

Bu makaleye atıfta bulunmak için/To cite this article:

TEMİZ, Ö, GÜNEŞ, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24 (2), 959-979.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği

Özgür TEMİZ (*)
Felemez GÜNEŞ (**)

Öz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kendine özgü amaçlara ve bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik araçlara sahiptir. Bu makalede 21/01/2017 tarihli 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasaya giren ve yönetsel araçlardan biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği analiz edilecektir. Hukuk devletinde olmazsa olmaz olan hukuki güvenlik ve yargısal denetim ilkelerinin bir gereği olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, hukuki niteliği, normlar hiyerarşisindeki konumu ve yargısal denetiminin belirgin olması gerekir. Bu bağlamda bu çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğini belirlemektir. Çalışmanın başka bir amacı da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine göre doktrinde ve uygulamada doğru değerlendirilmesine, hukuk devleti ilkesine uygun olarak ele alınmasına az da olsa açıklık getirmektir.

Anahtar Kelimeler: 6771 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği

Legal Character of Presidential Decrees in Turkey

Abstract: The Presidential Government System has its own unique goals and tools to achieve these goals. It will be analyzed that legal character of presidential decree which is one of the administrative tool entering the constitution dated 01.21.2017 No. 6771 Law on the Amendment of the Constitution of the Republic of Turkey in this article. As a requirement of the principles of legal security and judicial supervision, which are indispensable in the state of law, the scope of the Presidential decrees, its legal nature, its position in the hierarchy of norms and judicial supervision should be evident. In this context, the purpose of this study is to determine the legal character of Presidential decrees. Another aim of the study is to clarify the Presidential decrees, in accordance with the Presidential Government System, in the doctrine and practice, and to consider them in accordance with the rule of law principle.

Keywords: Law No. 6771, Presidential Government System, Presidential decrees, the nature of Presidential decrees


Makale Geliş Tarihi: 31.01.2020


Makale Kabul Tarihi: 17.06.2020

I. Giriş

Ülkeler kendi siyasi, tarihi, sosyal ve kültürel şartlarına göre, zaman içerisinde farklı hükümet sistemlerine ve bu sistemlerin gereklerine göre şekillenmektedir. Bu bağlamda Türkiye anayasa koyucu iradenin belirlediği ihtiyaçları karşılamak ve sorunları çözmek

*) Dr. Öğr. Üyesi Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı (e-posta: ozgur.temiz@atauni.edu.tr)  ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5735-2504>

**) Arş. Gör. Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, (e-posta: felemez.gunes@atauni.edu.tr)  ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1549-0834>

Bu makale araştırma ve yayın etiğine uygun hazırlanmıştır  iThenticate intihal incelemesinden geçirilmiştir.

için kendine özgü bir hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini geliştirmiştir.

Her hükümet sistemi farklı özelliklere ve bu özellikleri gerçekleştirmeye yönelik yönetsel araçlara sahiptir (Turhan, 1989: 35; Gözler, 2001: 39; Taniyıcı, Akgün, 2008: 148). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanlığı makamının yetki alanı da bu sistemin kurumsal yapılanmasına uygun şekilde yeniden düzenlenmektedir. Bu çerçevede 6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu, mevcut Anayasadaki kanun hükmünde kararname kurumunu (Gözübüyük, Tutum, 1975; Gözübüyük, Tan, 2011; Teziç, 1972; Duran, 1984; Tan, 1984; Tan, 2011; Tan, 1986; Özbudun, 1985; Çağlar, 1989; Çağlar, 1991; Soyaslan, 1994; Sağlam, 1984; Karahanoğulları, 1997; Aliefendioğlu, 1992.) kaldırmakta, yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesini getirmektedir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisi de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine özgü yönetsel bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.

1982 Anayasasının 6771 sayılı Kanun ile değişiklik metninde Cumhurbaşkanına verilen önemli yetkilerden biri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanının genel olarak görev ve yetkilerinin sayıldığı Anayasanın 104. maddesinde bulunmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (m. 104/17). 6771 sayılı Kanun gerekçesinde, Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabilmesi öngörüldüğü belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 6771 sayılı Kanundan önceki Anayasada yer almıştır. Ancak bugüne kadar 6771 sayılı Kanundan önceki Anayasada yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinde fazla durulmamış ve bu kararnameler çok da tartışma konusu olmamıştır. Bu itibarla bu çalışmamızda 6771 sayılı Kanun ile sistemin en önemli yönetsel araçları olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ruhuna ve amacına uygun olarak mevcut Anayasamızda yer alan hükümlere göre değerlendirilecektir.

II. Kararname

Kararname terimi hususunda mevzuatımızda bir birlik yoktur. Kararname, gerek düzenleyen organa göre, gerekse işlevlerine göre değişik çeşitleri olan ve bu isimle çıkarılan idari tasarrufların genel ismidir (Tekbaş, 2002: 40).

Kararname, etimolojik olarak “karar” ve “name” sözcüklerinden meydana gelir. Gözler’e göre, kararname “yazılı karar” demektir. Zira “name” kelimesi “kural” veya “kaide” değil de “yazı” anlamına gelir (Gözler, 2018: 805). Bu bakımdan kararname, belli makamların aldığı kararların yazılı şekle dökülmüş halidir (Gözler, 2000: 4). İdare hukukunda prensip olarak idarenin bütün işlemleri yazılı olduğundan kararnamenin, “karar” ile aynı anlama geldiği belirtilmiştir (Gözler, 2018: 805).

Kararname, “Cumhurbaşkanının onayladığı hükümet kararı”, “Bakanlar Kuruluna verilen yetkilere dayanarak alınan karar”, “Bu kararı bildiren resmî yazı” olarak tanımlanmıştır (www.tdk.gov.tr).

Güneş, 1567 sayılı Kanun’un getirdiği düzenleme çeşidinden bahsederken, “bu kanunun neşrine kadar kararname deyimi, tüzük ve yönetmeliği tekemmül ettiren Bakanlar Kurulu iradesini isimlendirirken bu tarihten sonra bizzatı düzenleyici işlemin adı olmuştur.” demektedir (Güneş, 1965: 186).

