

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTMENİN DÜZENLEME YETKİSİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL SINIRLARI

*Power to Regulate of Executive Organ in  
Turkey and the Constitutional Limits of  
Presidential Decrees*

**Esin GÜRSEL\***

## Öz

10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan halk oylaması neticesinde ülkemizde Cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından seçilmiştir. 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM Başkanlığı'na "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" sunulmuştur. Teklif, 21 Ocak 2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş, 10 Şubat 2017 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ismiyle onaylanmıştır. Kanun ile hakkında değişiklik öngörülen Anayasa'nın ilgili maddeleri 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuş ve aynı tarihte kabul edilmiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklik neticesinde yeni bir işlem türü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ortaya çıkmıştır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Türk Hukuku'na yabancı bir işlem olmasa da kabul edilen değişiklik netice-

---

\* Hacı Bayram Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Doktora Öğrencisi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, esin.gursel@asbu.edu.tr. ORCID: 0000-0002-1773-3476.

**Makale Gönderim Tarihi:** 19.09.2019.

**Makale Kabul Tarihi:** 04.11.2019.

sinde büründüğü form sebebiyle tarafımızca “yeni bir işlem türü olarak” ifade edilmektedir.

Yeni bir işlem türü olması sebebiyle Cumhurbaşkanlığı karar-namelerinin hukuki niteliği, kanunla olan ilişkisi, mahfuz bir düzenleme alanı olup olmadığı hususlarında birtakım belirsizlikler mevcuttur. Çalışmamızda öncelikle yürütme organının düzenleme yetkisinin niteliği hakkında zaman içerisinde meydana gelen değişikliklere yer verilmiş ardından bahsi geçen belirsizliklerin giderilmesi amaçlanmıştır. Bu belirsizliklere getirilen çözümler çerçevesinde Anayasa m. 104/17’de ifade edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırları çizilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Yürütme Organı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Mahfuz Alan, Hükümsüzlük, Düzenleme Yetkisi.

### **Abstract**

President of the republic was elected by the people for the first time on 10 August 2014 in Turkey. Bill of Law Amending the Constitution of the Republic of Turkey was presented Turkish Parliamentary on 10 December 2016. This bill of law, Turkish Parliamentary adopted 21 January 2017 and Law on the Amendment of the Constitution of the Republic of Turkey was approved on 10 February 2017. Subsequently the relevant articles of the Constitution were submitted to the public vote on 18 April 2017 and adopted amendments on the same date. As a result of this amendment made in the Turkish Constitution, Presidential decrees emerged as a new type of transaction. It is expressed as a new type of transaction by us although the presidential decree is not a foreign transaction to Turkish law. Because it has a new form along with this amendment.

There are some uncertainties about the legal nature of Presidential decrees, its relationship with the law, whether it is a exclusive regulation area or not. This article primarily aims to eliminate these uncertainties. Then, we try to explain constitutional limits of presidential decrees.

**Key words:** Executive Organ, Presidential Decree, Exclusive Regulation Area, Invalidity, Power to Regulate.

## I. YÜRÜTME ORGANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİNİN KAYNAĞI

Düzenleme kavramının sözlük anlamı düzen vermek, tertip ve organizasyondur.<sup>1</sup> Bu kavramın kamu hukukundaki karşılığı kural koymaktır. Kural, sözlükte bir sanata, bir bilime, bir düşünce ve davranış sistemine temel olan, yön veren ilke, nizam olarak tanımlanmaktadır.<sup>2</sup> Kuralın hukuktaki karşılığı ise sürekli, soyut, genel ve nesnel durumları belirleyen normdur. Bu bakımdan düzenleme yetkisi hukuki işlem yapma, kural koyma gücünü ifade etmektedir.<sup>3</sup>

Düzenleme yapma, kural koyma denildiğinde ilk akla gelen hukuki düzenleme kanundur. Türk Anayasa Hukuku'nda yasama organının düzenleme yetkisinin asli ve ilk-elden olduğu kabul edilmektedir.<sup>4</sup> Bu sebeple yasama organının Anayasa'da düzenlenmemiş bir alana ilişkin olarak kanun yapması mümkündür.

Yürütme organının düzenleme yapma yetkisine ilişkin olarak ise doktrinde iki farklı görüş bulunmaktadır. İki görüş de yürütmenin düzenleme yetkisinin olduğunu kabul etmektedir çünkü yürütmenin düzenleme yetkisine sahip olması yürütme fonksiyonunun zorunlu sonucudur.<sup>5</sup> Bu iki görüşün ayrıldığı nokta yürütmenin düzenleme yetkisinin kaynağı bakımındandır. Doktrindeki ilk görü-

<sup>1</sup> [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c2de5c4987a32.96921885](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c2de5c4987a32.96921885).

<sup>2</sup> [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c2de5cd37d394.33639342](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c2de5cd37d394.33639342).

<sup>3</sup> Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özek Sayılabilir mi?," *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4, no. 1-3 (1983): 34; İl Han Özay, *Günüşiğimde Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017), 426.

<sup>4</sup> Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Gazi Kitabevi, 2018), 113; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2017 Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2018), 209; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş 24. Baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, Haziran 2019), 236-241.

<sup>5</sup> Bu zorunluluk doğrudan doğruya idarenin takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı (İstanbul: Beta Yayınevi), 2015, 375; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 245.

şe göre; düzenleyici işlem yapma yetkisi yasama organına ait olmakla birlikte kanuna dayanmak ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde olmak kaydıyla yürütme organı tarafından da kullanılabilir. <sup>6</sup> Kural koyma gücü yalnızca yasama organına ait olmayıp devletin diğer organlarının da Anayasa'dan ya da diğer yasal düzenlemelerden aldıkları yetkiye dayanarak düzenleme yapması mümkündür. <sup>7</sup> Bu görüş uyarınca yürütmenin düzenleme yetkisi yasamanın düzenleme yetkisinin altında yer alan bağlı, türevsel ve tamamlayıcı bir yetkidir. <sup>8</sup> Yürütme organı düzenleme yetkisini kanuna dayanmaksızın kullanamayacağı gibi kanuna aykırı bir biçimde de kullanamayacaktır. <sup>9</sup> Bahsi geçen şartlara uymak kaydıyla yürütme organı her türlü konuyu düzenleyebilecektir.

Doktrinadaki diğer görüşe göre ise kanun koyucunun her şeyi düzenleme imkânı bulunmamaktadır. <sup>10</sup> Kamu düzeninin ve kamu yararının sağlanması, takdir yetkisinin objektifleştirilmesi için yürütmenin düzenleme yetkisine sahip olması gerekmektedir. <sup>11</sup> Yasama organı tarafından her alanın düzenlenemeyeceği, düzenleme yetkisinin anayasa tarafından bizzat yürütmeye verilmemiş olması durumunda dahi yürütmenin düzenleme yetkisine sahip olduğu

<sup>6</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 375.

<sup>7</sup> Özay, *Günüştüğünde Yönetim*, 426.

<sup>8</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 35.

<sup>9</sup> İdarenin kanunu izleyen ve kanundan kaynaklı bu yetkisi "secundum legem" düzenleme yetkisi olarak adlandırılmaktadır. Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965), 83.

<sup>10</sup> Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 2009), 145; Gözler ve Kaplan ise idarenin düzenleme yetkisinin eşyanın tabiatından kaynaklandığını ifade etmektedir. "Eşyanın tabiatından kaynaklanan düzenleme yetkisinin altında idarenin iyi işlemesi, kamu düzeninin sağlanması gibi ihtiyaç ve gereklilikler bulunmaktadır." Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2016), 421.

