

MEVZUATIMIZDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Presidential decrees in our legislation

Mustafa ÖZYAR*

Geliş Tarihi: 25 Haziran 2020 Yayına Kabul Tarihi: 1 Eylül 2020

Öz

Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na ait olduğu ifade edilmekte iken maddede 2017'de yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun yapmış olduğu düzenleyici işlemler olan kanun hükmünde kararname ve tüzükler¹ Anayasadan çıkarılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında ilk elden düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Buna göre; yeni sistemde Cumhurbaşkanı, diğer düzenleyici işlemlerden farklı olarak Anayasa'da belirtilen yetki çerçevesinde, herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla düzenleme yapabilecektir². Bu makalede 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden başlayarak 2017 Anayasa değişikliği-

Abstract

While it was stated in the article 8 of the Constitution that the power and the duty of the executive belong to the President and the Council of Ministers, via the amendment in 2017 of the article the Council of Ministers have been annulled and the sole power as well as the duty of the executive have been given to the President. Moreover, the references to statutory degrees and bylaws¹, regulatory acts realized by the Council of Ministers, were removed from the Constitution and the first hand power to regulate is bestowed upon the President under the name of presidential decree. Accordingly, in the new system, different from the other regulatory acts and within the frame of the power stipulated in the Constitution, the President could make a regulation by presidential decree without any reference to a law or approval of the legislative. In this article, beginning from their status the initial state of the 1982 constitution and their entering into our legislation through the 2017 Constitutional amendments, the legal characteristics

¹ Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmeliklere ilişkin herhangi bir düzenleme Anayasada yer almadığından bu konuda bir değişikliğe gidilmediği, Anayasa değişikliğine ilişkin uyum kanunlarında söz konusu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikler şeklinde değiştirildiği görülmektedir.

² Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

¹ As there are no rules in the Constitution for the regulations promulgated by the Council of Ministers, there has happened no change for this issue; however, it is observed in harmonisation laws for Constitutional amendments that aforementioned regulations have been amended as the regulations to be promulgated by the President.

le birlikte mevzuatımıza giren Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, hangi konuları dñzenleyebileceđi ve dñzenlemeyeceđi konular ile kararnamelerin tñrleri, çıkarılma usulñ, diğer mevzuat tñrleriyle karşılaştırılması ve denetimi ile Anayasa Mahkemesince verilmiş olan konuya ilişkin kararlar ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yasama Yetkisinin Devri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi.

of the presidential decrees, the subjects that could and could not be covered by them, their types, the procedure for their adoption, comparison with other legislative acts and their control as well as the decisions of the Constitutional Court pertaining to this issue have been dealt with.

Keywords: Presidential Decrees, Delegation of Legislative Authority, The Judicial Review of the Presidential Decrees.

1. GİRİŞ

2017 yılında yapılan Halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiş ve yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenmiş, yasama ve yürütme birbirinden tamamen bağımsız biçimde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bununla birlikte Anayasa'da yürütmeye yasama organından bağımsız ilk elden düzenleme yapma yetkisi¹ yani Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu şekilde yürütme alanına ilişkin bir düzenleme yetkisi verilerek hızlı karar alma ve buna göre düzenlemeleri yapma ve uygulamaya geçirilme amaçlanmıştır. Kanun yapım sürecinin uzunluğu düşünüldüğünde bu şekilde bir yetkiyle yürütmeye ilişkin çıkan bir sorun karşısında daha hızlı bir şekilde çözüm üretilebileceği açıktır. Aşağıda, önce değişiklik öncesi ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa'da yer alan hükümlere yer verilecek, daha sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, düzenleme alanları, türleri, çıkarılma usulü, diğer mevzuat türleriyle karşılaştırılması ve denetimi ile Anayasa Mahkemesince verilmiş olan konuya ilişkin kararlar ele alınacaktır.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER

Kavram olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ifadesine ilk kez 1982 Anayasasının ilk halinde yer verilmiştir. Ancak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birçok bakımdan ilk halinden farklı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ortaya çıkmıştır.

Birinci olarak² Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilk halinde sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusunu oluş-

¹ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararında yer alan "...Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemen konularda da yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hâricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır..." ifadesiyle Anayasa Mahkemesince ilk defa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli düzenleme yetkisi içerdiği kabul edilmiştir.

² Yapılan karşılaştırmada olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri göz önünde bulundurulmuştur.

turmaktayken, 2017 yılı Anayasa değişikliğiyle beraber Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine (m.104/17) ve yine üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin (m.108/ son) ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (m.118/son) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesine ve yine kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesine (m.123/3) imkân tanınmıştır.

Diğer taraftan Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamayacağı belirtilmiştir.

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin ilk düzenlemede aynı konuda kanun³ olduğu takdirde nasıl bir ilişki olacağıyla ilgili herhangi bir hüküm Anayasada yer almamışken, yapılan Anayasa değişikliği neticesinde aynı konuda kanun bulunması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz hale geleceği⁴ düzenlenmiştir.

Üçüncü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin ilk düzenleme bakımından söz konusu kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlanıp yayımlanamayacağına ilişkin bir hükmün Anayasa ve ilgili mevzuatta⁵ yer almadığı, kararnamenin yayımlanması hususu Cumhurbaşkanının takdirine bırakıldı-

³ 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu 17.08.1983 tarihinde kabul edilmiş, 1. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuların düzenlendiği belirtilmiştir. Bu haliyle aralarında bir çatışma yok gibi görünse de diğer maddelerindeki düzenlemeler bakımından çatışma olma olasılığı var olup bunu çözecek bir düzenleme Anayasa da yer almamaktadır.

⁴ Madde 104- "... 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."

⁵ Hangi düzenlemelerin Resmi Gazetede yayımlanacağı hakkında bkzn: mülga 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun ve 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun.

ğı görülmekte iken, yapılan Anayasa değişikliği neticesinde Anayasanın ilgili maddeleri (m.104, m.151) çerçevesinde söz konusu kararnamelerin Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğu görülmektedir. Yani Resmi Gazete'de yayımlanma hususunun bir yürürlük şartı olduğu anlaşılmaktadır.

Dördüncü olarak ilk düzenlemede Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerden olması sebebiyle bunlar hakkında dava açılmamakta iken yapılan Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Anayasa Mahkemesince soyut ve somut norm denetimi yapılabileceği kuralına yer verilmiştir.