Onar, Reisicumhur (cumhurbaşkanı) kararnamelerini organik bakımından idari tasarruf olarak nitelendirmiş, maddi bakımdan ise ikiye ayırmıştır: Bir kısmı kaide-objektif tasarruf (genel düzenleyici işlem), bir kısmı ise sübjektif tasarruf (özel işlem) veya şart (koşul işlem) tasarruftur. Yazara göre, bu kararnameler Cumhurbaşkanının yetkisinde olan ve onun katılımıyla yapılan çeşitli hukuki tasarruflardır (Onar, 1966: 399).

İdari makamlar, tüzük ve yönetmelik dışında çeşitli isimler altında birçok işlem yapmaktadır. Doktrinde bu işlemler “adsız düzenleyici işlemler” olarak isimlendirilmiştir (Şanlı Atay, 2011). Kararnamelerin de şekli açıdan “adsız düzenleyici işlemler” içerisinde yer aldığı ifade edilmektedir.

III. Yürütme Organının Bir İşlemi Olarak Kararname

Yürütme organının belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik işlemlerine yürütme işlemi denir. Yürütme organının işlemleri, tek taraflı işlemler ve iki taraflı işlemler olarak ayrılır. Tek taraflı işlemler, ilgili kişinin rızasına bağlı olmadan yürütme organının tek taraflı açıkladığı iradesi ile oluşan işlemlerdir. Yürütmenin tek taraflı işlemleri ise “bireysel işlemler” ve “düzenleyici işlemler” olarak ayrılır. Bireysel işlemler, belli kişi veya durumlara ilişkin yapılan işlemler iken, düzenleyici işlemler genel, soyut ve objektif hukuk kurallarının ihdas edildiği norm işlemlerdir (Gözler, 2018: 861).

“Kararname” yürütme organının işlemidir. Anayasa’nın 104. maddesine göre, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bu itibarla yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecektir (Anayasa, m. 8). Bu bakımdan Cumhurbaşkanının, çeşitli ad ve nitelikte bireysel idari işlemleri ve genel düzenleyici işlemleri olacaktır. İşte Cumhurbaşkanının bireysel ya da genel düzenleyici nitelikteki işlemlerine genel olarak kararname adı verilmektedir (Ülgen, 2018: 6). Zira Anayasa madde 104/17’ye göre “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” Cümledeki “yürütme yetkisine ilişkin konular” ibaresi hem bireysel işlemleri hem de düzenleyici işlemleri kapsar. Bu itibarla Anayasa madde 104’te kullanılan “kararname” kelimesi baz alınarak yapılacak işlemin tek başına “bireysel işlem” mi veya “düzenleyici işlem” mi olduğunu belirleyemeyiz (Yıldırım, Yasin, Kaman, Üstün, Özdemir, Okay Tekinsoy, 2011: 599).

Uygulamada kararnameler, Bakanlar Kurulu kararnameleri, müşterek kararnameler, kaide-kararnameler, prensip kararnameler, kanun hükmünde kararnameler, atama

kararnameleri gibi birbirinden farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Her ne kadar bu işlemlerin adı “kararname” olarak geçse de, hukuki rejimleri farklıdır. Bu itibarla yürütmenin bireysel işlemi ve genel düzenleyici nitelikteki işlemleri de kararname olarak ifade edilmektedir.

Yürütmenin işlemleri bakımından karar/kararname ifadeleri birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmıştır. Örneğin, 1 numaralı 18.08.1983 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Resmî Gazetede “Cumhurbaşkanlığı kararı” başlığıyla yayımlanmıştır (1983/1 Sayılı CBK).

IV. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

6771 sayılı Kanunla değişiklikten önce ülkemizde parlamenter sistem benimsendiği için Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler dışında Cumhurbaşkanı işlemleri karşı imza kuralına tabi kılınmıştı (Günday, 2017). 6771 sayılı Kanunla değişiklikle Bakanlar Kurulunun kaldırılmış olması ve yürütmenin tek kişi/organdan oluşması üzerine kararname adı altında yapılan farklı tür işlemlerin çoğu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri adı altında yapılacaktır. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa’dan doğrudan alınan yetkiye dayanılarak yapılacak işlem türüdür (Ülgen, 2018: 5). Ancak bu haliyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tek bir hukuki rejimle anlaşılma imkânına sahip değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanına belli sınırlar dâhilinde tanınmış, bu kapsamda Cumhurbaşkanının hızlı karar almasını sağlamak üzere yürütme alanında çıkarttığı ve sorumluluk alanı ile ilgili işleri yerine getirdiği kararname yetkisidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanının kararname çıkartma yetkisi, Cumhurbaşkanına yürütme alanını düzenleme yetkisi vermektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanının sistemin işlemesi bakımından yürütme alanında gerekli düzenleme ve atamaları yapması için bu tür bir yetkiye sahip olması gerekir. Bu yetkiyi sağlayan ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Ancak uygulamada Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri “Cumhurbaşkanı kararı”, düzenleyici işlemleri “Cumhurbaşkanı kararnamesi” adı altında yaptığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanının bulunduğu makama, “Cumhurbaşkanlığı” denir. Bu makam tarafından yapılan işlemlere ise Cumhurbaşkanlığı işlemleri denir. Cumhurbaşkanlığı makamı tek kişi tarafından doldurulduğundan “Cumhurbaşkanlığı” yerine “Cumhurbaşkanı” teriminin de kullanılabilceği iddia edilmektedir (Gözler, 2018: 800). Zira Anayasanın İkinci Bölümünün I nolu başlığı da Cumhurbaşkanlığı değil de Cumhurbaşkanı’dır. Fakat kararnameler için Anayasada “Cumhurbaşkanı kararnameleri” değil de “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” terimi kullanılmıştır (m. 104/17). Ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin adı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”dir. Fakat 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi içerisinde bile bu kelimenin tutarlı olarak kullanıldığından bahsedemeyiz. Ayrıca Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri, Cumhurbaşkanı kararı adı altında yapılmaktadır. “Cumhurbaşkanı” ve

“Cumhurbaşkanlığı” kelimeleri özünde tek kişiyi/makamı ifade ettiğinden bu kelimeler birbirinin yerine kullanılabilir. Her ne kadar bu terimler aynı anlama geliyorlarsa da, tutarlılık açısından Anayasanın kullandığı terim olan “Cumhurbaşkanlığı” teriminin kullanılmasının daha isabetli olacağını düşünmekteyiz.

A. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun veya kanun gücünde (kanun niteliğinde) olabilir mi?

6771 sayılı Kanun ile değişiklikten önceki Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebiliyordu. Başka bir deyişle Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisinden bir kanunla yetki alması ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması gerekirdi. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermekte idi (Anayasa, m. 91).

1982 Anayasasının 7. maddesine göre “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez.*” Buna göre kanun ve kanun niteliğinde olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yani asli düzenleme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Başka bir deyişle yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Kanun hükmünde kararname, kanun niteliğindedir. Çünkü Bakanlar Kurulu bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yetkilendirilmiş ve çıkarılan kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması şart koşulmuştur (Zabunoğlu, 2012:113-115.). Ancak 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasa ile kıyaslandığında 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinde Anayasanın bazı maddelerinde kanun hükmünde kararnamelerin yerine geçen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için “yetki kanunu” ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi onayı” şartları aranmamaktadır. Başka bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Bakanlar Kuruluna verilen yetki ile çıkarılan kanun hükmündeki kararnamelerden farklı olup “yetki kanunu” ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi onayı” olmadan sadece Cumhurbaşkanı’nın imzasıyla çıkarılmaktadır.

Ayrıca “*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.*” gibi düzenlemeler kanun hükmünde kararnameler bakımından söz konusu değildi. Bununla birlikte kanun hükmünde kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapmak, kanunu ilga etmek mümkündü (Yıldırım, 2017: 23). Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar değiştirilemez, kaldırılmaz ve ilga edilemez. Ayrıca Anayasada kanun hükmünde kararnamelerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası olduğu açıkça ifade edilmişken (Özbudun, 1985: 230.) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir durum söz konusu değildir.

Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olup bu konuda Cumhurbaşkanı için bir "yetki kanunu" ile yetkilendirme söz konusu değildir. Çünkü hukukumuzda yetkisizlik asıl, yetkili olma istisnadır. Bu itibarla bir yetkilendirme söz konusu olmadıkça Cumhurbaşkanı, tek başına TBMM'nin yerine geçerek kanun yapamaz. Yetki kanunu ile yetkilendirme söz konusu olsa da "yetkiyi alan organın yapacağı işlem, yetkiyi veren organ tarafından yapıldığında kazanılacak hukuki niteliği kazanacak" diye bir kural mutlak şekilde işletilemez (Kuzu, 1983: 87). Zira yürütme organı tarafından alınan bir yetki kanunu ile tesis edilen kanun hükmünde kararname, Meclisin tasdik altına kadar idari işlemdir.

Ancak her ne kadar bir yetki kanunu ile yetkilendirme söz konusu olmasa da Anayasada açıkça "doğrudan yetkilendirme" söz konusudur. Bu durumda Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisi söz konusudur. Fakat Anayasada yürütme organının "doğrudan veya yasama yetkisini kullanmakla yetkilendirilmesi" yürütme organını yasama organına dönüştürmeyeceği gibi yürütme organının işlemlerini de yasama işlemi veya niteliğine dönüştürmez.

Buradaki tartışma Cumhurbaşkanının yaptığı işlemin hukuki niteliğinin ne olduğudur. Ancak sadece yukarıdaki açıklamalardan yola çıkarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinde bir belirleme yapmak zor olsa da Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından açık bir yetkilendirme söz konusu olmadığı için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun veya kanun hükmünde olmadıkları söylenebilir.

6771 sayılı Kanun ile birlikte Anayasa madde 104'te "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*" hükmü yer almaktadır. Yıldırım'a göre, fıkradaki, "*yürütme yetkisine ilişkin konular*" sınırlaması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasa gücünde olamayacağını göstermektedir. Çünkü yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasına yönelik, kanunlara uygun kullanılması gereken bir yetkidir. Yazara göre ayrıca, Anayasa değişikliğiyle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kaldırılmasının ve önceki sistemde var olan kanun tasarısı sunma yetkisinin yeni sistemde kaldırılmış olması yürütmenin yasama işlemi yapmasının istenmediğine işaret etmektedir. Yazar, Anayasanın 124. ve 137. maddelerinde, tüzük ibareleri yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konulmasının da bu kararnamelerin düzenleyici idari işlem olarak kabul edilmesinin bir yansıması olduğu görüşündedir (Yıldırım, 2017: 23; Ulusoy, 6).

Gözler'e göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla lağvedilen kanun hükmünde kararnameler yerine konulan, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Anayasadan doğrudan aldığı yetkiyle yaptığı düzenleyici işlemler olup kanunların altında yönetmeliklerin ise üstünde yer alır (Gözler, 2018: 730, 804).

Eren'e göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi organik olarak yürütme, işlevsel yönden "yasama işlemi" niteliğindedir. Yazara göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun hükmünde olmasa da kendisine bırakılan alanda doğrudan doğruya asli düzenleme

yetkisi içermektedir. Bu itibarla münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular dışında düzenleme yapabilme yetkisi “asli düzenleme yetkisi” olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi “yasama fonksiyonu” içerir. Ancak Yazara göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun hükmünde olmayıp normlar hiyerarşisinde kanundan sonra gelen, idarenin düzenleyici işlemleri üstünde kabul edilen, yürütme organına tanınan genel düzenleyici işlem türüdür (Eren, 2018: 521-570).

