasında seçim yapabiliyorsa ya da aynı konuda içerik bakımından birbirinden farklı kararlar alabiliyorsa “takdir yetkisi” söz konusu olur<sup>78</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, yukarıda belirtildiği üzere, 107. maddedeki konular düzenlenebilir. Bu konular da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleridir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde konu unsuru bakımından bağlı yetkinin söz konusu olduğu söylenebilir.

Yukarıda, kişi bakımından yetki başlığında vermiş olduğumuz İspanya ve Yunanistan anayasalarındaki örnekler, Türk hukukundaki cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle benzerlik taşısa da, tam manasıyla aynı konuları düzenlememektedir. Bir kere, 1982 Anayasasında öngörülen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlediği konular, İspanya ve Yunanistan Anayasalarında belirtilenlerden daha geniştir. 1982 Anayasasındaki cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığı

<sup>75</sup> Günday, s. 157; Gözler, 2009, s. 930; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 395; Yayla, s. 132; Kalabalık, s. 365; Gümüş, s. 79; Doğruer, s. 16.

<sup>76</sup> Gözler, 2009, s. 931.

<sup>77</sup> *Ibid.*, s. 939.

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 943.

Genel Sekreterliğinin kuruluğu, teğkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri dzenlenmekteyken, İspanya ve Yunanistan Anayasalarında Kral veya Cumhurbaşkanı sadece kendi teğkilatlarına atama yetkisinden bahsedilmiştir. Aynı zamanda Türk hukukundaki cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, İspanya ve Yunanistan Anayasalarındaki benzer hükümlerdeki gibi, Cumhurbaşkanı doğrudan kendi teğkilatına atama yapma yetkisi verilmemiştir. Bu kararnamelerle “*personel atama işlemlerinin düzenlenmesi*” söz konusudur. Yani bahis konusu ülkelerde, atama yetkisi doğrudan bir anayasa hükmüyle Krala veya Cumhurbaşkanı verilmişken, 1982 Anayasasıyla “*atama işlemlerini düzenleme*”, yani “*atama işlemlerini kimin, nasıl, hangi usulde yapılacağını belirleme*” yetkisini Cumhurbaşkanı verilmiştir. Bu ikisi şüphesiz ki farklıdır.

#### F. AMAÇ UNURU

İdari işlemin amaç unsuru, idari işlemlerle ulaşılmak istenen nihai sonuçtur<sup>79</sup>. Amaç unsurunun idari işlemlerdeki sübjektif unsur olduğunu söyleyebiliriz<sup>80</sup>. Günday’ın isabetle ifade ettiği gibi, idari işlemler idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapıldıklarına ve idari fonksiyon da toplumsal gereksinimlerin karşılanması suretiyle kamu yararının gerçekleşmesine yönelik olduğuna göre, idari işlemlerin amacının kamu yararı olduğunu söylemek yerinde olacaktır<sup>81</sup>. Kanun tarafından daha özel olarak belirlenmiş amaçlar da kamu yararı amacının özel görünümlerinden ibaret olmaktadır<sup>82</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için amaç unsuru bakımından ayrıksı bir durum söz konusu değildir. Bu işlemler için de kamu yararı amacı bulunmalıdır.

### VI. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapıldığını düşünen yazarların ulaştığı sonuca göre, bu

<sup>79</sup> Gümüş, s. 85; Günday, s. 160; Gözler, 2009, s. 976; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 400; Doğruer, s. 16.

<sup>80</sup> Gözler, 2009, s. 977.

<sup>81</sup> Günday, s. 160.