Son olarak Anayasa değişikliği neticesinde ilk halinden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olağan ve olağanüstü hallerine ilişkin olarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, yani savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, 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 olağanüstü hal ilan edildiğinde çıkarılabileceği ve Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleriyle ilgili de düzenlemeler yapılabileceği, bu düzenlemelerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve aynı gün Meclis onayına sunulacağı, savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşüleceği ve karara bağlanacağı, aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı Anayasa'da (m.119) düzenlenmiştir.

Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki farklar karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda özet olarak sunulmuştur.

	Olağan dönem CBK	Olağanüstü Hal CBK
Meclisten yetki alımı	Yok	Yok
Meclise onay için sunumu	Yok	Var
Çıkarılma zamanı	Her zaman	OHAL ilan edildiğinde
Yer ve süre sınırı var mı?	Yok	Var
Kanun veya KHK'yı değiştirebilir ya da yürürlükten kaldırabilir mi?	Hayır	Evet
Kanun hükmünde mi?	Hayır	Evet
Hangi konularda çıkarılabileceği	Anayasanın 104/9, 104/17, 106/son, 108/son, 118/son maddelerinde yer alan konularda ve tüzel kişiliğin kurulmasında.	Anayasanın 119/5. fıkrasında belirtilen konuların dışındaki her konuda.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle 124. ve 137. maddelerinde değişikliğe gidilerek kanunlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarılabileceği ve kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, kanun ve Anayasa hükümleri dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesine de aykırı görürse yerine getirmeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148. maddesi ile Anayasa yargısıyla ilgili maddeler olan, 150., 151., 152. ve 153. maddelerinde daha önce mevcut olan kanun hükmünde kararname ibareleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi olarak değiştirilmiştir⁶.

3. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER İLE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kanun hükmünde kararname, olağan dönemlerde yasama organının verdiği yetkiyle, olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu'nun yetki yasasına gerek duymaksızın çıkarmış olduğu, daha sonra yasama organının denetimine sunulan ve normlar hiye-

⁶ YILDIRIM, Turan (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt:23, Sayı:2, s.15.

rarşisinde kanun düzeyinde olan düzenleyici bir işlemdir⁷. Kanun hükmünde kararnamelemler Cumhuriyet dönemi hukuk sistemimize ilk kez 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişlikle girmiş⁸, 1982 Anayasasında ikili bir ayrıma tabi tutularak devam etmiş ve 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasadan çıkarılmıştır.

3.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında benzer yönler bulunmakla birlikte çok sayıda farklılıklar da bulunmaktadır. İkisi de yürütme organı tarafından çıkarılmakta, kanunlara göre daha hızlı yürürlüğe konulmakta, temel hak ve hürriyetleri düzenleyemekte, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmaktadır. Atar⁹, ayrıca benzerlikler arasında her ikisinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşdeğer olduğunu belirtmiş olup, bu husus diğer bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

İkisi arasındaki farklardan ilki, kanun hükmünde kararname için Meclis tarafından bir yetki kanunu ile yürütme organına izin verilmekte iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yetki kanununa gerek bulunmamaktadır. Yani kanun hükmünde kararnameler için verilen yetki; ilgili yetki yasasında öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı ve türevsel¹⁰ bir yetki iken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki yetki ise doğrudan doğruya Anayasadan alınan asli bir yetkidir.

İkinci olarak, kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarıldığından kolektif ve karma işlem niteliğinde iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise bir başka makamın teklifi veya onayı veya imzasına tabi olmadan Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu basit işlemdir¹¹.

⁷ Gözler, Kemal (2015). Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 19. Baskı, Bursa, s.361.

⁸ Gözler, a.g.e., s. 361

⁹ Atar, Yavuz (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s.244

¹⁰ Anayasa Mahkemesinin 15.01.1997 tarihli ve E:1997/3, K:1997/2 sayılı kararı ve birçok kararında KHK'ya verilen yetki-nin türevsel olduğundan bahsedilir.

¹¹ Gözler, Kemal (2019). İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa, s. 1310 .

Üçüncü olarak, kanun hükmünde kararnameler kanunlarda değişiklik yapabilmekte veya kanunları yürürlükten kaldırmakta iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanunlarda herhangi bir değişiklik yapmamaktadır.

Dördüncü olarak kanun hükmünde kararnamelerin Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmaları gerekmektedir, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir kural bulunmamakta, Meclisin onayı aranmamaktadır.

Beşinci olarak, kanun hükmünde kararnameler açısından münhasır düzenleme alanı öngörülmemişken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından münhasır bir düzenleme alanı olduğu değerlendirilmektedir. Yani Anayasada belirtilen ilgili alanlarda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Altıncı olarak kanun hükmünde kararnameler ile kanunlar arasındaki norm çatışması “genel normlar çatışması çözüm kurallarına” göre çözümlenmekte iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında norm çatışması ortaya çıkması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı kuralına yer verilmiştir¹².

Son olarak kanun hükmünde kararnameler; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler alanında çıkarılamazken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise bu alanlara ek olarak Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağı görülmektedir.

3.2. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile benzerlik göstermekte olup, ilgili mevzuatta her ikisinin de kanuna eşdeğer olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenleyebilir

¹² Atar, a.g.e., s. 244.

ve Resmî Gazete’de yayımlandığı gün Meclis onayına sunulurlar. Söz konusu onamaya ilişkin süre ve usul açısından iki düzenleme arasında farklılık vardır. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usulün İçtüzükte belirlenmesi kuralına yer verilmişken, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, savaş ve mücbir sebeplerle Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; üç ay içinde Mecliste görüşülüp karara bağlanacağı, aksi halde kendiliğinden yürürlükten kalkacağı öngörülmüştür.

Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmayacağı düzenlenmişken, aynı fıkranın devam eden hükümleri yönünden herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Yani ilgili maddede söz konusu kararnamelerin münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da Kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılıp çıkarılmayacağına ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Anayasa değişikliğine dair kanun teklifinin gerekçesinde de bu hususa değinilmemiştir. Yasa koyucu ilgili maddede belirtilen söz konusu kararnamelerin “kanun hükmünde” olduğu ifadesinden dolayı bu kısımları belirtme ihtiyacı duymamış olabilir. Ancak ilgili cümlede geçen “münhasıran” ifadesi çelişkili bir durum ortaya çıkarmaktadır. Konuyu Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararnameler için oluşturmuş olduğu içtihat çerçevesinde inceleyecek olursak; Mahkeme kararlarında “Anayasa’nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa’nın 163. maddesinde olduğu gibi KHK çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık oluşturmaz.” ifadesine yer vererek kararname çıkarılmasını yasaklayıcı bir hüküm olmadıkça kanun ya da kanun hükmünde kararnameler arasında düzenleme açısından fark olmayacağını belirtmiştir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi karşımıza ilk kez çıkan “münhasıran” ifadesi çelişkili bir durum oluşturmaktadır. Bununla birlikte olağanüstü hal yönetim usullerine başvurulmasının nedeni olan tehdit ve tehlikelerin ortadan kaldırılması için yürütme organına söz konusu yetki verildiğinden Anayasanın 104. maddenin 17. fıkrasındaki sınırlamaların hiç birine tabi olunmaması gerektiği kanısındayız. Aksi halde verilen yetkinin kullanılmaması ve etkili olamaması durumuyla karşılaşılabileceği değerlendirilmektedir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmaktadır. Meclis sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini onar veya reddeder. Acaba Meclis kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi ilgili kararnameyi değiştirerek onayabilir mi? Bu soruya; Gözler¹³, Anayasa’nın mülga 91. maddesinin son fıkrasında yer alan “Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.” hükmünün Meclise değiştirerek onama yetkisi verdiğini, ancak 2017 yılı değişikliğinde bu şekilde yetki veren bir düzenlemenin bulunmadığını, bundan dolayı da Meclisin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesini değiştirerek onayamayacağı şeklinde cevap verirken, Atar¹⁴ ise Meclisin, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kabul edebileceğini, değiştirebileceğini ya da reddedebileceğini belirterek cevap vermiştir.

Bize göre ise bu şekilde bir hüküm yer almasa bile Meclisin onama işlemini kanunla¹⁵ kabul edeceğinden, kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunması ve Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmü çerçevesinde ilgili kararnameyi değiştirerek de onayabileceği değerlendirilmektedir.

4. KANUNLAR İLE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konusu

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, konu unsuru¹⁶ bakımından yasak, münhasır¹⁷ ve ihtiyari alan olarak üç alanla sınırlandırıldığından bahsedebiliriz. Yasak alanların sadece kanunla, münhasır Cumhurbaşkanlığı

¹³ Gözler, a.g.e., s. 1346-1347.

¹⁴ Atar, a.g.e., s. 255.

¹⁵ Gözler; onama işleminin parlamento kararıyla yapılması gerektiğini ileri sürmektedir, a.g.e., s. 1348.

¹⁶ Gözler a.g.e., s.1311

¹⁷ Münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı doktrinde tartışmalı olup, tarafımızca böyle bir alanın var olduğu değerlendirilmektedir.

kararnameleri alanının sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ihtiyari alanın ise hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem de kanunlarla düzenlenebileceği değerlendirilmektedir.

Yasak alan olarak; yürütme yetkisi dışındaki konular, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile Kanunda açıkça düzenlenen konular sayılmıştır. Anayasanın üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ise yasaklı alanlar arasında sayılmamış, bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılabilmesi öngörülmüştür. Ancak Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve ödevlere ilişkin sınırlamaların ancak kanunla yapılabileceği düzenlendiğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile söz konusu alanlarda sınırlamalar yapılamayacaktır. Örneğin sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında olan çalışma hakkı ve ödevi alanında çalışanların hayat seviyesini yükseltme amaçlı olarak alınacak tedbirler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilir. Ancak bu kapsamda herhangi bir sınırlandırma öngörülmesi halinde sınırlandırma Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılamaz.

Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen Ekonomik ve Sosyal Konsey, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yükseköğretim Kurumları, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve mahalli idareler (Örneğin; İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, İstanbul havağazı ve Elektrik ve Teşebbüsatı Sınaiye Türk Anonim Şirketi, İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi, Ankara Elektrik ve Havağazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri vb. kanunla düzenlenmiştir.) yasak alan kapsamında olup, bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamaz.

Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemeyeceği yasak alan kapsamında sayılmıştır. Burada Anayasa koyucu, bu alanda sadece bir düzenleme yapılmasını yeterli görmeyerek aynı zamanda bu düzenlemenin açıkça yapılmış olması koşulunu aramıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesinde 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K: 2020/5 sayılı kararında "17. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

çıkartılmaz” denilmiştir. Buna göre öncelikle CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetiminde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır.” ifadelerine yer vererek kanuni düzenlemenin açıkça yapılmış olması haline dikkat çekmiştir.

Münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanını ise; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/ son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konular (118/son) oluşturmaktadır. Anayasanın geçici 21. maddesi çerçevesinde yapılan uyum düzenlemelerinde münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı kapsamında olan konular ilgili kanunlardan çıkarılmış ve bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmasına zemin hazırlanmıştır. Bu çerçevede 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; üst kademe kamu yöneticilerinin atama usulü, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların teşkilatı, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Devlet Denetleme Kurulu, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ise Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı düzenlenmiştir.

İhtiyari alanı ise Anayasanın 104. maddesi 17. fıkrasının verdiği yürütme yetkisine ilişkin konular ile kamu tüzel kişiliğinin kurulması oluşturmaktadır.

Bu alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hemde kanunlarla düzenleme yapılabilmesi öngörülmektedir. Anayasa değişikliği sonrasında henüz uyum düzenlemeleri yapılmadan önce yürütme yetkisi alanına ilişkin hemen her konuda ilk elden düzenlemeler kanunlarla yapılmış olduğundan bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılması mümkün değildi. Ancak sonrasında Anayasaya uyum düzenlemeleri ile yürütme yetkisine ilişkin konularda var olan kanun hükümlerinde değişiklik yapılarak veya ilgili kanunlar yürürlükten kaldırılarak ihtiyari alanda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmasının önünün açıldığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁸, Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁹, Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁰ gösterilebilir. Ayrıca Bakanlıkların tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluşları, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının da bu alanda olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasında vücut bulan idarenin kanuniliği ilkesi gereği idare ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu hüküm korunarak Anayasa değişikliğiyle Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin düzenlemelerin (118/son) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı kuralına yer verilmiş ve ayrıca 123. maddede kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği ifade edilmiştir. Bu durumda yeni düzenlemeler ile idarenin kanuniliği ilkesinden sapma olmuş mudur?