Tunç’a göre, Cumhurbaşkanının münhasır yetki alanına giren konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlar ile aynı düzeyde yer alan, genel düzenleyici işlemler olarak kabul edilebilir. Yazar’a göre, kamu tüzel kişiliği kurulmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlar ile aynı seviyede yer alan genel düzenleyici işlemlerdir. Kanun ile düzenlenemeyen alanlarda çıkarılan yürütmeye ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, genel düzenleyici işlem olup kanunlar gibi bağlayıcı olmasına rağmen kanunların altında yönetmeliklerin üzerinde kaldırılan KHK ile tüzük arasında yer alır (Tunç, 2018: 219 vd.).

Söyler’e göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, araya herhangi bir hukuki işlem girmeksizin doğrudan Anayasa esas alınarak yürürlüğe konulabildiğinden maddiyatı itibarıyla asli nitelikte bir yasama işlemidir. Zira Yazara göre, kanunun olmadığı yerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gibi hüküm ifade eder. Kanuni düzenlemenin devreye girdiği yerlerde her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hükümsüz kalsa da en azından bu aşamaya kadar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama işlemi olarak hüküm sürer (Söyler, 2018: 150-158).

Ülgen’e göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, teknik olarak Anayasa’dan doğrudan alınan yetkiye dayanılarak yapılan işlem türünün adidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığının genel düzenleyici işlemidir. Ancak Yazara göre Anayasa’da asli düzenleme yetkisi kapsamında olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlem niteliğindeki kararnameler ve türevsel nitelikteki kararnamelerin birbirinden ayrılması gerekir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Anayasa’da özel olarak düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri) kanun hükmünde olmamakla birlikte, asli yetki kullanımı olmaları açısından kanuna eşdeğer işlem niteliğinde kabul edilebilir (Ülgen, 2018: 6-36).

Özbudun’a göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunun altında yer alan düzenleyici işlemlerdir (Özbudun, 1985: 250; İba, 2018: 245 vd; Çağlayan, 2018: 313). Fendoğlu’na göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kural işlem olup kanunlardan sonra gelip yönetmeliğin üzerinde yer alır (Fendoğlu, 2018: 592-595). Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının anayasadan doğrudan doğruya aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yönetmeliklerin üstünde yer alan bir düzenleyici işlemler olarak tanımlanabilir. Bu kararname uygulamasına Rusya ve Azerbaycan örnek gösterilebilir. Rusya Federasyonu Anayasasının 90. maddesine göre, “Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarır ve emirler verir. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının kararnamesi ve emirleri Rusya Federasyonu genelinde bağlayıcıdır. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının

kararname ve emirleri Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal kanunlara aykırı olamaz.” Buradan hareketle Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, kanunlara aykırı olmamak şartıyla kanunlarla düzenleme yapılmayan alanlarda kararname ile düzenleme yapabilir. Anayasanın 115. maddesine göre, “Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya Federasyonu Anayasasına, federal kanunlara, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının normatif kararnamelerine dayanarak ve onların yerine getirilmesi için karar ve emirler verir ve bunların yerine getirilmesini sağlar. Rusya Federasyonu Hükümetinin karar ve emirleri Rusya Federasyonunda bağlayıcıdır. Rusya Federasyonu Hükümetinin karar ve emirleri Rusya Federasyonu Anayasasına, federal kanunlara, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının kararnamelerine aykırı olduğu durumlarda, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanını tarafından iptal edilebilir.” (Aleskerli, “Rusya Federasyonu Anayasası”). Buradan hareketle Rusya Federasyonundaki normlar hiyerarşisine göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında, hükümetin düzenleyici işlemlerinin üstünde yer alır.

Azerbaycan Anayasasının “**Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı-nın Düzenlemeleri**” başlıklı 113. maddesine göre, “Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı genel esasları belirleyen hususlarda fermanlar, diğer konular hakkında ise emirler verir. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının ferman ve emirleri, bu metinlerde başka bir usul öngörülmemişse yayımlandıkları günden itibaren yürürlüğe girer.” “**Azerbaycan Cumhuriyeti Yasama Sistemine Dahil Olan Düzenlemeler**” başlıklı 148. maddesine göre,

“I. Yasama sistemi aşağıdaki normatif hukuki düzenlemelerden ibarettir:

- 1) Anayasa;
- 2) Referandumla kabul edilmiş düzenlemeler;
- 3) Kanunlar;
- 4) Fermanlar;
- 5) Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu kararları;
- 6) Merkezi yürütme organlarının normatif düzenlemeleri.”

Azerbaycan’da normlar hiyerarşisini gösteren bu sıralamaya göre, “ferman” olarak nitelendirilen kararnameler kanunların altında, hükümetin düzenleyici işlemlerinin üstünde yer alır. Zira Azerbaycan Anayasasının “**Normatif Hukuki Düzenlemeler**” başlıklı 149. maddesinin IV. fıkrasına göre, “Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının fermanları, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunlarına aykırı olmamalıdır. Yalnız yayınlanmış fermanların uygulanması ve yürütülmesi bütün vatandaşlar, yürütme organları, tüzel kişiler için zorunludur.” V. fıkrasına göre, “Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun kararları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, kanunlarına ve Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının fermanlarına aykırı olmamalıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun kararları

yayınlandıktan sonra, vatandaşlar, merkezi ve yerel yürütme organları ve tüzel kişiler için uygulanması ve uyulması zorunludur.” (Aleskerli, “Azerbaycan Anayasası”).