<sup>11</sup> "Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindedir. Bu nedenle, idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için, mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir." Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E.1968/709, K.1972/364, 28.04.1972, *Amme İdaresi Dergisi* 5, no: 4 (1972), 201-202.

nun kabulünün bir zorunluluk olduğuna bazı yargı kararlarında da yer verilmiştir.<sup>12</sup>

Yürütmenin düzenleme yetkisine ilişkin açıklanması gereken bir diğer husus ise yasama organı tarafından kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuda yürütme organının düzenleme yapıp yapamayacağıdır. Anayasada bir konunun yalnızca kanunla düzenleneceğinin ifade edilmesi halinde kanuni bir düzenleme olmaksızın yürütme organı tarafından o konuda herhangi bir düzenleme yapılması mümkün gözükmemektedir. Güneş, bir alanın kanunla düzenlenmesinin öngörülmesi halinde bu hususun o alanda yürütmenin düzenleyici işlem yapamayacağı anlamına gelmediğini, kanuna dayanmak şartıyla yürütme tarafından gerekli düzenlemelerin yapabileceğini belirtmektedir.<sup>13</sup>

## II. YÜRÜTME ORGANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

### A. 1961 Anayasası Dönemi ve 1971 Değişikliği

1924 Anayasası'nun ardından yürürlüğe giren 1961 Anayasası'yla parlamenter hükümet sistemine geçilmiştir.<sup>14</sup> Bu sebeple 1961 Anayasası'nun yürütme organına ilişkin hükümlerinin parlamenter hükümet sisteminin ilkeleri doğrultusunda yorumlanması gerekmektedir.<sup>15</sup> 1961 Anayasası'nda yasama ile yürütme arasındaki iliş-

<sup>12</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, Temmuz 2018), 863; AYM, E. 1973/12, K. 1973/24, 07.06.1973, ([http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/arar/Content/aedb2e70-8aca-4e7e-a050-d4e5\\_6bc628e0?excludeGerekce=False&wordsnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/arar/Content/aedb2e70-8aca-4e7e-a050-d4e5_6bc628e0?excludeGerekce=False&wordsnly=False)); Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1968/709, K. 1972/364, 28.04.1972, Aktaran: Lütfi Duran, *İdare Hukuku* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982), 392; Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 22. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2005), 331.

<sup>13</sup> Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi*, 111-113.

<sup>14</sup> Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı gerekçede parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği açıkça belirtilmiştir.

<sup>15</sup> Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1978), 313.

kide ağırlık verilen tarafın yasama olması sebebiyle bu dönemde güçlü bir yürütmeye özlem duyulmaktadır.<sup>16</sup>

1961 Anayasası m. 6'da yürütme bir görev olarak nitelendirilmekte ve bu görevin Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir. Bu dönemde işlem yapma yetkisinin ilk-el ve genel olarak yasama organına ait olduğu; yürütmenin ise işlem yapma yetkisinin bağlı, türevsel ve istisnai nitelikte olduğu doktrinde kabul edilen baskın görüştür.<sup>17</sup> İdarenin özerk bir düzenleme yetkisine sahip olmaması yürütmenin görev olarak hüküm altına alınmasının bir sonucu olarak nitelendirilmektedir.<sup>18</sup> Ancak bu dönemde Danıştay'ın kamu yararının gerektirmesi halinde idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olmasının hukukun genel ilkelerinden biri olarak ifade ettiği; idareye düzenleme yetkisi tanıyan bir metin olmasa dahi idarenin genel düzenleme yetkisi içerisinde düzenleme yapmasının zorunlu olduğu yönünde kararı mevcuttur.<sup>19</sup>

Güçlü bir yürütmeye ancak yürütmenin düzenleme alanının genişletilmesi yahut özerkleştirilmesi vasıtasıyla ulaşılabilecektir. Yürütmenin güçlendirilmesi amacıyla 1961 Anayasası'nda 1971 yılında gerçekleştirilen köklü değişikliklerle yürütme organı güçlendirilmek istenmiştir. Bu değişiklikler Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi (m. 64), vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulunun yetkili kılınması (m. 61), üniversite özerkliğinin zayıflatılması (m. 120), TRT'nin özerkliğinin kaldırılması (m. 121) örnek verilebilecektir. Ancak 1971 yılındaki bu değişiklikten sonra da yürütmenin yeterince güçlü olmadığı yönündeki eleştirilerin sürdüğü görülmektedir.

<sup>16</sup> Turgut Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)," *Anayasa Yargısı I* (1984), 31.

<sup>17</sup> Duran, *Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?*, 1-3; Yayla, *İdare Hukuku*, 142.

<sup>18</sup> Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi*, 80, 85-86.

<sup>19</sup> Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1968/709, K. 1972/364, 28.04.1972, *Amme İdaresi Dergisi* 5, no. 4 (1972): 201-202.

## B. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası m. 8’de 1961 Anayasası m. 6’dan farklı olarak yürütme hem yetki hem de görev olarak düzenlenmekte, yürütmenin Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği ifade edilmektedir. Yürütmenin yetki ve görev olarak düzenlenmesi doktrinde ve yargı kararlarında yürütme organının yasama organı karşısında güçlendirilmesi olarak nitelendirilmektedir.<sup>20</sup> Bu durum yürütme tarafından yasaya bağlı kalmaksızın yasanın olmadığı yerde anayasaya uygun olmak koşuluyla ilk elden düzenleme yapılıp yapılamayacağı hususunda tartışmalara yol açmıştır.<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesi’nin bu dönemde vermiş olduğu bir karara göre;

*“...Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.*

*Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı düşer”.*<sup>22</sup>

Anayasa Mahkemesinin başka bir kararına göre;

*“1982 Anayasasına göre yetki ve görev olarak nitelenen yürütme, düzenleme yetkisi bakımından ele alındığında da farklı bir sonuca varmak mümkün değildir. 1982 Anayasasının, 8. maddesinde yürütme sadece görev olmaktan öteye bir yetki olma gücüne de kavuşturulmuştur.*

<sup>20</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 62-64; TUNÇ, *Türk Anayasa Hukuku*, 48.

<sup>21</sup> Duran, *Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?*, 36; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 378.

<sup>22</sup> AYM, E. 1993/5, K. 1993/25, 06.07.1993, (<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/ontent/88f92135-fc05-40b4-8637-0e9a0425ae2e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>).

*Yürütmeye bir yetki olma gücü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri, olağanüstü haller ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, sözü edilen hallerin gerekli kıldığı konulara hasren kanun hükmünde kararname çıkartma; Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerinin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışına ek mali yükümler koymak ve bunları kaldırmak gibi hususlardır.*

*Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada ifadesini bulan yukarıdaki ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır”.<sup>23</sup>*

Bu dönemde yürütmenin asli düzenleme yetkisi<sup>24</sup> kullanımına örnek olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gösterilmektedir.<sup>25</sup> 1982 Anayasası'nın 107. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri düzenlenebilmektedir.

<sup>23</sup> AYM, E. 1986/18, K. 1986/24, 09.10.1986, (<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/42926027-4659-4363-a698-0184ada1d165?highlightText=%22y%C3%BCr%C3%BCtme%20yetkisi%22&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>).

<sup>24</sup> TBMM ya da başka bir makam tarafından yetkilendirilmeksizin, kanuna dayanma zorunluluğu olmaksızın doğrudan doğruya Anayasa tarafından verilen yetkiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine sahip olması asli düzenleme yetkisi olarak tanımlanabilecektir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 292-293; Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 78.

<sup>25</sup> Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı (Ankara: Orion Yayınevi, 2011), 291; Salih Taşdöğen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65, no. 3 (2016): 941; Mehmet Kahraman ve Ali Balkan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi," *International Journal of Academic Value Studies* 4, no. 19 (2018): 241.



Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararına göre ise;

*"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin-  
dir. Bu yetki devredilemez.*

*Yasama yetkisinin devredilmezliği; belli konuda ilk düzenlemenin veya  
hukuk kaidesi koyma yetkisinin, Yasama Organına ait olduğunu ifade eder.  
Esasen yasama yetkisi yapıcı, yürütme yetki ve görevi ise tamamlayıcı nite-  
liktedir. Kaldı ki, Kanun konusu olan bir hususun idarenin yönetmelikle  
düzenleme yetkisi yoktur. Ancak, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını  
sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarılabilir.*

*Yürütme organının düzenleyici işlemleri ile yapılacak sınırlamaların  
muteber olabilmesi için Mahkemenin kararlarında da açıklandığı gibi, "Ka-  
nun Koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tek-  
niđi ile ilgili noktaların düzenlenmesi için hükümete yetki verebilir.*

*"Kanun Koyucu hükümete yetki verirken, bunun sınırlarını ve çerçe-  
vesini de kanunla belirlemelidir."*

*Kanunun emrine dayanılarak yürütme organınca alınacak tedbirler,  
umuma şamil (objektif) nitelik taşımali ve idareye keyfi uygulamalara sebep  
olmayacak çok geniş takdir yetkisi verilmemelidir".<sup>26</sup>*

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararlar ve 1982 Ana-  
yasası m. 8'in gerekçesi<sup>27</sup> düşünöldüğünde yürütmenin görev olma-

<sup>26</sup> AYM, E. 1985/3, K. 1985/8, 18.06.1985, (<http://kararlaryeni.anayasa.gov.Tr /Karar/ontent/b43c7248-6229-4bd9-9705-1d16c2b7939c?highlightText=%22y%C3%BCr%C3%BCtme%20yetkisi%22&excludeGercek=False&wordsOnly=False>).

<sup>27</sup> 1982 Anayasasının 8. maddesinin gerekçesinde; *"...1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlenmiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görölmüşür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde iş birliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir"* ifadesi yer almıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Madde Gerekçeli), Ankara, 2008,

nın yanında yetki olarak düzenlenmiş olması yürütme organının düzenleme yetkisinin türevsel, bağlı ve istisnai nitelikte olduğu görüşünü değiştirmemektedir.<sup>28</sup> 1982 Anayasası m. 73/4, m. 91 ve m. 167/2'de yer alan düzenlemelerde hareket serbestisi tanınarak yürütme organının eli güçlendirilmiştir. Ancak ilgili maddeler uyarınca yürütme organına tanınan yetkilerin kaynağının doğrudan Anayasa değil yetki kanunu olması bu yetkinin asli bir düzenleme yetkisi olmadığını göstermektedir.<sup>29</sup>

Doktrindeki bir görüşe göre yürütmenin aynı zamanda yetki olarak düzenlenmesinin amacı olağan ve olağanüstü dönem KHK'larının Anayasa'nın bütünü içerisindeki yerlerinin ve hukuki rejimlerinin dayanağını oluşturmaktır.<sup>30</sup> Bu dönemde verilen kimi yargı kararlarında da yürütme organına birtakım konularda verilen asli düzenleme yetkisinin yasamanın devredilmezliği ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceği ifade edilmektedir.<sup>31</sup>

### **C. 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliğinin Yürütmenin Düzenleme Yetkisi Üzerindeki Etkisi**

1982 Anayasası yürürlüğe girdiği tarihten bu yana eleştirilerin odağı olmuş ve ilki 1987 değişikliği olmak üzere 21 kez değişikliğe uğramıştır.<sup>32</sup> 16 Nisan 2017 tarihinde yine 1982 Anayasası'nda gerçekleştirilecek bir değişiklik için halk oylamasına gidilmiştir. On sekiz maddeden oluşan bu değişiklik teklifi esas olarak parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi konu olmaktadır.

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>28</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 379.

<sup>29</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 378.

<sup>30</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 379.

<sup>31</sup> AYM, E. 2013/50, K. 2015/38, 15.04.2015, (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/ararlar/kbb.html>).

<sup>32</sup> 18.10.1982 tarihinde kabul edilen 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 Sayılı Kanuna Ek ve Değişiklik Getiren Mevzuatın veya Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yürürlüğe Giriş Tarihlerini Gösterir Tablo, <https://www.evzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

Hem 1961 Anayasası'nda hem de 1982 Anayasası'nda idarenin düzenleyici işlemleri arasında tüzük, yönetmelik ve KHK'lar yer almaktadır. 16 Nisan 2017 tarihli halkoylaması neticesinde kabul edilen Anayasa değişikliği ile birlikte tüzük ve KHK'lar kaldırılarak yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adında yeni bir düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir.

Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türk Hukuku'na yabancı bir işlem olmasa da kabul edilen değişiklik neticesinde büründüğü form sebebiyle tarafımızca "yeni bir işlem türü olarak" ifade edilmektedir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden önce de Anayasa m. 107 uyarınca Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği hakkında kararname çıkarabilmektedir. Değişiklik öncesinde de sonrasında da bakıldığında her iki Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kaynağını Anayasadan aldığı; Cumhurbaşkanı tarafından çıkarıldığı görülmektedir.

2017 yılında Anayasa m. 104'de gerçekleşen değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanı ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ekonomik ve sosyal haklar düzenlenebilecektir. Bunlara ek olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek konunun münhasıran kanunla düzenlenmesinin öngörülmemiş olması ve kanunda açıkça düzenlenmemiş olması gerekmektedir. Değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunla çatışması durumunda kanunun uygulanacağı; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiş bir konuda kanun çıkması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğinin düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM tarafından değiştirilmesini ya da kaldırılmasını mümkün kılmıştır. Olağanüstü dönemde ise Cumhurbaşkanı, Anayasa m. 119/6 uyarınca olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve Anayasa m. 104/17'nin ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir.

2017 yılında Anayasa'nun muhtelif maddelerinde gerçekleşen değişiklik neticesinde artık üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar (m. 104/9); bakanlıkların kurulması, kaldırıl-

ması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapı ile merkez ile taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106/11); Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süreleri ve özlük işleri (m. 108/4); Milli Güvenlik Kurulu teşkilatı ve görevleri (m. 118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir. Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilecektir (m. 123).

Yapılan değişiklikler neticesinde yürütmenin düzenleme alanı genişlemiştir.<sup>33</sup> Böylesine köklü değişikliklere rağmen 1982 Anayasası'nın yasama yetkisinin TBMM'ye ait ve devredilemez olduğunu düzenleyen "yasama yetkisi" başlıklı 7. maddesi korunmuştur. Mevcut durumda Anayasa m. 8 yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin dayanağı olmayı sürdürmektedir. Ancak yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle asli düzenleme yetkisi verilmektedir.<sup>34</sup> Bu durum yürütmenin yasamanın devredilmezliği ilkesini zedeleyerek fiili olarak yasama yapma gücünü ele geçirebileceği endişesini beraberinde getirmektedir.<sup>35</sup> Bahsi geçen endişelere binaen Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek yasak alanın genişliği sebebiyle yürütmenin düzenleme alanının oldukça dar olduğunu söylemek mümkündür.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin daha geniş bir uygulama alanı bulmasının sebebi bu sistemin önceki sistemdeki KHK, yönetmelik, tüzük, Bakanlar Kurulu kararnamesi, Bakanlar Kurulu yönetmeliği ve Başbakanlık yönetmeliğinin kaldırılmış olmasıdır. SÖYLER, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 49.

<sup>34</sup> "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." Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Barosu Dergisi*, no. 3 (2017): 25; Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri," *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2018): 7; Taşdöğen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 945; Vahap Coşkun, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi," *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 22, no. 36 (2017), 18; Ali Ulusoy, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?," (2016): <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 6-7.

<sup>35</sup> Serdar Güleener ve Nebi Miş, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi," *SETA Analiz*, no. 190 (2017): 13.

<sup>36</sup> Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017): 24-25.

