

# Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi\*

Legal Framework of the Presidential Decrees

Halit Eyüp ÖZDEMİR\*\*

## ABSTRACT

The constitutional amendment, which entered into force on 24 June 2018, contains significant changes on the structure and regulations of the executive body. The amendment created a genuine tool (presidential decrees) whereby the President is able to regulate matters related to executive power directly on basis of the power deriving from the Constitution within the boundaries set by the Constitution. The scope of the presidential decrees, which was very limited before the amendment, has been expanded. Thus, the new system lead to vagueness concerning the nature and regulatory sphere of the presidential decrees, correlation between the law and the decrees. In this article, the legal framework of the Presidential decrees and the main controversial issues regarding the amendment will be examined.

**Keywords:** constitutional amendment, presidential decree, regulatory authority of the executive, regulatory procedures.

## Giriş

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, hukukumuzda ilk defa 2017 Anayasa değişiklikleriyle kazandırılmış bir kurum değildir. Bu değişiklikten önce de var olan bu işlem türü Anayasa'nın 107. maddesinde şöyle düzenlenmişti: "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir."<sup>1</sup> Maddeye bakıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne şamil olduğu görülmektedir. Buradan iki husus çıkartılabilir. İlki, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin

\* Makale gönderim tarihi: 06.05.2019. Makale kabul tarihi: 20.05.2019. Halit Eyüp Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 2019, s. 265-282.

\*\* Doç. Dr., İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi. İletişim: İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi – Kavacık Mah. Ekinçiler Cad. No.19 Kavacık Kavşağı – Beykoz.

1 [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf) (1.3.2019)

yalnızca 107. maddede belirtilen konulara ilişkin düzenleme yapabileceğidir. İkinci husus ise 107. maddede belirtilen konuların yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmesidir. Yani bu konuda yasama organı veya idare başkaca düzenleyici işlemler vasıtasıyla düzenleme yapamayacaktır<sup>2</sup>. Öğretilerde bu işlem türünün özerk bir yetkinin kullanılmasına açık ve kesin bir örnek olduğu belirtilmiştir<sup>3</sup>.

2017 yılındaki Anayasa değişikliğiyle beraber yürütme fonksiyonunda ciddi değişiklikler olmuş ve yürütme güçlendirilmiştir<sup>4</sup>. Yeni sistemde yürütmenin sorumlu kanadı olarak parlamentodan doğan organ Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Anayasa m. 104: “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu değişiklik ile yeni hükümet sisteminde yürütme erki bir organlar topluluğu olmaktan çıkmış ve yetkiler Cumhurbaşkanında toplanmıştır.

Yürütme organlarındaki değişikliğin yanı sıra yürütmenin ve idarenin işlemleri bakımından da önemli değişiklikler söz konusudur. Yeni sistemde kanun hükmünde kararname ve tüzük kaldırılmıştır. Buna mukabil Anayasa'nın ilk halinde oldukça sınırlı bir alana sahip olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin düzenleme alanı ciddi biçimde genişletilmiştir<sup>5</sup>.

Bu makale kapsamında, genel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili hukuksal çerçeve çizilerek, temel tartışma konuları irdelenmektedir.

## I. Yetkinin Kaynağı, İşlemin Niteliği Ve Normlar Hiyerarşisi Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

### A. Yetkinin Kaynağı Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Anayasa’da 2017 yılında yapılan değişiklikler bir bütün olarak incelendiğinde, devletin başı olan Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla kullanacağı yürütme yetkisinin türevsel değil asli nitelikte olduğu görülmektedir. Zira, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, Anayasa’da belirlenen sınır dahilinde, kanuni bir yetkilendirmeye muhtaç olmadan ilk elden düzenleme yapma yetkisine kavuşmuştur.<sup>6</sup>

2 Salih Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:65 S:3, 2016, s.940-94.

3 Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”, *İHİD*, C:4, S:1-3, s.37.