6771 sayılı Kanun ile birlikte Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bir karşılaştırma yapılmış olup Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar çatıştığında kanunların üstünlüğü vurgulanmıştır. Ayrıca 6771 sayılı Kanun ile birlikte Anayasanın 8. maddesine göre “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü gereği kanunlar zikredilip Cumhurbaşkanlığı kararnameleri zikredilmediğinden kanunların üstünlüğü kabul edilmiştir. Bu durumda kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında bir derece farkının olduğu söylenebilir. Ancak sorun, bu derece farkının Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini nitelendirmekte yeterli olup olmadığıdır. Bir derece farkının olması elbette tek başına Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini nitelendirmekte yeterli değildir. Ancak yine de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olmadığı başka bir deyişle kanunların altında olduğu söylenebilir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnameleri eğer kanun olsa idi “Kanunda daha önce düzenlenen bir konuda yeniden düzenleme yapılabilir ve sonraki kanun önceki kanunu kaldırır ilkesi” gereği önceki kanunları ilga edebilirdi. Ancak yeni düzenleme ile “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.” hükmü baz alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun ve kanun niteliğinde olmadığı söylenebilir. Aynı şekilde “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.” hükümleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olmadığını gösterir.

Sonuç olarak anılan maddeler tek başına göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların karşılaştırılması durumunda kanunların üstünlüğü vurgulanmıştır.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce Anayasada “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.” denmektedir. Aynı ifade 6771 sayılı Kanun ile birlikte Anayasada “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.” olarak geçmektedir (Anayasa, m. 104).

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden

önce Anayasada kanun ile düzenlenirken 6771 sayılı Kanun ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmektedir (Anayasa, m. 106).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasada Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenirken 6771 sayılı Kanun ile birlikte “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” denmektedir (Anayasa, m.108, 118).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasada Anayasa Mahkemesi, “kanunların, **kanun hükmünde kararnamelerin** ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.” derken yeni 6771 sayılı Kanun ile birlikte Anayasa Mahkemesi, “kanunların, **Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin** ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından 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.” denmektedir (Anayasa, m.148).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasada “Kanunların, **kanun hükmündeki kararnamelerin**, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı,” derken yeni 6771 sayılı Kanun ile birlikte “Kanunların, **Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin**, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı,” denmektedir (Anayasa, m.150).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasada “Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, **kanun hükmünde kararname** veya içtüzüğü’nün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.” derken 6771 sayılı Kanun ile birlikte “Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, **Cumhurbaşkanlığı kararnamesi** veya içtüzüğü’nün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.” denmektedir (Anayasa, m.151).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önceki Anayasada “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya **kanun hükmünde kararnamenin** hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanıtına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği

karara kadar davayı geri bırakır.” derken 6771 sayılı Kanun ile birlikte “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.” denmektedir (Anayasa, m.152).

Tüm bu maddelerde kanun hükmünde kararnamelerin yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçmesi düzenlenmektedir. Ancak tüm bu maddeler dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yine de kanun hükmünde veya kanun gücünde olduğu söylenemez. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, ilgili alanda kanun çıkarılıncaya kadar kanun gibi etki gösterebilir. Hatta daha önce Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenen konu aynı şekilde kanunla düzenlense bile bu durum, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanun yapmaz. Çünkü kanun koyucunun takdirine bağlı olarak bir konunun kanun veya yürütme işlemi ile düzenlenmesi açıkça öngörülebilir. Bu durumda daha önce aynı konuyu, kanun veya kanun niteliğinde bir işlem ile düzenlenmişken daha sonra yürütme işlemi ile düzenlenmesi, yürütme işlemini kanun veya kanun gücünde ve niteliğinde bir işlem yapmaz.

Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrasına göre “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir*”. Bu fıkraya 7 Mayıs 2004 tarih ve 5170 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla eklenen son cümleye göre, “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır*”. 1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetler alanındaki milletlerarası andlaşmalar ile kanunların çatışması durumunda öncelik milletlerarası andlaşmalara verilmektedir. Başka anlatımla tercihli bir öncelik sonralık ilişkisi mevcuttur (Aybay, 2007:187-200). Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların çatışması durumunda her ne kadar tercihen öncelik kanunlara verilmiş ise de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde ve niteliğinde olabilecekleri söylenemez. Çünkü Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrasına göre usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde oldukları açıkça belirtilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde ve niteliğinde olabileceklerine dair herhangi bir belirleme söz konusu değildir. Bu da demek oluyor ki 6771 sayılı Kanun ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin teknik anlamda kanun, kanun hükmünde veya niteliğinde olduğu söylenemez.

B. Yapılan Düzenlemenin Nitelemesi veya İçeriği

Devlet işlemleri nitelikleri itibarıyla yasama işlemleri, yürütme işlemleri ve yargı işlemleri olarak ayrılır. Bu işlemlerin nitelendirmesinde ise “organik ölçüt” ve “maddi ölçüt” kullanılır. Organik ölçüte göre içeriğine bakılmaksızın bir işlem, hangi organ tarafından yapılmışsa o organa aittir. Bu ölçüte göre, düzenleyici işlemle yasa arasında içeriksel veya niteliksel yönden bir fark yoktur. Fark derece farkıdır (Onar, 1937: 264). “*Buna göre tanzimi tasarruf ile kanun yalnız formel bakımdan yani bunları yapan organ*

ve *salahiyyet noktasından farklıdır; zati madde ve muhteva bakımından birbirinin aynıdır. Çünkü ikisi de emperatif, umumi ve gayri müşahhas kaideler ihtiva eden birer devlet buyruğudur.*” (Başgil, 1939: 29). Buna göre içeriğine bakılmaksızın yasama organının yaptığı işlemler yasama işlemi, yürütme organının yaptığı işlemler yürütme işlemi işlemidir. Bu itibarla yürütme organı tarafından yapılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme işlemidir. Ancak organik ölçüt bir işlemi nitelemek için her zaman olumlu netice vermez. Zira yasama organının yaptığı her işlem yasama işlemi olmadığı gibi, yargı organının da yaptığı her işlem yargı işlemi değildir. Bu itibarla maddi ölçüt kullanılmaktadır. Buna göre bir işlemi nitelemek için işlemi yapan organa bakılmaz. Yapılan işlem objektif, soyut ve genel nitelikte ve bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyecek nitelikte ise yasama işlemi, idari fonksiyonunun yerine getirilmesine yönelik ise idarin işlem, mahkeme tarafından bir uyuşmazlığı kesin olarak çözmeye yönelik ise yargı işlemidir. Bu durumda ise cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama işlemi olduğu söylenebilir. Buradan hareketle hem organik ölçüt hem de maddi ölçüt tek başına bir işlemi nitelendirmekte yeterli değildir. Zira objektif, soyut ve genel nitelik ve bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeme özellikleri hem kanunlar hem de idarenin düzenleyici işlemleri için geçerlidir. Bu itibarla objektif, soyut ve genel nitelikte ve bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen işlemler, yasama usulleri izlenerek yapılıncaya kanun, aksi durumda düzenleyici işlem olur. Nitekim daha önce bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasında yasama usulleri izlenerek yapılıyordu ki buna yasama işlemi olan “kanun” deniliyordu, şimdi ise “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” denmektedir. Bu itibarla organik bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme işlemi oldukları açıktır. Ancak tartışma fonksiyonel yönden ne tür bir işlem oldukları ile ilgilidir.