<sup>82</sup> Günday, s. 161; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 401.

kararnemelerin yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz üzere bu işlemler karşı-imza kuralına tabidir. Dolayısıyla da yargısal denetimi mümkündür. Uygulamada ise bu işlemlerin yargısal denetime tabi tutulduğu görülmemiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin denetimi, işlemin idari işlem niteliği taşıması dolayısıyla idari yargı kolu tarafından yapılır<sup>83</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi üzerindeki idari yargı incelemesi, 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesine göre, ya bu işlemler hakkında iptal davası ya da tam yargı davası açılması şeklinde tezahür eder. Biz burada pratikte pek bir önemi bulunmaması dolayısıyla tam yargı davalarını incelemeyeceğiz. Bu işlemlerin iptal davası üzerinden incelenmesi, aynı maddenin 1. fıkrasının a bendi gereği, idari işlemin yukarıda açıklanan unsurları üzerinden yapılır. Bu unsurlarda bulunan sakatlıklar kural olarak iptal ile müeyyidelendirilir. Bazı sakatlıklarda ise idari işlem hiç doğmamıştır veya yok hükmünde sayılır. Bu ihtimallere göre ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekir.

#### A. YOKLUK

Yokluk halinde idarenin tasarrufu hiç doğmamış, dünyaya gelmemiş kabul edilir<sup>84</sup>. Bu hal, yapılan işlemlerin devlete izafe edilebilecek bir hukuki durum doğurmaması; aksine tamamen fiili ve haksız bir durumun ortaya çıkması sonucunu doğurur<sup>85</sup>.

İki tür yokluktan bahsedilebilir<sup>86</sup>. İlki "*maddi yokluk*", ikincisi ise "*yok hükmünde sayma*"dır.

#### 1. Maddi (Mutlak) Yokluk

Yokluk, bir idari işlemin kurucu unsurlarındaki hukuka aykırılık derhal fark edilebilir nitelikte ve idari işlemin kimliğini dahi kaybettirecek derecede açık ve bariz ise söz konusu olur<sup>87</sup>. Mutlak yoklukla malul olan işlemler doktrinde üç grupta toplanmıştır. Bunlardan birincisi "*hayali işlemler*", ikincisi "*yetki gaspıyla yapılmış işlemler*", üçüncüsü "*ağır şekil sakatlıkları içeren işlemler*"dir.

<sup>83</sup> Ancak aşağıda belirtilecek bazı durumlarda adli yargı da işleme ilişkin karar verebilir.

<sup>84</sup> Sarıca, s. 1195.

<sup>85</sup> Onar, s. 329; Sarıca, s. 1197.

<sup>86</sup> Kalabalık, s. 382.

<sup>87</sup> Açdoğuran, s. 11.

İlk mutlak yokluk türü olan hayali işlemlerde, idare belli bir sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklamamıştır. Ancak buna rağmen bir kişi, hakkında bir idari işlem tesis edildiğini sanabilir. Bu kişilerin haklarında yapıldığını sandıkları işlemlerin herhangi bir varlığı yoktur<sup>88</sup>.

İkinci mutlak yokluk türü ise yetki gaspıyla yapılan işlemlerdir. Öncelikle burada yetki gaspı konusuna değinmek gerekir. Yetki gaspı idareye tamamen yabancı veya idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kimse tarafından yapılan işlemlerde ortaya çıkan yetki sakatlığıdır<sup>89</sup>. Bu sakatlık iki farklı durumda söz konusu olabilir: İlki resmi sıfatın yokluğu halidir. Bu durumda resmi sıfatı olmayan bir kişi bazı idari yetkileri ele geçirmiş ve bu fiili duruma dayanarak bazı işlemler yapmıştır. Bu tür yetki gaspıyla yapılan işlemler yoklukla maluldür<sup>90</sup>. Diğer durum ise, resmi sıfatı sona eren kişilerin yapmış olduğu işlemlerdir. Yetkili bir kişinin veya bir kurulun, daha sonra istifa, azil, emekliye sevk edilme, görev süresinin sona ermesi gibi sebeplerle resmi sıfatı sona erdikten sonra işlem yapması halinde yetki gaspı söz konusu olacaktır. Bu tür işlemler ise iptal müeyyidesiyle karşılaşılır<sup>91</sup>. Dolayısıyla yetki gaspının sadece ilk türü olan “resmi sıfatın yokluğu” halinde yoklukla maluliyet söz konusu olur. Yetki gaspıyla yapılan bazı işlemler ise, ne yoklukla ne iptal edilebilirlikle maluldür<sup>92</sup>.