4 Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C:23 S:2, s.18

5 Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *GSÜHFD*, 2018/1, s.4

6 Asli (ilk elden) düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu yönünde ayrıca bkz. Artuk Arıdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, C:75 S:3; s.25; Ö. Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”; s.14; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 7. Bası, 2018, s.72; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 18. Bası, 2018, s.249; Ali D. Ulusoy, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götür-

Her ne kadar doktrinde bu yetkinin hala türev nitelik taşıdığı yönünde görüşler bulunmaktaysa da<sup>7</sup>; Anayasa değişikliğinden önceki dönemde de Anayasa'nın mülga 107. maddesinde düzenlenmekte olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri, -bugün hala yürürlükte olan ve herhangi bir değişikliğe uğramamış bulunan- Anayasa'nın 123'üncü maddesine rağmen, kanuni idare ilkesinin bir istisnasını oluşturmakta ve öncesinde kanuni bir düzenleme bulunmaksızın idari işlemle düzenleme getirebilmekteydi<sup>8</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, aynen 2017 Anayasa değişikliği öncesinde olduğu gibi, kaynağını ve dayanağını Anayasa'nın 104 ve diğer muhtelif maddelerinden alan; Anayasa'nın 123'üncü maddesinde düzenlenen kanuni idare ilkesinin istisnasını oluşturan niteliğini devam ettirmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin kaynağı ve niteliği konusunda, 1982 Anayasası'nın 2017 öncesi ve sonrası hali arasında bir fark bulunmamakta; her iki dönemde de bu asli düzenleme yetkisi kaynağını doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Buradaki asıl önemli farklılık ve belirsizlik, bu yetkinin kapsamı ile işlemin kimliği noktasında ortaya çıkmaktadır.

### **B. İşlemin Kimliği Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiş; ayrıca Anayasa'nın çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak konusunda -herhangi bir usul de belirlenmeksizin- Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir. Dolayısıyla kararname, tek taraflı bir Cumhurbaşkanı işlemi olarak değerlendirilmelidir. Kararnameler, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve Resmî Gazete'de yayımlanması gerekir. Yürürlüğe giriş tarihi olarak ayrıca yayım tarihinden sonraki bir tarih belirlenmemişse yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler.<sup>9</sup>

Burada üzerinde durulması gereken asıl önemli husus, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birel işlem mi yoksa düzenleyici işlem niteliğinde mi olduğudur. Bu konu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı kararları ya da Cumhurbaşkanının tesis edeceği diğer işlemleri birbirinden ayırt etme konusunda da yol gösterici olacaktır. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem olarak değerlendirildiği mü-

rüyor?", s.6-7. Aksi yönde bkz. T. Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.25

7 Yıldırım, Anayasa'nın 104. maddesinden hareketle, Cumhurbaşkanı kararnamelerinin çıkarılabilmesi için kanunla yetkilendirilmesi gerektiği, yürütmeye yasal dayanak olmaksızın doğrudan genel ve asli bir düzenleme yetkisinin verildiğinin söylenemeyeceği görüşünü savunmaktadır. T. Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.25

8 Metin Günday, *İdare Hukuku*, 11. Basi, İmaj Yayınevi, 2017, s.227

9 Anayasa md. 104/f.19: "Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer."

şahede edilmektedir<sup>10</sup>. Anayasa'nın mülga 107. maddesinin metnine bakıldığında, “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*” denilmek suretiyle Anayasa'nın Cumhurbaşkanına genel düzenleme yetkisi verdiği kolaylıkla anlaşılmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında da, Anayasa'da bu minvalde özel hükümlere rastlamak mümkündür. Anayasa madde. 104/9'a göre Cumhurbaşkanı, “Üst kademe kamu yöneticilerini (...) ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” Yine, madde 106/son'a göre, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” Bu ve benzer yetkiler ihtiva eden diğer hükümler de (Madde 108/Son, Madde 118/Son gibi) nitelik itibarıyla, aynı 2017 Anayasa değişikliği öncesinde olduğu gibi, Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi tanımaktadır. Dolayısıyla bu hükümlere dayanılarak tesis edilecek işlemler, düzenleyici nitelik taşımaları, genel, soyut objektif nitelikte kurallar ihtiva etmelidir. Bu kapsamda yer alan konulara ilişkin çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliği taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu düzenlemelerin uygulanması ise, Cumhurbaşkanı'nın ya da diğer idari makamların idari işlemleri aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Böylece yargısal denetim konusunda yaşanabilecek kargaşa ve hak kayıpları da önlenmiş olacaktır.