Bir işlemin yasama işlemi mi yürütme işlemi mi veya yargı işlemi olduğunu nitelendirmek için organik ölçüt ve maddi ölçütü birlikte kullanmak gerekir. Buna göre yasama organı tarafından yasama organına özgü usuller izlenerek yapılan işlemler yasama işlemi, yargı organı tarafından yargısal usuller izlenerek bir uyuşmazlığı kesin olarak çözmeye yönelik yapılan işlemler yargı işlemi, bunun dışında kalan işlemler ise yürütme işlemidir. Başka bir deyişle bir işlemin hukuki niteliğini onu çıkaran organın kendisi ve yapılış usulü belirler. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme işlemi oldukları açıktır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun alanına ilişkin konularda çıkarılsa da yürütme organı tarafından ve yürütme organına ait usullerle çıkarıldıkları ve bir kanunu değiştiremedikleri için fonksiyonel bakımdan yürütme işlemidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, fonksiyonel bakımdan yasama işlemi değildir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun ve fonksiyonel açıdan yasama işlemi niteliğinde olan kanun hükmünde kararnameler ile aynı hukuki güce sahip değildir.

Kanunun olmadığı yerde asli düzenleme yetkisi içerdiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun gibi düzenleme yapabilir, ta ki o konuda bir kanun yapılıncaya kadar. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz olur. Asli düzenleme yetkisi içerdiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, fonksiyonel olarak yasama işlevi niteliğinde olabileceği iddia edilmektedir (Eren, 2018: 521-570). Bir işlem, fonksiyonel olarak yasama işlevi niteliğinde ise, yürürlükteki kanun hükümlerini kaldırabilmeli veya

değiştirebilmelidir. Ancak Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara aykırı olması halinde hükümsüz olacağı ifade edilmektedir. Yasama yetkisinin “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” unsurlarını içerdiği dikkate alındığında yürürlükteki kanun hükümlerini değiştiremeyen veya kaldıramayan bir işlem, kanun veya kanunla aynı hukuki güçte olamaz (Özbudun, 1985: 228 vd.; Teziç, 1972: 8 vd.; Duran, 1984: 4 vd.). Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri organik bakımdan yürütme işlemi, fonksiyonel bakımdan düzenleyici işlem niteliğindedir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hem organik bakımdan hem de fonksiyonel bakımdan yürütme organının bir idari tasarrufudur. Zira düzenleyici işlem, belli kişi ve durumlara ilişkin olmayıp, genel ve soyut hukuk kuralları koyan idari işlemlerdir (Karahanoğulları, 1998). “*Burada, yasama işlemleri, yani kanunlarla ‘düzenleme’ değil, yürütme ve idare organ ve makamlarınca çeşitli başlıklar altında yapılan ‘tanzim etme’ söz konusu olup; bunlar, birel olmayan, genel, nesnel, tükenmez kural-işlemler niteliğinde idari tasarruflar halinde ortaya çıkmaktadır.*” (Duran, 1983: 34).

C. Olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce 1982 Anayasasına göre “Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım hallerinde (Anayasa, m.119)”, “Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde (Anayasa, m.120)” ve “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde (Anayasa, m.122)” Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Başka anlatımla 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce olağanüstü hal ilan etme yetkisi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulundaydı.

Ancak 6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanun ile birlikte Cumhurbaşkanı; tek başına “*savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.*”

Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın

Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararlar Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararları üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararı kendiliğinden yürürlükten kalkar (Anayasa, m.119). Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararlarının şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (Anayasa, m.148).

Sonuç olarak;

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

2. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararları kanun hükmündedir. Bu itibarla bu kararlar, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararları olarak ifade edilebilir.

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

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

Buradan hareketle 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanlığı kararları, olağan dönem ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararları diye ikiye ayrılabilir. Anayasanın 119. maddesine göre olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararları kanun hükmündedir. Buna göre Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarabilir. Başka bir deyişle olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararları kanun hükmünde olduğundan Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı her konuda Anayasanın 15'inci maddesinden kaynaklanan sınırlamalara uyulmak şartıyla düzenleme yapabilir (Gözler, 1990: 571-580.). Böyle olunca da Cumhurbaşkanı, olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlığı kararları ile kanunlarda değişiklik yapabilir, kanunlar ile düzenlenen konularda düzenleme yapabilir.

Anayasada Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hallerde çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararlarının kanun hükmünde olduğu belirtilmektedir. Ancak olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararlarında böyle bir nitelendirme yoktur. Böyle olunca da olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararlarının olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararlarından üstün olduğu söylenebilir. Başka bir ifade ile

olağanüstü halin gerektirdiklerinin bir gereği olarak Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kabul edilmiştir. Çünkü Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Zira Anayasanın 13. maddesine göre “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.*” Bundan dolayı Cumhurbaşkanının olağanüstü halin gerekli kıldığı her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilmesi için bu kararnamelerin kanun hükmünde olması gerekir.

Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde ise bu “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*” hükmü dikkate alınacak mı? Dikkate alınmaz; çünkü Anayasa bu konuda çatışma olması halini de dikkate alarak bu yetkiyi açıkça Cumhurbaşkanına vermiştir. Başka bir deyişle Anayasadan kaynaklı bir yetki olup genel normun bir istisnasıdır. Çünkü olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar aynı seviyede kabul edilmektedir.

D. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari işlem niteliğinde olabilir mi?

Devlet yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşur. Bu organların işlemleri ise işlemi yapan organa göre yasama işlemi, yürütme işlemi ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Yürütme işlemleri ise idari işlemler ve hükümet işlemleri diye ikiye ayrılır. İdari işlemler idare organı tarafından yapılan işlemlerdir.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aittir. Cumhurbaşkanı organik açıdan yürütme organının içerisinde yer almaktadır. Değişiklikle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılmakta böylece yürütme organının kendisi artık bizzat Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Başka anlatımla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, en büyük ağırlığın yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı’na verildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. O zaman Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümet işlemi mi yoksa idari işlem midir?

Yürütme organı içerisinde yer alan Cumhurbaşkanı, esas itibarıyla idare organının dışında yer alır. Ancak Cumhurbaşkanı, bazı yönleri itibarıyla idare organı ile yakın ilişki içindedir (Gözler, 2018: 720 vd.). Bu bakımdan Cumhurbaşkanının idari nitelikte olmayan işlemleri olduğu gibi idari nitelikte olan işlemleri de vardır. Örneğin 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce bakanları atamak ve görevlerine son vermek, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek yetkileri Cumhurbaşkanının idari nitelikte olmayan işlemleri idi. Bu işlemler Cumhurbaşkanının siyasi nitelikte olan işlemleri idi. Ancak Genelkurmay Başkanını

atamak, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını seçmek, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek Cumhurbaşkanının idari nitelikte olan işlemleridir.

Öte yandan Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atama, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma, denetleme yaptırma, Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini Seçme, yüksek mahkemelere ve Hakim ve Savcılar Kuruluna üye seçme yetkileri Cumhurbaşkanınca karşı imzaya gerek olmaksızın kullanılmakta idi. Başka anlatımla 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili Bakanın imzalarına gerek olmaksızın, tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumlu olurdu. Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamazdı (Anayasa, m.105).

Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu kararları, üçlü kararnameler, ikili kararnameler gibi işlemler idari işlem niteliğinde olup bu işlemlere karşı hakkı ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler Danıştay veya İdare Mahkemesinde iptal davası açabilirdi. 6771 sayılı Kanun ile birlikte kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu kararları, üçlü kararnameler, ikili kararnameler, Başbakanlık kararları gibi çoğu işlemlerin yerini “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” almıştır.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların amiridir. 6771 sayılı Kanun ile birlikte Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Bu atama ve görevden almalar idari işlem kuramı açısından basit idari işlem olup idari yargı denetimine tabidir. Çünkü Bakanların artık meclise karşı değil de Cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları söz konusu olup bu sorumluluk siyasi bir bağlılıktan öte (Çağlayan, 2018: 140) idari bir bağlılıktan kaynaklanmaktadır. Nitekim bakanlar Meclis tarafından değil de Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Bakanlar Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan astlar olarak görevlerini ifa edecek ve bu manada onlara tanınan yetkileri kullanacaklardır (Ardıçoğlu, 2017: 26). Cumhurbaşkanı, bakanların hiyerarşik üstüdür (Çağlayan, 2018: 141).

Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu bakanlıkların “kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması(nı)” düzenlemenin birer yürütme işlemi olarak kabul edilmesi ve anayasa yargısının denetimine tabi olması gerektiği kanaatine katılmaktayız (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, bir idari işlemdir. İdari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bireysel nitelikte olabileceği gibi düzenleyici nitelikte olması da mümkündür. Nitekim bir kişinin şahsını ilgilendiren başka anlatımla sadece belli bir kişi bakımından sonuç doğuran atama, görev yeri değişimi, görevden alınma gibi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri mümkün olacağı gibi (Gözler, 2018: 604), düzenleyici işlemler niteliğinde olan norm koyma, bir kurumu veya birimin çalışma

usullerini belirleme şeklindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olacağı da muhtemeldir. Buradan hareketle idari işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bireysel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklinde bir ayrıma tabi olacağı açıktır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlemlerin yapılmaması gerekir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabidir. Ve bu kararnamelere karşı sadece TBMM’de en fazla üyeye sahip iki parti grubu ve 120 milletvekili dava açabilir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlemlerin yapılması halinde bu kararnamelerden etkilenecek kişilerin hak arama özgürlüğünü büyük ölçüde sınırlandıracaktır (Gözler, 2018: 875).

6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce Anayasanın 123. maddesine göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” Ancak 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinde, 123. maddenin ilk fıkrası “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” olarak aynı kalırken üçüncü fıkrası “*Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.*” olarak değişmiştir. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce Anayasada kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulurdu. Başka bir deyişle 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliğinden önce Anayasada kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak yani idari işlemle kurulurdu. Ancak 6771 sayılı Kanun ile Anayasa değişikliği ile birlikte kamu tüzel kişiliği yine kanunla kurulabilecektir. Bunun yanında kamu tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de kurulabilecektir.

İdari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun ve Anayasaya aykırı olamaz ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda ve Anayasada değişiklik yapılamaz. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari işlem olan Bakanlar Kurulu kararnamelerinden farklı olup sadece Cumhurbaşkanının imzasıyla çıkarılabilecektir.