Bu sorunun cevabı hukuk kuralları arasında meydana gelen çatışmaları çözmeye yönelik olan yorum ilkelerinde saklıdır. Bu çerçevede sorun genel-özel

¹⁸ 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁹ 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılmıştır.

²⁰ 17.7.1972 tarihli ve 1612 sayılı Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

hüküm kuralından hareket edilerek çözülebilir. Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrası genel bir kuraldan bahsetmekte, yani idare ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi genel kuralını düzenlemektedir. Yasa koyucu bu genel kural mevcutken yukarıda belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile özel olarak düzenleme yapılmasına yetki vermiştir. Yani idarenin kanuniliği ilkesi korunarak bazı alanlarda yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisi verildiği değerlendirilerek idarenin kanuniliği ilkesinden sapılmadığını, bu konuda herhangi bir tenakuzun bulunmadığını söyleyebiliriz.

4.2. Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasında Astlık-Üstlük İlişkisi

Yasa koyucu Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde kararname olduğunu düzenlerken olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bu şekilde bir ifadeye yer vermemiş, aksine 104. maddenin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı, Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz hale geleceği şeklinde düzenlemelere yer vermesi, söz konusu kararnamelerin normlar hiyerarşisinde kanunun altında olduğu sonucunu doğurabilir. Ancak Anayasanın diğer maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan oluşturulduğu göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara denk olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir. Bu konuya ilişkin doktrinde yer alan görüşlere bakılacak olursa;

Atar²¹, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer alıyor olsaydı, Anayasa koyucunun, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır” şeklinde bir düzenleme yapmasına gerek kalmazdı ve ayrıca yargısal denetimin sadece Anayasa’ya uygunluk açısından Anayasa Mahkemesince yerine getirileceğini, kanunlarda olduğu gibi kararnamelerde dayanılarak da yönetmelik çıkarıla-

²¹ Atar, a.g.e., s. 243-244.

bilmesinin öngörüldüğünü, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri gibi kanuna bağlı işlemlerden olmaması nedenleriyle kanun-altı düzenlemeler olmadığını ve uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan düzenlemeler olduğunu ifade etmektedir. Buna karşılık Özbudun²², kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini karşılaştırarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer aldığını, Gözler²³ Anayasa'nın 104/17. maddesinde yer alan hükümden hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlardan alt seviyede olduğunu ve Eren²⁴ ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğunu, ancak normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara eşdeğerde olmasa da, ilk el düzenleme yetkisi kapsamında yasama işlemlerinde olduğunu ifade etmektedir.

Bize göre ise; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarda veya KHK'lerde değişiklik yapamaması veya bunları yürürlükten kaldıramaması durumlarını belirtmekle birlikte münhasır alanlarda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilmesi, bu alanlarda kanun çıkarılmamasının gerekliliği, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'nın 104/17. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır" hükmünün aynı konuda kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılmış olması haline ilişkin olduğunu, bunun dışındaki yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin diğer düzenleyici işlemler gibi kanuna bağlı işlemlerden olmayıp uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan düzenlemeler olduğunu ifade edebiliriz.

4.3. Münhasır Kanun - Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Alanı

Münhasır kanun alanı, Anayasa değişikliği neticesinde sisteme giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyecek bir alan olması nedeniyle ayrı bir önem kazanmıştır. Anayasa'nın çeşitli maddelerinde ilgili maddelerin

²² Özbudun, Ergun (2019). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 19. Baskı, Ankara, s.251.

²³ Gözler, a.g.e., s.1334.

²⁴ Eren, Abdurrahman (2019). "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s. 30.

kanunla düzenleneceği belirtilmekte birlikte yapılan Anayasa değişikliği öncesine kadar münhasır kanun alanı²⁵ ifadesi Anayasada açıkça yer almamıştır. Anayasa Mahkemesi kararlarında ise ilgili maddelerdeki kanunla ibaresinin yer almasının münhasır kanun alanı²⁶ olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 09.05.2013 tarihli ve E:2011/41, K:2013/60 sayılı kararında “..Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme-yen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerek-meyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasını anlamsız hâle getirmektedir.” ifadesinden görüldüğü üzere ilgili maddede kanunla düzenlenmesi öngörülen düzenlemelerin münhasır kanun alanı olduğu anlaşılması gerektiği görülmekte ve yasa koyucunun iradesinin de bu yönde olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasada münhasır kanun alanı olduğuna göre Cumhurbaşkanlığı karar-nameleri için münhasır bir alan var mı, yani kanunla düzenleme yapılamayacak alanlar öngörülmüş müdür? sorusu gündeme gelmektedir.

²⁵ 28.12.2016 tarihli TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, C.1, s.23, Bekir Bozdağ, Adalet Bakanı ve Yozgat milletve-kili: “Bakın, Anayasa'da “Kanunla düzenlenmiş, düzenlenecek.” deneni hiçbir konuda cumhurbaşkanı kararname çıkarama-yacak, kanun olan bir konuda kararname çıkaramayacak; temel haklar konusunda, siyasi haklar konusunda, yargıyla ilgili konuda cumhurbaşkanlığı kararnameyi çıkaramayacak. Tam 82 tane maddede “Kanunla düzenlenir, bütün her şey kanunla düzenlenir.” diyor. Dolayısıyla, Meclisin yasama yetkisinin cumhurbaşkanına devri diye bir şey kesinlikle söz konusu değil.” ifadeleriyle “münhasır” alan kavramına açıklama getirmektedir.

²⁶ Gözler, Türkiye'de “münhasır kanun alanı” olmadığını ileri sürmektedir, a.g.e., s. 1318.

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası incelendiğinde; genel yetki içerdiği, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği, aynı fıkrada aynı alanda kanunun çıkarılması durumunda ne olacağı düzenlenmiş, yani bu alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile hemde kanunla düzenleme yapılabilmesi öngörülmüştür. Bundan dolayı söz konusu madde bazında münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı olduğu söylenemez.

Buna karşılık Anayasada geçen “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.108/son), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.118/son).*” maddeleri incelendiğinde münhasır bir alandan bahsedilebilir mi?