Burada özellik arz eden husus ise, Anayasa'nın 104.maddesinde yer alan, “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” şeklindeki genel yetki ve bu yetkinin kullanılması halinde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki niteliğidir. Bu hükümde, yukarıda yer verilen Anayasa'nın 104, 106, 108 gibi maddelerinde olduğu gibi bazı alanların yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ‘düzenlemesi’ gerektiği şeklinde bir düzenleme ödevi yer almamaktadır. Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine giren konularda, Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarma konusunda genel bir yetki verilmektedir. Dolayısıyla ‘yürütme yetkisine ilişkin konularda’ çıkarılacak kararnamenin birel mi yoksa düzenleyici nitelikte mi olacağı sorusu karşımıza gelmektedir. Bu maddeye dayanılarak çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birel mi yoksa düzenleyici nitelikte mi olacağı konusunda 104. maddede -diğer özel hükümlerin aksine- herhangi bir belirleme yer almamaktadır. Bu nedenle yürütme yetkisine giren konularda Cumhurbaşkanınca çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici, birel ya da karma nitelik taşıyabileceği söylenebilecektir. Ancak böyle bir

10 Günday, s.227

lafzi yorumun, bu kararnamelerin yargısal denetimi konusunda büyük sorunları beraberinde getireceğine kuşku yoktur. Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, kategorik olarak düzenleyici işlem niteliğinde kabul edilmesi gerektiği söylenerek bu çekince hafifletilebilir<sup>11</sup>. Ancak bu kabulün Anayasa dayanağını ortaya koymak bir zorunluluktur. Burada yargısal denetimden hareketle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Zira, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından soyut ya da somut norm denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birel işlem şeklinde tesis edilmesi halinde, ortada denetimi söz konusu olabilecek bir ‘norm’ bulunmayacaktır. Dolayısıyla, birel idari işlem niteliğindeki bu kararnamenin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması, Anayasa Mahkemesinin idari yargı yeri gibi hareket etmesi sonucunu beraberinde getirecektir. Öte yandan kişilerin Anayasa Mahkemesine soyut norm denetimi yapılması için başvurması mümkün değildir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının birel işlem niteliğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğinin kabulü, birel idari işlem niteliğinde tesis edilmiş olan ve kişilerin hukuki niteliğinde değişiklik yaratan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki denetiminin yapılamaması sonucunu beraberinde getirebilecektir. Bu da Anayasa’nın 2.maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi ve 125.maddesinde yer alan idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğuna ilişkin hükme aykırılık teşkil edecektir. Bu bakış açısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem olduğu sonucuna varılabilir.

Sonuç itibariyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında, nitelik itibariyle herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kategorik olarak düzenleyici nitelikte olması; genel, soyut, objektif kurallar ihtiva etmesi gerektiği söylenebilecektir.

### **C. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri**

Doktrinde yer alan bir görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların “normlar hiyerarşisi” bakımından kural olarak aynı düzeyde olduğu kabul edilmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkartılabilmesi için Meclisin bir kanunla yetki vermesi zorunlu değildir, kaynağını doğru-

11 Ülgen, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanlığının genel düzenleyici işlemi olduğunu ifade etmektedir: “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise, yürütmenin (Cumhurbaşkanının) kuruma özgü genel düzenleyici nitelikte işlemine adı olarak hukuk sistemimizde yer almıştır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının bireysel nitelikte işlemlerinin Cumhurbaşkanını kararı veya kararnamesi olarak adlandırılarak, Cumhurbaşkanının genel düzenleyici işlemlerinden ayrılması yararlı olacaktır”. Ülgen, s.9-10.

dan Anayasadan alan düzenlemelerdir<sup>12</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, herhangi bir kanunun uygulanmasını göstermek üzere de çıkarılması gerekliliği de yoktur. Mevcut kanun hükümlerini değiştirememekle beraber, kanuni düzenleme bulunmayan bir alanda doğrudan düzenleme yapılabilir. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hiyerarşik olarak kanunların altında olduğu kabul edilirse Anayasa’da “kanunda farklı hükümler olması halinde kanun uygulanır” şeklinde bir düzenleme yapmaya gerek olmayacaktı<sup>13</sup>. Anayasa böylelikle “norm çatışması” sorunu ortaya çıktığında kanun hükümlerinin uygulanacağını düzenleyerek olası bir çatışmayı çözmüş olmaktadır<sup>14</sup>. Benzer bir hüküm, vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınacağını düzenleyen Anayasa’nın 160/2. maddesinde de yer almaktadır. Bu hüküm de, aynı 104.madde hükmü gibi, Danıştay ve Sayıştay kararları arasında bir hiyerarşi yaratma amacına yönelik olmayıp; çatışma halinde sorunun ne şekilde çözümleneceğini göstermeyi amaçlamaktadır. Kaldı ki, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminde, kararnamenin yasaya uygunluğu değil; Anayasa’ya uygunluğu denetlenmektedir. Anayasa’nın 148’inci maddesine göre, “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar*”.