### III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğine ilişkin doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Doktrindeki bir görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olmamakla birlikte asli yetki kullanımı bakımından kanun değerinde bir işlemdir.<sup>37</sup> Doktrindeki başka bir görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilecek olması, kanunu değiştirememesi yahut kaldıramaması, kanun ile olan ilişkisinde kanuna üstünlük tanınması nedenleriyle idari işlem niteliğindedir.<sup>38</sup> Doktrindeki diğer bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürütmenin asli düzenleme yetkisini kullanması, kanun olmayan alanda düzenleme yapılabilmesi, bu düzenlemelerin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'ne verilmesi, bazı hususların kanun yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de düzenlenebilmesi nedenleriyle işlevsel yönden yasama işlemidir.<sup>39</sup>

Yürütme fonksiyonu sınırlarının tespitinin zorluğu sebebiyle en basit haliyle devletin yasama fonksiyonu ve yargı fonksiyonu dışında kalan faaliyetleri olarak tanımlanabilecektir. Bu fonksiyon "idari fonksiyon" ve "hükümet fonksiyonu" olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari fonksiyon idare hukukunun, hükümet fonksiyonu ise anayasa hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı karar-

<sup>37</sup> Ülgen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*, 7.

<sup>38</sup> Ulusoy, *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, 6; Aynı doğrultudaki görüş için bkz. Giray Tamer, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu," (2017), <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, Erişim: 09.11.2018; Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 18; TAŞDÖĞEN, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 940; Murat Dülger, "Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukuku Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," (2018), [https://www.academia.edu/37668339/CEZA\\_HUKUKU\\_VE\\_KABAHATLER\\_HUKUKU\\_PERSPEKTIFinden\\_Cumhurbaşkanlığı\\_Kararnameleri](https://www.academia.edu/37668339/CEZA_HUKUKU_VE_KABAHATLER_HUKUKU_PERSPEKTIFinden_Cumhurbaşkanlığı_Kararnameleri), 4.

<sup>39</sup> Volkan Aslan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine," *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, no. 1 (2019): 145-146.

namelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabileceği Anayasa m. 7'de düzenlenmiştir. Buradan hareketle organik anlamda yürütme işlemi olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin işlevsel anlamda da yürütme işlemi niteliğinde olduğu ve yürütme yetkisine ilişkin olarak hem hükümet işlevine hem de idari işleve yönelik çıkarılabileceği söylenebilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi hususunda Anayasa Mahkemesi yetkilendirilmiştir. Bu durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi hususunda doktrinde farklı görüşler ileri sürülmektedir. Doktrindeki bir görüş uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hukuki niteliği gereği idari işlem olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi yönünde getirilen kural mahkemeye bu hususta verilen özel bir yetkiden ibarettir.<sup>40</sup> Doktrindeki başka bir görüşe göre; idare geleneği uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin yargısal denetimin idare mahkemeleri tarafından yapılması ve Anayasa m. 148'de hangi kararnamelerin Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulacağına ayrıca belirtilmesi gerekmektedir.<sup>41</sup> Bir başka görüşe göre kaynağını doğrudan anayasadan alan asli düzenleme yetkisine dayanılarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna uygunluğundan değil ancak Anayasa'ya uygunluğundan söz edilebilecektir.<sup>42</sup> Kanaatimizce öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin idari işleve mi hükümet işlevine mi ilişkin olduğuna yönelik bir ayırımın yapılması; ardından idari işleve yönelik Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin idari yargı denetimine tabi tutulması gerekmektedir.

<sup>40</sup> Ulusoy, *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, 7; Gözler, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygunluk denetimi yaptığını oysa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna uygunluğunun denetlenmesinin gerektiğini belirtmektedir. Aksi takdirde anayasallık denetimini yasallık denetimine; Anayasa Mahkemesi'nin Danıştay'a döneceğini ifade etmektedir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 894.

<sup>41</sup> Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 18.

<sup>42</sup> Aslan, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine*, 153.

Ancak Anayasa koyucu Anayasa m. 148’de böyle bir ayırım gözetmeksizin tüm Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceğini hüküm altına almıştır.

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

2017 yılında yapılan değişiklikle yasama organının genel düzenleme yetkisi korunmakla birlikte Anayasa’nın muhtelif maddelerinde yer alan birtakım alanlar ile kanuni düzenlemenin olmadığı yahut münhasıran kanun tarafından düzenlenmesi gerekmeyen alanlar bakımından yürütmeye kaynağını doğrudan anayasadan alan asli nitelikte bir düzenleme yetkisi verilmiştir.<sup>43</sup> Bu bakımdan olağan ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ayrı ayrı incelenerek normlar hiyerarşisindeki yerinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira Anayasa’nın “Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri” başlıklı 104. maddesi uyarınca verilen bu yetki sınırsız ve mutlak bir yetki değildir.

##### **A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri**

16 Nisan 2017 değişikliği ile birlikte 1982 Anayasası’nda tüzük ifadesinin geçtiği yerler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak değiştirilmiştir.<sup>44</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanması gerekmemekle birlikte bu değişiklik sonrasında Anayasa m. 104/17’de kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki özel çatışma kuralları düzenlenmiştir. Anayasa m. 104/17 uyarınca Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkar-

<sup>43</sup> Ardiçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 25; Ülgen, 7; Taşdöğen, 945.

<sup>44</sup> Anayasa’da tüzük ifadesinin geçtiği yerlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak değiştirilmesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olmadığını gösterdiğine ilişkin olarak bkz. Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 23.

ması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Anayasa'da düzenlenen çatışma kurallarından hareketle olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri hususunda doktrinde farklı görüşler ortaya çıkmıştır.

Doktrindeki bir görüşe göre Anayasa'da özel olarak çatışma kurallarının düzenlenmesi, kanun – Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilişkisinde birinin diğerine üstün olduğunu değil bu iki normun aynı düzeyde olduğunu göstermektedir. Bu görüşe göre bahsi geçen normlardan biri diğerine üstün olsaydı Anayasa koyucu farklı hükümlerin bulunması halinde kanunun uygulanacağını düzenleme ihtiyacı hissetmezdi.<sup>45</sup>

Doktrindeki bizimde katıldığımız diğer görüşe göre bu çatışma neticesinde kanunun uygulanacağını düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin kanunlar ile eşit yahut kanunların üzerinde olmadığını göstermektedir.<sup>46</sup> Aynı zamanda Anayasa m. 8'de yürütme yetkisinin ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını belirtilmesi bu görüşü destekler niteliktedir.

## **B. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri**

Cumhurbaşkanı, Anayasa m. 119/6 uyarınca olağanüstü hallerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve Anayasa m. 104/17'nin ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin herhangi bir kanuna dayanmaksızın çıkarılması mümkündür. Olağan dönemde normlar hiyerarşisindeki yeri kanaatimizce kanunun altında olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü dönemde kanunla

<sup>45</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 276-277; Ozan Ergül, "Yeni Rejimin Kodları: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Güncel Hukuk*, no: 173 (2018), 31.

<sup>46</sup> Ulusoy, *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, 6; Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 23.



aynı güçtedir.<sup>47</sup> Yönetmelikler ise bu hiyerarşik düzende Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer almaktadır. Tüm bu hukuki düzenlemelerin en üstünde ise anayasa bulunmaktadır.

Anayasa m. 119/6'da yer alan "çıkabilir" ifadesinden yasama organının da belirtilen hususlarda kanun çıkarılabileceği anlaşılmaktadır. Olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir hususta aynı zamanda bir kanun çıkarılması halinde bu kararnamelerin kanunla aynı güçte olması sebebiyle iki hukuki düzenlemenin çatıştığı durumlarda sonraki tarihli düzenlemenin esas alınması gerektiğini düşünmekteyiz.

### C. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin Mahfuz Alan Sorunu

16 Nisan 2017 yılında kabul edilen değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birtakım alanları düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki genel düzenleme yetkisi olmayıp konu ile sınırlandırılmış bir yetkidir.<sup>48</sup> Yeni sistemde;

Anayasa m. 104/9 uyarınca üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları,

Anayasa m. 106/11 uyarınca bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması,

Anayasa m. 108/4 uyarınca Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri,

Anayasa m. 118/6 uyarınca Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir.