Gözler²⁷ ve Ülgen²⁸, bu düzenlemelerde 104/17 de kullanılan “düzenlenebilir” ibaresi yerine “düzenlenir” ibaresi kullanıldığını belirterek, bundan dolayı da “kanunla düzenlenemez” şeklinde yorumlamakta, ayrıca yasa koyucu eğer bunun kanunla ile de düzenlenmesini isteseydi söz konusu maddelerin tüzel kişiliğin kurulmasına dair m. 123/3’teki gibi bir düzenleme yapardı şeklinde ifade etmektedirler.

Ardıçoğlu²⁹ ise Anayasada, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkarılamaz” gibi yasama yetkisinin genelliğini açıkça kaldıran bir hüküm yer almadığı sürece, yani söz konusu alanlarda kanunla düzenleme yapılmasını engelleyecek nitelikte bir hüküm olmadığı sürece münhasır düzenleme alanından bahsedilemeyeceğini, ilgili alanda çıkarılacak kanunların Anayasaya aykırı olmayacağını belirtmektedir.

²⁷ Gözler, a.g.e., s.1321.

²⁸ Ülgen, Özen (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, Yayın No:91, s. 19.

²⁹ Ardıçoğlu, Artuk (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s.44.

Eren³⁰ ise münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı olduğunu ifade ederek bunu Anayasa'nın bütünlüğü içinde genel-özel hüküm ilişkisi ile açıklamakta, örnek olarak ta Anayasa m. 128'in genel hüküm olduğunu, 104/9'un ise özel hüküm olduğunu ifade ederek, özel hükümlerle, münhasır kanun alanına giren konulardan bir kısmının, münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanına dönüştürüldüğünden bahsetmektedir.

Bize göre de Anayasada münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı oluşturulmuştur. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğinden bahsedilmiş ve Cumhurbaşkanına genel bir yetki verilmiş, Anayasanın 104/9, 106/son, 108/son ve 118/son maddelerinde ise yürütme yetkisi içinde olan konulardan bazıları sayılmış ve bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gerektiği açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu alanlar Anayasa değişikliği öncesinde kanunla düzenlenen konular olup, yasa koyucu tarafından bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmasının istenildiği görülmektedir. Yasa koyucu bu konularda kanuni bir düzenleme yapılmasını istemiş olsaydı ilgili alanların hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hem de kanunla yapılmasına olanak verecek şekilde ifadelere yer verirdi. Ayrıca Anayasanın geçici 21. maddesinin (B) fıkrasında yer alan hüküm doğrultusunda yapılması istenen işlemler de bu sonucu ortaya çıkarmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin münhasır alanı konusu Anayasa Mahkemesi kararlarında şimdiye kadar açık bir şekilde tartışılmamış olup, Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K: 2020/5 sayılı kararına gerekçe yönünden katılmayan beş üye "14. Zira eğer Anayasa koyucu bir konunun özel olarak CBK'yla düzenleneceğini öngörmüş ise artık bu konuda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde belirtilen sınırlama uygulama alanı bulamayacağı gibi, aynı anlayış ve gerekçelerle dördüncü cümlesindeki sınırlama da uygulama alanı bulamayacaktır. 15. Dolayısıyla, dava konusu bir kuralın Anayasa'da CBK ile düzenleneceği belirtilen bir konuya ilişkin olduğu tespit edildikten sonra, artık bu konuda ayrıca bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının araştırılması gerekli değildir. Zira söz konusu ölçüt, sadece

³⁰ Eren, a.g.e., s. 43.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi uyarınca çıkarılan genel yetki kapsamındaki CBK'lar için geçerlidir. Bir başka ifadeyle Anayasa'da CBK'yla düzenleneceği özel olarak belirtilen konulara ilişkin özel hükümler karşısında Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesindeki genel hükümde yer alan sınırlamanın, üçüncü cümlede yer alan koşula ilişkin gerekçede belirtilen nedenlerle uygulanması mümkün değildir. Nitekim Anayasa'nın Geçici 21. maddesinin (B) fıkrasında yer alan hükümler ile bu hükümler uyarınca bu hükümlerin yürürlüğe girmesinin ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerçekleştirilen bazı işlemler de varılan bu sonucu doğrulamaktadır.” ifadeleri ile Anayasada özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek alanlar bakımından 104. maddenin 17. fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümleleri açısından inceleme yapılamayacağını belirterek münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının varlığının zımnen kabul edildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının bu münhasır alana girip girmeyeceği sorusu akla gelmektedir? Bu soruya Gözler³¹ Cumhurbaşkanlığı teşkilatının Anayasada sayılmadığını ifade ederek mahfuz bir alanı bulunmadığını, ihtiyari alan kapsamında olduğunu ifade etmektedir. Bize göre ise her ne kadar Anayasada bu husus açık bir şekilde belirtilmese de yeni hükümet sisteminde sert bir kuvvetler ayrılığı benimsendiği, kendi teşkilat³² kararnamesi içinde olan bakanlıkların teşkilatının bile münhasır bir alanı bulunduğu hususları birlikte değerlendirildiğinde, yeni sistemin en önemli sacayaklarından birini oluşturan yürütmenin başı konumundaki teşkilatın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği açıktır. Aksi bir yaklaşım yürütme organının yasama organı karşısında bağımsız olmadığını gösterir ki bu da yeni sistemin benimsediği sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Münhasır alan konusuna ilişkin başka bir soru ise Anayasanın 123. maddesi yürürlükte iken bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar acaba kanun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilir mi? Bu soruya cevap vermeden önce bakanlığın hangi kuruluşlardan meydana geldiğinin ve bu kuruluşların 106. maddenin son fıkrası kapsamında olup olmadığının tespit edilmesi gereklidir.

³¹ Gözler, a.g.e, s.1325.

³² Bakanlıklar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir.