Doktrindeki bir diğer görüş ise Anayasa 107/14’den hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde, kanuna eşdeğer işlemler olmadığını savunmaktadır<sup>15</sup>. Zira bu işlemler ile kanunlarda değişiklik yapılamaz, kaldırılmaz. Fıkradaki “yürütme yetkisine ilişkin konular” sınırlamasının, bu işlemlerin yasa gücünde olamayacağını göstergesi olduğu; yürütme yetkisinin kanunların uygulanmasına yönelik, kanunlara uygun kullanılması gereken bir yetki olduğu belirtilmiştir<sup>16</sup>.

Ancak bu hususta bir değerlendirme yapılırken, bu değerlendirme Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı ile sınırlı olmalıdır. Yani,

12 Atar, s.276; Kanadoğlu, Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin 1982 Anayasası’nın ilk halindeki KHK’den de güçlü bir yetki olduğunu, KHK’lerin ancak bir yetki kanununun varlığı halinde çıkarılabileceğine değinmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı kararnamelerinde, yürütme organı düzenleme yetkisini doğrudan Anayasa’dan almaktadır. Korkut Kanadoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *GSÜHFD*, 2018/2, s. 641-642

13 Atar, s.276

14 Atar, s.276

15 Mehmet Boztepe, “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, s.6

16 Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.23; Aynı yönde bkz. Ardıçoğlu, s.38

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yerini kanunla kıyaslarırken, elbette bu kıyaslama sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği alana, yani yürütme alanına ilişkin olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği alana ilişkin hususlarda, kararname çıkarılması için kanuna, yani yasama organının vereceği bir yetkiye ihtiyaç yoktur. Cumhurbaşkanı, kararname ile düzenlenebilecek, daha önce hiç düzenlenmemiş bir konuyu ilk kez düzenleyebilir. Bu yönüyle bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanuna eşdeğer olduğu iddia edilebilir. Fakat tereddüt yaratan husus, Anayasa'nın 104. maddesinde yer alan “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” kuralıdır. Bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında sayılmasına yol açar mı?

Diğer yandan aynı maddede “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” düzenlemesi de yer almaktadır. Bu düzenlemenin de kararname-kanun sıralamasına bir etki yaratıp yaratmadığı tartışılabilir. Bu düzenleme, yeni bir yasa çıktığında daha önce aynı konuda düzenleme yapan yasanın zımnen yürürlükten kalkacağı kuralı ve kabulüne benzetilebilir.

Ancak “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü mevcut olduğu sürece, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin tartışma ve tereddüt sürecektir.

## II. Düzenleme Yetkisinin Sınırı Bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki çerçevesi içerisinde incelenecek olan diğer bir husus, Cumhurbaşkanı'nın bu kararnamelerle düzenleme yetkisinin sınırlarıdır.

Anayasa'da, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” şeklinde bir kavram düzenlenmemiş olmakla birlikte, “Olağanüstü Hal” döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile diğerini ayırt edebilmek için “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” ve “Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” başlıkları altında bu hususlar incelenecektir.

### A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi ve dolayısıyla alanı, iki sınırlama üzerinden ele alınabilecektir. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanı'nın düzenleme yetkisine getirilen sınırlama, ikincisi ise Cumhurbaşkanı'nın düzenleme yetkisinin getirdiği sınırlama. Aşağıda bu iki husus ayrı başlıklar altında ele alınacak; bu

sayede dolaylı olarak da Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yasama – yürütme ilişkisinin yeni sınırları kısmen de olsa ele alınmış olacaktır.