Cumhurbaşkanı Anayasa m. 104'de yer alan hususlar ile kanunla düzenlenmemiş konuları asli düzenleme yetkisine sahiptir. Yü-

---

<sup>47</sup> Kahraman ve Balkan, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi*, 242; Ardiçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 49; Dülger, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," 4-5.

<sup>48</sup> Kahraman ve Balkan, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi*, 242.

rütme organına Anayasa m. 104 ile verilen bu asli düzenleme yetkisinin yürütme organına mahfuz bir düzenleme alanı yaratıp yaratmayacağı hususu doktrinde tartışmalıdır. Duran ve Tan, yürütme yetkisinin gerçek manada özerkliğinin ancak yasama ile yürütme alanlarının anayasada ayrı ayrı düzenlenerek gerçekleştirilebileceğini; bunun ise ya bir fonksiyonun alanına girenlerin tek tek sayılarak kalanın diğerine bırakılmak suretiyle ya da her iki alana giren konular sayılarak veya genel olarak tanımlanarak yapılabileceğini ifade etmektedir.<sup>49</sup> Duran, ikinci metodun benimsenmesi durumunda bahsi geçen iki fonksiyon arasındaki sınır uyumsuzluklarının daha sık yaşanacağını, birtakım konuların ise açıkta kalabileceğini belirtmektedir.<sup>50</sup>

Mahfuz alan, yasama organı tarafından düzenlenemeyip yalnızca yürütme organı tarafından düzenlenebilecek alanı ifade etmektedir. Doktrindeki bir görüş yukarıda sayılan hususlarda yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisinin olduğunu kabul etmekte ve bu hususlarda yasama organınca kanun çıkarılamayacağını savunmaktadır.<sup>51</sup> Bu görüşe göre Anayasa'nın ilgili maddelerinde (m. 104/9, m. 106/11, m. 108/4, m. m. 118/6) yer alan "...Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" ifadesi bu alanların yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini göstermektedir. Zira Anayasa koyucu bu alanların kanunla düzenlenebileceğini düşünseydi doğrudan "...Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir" ifadesinin kullanır yahut aynı kamu tüzel kişiliğinin kurulmasını düzenleyen Anayasa m. 123'de olduğu gibi "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur" ifadesini kullanırdı.

Doktrindeki bir diğer görüş "yasamanın genelliği" ve "yasamanın devredilmezliği" ilkelerinden hareketle yürütme organına ait

<sup>49</sup> Duran, *Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?*, 35; Tan, yasamanın düzenleme yapacağı alanların tek tek sayıldığı, kalan alanlardaki düzenleme yetkisinin ise yürütme organına ait olduğunun belirtildiği Fransız Anayasasını örnek vermektedir. Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 5. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 68.

<sup>50</sup> Duran, *Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?*, 35.

<sup>51</sup> Gözler, *Anayasa Hukuku*, 888.

mahfuz bir düzenleme alanının olamayacağı yönündedir.<sup>52</sup> Bu görüş çerçevesinde yasama organı tarafından düzenlenemeyip yürütme organı tarafından düzenlenebilecek bir alan yoktur. Zira yapılan anayasa değişikliğiyle bir alanın yasamaya kapatılarak bu alandaki düzenleme yetkisinin münhasıran yürütmeye verildiğine ilişkin herhangi bir anayasal norm ve yasamanın genelliği ile asliliğine ilişkin Anayasa m. 7 ve m. 87’de herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır.<sup>53</sup> Tüm bu sebeplerle sistematik açıdan cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanunların önünde bir engel olarak görmek mümkün değildir.<sup>54</sup>

Özbudun, Türkiye’de yürütme organının mahfuz bir düzenleme yetkisinin değil mahfuz bir düzenleme alanının bulunduğunu ifade etmektedir.<sup>55</sup> Özbudun’a göre bu mahfuz düzenleme alanı, yürürlükteki kanunların uygulanmasından ibarettir. Yasama organının bu alana müdahale etmesi mümkün değildir. Mahfuz düzenleme alanı gereği yasamanın bu alana ilişkin düzenleme yapamaması yasama yetkisinin özündeki sınırlar değil, yasama yetkisine Anayasa tarafından getirilen sınırlardır.<sup>56</sup>

Doktrindeki bizimde katıldığımız görüşe göre ise yasama yetkisi genel ve devredilemez olmakla birlikte kanun koyucunun bu ilkelere istisnalar getirmesi mümkündür.<sup>57</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek bir diğer alan ise Anayasa m. 123/3 uyarınca kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıdır. İlgili madde uyarınca kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilecektir. Madde metninde yer alan “veya” ifadesi gereğince bu alanın yürütmenin mahfuz düzen-

---

<sup>52</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 37.

<sup>53</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 37.

<sup>54</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 37-38.

<sup>55</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 209.

<sup>56</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 734.

<sup>57</sup> Bu görüşü savunan yazarlar göre Anayasa m. 104 ile sınırlı sayıda sayma yöntemini kullanarak yürütmeye mahfuz ve sınırlı bir düzenleme alanı yaratıldığını ifade etmektedir. COŞKUN, *16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi*, 18; ULUSOY, *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, 7.

leme alanı içerisinde olmadığını kesin olarak söylemek mümkündür. Bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması hakkında kanun olması durumunda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacaktır. Aynı konuda hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hem de kanunun olması ve bu iki düzenlemenin çatışması halinde ise kanaatimizce Anayasa m. 104/17 uyarınca kanunun uygulanması gerekmektedir.

Yürütmenin yukarıda belirtilen alanlarda mahfuz düzenleme yetkisinin var olduğunun kabul edilmesi halinde münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmış alanlardaki mevcut kanunların ne olacağının belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu durumun yaratacağı sorun Anayasa'ya getirilen Geçici m. 21/B ile çözülmeye çalışılmaktadır. Anayasa Geçici m. 21/B'ye göre "...Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir". Yani, Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanına bırakılan hususların Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmesi gerekmektedir.<sup>58</sup> Bu süre içerisinde ilgili kanunlar yerine yeni düzenlemelerin yapılmaması durumunda anayasa ile yürütmeye münhasıran bazı alanlarda verilen asli düzenleme yetkisi ortadan kalkacaktır. Münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken bir hususta düzenleme getiren kanun yürürlükte kalıp uygulanmaya devam edecektir. Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren altı ay sonra yapılan düzenlemenin ise artık Anayasaya aykırılığı soyut ve somut norm denetimi ile ileri sürülebilecektir. Ancak Ulusoy, özerk düzenleme yetkisi tanınan bu alanlarda bile yasamanın kanun yapmasına bir engel olmadığını ifade etmekte ve aynı sistemi benimseyen Fransa'daki Fransız Anayasa Konseyi'nin yerleşik içtihadını örnek göstermektedir.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 27.

<sup>59</sup> Bkz. Mathieu Bertrand, "La part de la loi, la partdurèglement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative,"

Anayasa Geçici Madde 21 kamu tüzel kişiliğinin kurulması bakımından ise uygulanamayacaktır. Madde metninde her ne kadar “kanun” veya “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” denilmiş olsa da yasama organının bu konuya ilişkin yetkisi devam ettiğinden mevcut kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilmesi yahut Geçici Madde 21 uyarınca yürürlükten kaldırılması mümkün gözükmemektedir.<sup>60</sup>

## VI. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL SINIRLARI

### A. Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Gereken Alanda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarılması Durumu

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarından ilki münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alandır. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alandan ne anlaşılması gerektiğine ilişkin doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır:

Yıldırım bu ifadeden anlaşılması gerekenin yalnızca Anayasa’daki “ancak kanunla düzenlenir” ifadesinin bulunduğu düzenlemeler olmadığını, “kanunla düzenlenir” ifadesinin bulunduğu düzenlemelerden bazılarının da bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>61</sup> Yazara göre doktrindeki bu hususa ilişkin tartışmalar münhasıran kanunla düzenlenebilecek alanların açıkça düzenlenmesiyle son bulacaktır.<sup>62</sup>

Ardıçoğlu, Anayasa m. 13’de Anayasa’nın ikinci kısmı üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin (eğitim-öğretim, sağlık, sosyal güvenlik, devletleştirme-özelleştirme vb.) düzenlenebileceğinin yer aldığını ifade etmektedir.<sup>63</sup> Yazar, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alandan içerisinde “ancak” ya

---

*Pouvoirs* 3/2005, (no: 114), 73-87. Aktaran: ULUSOY, *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, 7.