Ağır şekil sakatlıkları da idari işlemin yokluğuna yol açar. İdari işlemin “maddi” varlığına ilişkin olan şekil sakatlıkları işlemi madden yok haline getirirler. Kemal Gözler’e göre, yazılılık kuralına aykırı olarak, idari işlemin sözlü veya başka bir şekilde yapılması halinde işlem madden yoktur<sup>93</sup>. Ayrıca yayın zorunluluğuna uyulmaması da Kemal Gözler’e göre işlemin madden yokluğu sonucunu doğurur<sup>94</sup>. Bunun yanında, bir irade açıklamasının idarenin irade açıklaması olduğunun ifadesi olan ve onu idari işlem yapan en önemli unsurlardan biri olan imza unsurunun yokluğu da

<sup>88</sup> Kalabalık, s. 382.

<sup>89</sup> Onar, s. 332; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 385; Gümüş, s. 56; Açdoğruyan, s. 52; Doğruer, s. 27, 72; Kalabalık, s. 349.

<sup>90</sup> Gözler, 2009, s. 816.

<sup>91</sup> *Ibid.*, s. 816-817.

<sup>92</sup> Yokluk veya iptal edilebilirlikle malul olan bu işlemlerin istisnası “fiili memur” teorisidir. Bu teori hakkında daha detaylı bilgi için bkz, Gözler, 2009, 1008-1009.

<sup>93</sup> Gözler, 2009, s. 849; Doğruer, s. 85.

<sup>94</sup> Gözler, 2009, s. 849.

idari işlemin madden yok olduğu sonucunu doğurduğu söylenmelidir<sup>95</sup>. Zira imza en önemli şekil kurallarından biridir. Eğer bir irade açıklamasında idare adına o işlemi yapmaya yetkili makamda bulunan kişinin imzası yoksa, idare adına o irade açıklamasının gerçekten var olduğunu ifade etmek mümkün olmayacaktır. İmzasız yazılı bir irade açıklaması basit bir irade açıklaması veya bir idari işlem taslağı olmaktan öte bir anlam ifade etmeyecektir.

Yoklukla sakat olan işlemle ihdas edilmek istenen duruma kişiler riayet etmek zorunda değildir. Böyle bir tasarrufun yokluğunu herkes, her zaman ve her vesile ile ileri sürebilir<sup>96</sup>. Var sayılan işlemler ama aslında mevcut olmayan işlemler hakkında açılan idari davalarda mahkeme, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle davayı reddetmelidir<sup>97</sup>. Bu işlemlerin var olmadığının tespiti de her mahkeme tarafından yapılabilir<sup>98</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde şayet bu sakatlıklar meydana gelmişse, bu işlemlerin yokluğundan bahsedilir. Ancak genelde Cumhurbaşkanının yetkisi ve görevi dâhilinde olan işlemler, özelde ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından bu sakatlıklar arasında en çok dikkat çeken durum olan karşı-imza kuralına uyulmadan bu işlemlerin yapılmasına özel olarak değinmek gerekir. Eğer cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanırsa bu işlem tekemmül etmemiştir, yani tamamlanmamıştır. Tamamlanmayan işlemin de varlığından söz edilemeyeceğinden ötürü bu işlemin yoklukla malul olduğunu, bu sakatlığın herkes tarafından ileri sürülebileceğini ve herhangi bir mahkeme tarafından yokluğun tespit edilebileceğini söylemek yerinde olacaktır.

## 2. Yok Hükmünde Sayma

Diğer bir yokluk türü ise “*yok hükmünde sayma*”dır. Bu tür Fransız Danıştay (Conseil d’Etat) tarafından türetilmiştir. Bunlara başka bir ifadeyle, “*yokluk benzeri*”, “*ağır ve açık sakatlıklardan dolayı yokluk*” denilebilir.