V. Sonuç

Bir işlem hem kanun niteliğinde hem de kanun olmama niteliğinde olamaz. Başka bir deyişle bir işlem ya kanundur veya kanun niteliğindedir ya da kanundan başka bir işlem niteliğindedir. Ancak ilerleyen zamanlarda yargısal içtihatlarla düzenleyici idari işlem niteliğinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yargısal denetime konu olamayacak kendine has Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklinde bir ayrımın çıkacağı muhtemeldir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “**kendine özgü istisnai bir idari işlem türü**” oldukları söylenebilir. Başka anlatımla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sistematığı içerisinde kendine **özgü “Sui Generis”** olarak ele almak ve değerlendirmek daha doğru olacaktır. Ancak olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, kanuna eşdeğer niteliği ağır basmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki nitelendirmesinde kafa karışıklığına sebep olan “asli yetki”dir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanı yasama organından herhangi bir yetki almadan doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin taşıdığı asli nitelik hususu bir tarafa bırakılırsa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıplak manada tam da idari işlem oldukları ortadadır. Ancak aslilik unsuru Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini idari işlem olmaktan çıkarmaz. Aksine bu durum Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kendine özgü bir idari işlem türü yapmaktadır. Zira klasik manadaki idari işlemler kaynağını kanun veya bir diğer idari işlemde alırken Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kaynağını doğrudan Anayasadan almaktadır. Ancak düzenleyici idari işlem yapma yetkisi, doğrudan anayasadan kaynaklanabildiği gibi kanunla da idareye düzenleme yetkisi verilebilir.

Anayasa Mahkemesi tarafından denetime tabi olması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini idari işlem olmaktan çıkarmaz. Zira Türkiye’de idari yargının görev alanının ağırlık olarak kanunlarla belirlendiği değerlendirilmektedir. Örneğin, idari işlem olduğu halde idari para cezalarından kaynaklı bazı uyuşmazlıkların yargısal denetiminin adli yargıda yapıldığı görülmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesinde yargısal denetiminin yapıyor olması bunların idari işlem olmadıkları anlamına gelmez.

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak üzere, en üst düzenleyici idari işlemlerdir. Olağanüstü hal kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanun düzeyinde yer alır. Yukarıda olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, normlar hiyerarşisinde farklı yerlerde buldukları ile ilgili doktrindeki farklı görüşleri verdik. Bu iddiaların çoğuna katılmak mümkün değildir. Zira, Türk normlar hiyerarşisinde kanunlar ile düzenleyici işlemler arasında yer alan bir basamak, kanunun altında ama düzenleyici işlemlerin nispeten üstünde yer alan bir düzey yoktur. Bir işlem ya kanun düzeyinde, ya da düzenleyici işlem düzeyinde yer alır. Bunların arasında sisli bir bölgeden söz edilemez.

Kaynaklar

- Aleskerli, A. “Azerbaycan Anayasası”, www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm, 15.01.2019.
- Aleskerli, Alesker, “Rusya Federasyonu Anayasası”, www.anayasa.gen.tr/rusya.htm
- Aliefendioğlu, Y. (1992). “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2), 25-46.
- Ardıçoğlu, A. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/3, 19-51,
- Aybay, R. (2007). “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (70), 187-213.

- Başgil, A. F. (1939). “Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mevhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim,” *Prof. Rektör Cemil Birsell'e Armağan*, 19-100.
- Çağlar, B. (1989). “Anayasa Yargısı ve Normatif Devreler Karşılaştırmalı Analizi”, *Anayasa Yargısı*, 6, 113-158.
- Çağlar, B. (1991). “Anayasa’nın Hukuku ve Anayasa’nın Yargıcı, Yenilenen Anayasa Kavramı üzerine Düşünceler”, *Anayasa Yargısı*, 8, 13-62.
- Çağlayan, R. (2018). İdare Hukuku Dersleri. *Ankara: Adalet Yayınevi*.
- Duran, L. (1975). “Kanun Hükmünde Kararname”, *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (2), 3-19.
- Duran, L. (1983). “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 4 (1-3), 33-42.
- Eren, A. (2018). Anayasa Hukuku Ders Notları. *İstanbul: Oniki Levha*,
- Fendoğlu, H. T. (2018). Anayasa Hukuku. *Ankara: Yetkin Yayınları*.
- Gözler, K. (2018). Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi. *Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları*.
- Gözler, K. (2001). Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi. *Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları*.
- Gözler, K. (1990), “Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 561-590.
- Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş., Tutum, C. (1975). “Yasa Gücünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (1), 3-7.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj.
- Güneş, T. (1965). Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri. *Ankara: AÜSBF Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası*.
- İba, Ş. (2018). Türk Anayasa Hukuku. *Ankara: Turhan Kitabevi*.
- Karahanoğulları, O. (1998). “Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, (Bir Öneri: Birlikte Yasama)”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (2), 41-62.
- Karahanoğulları, O. (1997). “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52 (1), 387-433.

- Kuzu, B. (1983). “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi- Tasdik Sonrası)”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4 (1-3), 83-93.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.*
- Onar, S. S. (1937). “Nizamname ve Talimatnameler,” *İzmir Baro Dergisi*, (3-7), 147–274.
- Özbudun, E. (1985). “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Anayasa Yargısı*, 2, 227-238.
- Sağlam, F. (1984). “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırlan Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, 1, 261-271.
- Soyaslan, D. (1994). “Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Anayasa Yargısı*, 11, 145-175.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara: Seçkin.*
- Şanlı Atay, Y. (2011). *Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler. Ankara: TODAİE yayınları.*
- Tekbaş, A. (2002). “Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları”, *Türk İdare Dergisi*, (437), 39-79.
- Teziç, E. (1972). “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 5 (1), 3-14.
- Tan, T. (1986). “Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa 203-2016.
- Tan, T. (1984). “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (4), 33-47.
- Tanıyıcı, Ş., Akgün, B. (2008). *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Ankara: Orion Yayınları.
- Tunç, H. (2018). *Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Gazi Kitabevi.*
- Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.*
- Türk Dil Kurumu. www.tdk.gov.tr
- Ulusoy, Ali, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf
- Ülgen, Ö. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 3-39.

Yıldırım, T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23 (2), 13-28.

Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Üstün, G., Özdemir, H. E., Okay Tekinsoy, Ö. (2011). *İdare Hukuku*. İstanbul: Oniki Levha.

Zabunoğlu, Y. K. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.