### 1. Düzenleme Yetkisinin Sınırı

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu bakımından Anayasa’da sınırlandırılmıştır. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin temel esasları belirleyen Anayasa m. 104/ f. 17’ye göre: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Bu doğrultuda madde incelendiğinde kararnamelere ilişkin ilk sınırlandırma “yürütme yetkisine ilişkin konularda” kararname ile düzenleme yapılabileceğidir. “Yürütme” kavramı incelendiğinde geniş anlamıyla hem siyasi nitelikteki hükümeti hem de teknik anlamda idare kavramını içinde barındırır<sup>17</sup>. Yani milletin yüksek, olağanüstü ihtiyaçlarını karşılamak olan siyasi görev ile; halkın genel, günlük, sürekli ihtiyaçlarını karşılamak olan idare görevi (idare işlevi) boyutu birlikte yer alır<sup>18</sup>. Bunun sonucu olarak yürütme yetkisine ilişkin konular için net bir çerçeve belirlemek pek mümkün olmayacaktır. Bunu öngören Anayasa koyucu, Anayasa m. 104/ f. 17’nin ilk cümlesinde, genel bir yetki verdikten sonra; fıkranın devamında, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla kullanılacak yürütme yetkisinin çerçevesini pozitif olarak çizmiştir. Anayasa’da çizilen sınır şu şekildedir: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”. Maddenin devamında yer alan, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı ya da kanunlarla

17 Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990, s.62

18 Erkut, *İdari İşlemin Kimliği*, s.64



çelişme halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı yönündeki kurallar, “yürütme yetkisine ilişkin alan”ın tespiti için kriter olma niteliğini haiz değildir. Zira, bu kanunların ilgası halinde, -yukarıda yer verilen çerçeve içinde kalmak kaydıyla- Cumhurbaşkanlığı bu alanda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir<sup>19</sup>.

Şu halde, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle değil, kanunla düzenlenebilecektir. Madde sosyal haklara ilişkin olarak bir kısıtlama yapmamıştır. Buradan hareketle Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde düzenlenen, eğitim ve öğrenim hakkı, çalışma hakkı gibi “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecektir. Bu noktada, Anayasa’nın 13.maddesinde yer alan, temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanacağına ilişkin hükmün, böyle bir ayrıma gitmemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle temel hak ve hürriyetlere ilişkin hiçbir sınır getirilemeyeceği şeklinde yorumlanmaya müsaittir. Ancak 104.madde hükmü, özel nitelikte bir düzenlemedir. Nasıl ki 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan kanuni idare ilkesine rağmen, mülga 107.madde hükmü gereğince Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı herhangi bir kanuna dayanmaksızın teşkil edilebilirdi; burada da 104. maddede belirtilen sınırlar dahilinde kalmak koşuluyla, maddede düzenleme yapılabileceği öngörülen alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılabileceği ileri sürülebilecektir.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus da “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular”ın Anayasal karşılığının ne olduğudur. Doktrinde bir görüşe göre münhasıran sözcüğünün ele alınmasıyla, Anayasanın hiçbir yerinde “münhasıran” kanunla düzenlenecektir şeklinde bir ibare olmadığı ve dolayısıyla bu maddenin anlamının ne olduğunun belirlenmeye muhtaç olduğu ileri sürülmüştür<sup>20</sup>. Bir başka görüş ise “münhasır” kelimesinin “ancak, sadece, özellikle” anlamında kullanıldığını savunmuştur.<sup>21</sup> Bu bağlamda Anayasa’nın özellikle kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuları; Anayasada kanunla düzenlenmesi, belirlenmesi, kurulması öngörülen tüm

19 Hüseyin Melih Çakır, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861, s.43, dn.24.

20 Ardıçoğlu, s.38; Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, 24. Bası, Ekin Yayınevi, s.220; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17. Bası, Beta, 2018, s.438

21 Ardıçoğlu, s.38; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler” *GSÜHFD*, 2018/2, s. 633

hususları içerecek şekilde yorumlamak mümkündür<sup>22</sup>. Anayasa’da kanunla düzenleneceği öngörülmüş konularda Meclis henüz herhangi bir kanuni düzenleme yapmamış olsa dahi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılamayacaktır<sup>23</sup>.

Maddede getirilen bir başka sınırlama ise kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname ile düzenleme yapılamayacağıdır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, bu husus yürütme yetkisinin kullanılacağı alanın tespitinde baz alınmayacaktır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca yasama organı herhangi bir konuda kanun çıkarabilir. Kanunla düzenlenmiş bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Aksi halde Anayasaya aykırılık söz konusu olacaktır. Burada maddeye getirilen bir eleştiri maddede kanunda düzenlenen konular değil “kanunda açıkça düzenlenen konular” şeklinde belirtilmesi nedeniyle, bir konunun kanunda açıkça düzenlenip düzenlenmediğinin tespitini yapmanın güç olduğu yönündedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kurumunu fiilen etkisiz kılacak şekilde gereğinden fazla geniş bir sınırlamaya yol açabileceği ileri sürülmüştür<sup>24</sup>. Ancak bunun aksi de düşünülebilecektir. Kanun yeterli açıklık ve kapsama sahip değilse, kanunla bağdaştığı ölçüde -yukarıda yer verilen sınırlara riayet edilmek koşuluyla- alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkündür. Kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde farklı hükümler olması halinde ise, 104. madde, kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. Yürürlükte bulunan bir kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin aynı konuyu düzenleyen çatışan hükümleri olması durumunda kanun hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda yasama organının kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir<sup>25</sup>.