---

<sup>95</sup> Kalabalık, s. 383.

<sup>96</sup> Onar, s. 330; Sarıca, s. 1195; Açdoğuran, s. 50.

<sup>97</sup> Onar, s. 330; Gözler, 2009, s. 1010.

<sup>98</sup> Sarıca, s. 1214.

Maddi yokluk çok sorunlu bir kavram değildir. Bu tür yoklukta işlem gerçekte yoktur. Dolayısıyla bunların doğuracağı bir hukuki sonuç da yoktur. Ancak doktrinde sadece maddi olarak mevcut olmayan işlemler dışında, maddi olarak mevcut olan ancak bazı ağır sakatlıklar taşıyan işlemlerin de yoklukla malul olduğu iddia edilmektedir. Yok hükmünde sayılma halinde, maddi yoklukta gibi, var olduğu sanılan hayali işlemler değil, yok sayılması gereken sakat işlemler söz konusudur<sup>99</sup>. Yokluğa yol açan sakatlık ile iptale yol açan sakatlığın ağırlıkları farklıdır<sup>100</sup>. Yok hükmünde sayılan işlemler; fonksiyon gaspıyla sakat işlemler, ağır ve bariz yetki tecavüzüyle sakat işlemler, fiili yol oluşturan işlemler, düzmece atamalar, yaş koşuluna uymayan atamalar, kanunla öngörölmüş yok hükmünde sayılma halleri olarak ifade edilebilir.

Yok hükmünde sayılma yaptırımının uygulanacağı işlemlerin ilk türü, fonksiyon gaspıyla sakat işlemlerdir<sup>101</sup>. Fonksiyon gaspı, idarenin yasama veya yargı organlarının görev alanına giren konularda işlem yapması halinde söz konusu olan sakatlık halidir. Tanımdan da anlaşılabilceği üzere bu sakatlık türünün oluşması için idare, yasama veya yargı fonksiyonlarını kullanmalıdır. Bu iki tür fonksiyon gaspının müeyyidesi de Fransa'da yok hükmünde sayılmadır<sup>102</sup>.

Yok hükmünde sayılan ikinci tür işlemler ise, ağır ve bariz yetki tecavüzüyle sakat işlemlerdir<sup>103</sup>. Yetki tecavüzü ise, bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda, yerde veya zamanda işlem tesis etmesi demektir<sup>104</sup>. Ağır ve bariz yetki tecavüzü, bu hukuka aykırılığın fevkalade ağır ve apaçık olduğu yetki tecavüzüdür<sup>105</sup>. Ağır ve bariz yetki tecavüzü ise yukarıdaki tanımlardan yararlanılarak şu şekilde tanımlanabilir: Ağır ve bariz yetki tecavüzü, bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda, yerde veya zamanda ağır ve bariz bir şekilde hukuka aykırı olarak işlem tesis etmesi durumudur.

<sup>99</sup> Erdinç, s. 116.

<sup>100</sup> Gözler, 2009, s. 1012; Kalabalık, s. 382-383.

<sup>101</sup> Onar, s. 301; Sarıca, s. 1197-1198; Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 384; Gözler, 2009, s. 1014, Gümüş, s. 54; Kalabalık, s. 349.

<sup>102</sup> Gözler, 2009, s. 1015. Onar'a göre fonksiyon gaspıyla yapılan işlemler yokluk dolayısıyla hükümsüzdür. Onar, s. 331. Aynı yönde, Doğruer, s. 28, 73. Danıştay'ın aynı yöndeki kararları için, bkz. Açıdoğru, s. 59-60.

<sup>103</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 386; Kalabalık, s. 340.

<sup>104</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 386; Kalabalık, s. 350.

<sup>105</sup> Akyılmaz - Sezginer - Kaya, s. 386; Gümüş, s. 58.

Normalde yetki tecavüzünün müeyyidesi iptalken, ağır ve bariz yetki tecavüzünün müeyyidesi yok hükmünde sayılmazdır<sup>106</sup>.