<sup>60</sup> Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 27-28.

<sup>61</sup> Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 26.

<sup>62</sup> Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 26.

<sup>63</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 38.

da “sadece” kanunla düzenlenir ibaresinin olduğu Anayasa hükümlerinin anlaşılması halinde bu maddenin göz ardı edilerek temel hak ve özgürlüklerle ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yapılamayacağı belirtilmektedir.<sup>64</sup>

Gözler’e göre Türkiye’de münhasıran kanunla düzenlenecek bir alan yoktur. Çünkü Anayasa m. 8 uyarınca yasama yetkisi geneldir. Münhasıran kanunla düzenlenebilecek bir alanın olabilmesi için anayasada bu alanların tek tek sayılması ve bu sayılan alanlar dışındaki konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğinin belirtilmesi gerekmektedir.<sup>65</sup> Yazara göre Anayasa’nın kanunla düzenleneceğini belirttiği hususlarda konuyla ilgili bir düzenleme olmaksızın o konunun doğrudan idarenin düzenleyici işlemiyle düzenlenmesi mümkün değildir. Ancak münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda dahi söz konusu yasaya aykırı olmadıkça yürütme fonksiyonu tarafından düzenleme yapılabilecektir.<sup>66</sup>

Kanaatimizce, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alandan anlaşılması gereken Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen tüm alanlardır. Zira Gözler’in de ifade ettiği üzere yasama yetkisinin genelliği ilkesi varlığını sürdürdüğü sürece münhasıran kanun alanından bahsedilmesi mümkün değildir.

Anayasa m. 104/17 uyarınca yürütme organı ancak yürütme yetkisine uygun olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Bu sebeple münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması halinde yürütme organı tarafından bu alanda kullanılan yetki yürütme fonksiyonuna ilişkin olmadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılamayacak bir durumun varlığı halinde böyle bir durumun var olduğunun tespiti iptal davası veya itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacaktır.<sup>67</sup> Bu

<sup>64</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 38.

<sup>65</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 884.

<sup>66</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 731.

<sup>67</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

denetim sırasında ne tür bir usulün izleneceğine ilişkin henüz hukuki bir düzenleme mevzuatımızda bulunmamaktadır. Normlar hiyerarşisinde kanaatimizce kanunların altında bulunan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi sırasında evleviyetle kanunlarda kullanılan ölçütlerin kullanılması gerekmektedir.<sup>68</sup>

## **B. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle Düzenleneceği Belirtilen Hususlarda Kanun Çıkarılması Durumu**

Anayasa'nın muhtelif maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen alanlarda yasama organı tarafından bir düzenleme yapılması halinde kanunun mu yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mi uygulanacağı hususunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu belirsizlik ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanının olup olmadığı hususunun netlik kazanmasıyla giderilebilecektir.<sup>69</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanı olmadığı yönündeki görüş kabul edilirse ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen alanlardan birinde kanunla düzenleme yapılması halinde kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışmasından söz edilecektir. Anayasa m. 104/17 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda kanuni bir düzenlemenin yapılması halinde kanunun uygulanması gerekmektedir. Böyle bir durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükte kalmaya devam edecek, kanuni düzenlemenin ortadan kaldırılmasıyla ise uygulama alanı bulacaktır.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> "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." Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

<sup>69</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanı bulunup bulunmadığına ilişkin gerekli açıklamalara çalışmanın "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Mahfuz Alan Sorunu" başlığı altında yer verilmiştir.

<sup>70</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanı olduğu yönündeki bizim de katıldığımız görüş kabul edilirse Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen bir alana ilişkin kanunla düzenleme yapılamaz. Yapılması halinde mahfuz alanı düzenleyen Anayasa'nın ilgili maddesine aykırılık söz konusu olacağından konu iptal davası veya itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne taşınacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek bir alanda kanuni bir düzenlemenin de olması halinde muhatap ve uygulayıcı olan tüm idari makamlar ve yargı organları hangi hükmün esas alınacağını değerlendirebileceklerdir.<sup>71</sup>

### C. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanun Hükümlerinin Çatışması Durumu

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarından bir diğeri ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun hükümlerinin çatışması durumudur. Anayasa m. 104/17'ye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda kanunun bulunması ve bu iki düzenlemenin tümüyle birbiriyle çatışması halinde ilgili konuyu düzenleyen kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yalnızca birtakım hükümlerinde ele alınan bir konunun kanun ile çatışması halinde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tümü değil yalnızca çatışan maddeleri uygulanmayacaktır. Örneğin; mevcut durumda 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu m. 10/4 yer alan üye olarak seçilebilecek kişilerde aranan şartlar ile TİHEK üyelerinin de yer aldığı 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ek (1) sayılı cetveldeki kadrolara atanacak kişilerde aranacak niteliklere ilişkin düzenleme çatışmaktadır.<sup>72</sup> Bu durumda 6701 sayılı Kanun m. 10/4 hükmünün uygulanması gerekmektedir. Yine böyle bir çatışma halinin varlığı ve hangi hükmün uygulanacağı tüm muhatap uygulayıcılar ve yargı organları tarafından değerlendirilebileceklerdir.

<sup>71</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

<sup>72</sup> Fatih Dügmeçi, *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun Yapısı ve İdare Üzerindeki Ayrımcılık Denetimi* (Ankara: Adalet Kitabevi, 2019), 248-249.



Kanaatimizce hem yasamanın hem de yürütmenin ortak düzenleme alanındaki bir konunun cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi ve ardından aynı konuda kanun çıkarılması halinde kanunun cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışan hükümlerini açık bir hükümle ilga edip etmediği önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışan hükümlerinin açıkça ilga edildiğine ilişkin bir hüküm varsa kanunun yürürlükten kaldırılması/iptaliyle cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümleri canlanmayacaktır. Çünkü Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları geleceğe etkilidir. Ancak kanunla cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışan hükümleri açıkça ilga edilmemişse bu durumda diğer yetkili makamca yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümlerinin canlanması gündeme gelecektir.

#### **D. Kanunda Açıkça Düzenlenen Konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarılması Durumu**

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının anayasal sınırlarından bir diğeri ise kanunda açıkça düzenlenen konulardır. Anayasa m. 104/17 uyarınca kanunda açıkça düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Bu başlık altında iki durumun açıklanması önem arz etmektedir. İlk açıklanması gereken husus Anayasa koyucunun kanunda "açıkça" düzenlenen konulardan neyi kastettiğidir. Anayasa m. 104/17'de yer alan "açıkça" kanunla düzenlenen alanlar ifadesi muğlak bir ifadedir. Zira hukuk muhakeme gerektirmektedir ve muhakeme yaparken yorum yöntemlerine başvurulmaktadır. Bu sebeple yorum yapan kişiye göre kimi düzenlemeler nispeten açık yahut açıklanmaya muhtaç olabilecektir. Doktrinde Anayasa Mahkemesi'nin bu ifadeye dayanarak iptal edemeyeceği hiçbir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olmadığı ifade edilmektedir.<sup>73</sup> Ancak bu hükme dayanarak kanunda açıkça düzenlenmediği iddia edilen her konuda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmemesi de olasıdır. Kanaatimizce "kanunda açıkça

<sup>73</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 886.

düzenlenen konularda” ifadesinin “kanunda düzenlenen konularda” olarak anlaşılması kanunda düzenlenen ancak açıkça düzenlenmediği ileri sürülen konular hakkında yürütmenin türevsel nitelikli işlemlerinin kullanılması yerinde olacaktır.