## 2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Özgü Düzenleme Alanı

Anayasanın muhtelif maddelerinde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi istenilen konuların varlığından daha önce de bahsedilmiştir. Anayasa m. 104/17’de düzenlenen genel nitelikteki yetkinin yanı sıra Anayasanın 104/9, 106/son, 108/son ve 118/son maddeleri bakımından özel bir yetki-lendirmenin varlığı söz konusudur. Öğretide bu özel düzenlemelerin mahiyeti

22 Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, s.633

23 Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Bası, Seçkin Yayınevi, s.280.

24 Kemal Gözler; Gürsel Kaplan, “*İdare Hukukuna Giriş*”, 24. Bası, Ekin, 2018, s.221.

25 Bu hükümsüzlüğün ne şekilde tespit edileceği, tespit edilene kadar hangi normun uygulanacağı, kamu görevlilerine bu hükümsüzlüğü tespit etme yükümlülüğünün yüklenip yüklenemeyeceği, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Cumhurbaşkanının hükümsüz hale gelen kararnameyi ilga yükümlülüğü altında olup olmadığı gibi hususlar önümüzdeki süreçte fazlasıyla hukuki uyumsuzluk çıkarmaya aday gözükmektedir.

bakımından farklı hukuki rejimlere tabi olduğu tartışılmıştır. Anayasada bu maddeler ile Cumhurbaşkanı kararnameleeri bakımından münhasır bir yetki alanı oluşturulmuştur. Genel düzenleme olan 104/17'nin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin özel olarak düzenlendiği söz konusu maddeler şunlardır:

- **Anayasa m. 104/9:** “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”
- **Anayasa m. 106/son:** “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”
- **Anayasa m. 108/son:** “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”
- **Anayasa m. 118/son:** “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*”

Anayasal sistemimizde yasamanın asli ve genel düzenleme yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu dört madde, bu kuralın istisnası kabul edilmelidir. Anayasa sistematik olarak incelendiğinde görülecektir ki; bu konular Anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların içerisinde değildir. Bu sebeple de kararname ile kanun arasında yaşanabilecek olası bir çatışmanın önüne geçilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bu konularda öncelik tanınmak istenmiştir<sup>26</sup>. Buna göre bu dört konu yasama organı tarafından kanunla düzenlenemeyecektir. Bu dört konu düzenlenecek ise, muhakkak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmelidir. Nitekim 2017 Anayasa değişikliğinden önce, Anayasa'nın mülga 107. maddesinin yürürlükte olduğu dönem çıkarılan, 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un mülga 1. maddesi şu şekildedir: “*Bu Kanun; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenler*”. Görüldüğü üzere, Anayasa değişikliği öncesinde de, kanun koyucu, Anayasa gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gereken bir hususta, kararnameyle düzenlenmesi öngörülen konuların dışında kalan hususlarda düzenleme yapmış; Cumhurbaşkanına ait düzenleme alanına girmemiştir. Özbudun da, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasa'nın mülga 107.maddesine ilişkin yapmış olduğu

26 Gözler, s. 222

değerlendirmede, 107.maddenin açık hükmüne karşın, yasa koyucunun bu alanı yasayla düzenlemek istemesi halinde, Anayasa Mahkemesi'nin yetki gaspı sebebiyle, yasayı iptal edeceğini ifade etmiştir<sup>27</sup>.