Mülga 3046 sayılı Kanununun 5. maddesinde bakanlıkların, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geldiği, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 509. maddesinde ise benzer hükme yer verildiği ve ilişkili kuruluşlarında kapsamda olduğu görülmektedir. Mülga 3046 sayılı Kanununun 10. maddesinde bağlı kuruluşların bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar oldukları belirtilmektedir. Kanaatimizce tüzel kişiliği bulunmayan bağlı kuruluşların 106. madde kapsamında bakanlığın içerisinde değerlendirilmesi gerekmekte olup, bu kuruluşların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi 123. maddeye aykırılık teşkil etmeyecektir. İlgili ve ilişkili kuruluşlar her ne kadar bakanlıkları meydana getiren yapılar içinde yer alsın da ayrı birer tüzel kişilikleri vardır ve bunlar 106. madde çerçevesinde değerlendirilemezler. İlgili ve ilişkili kuruluşlar ile tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar her ne kadar 106. madde kapsamında değerlendirilmeler de 123. maddenin 3. fıkrasında kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasına cevaz verildiğinden ilgili fıkra çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmaları takdir yetkisi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

Uygulamaya bakılacak olursa; uyum kanunlarında bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile bazı ilişkili kuruluşların teşkilatları ve görevleri ilgili kanunlardan ilga edilmiş ve akabinde bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmiş olduğu, ilişkili kuruluşlardan özellikle bağımsız idari otoriteler olan üst kuruluşların ilgili piyasayı düzenlediği ve denetlediği gerekçesiyle teşkilat yapılarının ilgili kanunlarda korunmuş olduğu, bu alanlarda takdir yetkisi çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadığı gözlemlenmektedir. Ayrıca yeni hükümet sistemi yürürlüğe girdikten sonra çıkarılan kanunlarda da aynı mantıkla hareket edilerek 7183 sayılı Kanunla tüzel kişiliği haiz Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansının kurulduğu, söz konusu alanın yukarıda belirtilen ihtiyari alan kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasa değişikliği kapsamında yapılan uyum düzenlemelerinde mülga 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürütme yetkisi kapsamında değerlendirilerek ilgili kanun hükmünde

kararnamenin yürürlükten kaldırıldığı ve bu alanın 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiği ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 11, 59, 93, 124, 165, 181, 204, 220/A-1, 242, 274, 299, 330, 349, 373, 408, 438, 468, 501, 504, 532 nci maddelerinde 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine atıf yapılarak kadrolar ihdas edildiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesinin **29.11.2019 tarihinde yayınlanan 2018/73 esas sayılı kararında** “137. Anayasa’nın 123. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir./ İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmiştir. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde de “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur... 139. Adı geçen kurumlar Anayasa’nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Bu kurumlarda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden personel Anayasa’nın 128. maddesi kapsamında olduğundan bunların kadrolarına, bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin kuralların da Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.” ifadelerine yer verilmiştir. Her ne kadar ilgili karar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girmeden önceki bir konuya ilişkin olsa da Anayasa Mahkemesi kadro ihdas ve iptalinin kanunla yapılması gerektiğini 128. madde çerçevesinde belirtmiştir. Söz konusu madde halen yürürlükte olduğuna göre 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve bu kararnameye atıf yapılan hükümlerin Anayasaya aykırılığı sorusu gündeme gelmektedir.

Anayasa değişikliği neticesinde her ne kadar 123. madde de idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmü korunmuş olsa da bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yani madde 123’te yer alan genel hükme 106. maddeyle istisna getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede bakanlıkların teşkilatına ve görevlerine ilişkin esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiştir.

Anayasa değişikliği öncesi yeni bir bakanlık kurulmak istenildiği zaman kanunla bu bakanlığın teşkilatı, görevleri vb. temel öğeleri düzenlenir ve bakanlığa ait kadrolar ilgili cetvellere eklenirdi. Yeni sistemde ise bakanlık teşkilatı, görevleri vb. nin artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiği, yani yeni sistemin bir özelliği olarak Cumhurbaşkanının kendi kurumlarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Meclisten bağımsız olarak kurabilmesinin önünün açıldığı görülmektedir. Yeni sistemin bir gereği olarak kadro iptal ve ihdasında artık 106. maddesinin son fıkrası kapsamında değerlendirilmesi, genel kurala istisna getirildiğinin kabulü gerekmektedir. Aksi bir durumda bakanlık teşkilatını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile hızlı bir şekilde kurabilecek olan yürütmenin, bu kurumun personeline ilişkin kadro iptal ve ihdasını Meclisten yasa ile çıkarılmasını beklemek zorunda kalacağı ve bunun da Anayasa ile getirilen yeni sistem ile tenakuz oluşturacağı açıktır.

4.4. Yasama Yetkisinin Asliliği, Genelliği ve Devredilmezliği İlkeleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki İlişki

1982 Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin mecliste olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği ngörülmüştür. 2017 yılı Anayasa değişikliğine kadar yürütme kanunların çizmiş olduğu çerçevede hareket eder, yani türevsel bir yetki kullanırdı. Ancak Anayasa değişikliği ile sistemimize giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile doğrudan Anayasadan alınan yetki doğrultusunda belirli konuların ilk elden düzenlenmesine imkân sağlanmıştır. Bu durumun yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilemezliğine ilişkin ilkelere etkisi nasıl olmuştur?

Yasama yetkisinin asliliği ilkesi; yasama organının bir konuya ilişkin olarak doğrudan doğruya, yani arada hiç bir işleme gerek duymaksızın kanun çıkarabilmesi anlamına gelmektedir³³. Yasama organının bir konuya ilişkin kanun çıkarabilmesi için, o konunun Anayasada veya başka bir yerde düzenlenmesine gerek yoktur³⁴. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi ise; yasama organının kanunla düzenleme yapabileceği alanların konu itibarıyla sınırlandırılmamış olması,

³³ Özbudun, a.g.e., s.211.

³⁴ Özbudun, a.g.e., s.211.

yani her konuda kanunla düzenleme yapılabileceği, bu durumun yasa koyucunun takdirinde olduğu anlamına gelmektedir³⁵. Örneğin şans oyunlarının plânlanması, tertibi ve çekilişine ilişkin bir hükmün Anayasa'da yer almaması karşısında bu hususlara ilişkin kanun çıkarılması kanun koyucunun takdirindedir³⁶.

Anayasada yer alan düzenlemeler dikkate alındığında yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesinin yasamanın asliliğine bir etkisinin olmadığı, yani yasa koyucunun bir konuya ilişkin doğrudan doğruya kanun çıkarmasını engellemediği görülmektedir. Yasama yetkisinin genelliğine etkisi ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan olup olmadığı sorusuna verilecek cevaba göre değişecektir³⁷.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alanın olduğu kabul edilmezse, her konunun sınırlama olmaksızın yasa koyucu tarafından düzenlenebileceği yani Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin genelliğine bir etkisinin olmadığı ileri sürülebilir.

Bizim de benimsediğimiz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan olduğu kabul edilirse bazı alanların yasa koyucu tarafından düzenlenemeyeceği anlamına gelir ki yasa koyucu bu alanlarda artık kanun çıkaramayacaktır. Bu durum yasama yetkisinin genelliğini ortadan kaldırmamakta ancak yasama yetkisinin genelliğine istisna getirmektedir.