Yok hükmünde sayılacak işlemlerden bir diğer grup ise, fiili yol oluşturan işlemlerdir. Fiili yol idarenin kişilerin temel hak ve hürriyetlerine özellikle de mülkiyet hakkına ağır ve apaçık şekilde hukuka aykırı olarak müdahale etmesidir. Bu işlemlerin müeyyidesi yok hükmünde sayılmazdır<sup>107</sup>.

Bu kategoriye girebilecek bir diğer işlem grubu ise düzmece atamalarıdır. Fransa'da var olan bu atama usulünde bir kişi, görevi ifa etmesi için değil, atanmış kişinin daha sonra bir başka göreve atanabilmesi veya bu görevden doğan avantajlardan faydalanması için yapılır. Bu işlemler de yok hükmünde sayılmaktadır<sup>108</sup>.

Bir diğer işlem grubu ise, yaş koşuluna uymayan atamalarıdır. Fransız Danıştayının içtihatlarıyla ortaya çıkan bu kategori, belli bir yaş sınırını aşan bir kişinin memur olarak atanmasıyla oluşmaktadır<sup>109</sup>.

Bu konuda öngörülen son işlem kategorisi ise, kanunla öngörülmüş yok hükmünde sayılma halidir. Eğer kanun, bir işlemdeki hukuka aykırılığın o işlemin yok hükmünde sayılmasına sebep olacağını belirtmişse, bu halde o işlemin müeyyidesi yok hükmünde sayılma olacaktır<sup>110</sup>.

Yok hükmünde sayılan işlemler birer idari işlem olarak vardır. Bu işlemler re'sen ve cebren uygulanabilir ve ilgililerinin haklarına ve menfaatlerine zarar verebilirler. Dolayısıyla bunların hukuka aykırılıklarının bir mahkeme tarafından saptanması ve yok hükmünde olduklarına karar verilmesi gereklidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde şayet yukarıda zikredilen sakatlıklar mevcutsa, bu işlemler yok hükmünde sayılmalıdır. Yukarıda bahsedilen mutlak yokluk ve yok hükmünde sayılma hallerinde belirtilenler dışında, idari işlemin unsurlarında herhangi bir sakatlık varsa, bu işlemler iptal edilebilir. İptal edilmesinin önünde herhangi bir engel

<sup>106</sup> Gözler, 2009, s. 1016. Onar, ağır ve bariz yetki tecavüzü halinde de yokluk yaptırımının uygulanacağını belirtmektedir. Onar, s. 332. Sarıca da bu görüştedir. Sarıca, s. 1200-1201.

<sup>107</sup> Gözler, 2009, s. 1017.

<sup>108</sup> *Ibid.*, s. 1018.

<sup>109</sup> *Ibid.*, s. 1018.

<sup>110</sup> *Ibid.*, s. 1019.

bulunmamaktadır. Bu kararnameler hakkında iptal kararı vermeye yetkili olan mahkeme de, bu kararnameler için özel olarak görevli ve yetkili bir mahkeme belirtilmediği için, genel yetki kurallarına göre belirlenmelidir. Bu da Ankara İdare Mahkemeleridir.

Uygulamada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi yapılmamaktadır<sup>111</sup>. Zira bu işlem türünün, uygulamada Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabileceği kabul edilmekte ve o şekilde yapılmaktadır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere hukuken bu görüşü kabul etmek mümkün değildir.

## **VII. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YAYINLANMASI ZORUNLU MUDUR?**

İdarenin bir düzenleyici işleminin yayınlanıp yayınlanmayacağı belirlenmesi önemli bir husustur. Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olan idarenin şeffaflığı ilkesi, idarenin işlemlerinin yayınlanmasını gerektirmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından da durum bu şekilde ele alınmalıdır.