Ancak bunun aksi yönünde görüşler de mevcuttur. Buna göre Anayasada “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkartılamaz” gibi yasama yetkisinin genelliğini açıkça kaldıran bir hüküm olmadığı sürece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuların kanunla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmayacağı, yalnızca “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” ifadesinin mahfuz bir alan oluşturmaya muktedir olmadığı savunulmuştur<sup>28</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınan münhasır düzenleme alanı, 1982 Anayasasının ilk haline göre çok daha geniş bir düzenleme alanına sahip olmakla birlikte, yasamanın genel düzenleme yetkisi karşısında çok sınırlı olduğu görülmektedir. İstisnai bu yetkilerin dar yorumlanması neticesinde ise bireyler üzerinde doğrudan etkisi olmayacağı da kabul edilmelidir<sup>29</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin özel hükümlerden biri de Anayasa m. 123'ün son fıkrasıdır. Buna göre “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” Bu konuda kanunla düzenleme yapma yetkisi halen devam ettiği için yasama ve yürütmeye ait ihtiyari bir alan olduğu kabul edilebilir<sup>30</sup>. Bu alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun için “yarışan alan” niteliğinde olduğu belirtilmektedir<sup>31</sup>.

## B. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlendiği Anayasanın 119/6-7. maddesine göre: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

*Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı*

27 Ergun Özbudun, “Türk Anayasa Hukuku”, 12.Baskı, Ankara, 2011, s.405.

28 Ardiçoğlu, s.37,44; Tanör, Yüzbaşıoğlu, s.438

29 Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”; s.26

30 Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”; s.16

31 Gözler, s. 223

*kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”*

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesinin ön şartı, daha önce Cumhurbaşkanı tarafından Anayasada belirtilen usule göre ilan edilmiş bir olağanüstü halin bulunmasıdır<sup>32</sup>.

Yukarıda incelendiği gibi Anayasa’da olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konu unsuru bakımından sınırlandırılmıştır. Buna karşılık olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bakımından böyle bir sınırlandırma yapılmamıştır (md. 119/6). Ancak yine de olağanüstü hallerde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de birtakım sınırları olduğu söylenebilir<sup>33</sup>:

### **1. Gereklilik Şartı:**

Anayasamız “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılabileceğini öngörmüştür. Bu sebeple olağanüstü halin gerekli kılmadığı, ilgisi olmayan konularla ilgili olarak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılamaz. Olağanüstü hal ile ilgisi bulunmayan kanun hükümlerinde değişiklik yapılamaz.<sup>34</sup>

### **2. Ölçülülük Şartı:**

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile öngörülen tedbirin ölçülülük ilkesine aykırı olmaması gerekir. Olağanüstü hallerde çıkarılacak kararnamelerde alınan tedbirler olağanüstü hâl ilan edilmesindeki amacın gerçekleşmesi ile elverişli olmalıdır.

**Anayasa m. 15:** *“Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.”*

*“Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.”*

32 Atar, s.281

33 Gözler s.228

34 Atar, s.281

### 3. Çekirdek Alana Dokunma Yasağı:

**Anayasa m. 15/2:** “Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez, suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”

Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri süre bakımından sınırlandırılmamıştır. Yani tıpkı kanunlar gibi daimî olarak yürürlükte kalabileceklerdir. Ama olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri süre bakımından mahiyeti gereği sınırlıdır. Hem yalnızca olağanüstü hallerde çıkarılabileceği için hem de olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verildiği için, Anayasada açıkça bir hüküm olmadığı halde olağanüstü hâl süresi ile kısıtlı yürürlükte kalma durumları olduğu söylenebilir<sup>35</sup>. Ayrıca olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer bakımından da sınırlandırılmış değildir. Ülke bütününde uygulanacaktır. Olağanüstü hâl durumunda ise olağanüstü hâl nerede ilan edilirse orada Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme yapılabilir. Eğer ülke genelinde bir olağanüstü hâl varsa çıkarılan kararname ülke genelinde geçerli olacaktır<sup>36</sup>.

Olağan dönemlerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir. Ancak olağanüstü hâl kararnameleri için böyle bir yargısal denetim bulunmamaktadır.

**Anayasa m. 148:** “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”

Ancak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Meclisin onayından sonra kanuna dönüşeceğinden, bu safhada birer kanun olarak Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olacaklardır. Yargısal denetim yasağı Meclis onayından önceki süreç için geçerlidir.<sup>37</sup>

35 Gözler, s.229

36 Gözler, s.229

37 Atar, s.282

## Sonuç

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile önemli ölçüde genişlemiştir. Bu değişiklikler neticesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir hukuki işlem olarak kimliği, niteliği, düzenleme alanı gibi hususlarda tereddütleri ve birtakım tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Cumhurbaşkanına, belirtilen sınırlar çerçevesinde, doğrudan Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak düzenleme yetkisi bahşeden bu işlemin, Anayasanın 123. maddesinde yer alan kanuni idare ilkesinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek hususlarla sınırlı olmak üzere bir istisnası olduğu kabul edilebilir. Zira kendine Anayasa'nın 104 ve diğer muhtelif maddelerinde dayanak bulan Cumhurbaşkanı herhangi bir kanuni yetkilendirme olmaksızın, Anayasal sınırlar dahilinde, ilk elden düzenleme yapabilmektedir.