İkinci açıklanması gereken husus ise Anayasa’da yer alan yasağa rağmen kanunda düzenlenmiş bir konuda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda nasıl bir yol izlenmesi gerektiğidir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı iptal davası açılabilir. Ancak kanunla çatışması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenleme göz önünde bulundurulduğunda bu kararnameler hakkında iptal davası açılmasının aslında gerekli olmadığı da görülecektir. Zira Anayasa’nın bu açık hükmü karşısında uygulayıcıların Anayasa Mahkemesi’ne başvurmaksızın kanun hükümlerini uygulamasına bir engel bulunmamaktadır. Ancak bahsedilen durumda uygulayıcılar konunun kanunda açıkça düzenlenip düzenlenmediği hususunda tereddütte düşebilir yahut kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulayabilir. Bu sebeple herkes için bağlayıcı bir tespitte ihtiyaç vardır. Dolayısıyla aynı özelliği taşıyan her somut durum için farklı hükümlerin önüne geçmek amacıyla kanunla düzenlenen alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarıldığı Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mevcut yasal olanaklar karşısında mecburen iptal hükmüne konu olması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesine başvurulması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunda açıkça düzenlenen bir konuyu düzenliyor olup olmamasına göre iki farklı olasılık gündeme gelecektir. İlk durum olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunda açıkça düzenlenen bir konuyu düzenliyor olması halinde ÜLGEN ilk inceleme aşamasında Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin davada uygulanacak norm niteliği taşımadığını belirterek davayı reddetmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>74</sup> Oysa iptal davası yoluyla Anayasa Mahkemesi kanunların, Cumhurbaş-

<sup>74</sup> Ülgen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*, 34.

kanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü-nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığını denetler. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla düzenlenen konularda çıkarılmayacağı hususunun esas bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi ve kanunda açıkça düzenlenen hususlara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin iptal edilmesi gerekmektedir. Zira Anayasa m. 104/17’de yer alan “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz” ifadesi de bir anayasa hükmüdür ve esastan anayasaya aykırılık denetiminin konusunu oluşturacaktır. İkinci durumda ise kanunda açıkça düzenlenmeyen bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiği ortaya çıkarsa artık Anayasa Mahkemesi’nin işin esasına girerek Anayasa hükümlerine başkaca bir aykırılığın olup olmadığını değerlendirmesi gerekmektedir.

### **E. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenen Bir Alanda Kanuni Bir Düzenlemenin Yürürlüğe Girmesi Durumu**

Anayasa m. 104/17 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bir kanun çıkarması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. 2017 yılında kabul edilen Anayasa değişikliğiyle getirilen bu düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM tarafından denetlenmesinin bir aracı olduğu söylenebilecektir.<sup>75</sup> Meclisin Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılmak istemesi halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümleriyle aynı konuyu ele alan bir kanun çıkarması gerekmektedir.<sup>76</sup> Hükümsüz kılmanın açık ya da zımni olması mümkündür.

Anayasanın bu hükmü karşısında çalışmamızın konusu bakımından “hükümüz hale gelmek ifadesinden ne anlaşılması gerektiği” ve “Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz hale getiren kanunun yürürlükten kalkması/iptali halinde Cumhurbaşkanlığı

<sup>75</sup> Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 101.

<sup>76</sup> Mevzuat yapım tekniklerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. SÖYLER, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 102.

kararnamesinin hükümsüz hale gelen hükümlerinin yahut tamamının tekrar canlanıp canlanmayacağı” hususlarının açıklanması gerekmektedir.

Hükümsüz hale gelme ifadesi Anayasa hükmünün uygulanması bakımından belirleyici rol oynamaktadır. Kanaatimizce hükümsüz hale gelme geçerli bir biçimde hüküm ve sonuçlarını doğuran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün aynı konudaki bir kanun hükmünün yürürlüğe girdiği an uygulanamaz hale gelmesini ifade etmektedir.

Kanunda açıkça düzenlenen bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda kanuni bir düzenlemenin yürürlüğe girmesi halinde muhatap ve uygulayıcı olan tüm idari makamlar ve yargı organları hangi hükmün esas alınacağına ilişkin değerlendirme yapabileceklerdir.<sup>77</sup> Yine kanunla Cumhurbaşkanı kararnamesinin aynı konuya ilişkin olması durumunda bu husus tespit edilene kadar geçen süre zarfında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması mümkündür. İdari faaliyette bulunan uygulayıcılar bakımından birtakım belirsizliklerin ortaya çıkmaması için hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlükten kaldırılması/iptali yerinde olacaktır.<sup>78</sup> Ancak hükümsüz hale gelme tanımında belirttiğimiz üzere aslında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümleri kanun yürürlüğe girdiği an uygulanamaz hale gelmektedir. Bu yüzden kanunun yürürlüğe girmesiyle artık uygulanamayan bir düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden söz edilemeyecektir. Anayasa Mahkemesi’nin bu durumda karar verilmesine yer olmadığına karar vermesi gerekmektedir. Karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi durumunda hükümsüz hale gelme anından itibaren bu düzenlemelere dayanılarak tesis edilen işlemlerin geçersizliği gündeme gelecektir. Yani Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yapıldığı anda hüküm ve sonuçlarını geçerli bir biçimde doğuracaktır. Hukuk devleti ol-

<sup>77</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

<sup>78</sup> Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 101.

manın bir gereği olarak aynı konuda kanuni bir düzenleme yapılan kadar bu hüküm ve sonuçların korunması gerekmektedir. Ancak aynı konuda bir kanun çıkarılmasıyla artık hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak yapılan işlemler hukuka aykırıdır.

Bu başlık altında ele alınması gereken hususlardan diğeri Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılan kanunun yürürlükten kaldırılması/iptali halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yahut hükümsüz hale gelen hükümlerinin tekrar canlanıp canlanmayacağıdır. Yani, kanun Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kalıcı olarak mı yoksa geçici olarak mı hükümsüz kılmaktadır? Ardıçoğlu'na göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüzlüğü geçicidir ve kanunun ortadan kalkmasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmaya devam etmesi gerekmektedir.<sup>79</sup> Söyler ise hükümsüz kılma hallerine göre bir ayırım yapmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin zımni olarak yürürlükten kaldırılması halinde yazar hükümsüzlüğün geçici olacağını; açık olarak yürürlükten kaldırılması halinde hükümsüzlüğün kalıcı olacağını ifade etmektedir.<sup>80</sup> Kanaatimizce hem yasamanın hem de yürütmenin ortak düzenleme alanında olan bu halde başlangıçta geçerli olan ve yetkili diğer makamca yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunun açık bir hükümüyle ilga edilip edilmediği önem arz etmektedir. Kanunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yahut ilgili hükümlerinin açıkça ilga edildiğine ilişkin bir hüküm yoksa kanunun kaldırılması/iptal edilmesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ya da ilgili hükümlerinin canlanması gerekmektedir.

## SONUÇ

Düzenleyici işlem yapma yetkisi kural olarak yasama organına ait olmakla birlikte kanuna dayanmak ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde olmak kaydıyla yürütme organı tarafından da kullanılabilir. Doktrinde yasama organı tarafından her alanın düzenlenemeyece-

<sup>79</sup> Ardıçoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 46.

<sup>80</sup> Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 102.