Türk mevzuatında da Resmi Gazetede yayınlanması zorunlu bazı düzenlemeler mevcuttur. Bu husus 23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanunun 1. maddesine göre Resmi Gazetede yayınlanması zorunlu olan düzenlemeler şunlardır;

“Aşağıda yazılı mevaddın Resmi Gazete ile neşri mecburidir:

A - Kanunlar, devletlerle münakit mukavele ve muahedelerle sair düveli akitler, inhisarı ve mali taahhüdü mutazammın mukaveleye ve imtiyazlar, kanunların tefsiri, hususi af ilanı, cezaların tahfif veya tahvili veya tecili, tahkikat ve takibatı kanuniye icrası veya tecili gibi ammeyi alakadar eden Büyük Millet Meclisi kararları ve Meclis zabıtları.

B - Nizamnameler.

C - Tasdikı aliye iktiran eden memuriyet kararnameleri.

D - Umumi hizmetlerden birini ifa maksadiyle aktedilip İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunan mukavele ve imtiyaznameler.

---

<sup>111</sup> Gözler, 2015, s. 333.



H - Şürayı Devletçe nizamnamelerin tefsirine ve menafii umumiyeye hadim cemiyetlerin tasdikına ve imtiyaz ihtilaflarına ait ittihaz olunan kararlar ile ammeyi alakadar eden istişari mukarrerattan Başvekaletçe tasdik kılınanlar.

V - Ref'i tezat ve tevhidi içtihadı dair Temyiz Mahkemesi Heyeti Umumiyesince ittihaz olunan kararlar.

Z –Kanun ve nizamnamelerde Resmi Gazete ile neşri mecburi olarak irae edilen mevat.”

Aynı konuyu düzenleyen, 22.6.1927 tarihli ve 5335 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmuş olan Resmi Gazete'nin Sureti Neşir ve Muamelaatının Tarzı İcrasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesine göre,

“Kanunlar, tefsirler, Büyük Millet Meclisi kararları, nizamnameler, *kararnameler*, talimatnameler, Şürayı Devlet kararları, Vekaletlerin tebligat ve tahrirati umumiyeleri, resmi mukavelename ve ilanlar Resmi Ceride ile neşrolunur.”

5335 sayılı Yönetmeliğin 2. maddesinde “*kararnamelerin*” Resmi Gazetede yayımlanacağı belirtilmiştir. Çok açıktır ki, cumhurbaşkanlığı *kararnameleri* de, bir *kararname* türüdür. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur, denilebilir.

2014 yılının Aralık ayında, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisinde yedi adet yeni başkanlık kurulmasına dair bir kararname çıkarttığı kamuoyuna yansımış<sup>112</sup>, ancak buna ilişkin kararnamenin bu makalenin son olarak incelendiği tarihe kadar<sup>113</sup> Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Şüphesiz bu durum, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanması zorunluluğuna aykırı bir durum arz etmektedir<sup>114</sup>.

### **VIII. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN NORMLAR HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ**

Normlar hiyerarşisi, bir hukuk düzeninde hiyerarşik bir sıra ile yukarıdan aşağıya doğru sıralanan ve aşağıda yer alan hukuk normunun geçerliliğini üstünde yer alan normdan aldığı ve geçerliliğin bir sonucu

<sup>112</sup> Çetin, 2014, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27757166.asp>

<sup>113</sup> Bu çalışma en son 21.03.2016 tarihinde kontrol edilmiştir.

<sup>114</sup> Bu yönetmelik maddesinin kanuna uygun olup olmadığı da tartışılmalıdır. Ancak iptal edilene kadar geçerli bir hukuk normu özelliği taşıdığından bu hükme uyulması da şarttır.