Anayasada konuya ilişkin olarak yer alan düzenlemeler bir bütün olarak incelendiğinde, Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak genel bir düzenleme yetkisinin olduğu tespit edilecektir. Dolayısıyla buna dayanarak tesis edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de genel, soyut, objektif nitelikte kurallar taşıması gereklidir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem başlığı altında değerlendirilebileceği görüşünün kabulü, ortaya çıkması muhtemel sorunları önlemek adına daha makul olacaktır.

Anayasa koyucu, Anayasa m. 104/ f. 17'nin ilk cümlesinde, genel bir yetki verdikten sonra; kararnamelerin düzenleme alanının sınırlarını çizmiştir. Buna göre Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanunla düzenlenebilecektir. Ayrıca Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülmüş konularda, yasama organı herhangi bir kanuni düzenleme yapmamış olsa dahi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılamayacaktır. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Ancak kanun yeterli açıklık ve kapsama sahip değilse, kanunla bağdaştığı ölçüde -Anayasal sınırlara riayet edilmek koşuluyla- alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi mümkündür. Son olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda yasama organının kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir.

Bu maddeden hareketle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların "normlar hiyerarşisi" bakımından kural olarak aynı düzeyde olduğu yönünde görüşler mevcut olduğu gibi bunun aksini savunan görüşlere de ilgili bölümde yer verilmiştir. Ancak yukarıda yer verilen maddenin "*Kanunda açıkça dü-*

*zenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” şeklindeki düzenlemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin tartışma ve tereddütleri doğurmaya devam edecektir.*

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili genel yetkilendirme dışında Anayasa'nın 104/9, 106/son, 108/son ve 118/son maddeleri bakımından özel bir yetkilendirmenin var olduğu ve bu maddeler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alan yaratıldığı tespit edilmiştir.



## KAYNAKLAR

- Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara, Eylül 2018.
- Ardıçoğlu, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, C:75 S:3, ss.20-51.
- Boztepe, Mehmet, “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, C:5 S:1, ss.5-30.
- Çakır, Hüseyin Melih, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861.
- Duran, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”, *İHİD*, C: 4, S: 1-3.
- Erkut, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990.
- Gözler, Kemal; Kaplan, Gürsel, *İdare Hukukuna Giriş*, 24. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2018.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 11. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017.
- Kanadoğlu, Korkut, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *GSÜHFD*, 2018/2, ss.637-650.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 18. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- Özbudun Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.
- Tan Turgut, *İdare Hukuku*, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, Eylül 2018.
- Tanör, Bülent; Yüzbaşıoğlu Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17. Bası, Beta, İstanbul, Şubat 2018.
- Taşdöğen Salih, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:65 S:3, 2016.
- Ulusoy, Ali D., “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf> (10.06.2019)
- Ülgen, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *GSÜHFD*, 2018/1, ss.3-39.
- Ülgen, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, *GSÜHFD*, 2018/2, ss.619-636.
- Yıldırım, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C:23 S:2, ss.13-28.
- Yıldırım, Turan, *İdare Hukuku*, 7. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.

## ÖZ

24 Haziran 2018 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa değişikliği, yürütme organının yapısında ve yürütmenin düzenleyici işlemleri bağlamında önemli yenilikleri düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, Anayasa’da belirlenen sınır dahilinde, kanuni bir yetkilendirmeye muhtaç olmadan ilk elden düzenleme yapma yetkisine kavuşmuştur. Anayasa’da değişiklikten önce oldukça sınırlı bir alana sahip olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı genişletilmiştir. Değişiklikler neticesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, niteliği, düzenleme alanı, kanun ile arasındaki ilişki gibi hususlarda belirsizliklere ve tartışmalara yol açmıştır. Bu makale ile

genel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki çerçevesi çizilerek, söz konusu değişikliklerin yarattığı temel tartışma konuları irdelenmektedir.

**Anahtar kelimeler:** anayasa değişikliği, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütmenin düzenleme yetkisi, düzenleyici işlemler.