ği, düzenleme yetkisinin anayasa tarafından bizzat yürütmeye verilmiş olması durumunda dahi yürütmenin düzenleme yetkisinin bulunduğu ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Ancak hem 1961 hem de 1982 Anayasası döneminde hâkim olan görüş yürütmenin düzenleme yetkisinin türevsel, bağlı ve istisnai nitelikte olduğu yönündedir.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle yürütmeye asli düzenleme yetkisi verilmiştir. Verilen bu yetki beraberinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği hususundaki tartışmaları beraberinde getirmiştir. Kanaatimizce organik anlamda yürütme işlemi olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri işlevsel anlamda da yürütme işlemi niteliğindedir ve yürütme yetkisine ilişkin olarak hem hükümet işlevine hem de idari işleve yönelik çıkarılabilecektir.

Anayasa uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri iptal davasına konu olabilecekleri gibi anayasaya aykırılıkları itiraz yoluyla da ileri sürülebilecektir. Belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği üzerinde etkili değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarının açıklanabilmesi için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunla olan ilişkisinin ortaya konulması önem arz etmektedir. Bu ilişkinin olağan ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Kanaatimizce olağan dönemde normlar hiyerarşisindeki yeri kanunun altında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü dönemde kanunla aynı güçtedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanı olup olmadığı hususu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarının açıklanabilmesi için önem arz eden bir diğer husustur. Kanaatimizce kanun koyucu yapılan değişiklikte birlikte Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek alanları ayrıca belirtip örtülü olarak bu alanları yasamanın düzenlemesine kapatmıştır. Anayasanın muhtelif maddelerinde belirtilen hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından mahfuz alan yaratmaktadır.

Tüm bu açıklamalardan yola çıkarak çalışmamızda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırları incelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarından ilki münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasıdır. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekli bir alandan kasıt kanaatimizce kanunla düzenleneceği belirtilen tüm konulardır. Anayasa m. 104/17 uyarınca yürütme organı ancak yürütme yetkisine uygun olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Bu sebeple münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması halinde yürütme organı tarafından bu alanda kullanılan yetki yürütme fonksiyonuna ilişkin olmadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasaya aykırılık teşkil edecektir. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alandan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması ve ardından kanunun yürürlükten kaldırılması/iptal edilmesi durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin yeniden uygulama alanı bulmayacağını düşünmekteyiz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin diğer anayasal sınırı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen bir hususta kanun çıkarılmasıdır. Biz Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir düzenleme alanı olduğu yönündeki görüşü kabul ettiğimizden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen bir alanın kanunla düzenlenmesi halinde mahfuz alanı düzenleyen Anayasa'nın ilgili maddesine aykırılık söz konusu olacağı kanaatindeyiz. Böyle bir durumda kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışması söz konusu değildir. Zira konu bakımından yetkili organ yürütmedir ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin esas alınması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırını oluşturan diğer hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanun hükümlerinin çatışmasıdır. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tümüyle içerisine alan bir konu hakkında kanun hükümleri çatışırsa kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yalnızca bazı hükümlerinde ele alınan bir husus ile kanun hükümlerinin çatışması halinde Cumhurbaşkanlığı

kararnamesinin tümü değil yalnızca o maddesi hükümsüz hale gelecektir. Kanaatimizce hem yasamanın hem de yürütmenin ortak düzenleme alanında olan bu halde kanunun yürürlükten kaldırılması/iptaliyle diğer yetkili makamca yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da ilgili hükümleri canlanıp canlanmadığı kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin açıkça ilga edilip edilmediğine bakılarak belirlenmelidir.

Bir başka anayasal sınır ise kanunda açıkça düzenlenen hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasıdır. Yine Anayasa m. 104/17 uyarınca ilgili uyumsuzluk hakkındaki kanun hükümlerinin uygulanması lazım gelmektedir. Kanaatimizce “kanunda açıkça düzenlenen konularda” ifadesinin “kanunda düzenlenen konularda” olarak anlaşılması, kanunda düzenlenen ancak açıkça düzenlenmediği ileri sürülen konular hakkında yürütmenin türevsel nitelikli işlemlerinin kullanılması yerinde olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla düzenlenen konularda çıkarılamayacağı hususunun esas bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi ve kanunda açıkça düzenlenen hususlara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin iptal edilmesi yerinde olacaktır.

Çalışmamızda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin yer verdiğimiz son anayasal sınır ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda kanuni bir düzenlemenin yürürlüğe girmesi ve ilgili düzenlemelerin hükümsüz hale gelmesidir. Hükümsüz hale gelme geçerli bir biçimde hüküm ve sonuçlarını doğuran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün aynı konudaki bir kanun hükmünün yürürlüğe girdiği an artık geçersiz olmasını ve uygulanamaz hale gelmesini ifade etmektedir. Kanaatimizce kanunun yürürlüğe girmesiyle artık uygulanamayan bir düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden söz edilemeyeceğinden Anayasa Mahkemesi’nin karar verilmesine yer olmadığına karar vermesi gerekmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüzlüğünün kanunda açık bir düzenleme yoksa geçici olacağını, kanunun yürürlükten kalkmasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tekrar uygulama alanı bulacağını düşünmekteyiz.



**KAYNAKÇA**

- Aldıkaçtı, Orhan. *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1978.
- Ardıçoğlu, Artuk. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi." *Ankara Barosu Dergisi*, no. 3 (2017): 20-51.
- Aslan, Volkan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine." *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, no. 1 (2019): 139-161.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Coşkun, Vahap. "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi." *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 22, no. 36 (2017): 3-30.
- Duran, Lütfi. "Düzenleme Yetkisi Özek Sayılabilir mi?" *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 4, no. 1-3 (1983): 33-42.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Düğmeci, Fatih. *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun Yapısı ve İdare Üzerindeki Ayrımcılık Denetimi*. Ankara: Adalet Kitabevi, 2019.
- Dülger, Murat. "Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukuku Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri." 2018. [https://www.academia.edu/37668339/CEZA\\_HUKUKU\\_VE\\_KABAHATLER\\_HUKUKU\\_PERSPEKT%C4%B0F%C4%B0NDEN\\_CUMHURBA%C5%9EK\\_ANLI%C4%9EI\\_KARARNAMES%C4%B0](https://www.academia.edu/37668339/CEZA_HUKUKU_VE_KABAHATLER_HUKUKU_PERSPEKT%C4%B0F%C4%B0NDEN_CUMHURBA%C5%9EK_ANLI%C4%9EI_KARARNAMES%C4%B0).
- Erdoğan, Mustafa. *Anayasa Hukuku*. 7. Baskı, Ankara: Orion Yayınevi, 2011.
- Ergül, Ozan. "Yeni Rejimin Kodları: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri." *Güncel Hukuk*, no: 173 (2018): 30-32.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. 2.Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, Temmuz 2018.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Güncellenmiş 24. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, Haziran 2019.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2016.

- Gözübüyük, Şeref. *Yönetim Hukuku*. Güncelleştirilmiş 22. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, Eylül 2005.
- Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965.
- Kahraman, Mehmet ve Ali balkan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi." *International Journal of Academic Value Studies* 4, no. 19 (2018): 239-246.
- Gülener, Serdar ve Nebi Miş. "Cumhurbaşkanlığı Sistemi." *SETA Analiz*, no. 190 (2017): 7-25.
- Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. 2017 Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Tamer, Giray. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu." 2017.
- Tan, Turgut. "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)." *Anayasa Yargısı* I (1984): 31-47.
- Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Turhan Kitabevi, 2016.
- Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. 15. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2015.
- Taşdöğen, Salih. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 65, no. 3 (2016): 937-966.
- TBMM. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Madde Gerekeçeli)*. 2008.
- Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.
- Ulusoy, Ali. "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?" (2016).
- Ülgen, Özen. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri." *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2018): 3-39.
- Yıldırım, Turan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri." *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017): 13-28.
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 2009.