olarak altta yer alan normun, üstünde yer alan tüm hiyerarşik kategorideki normlara uygun olması gerektiği bir normlar piramididir<sup>115</sup>. Bu piramidin her hukuk düzeni bakımından farklı şekilde değerlendirilmesi gerekir. Türk hukuku bakımından bu değerlendirme en doğru biçimde şu şekilde özetlenebilir: Bu hiyerarşinin en üstünde Anayasa vardır. Bunun altında ise Anayasa Mahkemesi Kararları ve TBMM İçtüzüğü sıralanır. Ardından ise kanunlar, uluslararası andlaşmalar, olağan dönem ve olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri gelir. Devamında ise sırasıyla, Danıştay kararları, tüzükler, Danıştay denetimindeki yönetmelikler, Bölge İdare Mahkemesi kararları, idare mahkemesi kararları, idare mahkemelerinin denetimindeki yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler sıralanır<sup>116</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geçerliliklerini Anayasaya borçludur. Bu bakımdan hiyerarşide Anayasanın altında olduğu şüphesizdir<sup>117</sup>. Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanlığı kararnamesini denetleme yetkisi bulunmamasına rağmen, Mahkemenin karar verirken cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bağlı olmamasından ötürü bu normla bir hiyerarşi ilişkisinin olmadığı söylenebilir<sup>118</sup>. Kanunların da içerik olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği konuları düzenlemesi mümkün değildir. Ancak kanunların, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ihdas usulünü, yasama yetkisinin genelliği ilkesine göre, düzenlemesi mümkündür. Bundan ötürü kanunlar, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hiyerarşik olarak üstündedir<sup>119</sup>. Tüzükler bakımından da, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ihdas usulünü belirleyen kanunlara dayanılarak bir tüzüğün çıkarılması mümkün olduğundan ve böyle bir halde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu tüzüğe uyması gerekeceğinden, bunların normlar hiyerarşisinde tüzük altı bir seviyede olduğunu söylemek mümkündür<sup>120</sup>.

Yönetmelikler için ise, Anayasanın 124. maddesindeki düzenleme dikkate alınarak değerlendirmede bulunmak gerekir. 124. maddenin ilk fıkrasına göre,

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

---

<sup>115</sup> Gözler, 2013, s. 181.

<sup>116</sup> Gülgeç, s. 218.

<sup>117</sup> *Ibid.*, s. 177.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, s. 178.

<sup>120</sup> *Ibid.*, s. 190.

Buna göre cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ihdas usulünün yönetmeliklerle düzenlenip düzenlenmeyeceğini değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde Başbakanlık ve bakanlıklar dışındaki kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleriyle cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ihdas usulünü düzenleyemeyeceğini kabul etmek gerekir. Zira bir kamu tüzel kişisinin bir konuda yönetmelikle düzenleme yapabilmesi için, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunlar ve tüzüklerin uygulanmasını sağlaması gerekir. Bu kamu tüzel kişilerinin, yönetmelikle cumhurbaşkanlığı kararnamelerini düzenleyebilecek görev alanına sahip olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Bu anlamda sadece Başbakanlık ve bakanlıkların yönetmelikleriyle bu konunun düzenlenip düzenlenemeyeceği tartışılmalıdır. Ancak bu konuda da kesin bir şey söylemek çok zordur. Eğer bir kanunla veya tüzükle, Başbakanlık veya bakanlıklara cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ihdas usulünü belirleme konusunda bir yetki verilmişse – bu yetki, karşı-imza kuralının Başbakanlık ve bakanlıklar tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin bir husus da olabilir – bunun hakkında bir yönetmelik çıkarılabileceği söylenebilir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Başbakanlık ve bakanlıkların çıkardığı yönetmeliklerin hiyerarşik olarak altında olduğu ifade edilmelidir. Ancak, Başbakanlık ve bakanlıkların cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ihdas usulü hakkında yönetmelik çıkaramayacakları kabul edilirse de, aralarında hiyerarşik bir üstlük altlık ilişkisi olmadığı değerlendirilmesi gerekir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin mümkün olduğunu belirtmiştik. Bu denetimin de Ankara İdare Mahkemeleri tarafından yapılması gerektiğini de ifade etmiştik. Dolayısıyla ilk derece idare mahkemesi tarafından verilecek bir kararla cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geçerliliği etkilendiğinden, daha doğrusu yürürlükten kalktığından, mahkemelerin bu kararlarının cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşik olarak üstünde olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde, idare mahkemesi kararlarının altında, idare mahkemelerinin denetimindeki yönetmeliklerle aynı düzeyde olduğunu yerinde olacaktır.

## SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doktrinde üzerinde tartışılması gereken bir düzenleme türüdür. Zira Cumhurbaşkanının elinin güçlendiği dönemlerde, bu düzenleme fiili bir yönetim teşkilatı oluşturulması için, yani bir anlamda cumhurbaşkanlarına anayasanın çizdiği sınırları aşmaları için bir araca dönüşebilir. Dolayısıyla bu işlemlerin, düzenleme konuları, nitelikleri, unsurları, yargısal denetimleri konuları tartışılmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aslen bir idari işlemde fazlası değildir. Cumhurbaşkanlığı makamına yüklenen olağanüstü anlam dolayısıyla bu işlemler de abartılı yorumlanmış ve yargısal denetimi mümkün görülmemiştir.

Ancak mevcut hukuksal durum böyle değildir. Cumhurbaşkanı uygulamada kabul edildiğinin aksine, ne bu kararnameleri tek başına çıkarabilir, ne de bu kararnameler yargısal denetimden muafır. Hukuki nitelik itibariyle alelade bir idari işlemde farkı olmayan bu işlemler doktrin ve uygulamada doğru değerlendirilmeli, yayımlanmasından kaçınılmamalı, hukuka aykırı olduğu durumlarda ise bu işlemlerin yetkili ve görevli yargı organınca yokluğu tespit edilmeli ve iptaline karar verilmelidir.

### KAYNAKÇA

- Açdoğuran, Saadettin Burak (1998), Konya, İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Akbulut, Emre (2013), *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul, Beta Yayınevi.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil (2013), *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayınları, 4. b..
- Çelik, Ümit (12.12.2004), “Gölge Kabine Tartışması”, *Hürriyet Gazetesi Gündem Son Dakika Haberleri*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27757166.asp>. 20.12.2015 tarihinde erişildi.
- Doğruer, Süleyman (1993), İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Duman, Selçuk (2013), *Türkiye Devleti Cumhurbaşkanları*, Ankara, Berikan Yayınevi, 2. b..
- Erdoğan, Burcu (2013), İdari İşlem Kuramında “Yokluk”, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Erdoğan, Mustafa (1987), “1982 TC Anayasasında Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu”, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- Erdoğan, Mustafa (2011), *Anayasa Hukuku*, Ankara, Orion Yayınevi, 7. b..
- Gözler, Kemal (2001), *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Gözler, Kemal (2013), *Hukuka Giriş*, Bursa, Ekin Yayınları, 10. b..
- Gözler, Kemal (2009), *İdare Hukuku*, C. I, Bursa, Ekin Yayınevi, 2. b..
- Gözler, Kemal (2015), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Yayınevi, 19. b..

- Gözübüyük, Şeref (2013), *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Yayınevi, 19. b..
- Gülgeç, Yahya Berkol (2015), *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, Bursa, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Gümüş, Mehmet Ali (1995), *İdari İşlemler ve İptal Nedenleri*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Günday, Metin (2013), *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi.
- Kahraman, Mehmet (2013), *Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanlığı*, Konya, Çizgi Yayınevi,.
- Kalabalık, Halil (2014), *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Konya, Sayram Yayınları, 5. b..
- Onar, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 1, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 3. b..
- Özbudun, Ergun (2013), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınevi, 13. b.,.
- Sarıca, Ragıp (1944), “İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan”, *Ebul’ula Mardin’e Armağan*, İstanbul, Kenan Matbaası, ss. 1191-1281.
- Sürekli, Nilüfer Canat (2013), *Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık İlkesi Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi*, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi (2013), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınevi, 13. b..
- Ulu, Güher (2012), *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Yayla, Yıldızhan (2010), *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınevi, 2. b..