Acaba Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmesi anlamına mı gelmektedir? Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin mecliste olduğu ve bu yetkinin devredilemez olduğu ifade edilmektedir. Anayasa Mahkemesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine ilişkin içtihatlarında, yasama yetkisinin esasında kanun koyma yetkisi olduğu ve bu yetkinin meclis dışında bir organca kullanılmayacağı, Anayasa'nın söz konusu maddesiyle yasaklanan hususun kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi

³⁵ Özbudun, a.g.e., s.211.

³⁶ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı karar.

³⁷ Yeniay Lokman ve Yeniay Gülden (2019). "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, s.110.

verilemeyeceği anlamına gelmeyeceği, bununla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturacağı, Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı ifade edilmektedir³⁸.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlar gibi ilk elden düzenleme içerdiğinden ve bu yetkiyi doğrudan Anayasadan aldığından Meclisin yasama yetkisinin devri söz konusu değildir. Yani Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konusunda Anayasa ile yetkilendirme vardır³⁹. Acaba Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi istenen konularda genel ifadelerle yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturur mu? Bu soruya cevap verilmeden önce kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine düzenleme yapma yetkisi verilebilir mi sorusu akla gelmektedir. Yeni hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığı benimsendiği, yasama ve yürütmenin birbirinden bütünüyle bağımsız hale geldiği, yürütme organına tıpkı yasama organında olduğu gibi bazı alanlarda ilk elden düzenleme yetkisi verildiği göz önüne bulundurulduğunda kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmaya ilişkin yetki verilmesi halinin, yapılan düzenlemenin ruhuyla bağdaşmayacağı, böyle bir durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının türevsel bir yetkiye dönüştüreceği ve Anayasa'ya aykırı olacağı değerlendirilmektedir. Kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmaya yetki verilemeyeceğine göre yasama yetkisi devredilmezliğinden de bahsedilemez.

Yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilmezliği kavramlarını acaba Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yürütme içinde kullanabilir miyiz?

Tıpkı yasama yetkisinin asliliği gibi yürütme de doğrudan doğruya, yani arada hiç bir işleme gerek duymaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarabilmektedir. Ancak aynı hususu yasama yetkisinin genelliği bağlamın-

³⁸ Anayasa Mahkemesinin 26.06.2019 tarih ve E:2019/28, K:2019/57 sayılı kararı.

³⁹ Eren, a.g.e., s. 50.

da kullanamayız. Çünkü Anayasada hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği ve hangi konularda çıkarılamayacağı ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından devirden bahsedilebilir mi? Bu soruya cevap münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı bağlamında cevap verebiliriz. Yasa koyucu söz konusu alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesini istemiştir. Bu alana ilişkin düzenlemenin temel kuralları belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları daha alt bir düzenlemeye bırakılabilir. Ancak bu alanlar genel ifadelerle daha alt bir düzenleyici işleme bırakılması halinde tıpkı kanunlarda olduğu gibi hukuka aykırılık oluşturacaktır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ İLE CUMHURBAŞKANI KARARLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Anayasa değişikliği neticesinde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık Anayasadan çıkarıldığından uyum düzenlemelerinde bunların yapmış olduğu kanunların uygulanmasını gösteren türevsel nitelikteki Bakanlar Kurulu kararları, usul ve esaslar vb. düzenleyici işlemler (Yönetmelik, genelge hariç), bireysel işlemler ve yürürlükten kaldırılan Özelleştirme Yüksek Kurulu, Siber Güvenlik Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi kurulların almış olduğu kararlar Cumhurbaşkanlığı kararları adı altında uygulamaya konulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin Anayasa'da herhangi bir hüküm yer almamakla birlikte söz konusu ifade uyum düzenlemeleri çerçevesinde mevzuatımıza girmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararları bireysel veya düzenleyici işlem niteliğinde olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Bireysel işlemlere örnek olarak; atama ve seçme kararları, acele kamulaştırma kararı, kesin korunacak hassas alan ilanı kararı, riskli alanı ilanı kararı vb. işlemler, düzenleyici işlemlere örnek olarak; Çiğ Süt Desteği ve Süt Piyasasının Düzenlenmesine İlişkin Karar, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar vb. örnek olarak gösterilebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararları arasında benzer yönler olduğu gibi farklılıklarda mevcuttur. **Öncelikle iki işlem türü** de aynı makamdan yani Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanmakta ve yürür-

lûge girmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri Anayasanın vermiş olduğu asli yetki uyarınca münhasıran Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan işlemler iken, Cumhurbaşkanlığı kararlarından Anayasa gereğince münhasıran Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararları dışındaki diğer kararların Cumhurbaşkanlığının geçici olarak görevde olmadığı hastalık veya yurtdışına çıkış nedeniyle vekâleten görevde olan Cumhurbaşkanlığı yardımcısı tarafından da yürürlüğe konulabildiği görülebilmektedir⁴⁰.

İki işlem türü de bireysel ya da düzenleyici işlem niteliğinde olabilmektedir. Gözler⁴¹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri ile bireysel işlem yapılamayacağını ileri sürmekte ise de kanaatimizce mevzuatta bunu sınırlandıran bir hüküm olmadığı gibi özel nitelikte kanunlar olduğu gibi⁴² Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri de bireysel nitelikte düzenlenebilecektir. Uygulamada şimdiye kadar yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin düzenleyici işlem türünde olduğu görülmektedir.

İki işlem türü açısından birçok fark bulunmaktadır. Bunlara da kısaca değinilecek olursa; Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri doğrudan Anayasadan kaynaklanan asli bir yetkiye dayanmakta iken, Cumhurbaşkanlığı kararları ise kanunlardan veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinden alınan yetkiden yani türevsel bir yetkiden kaynaklanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri hakkında Anayasa Mahkemesinde Anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılabilir iken, Cumhurbaşkanlığı kararları hakkında idari yargıda hukuka aykırılık iddiasıyla dava açılabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin hepsinin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu iken, Cumhurbaşkanlığı kararlarının hepsinin yayımlanması zorunlu değildir. Bunlardan hangisinin yayımlanacağına Cumhurbaşkanlığı karar verir⁴³.

⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı kararları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 18. maddesinin 2. fıkrası gereği Cumhurbaşkanlığının geçici olarak görevinden ayrılması halinde vekâlet eden kişi tarafından imzalanabilmektedir. Nitekim 29.01.2020 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete’deki Cumhurbaşkanlığı kararı Cumhurbaşkanlığı yardımcısı tarafından imzalanarak yayımlandığı görülmektedir.

⁴¹ Gözler, a.g.e., 1308.

⁴² Gözler, a.g.e., s. 41.

⁴³ 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi’nin Resmi Gazete’nin içeriğini belirleyen 4. Maddesinin 1. Fıkrasının (ç) bendinde; “ç) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına Resmi Gazete’de yayımlanması uygun görülen karar ve genelgeler,” ifadesine yer verilerek Cumhurbaşkanlığına uygun görülen kararların yayımlanacağı öngörülmüştür.

6. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Söz konusu yargısal denetleme iptal ve itiraz davası şeklinde gerçekleştirilmektedir.

6.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi

6.1.1. İptal Davası

Anayasa'nın 150. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabileceği, bu davanın ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde açılacağı, bu davayı açabilme hakkının Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere ait olduğu düzenlenmiştir.

Bu düzenlemede Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili dava açma yetkisi verilmesinin, söz konusu Kararnameleri Anayasaya aykırı olduğunu düşündüğünde her zaman değiştirme ve yürürlükten kaldırma yetkisi olan bir makam için gereksiz olduğu, bu şekilde bir düzenleme yapılmış olmasının ise ilgili Anayasa değişikliğinde kanun hükmünde kararname geçen ibarelerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasada herhangi bir şekil şartı öngörülmemiş, şekil açısından denetim ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetkili makam olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı ile sınırlı olarak yapılması gerekmektedir⁴⁴.

Esas bakımından yapılacak denetimde ise Anayasa Mahkemesi iptali istenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin kuralı iki aşamalı⁴⁵ olarak ince-

⁴⁴ Atar, a.g.e., s. 252.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 - 23.01.2020 tarih ve E:2019/31, K:2020/5 - 23.01.2020 tarih ve E:2019/78, K: 2020/6 sayılı kararları.

lemektedir. İlk aşama olarak konu bakımından yetki yönünden incelemekte, 104. maddenin 17. fıkrasıyla getirilen sınırlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenecek bütün konular (OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç) için uygulanmaktadır. Söz konusu maddede dört tür sınırlamadan bahsedilmekte olup, düzenlenen kuralın öncelikle yürütme yetkisine ilişkin bir konuda mı düzenlendiği, kuralın temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kapsamında olup olmadığı, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular arasında yer alıp almadığı, yer alıyorsa düzenlenen kuralın Anayasanın açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesine izin verilen konular (üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/ son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konular(118/son)) arasında olup olmadığı ve son olarak Kanunda açıkça düzenlenen konular arasında olup olmadığı yönünden inceler. Bu aşama geçildiği zaman ikinci aşama olan kuralın içerik yönünden Anayasaya aykırılığı incelenir, bu incelemede kanunların denetiminde uygunluk ölçütü olarak esas alınan ilke ve kurallar çerçevesinde inceleme yapılır ve karara bağlanır.

6.1.2. İtiraz Davası

Anayasanın 152. maddesi ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinde Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre;

Mahkeme tarafından bakılmakta olan bir dava olmalı,

Bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olmalı,

Mahkemenin uygulanacak kuralın Anayasaya aykırı olduğu veya taraflardan birinin Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varılmalı.

Bütün bu şartlar sağlanması halinde Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden itibaren beş ay içinde kararını verir ve açıklar.

Mahkemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kurallarını genel yetki olan Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırılık veya diğer maddelerine aykırılık iddiasıyla somut norm denetimine başvurabilir⁴⁶.

Mahkeme bakılmakta olan davada hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralı hem de kanun hükmü olduğunu tespit ederse, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası gereği ilgili kanunu uygulayarak davayı sonuçlandırabileceği gibi itiraz davası yoluyla Anayasa Mahkemesine de başvuru yapabilir. Anayasa Mahkemesi ilk inceleme aşamasında aynı alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem de kanun hükümleri olduğunu tespit ederse ilgili kanunun uygulanması gerektiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin söz konusu davada uygulanmayacağına tespitine yer vererek ilk inceleme aşamasında davayı reddeder. Bu durumda ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hükümsüz olsa bile değiştirilinceye veya yürürlükten kaldırılıncaya kadar yürürlükte olmaya devam edecek olup, Mahkemelerce veya idarelerce uygulanmaya devam etme ihtimali olacaktır⁴⁷ ki bu durum hakkaniyete aykırı sonuçlar doğma ihtimaliyle karşı karşıya kalınmasına neden olabilir.

İlk inceleme aşamasından geçen ve uygulanacak hüküm olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralı esas incelemesi aşamasında sırasıyla konu bakımından yetki ve içerik yönünden incelenecektir. Bu inceleme iptal davasında anlaşıldığı şekilde yapılacaktır.

Anayasa Mahkemesi için kendisine gelişinden itibaren beş ay içerisinde kararını verir ve açıklar. Ancak bu süre içinde karar veremezse mahkeme davayı nasıl sonuçlandıracaktır? İlgili mevzuatta “yürürlükteki kanuna göre sonuçlandırır” denilmektedir. Somut norm denetimine başvuran mahkeme Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile aynı kanun hükmü olduğundan bahisle başvurursa, süre içinde Anayasa Mahkemesi karar vermezse kanun hükümleri çerçevesinde davayı sonuçlandırması gereklidir. Ancak Mahkemece Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırılık iddiası var ve ortada aynı konuda bir kanun yok ise bu hüküm nasıl uygulanacak⁴⁸? Bu durumda ilgili

⁴⁶ Azaklı, Murat (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s. 82.

⁴⁷ Azaklı, a.g.e., s. 90.

⁴⁸ Azaklı, a.g.e., s. 99.

mahkeme tıpkı kanunlarda olduğu gibi ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulayarak davayı sonuçlandırmalıdır. Kanaatimizce ilgili Anayasa değişikliğinde buradaki kanun ifadesi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklinde ya da ikisini de karşılayacak şekilde yazılabilirdi⁴⁹.

İtiraz davalarında bir diğer husus da esasa girilerek verilen ret kararı sonucu kanunlarda olan on yıllık bir süre zarfında tekrardan Anayasa Mahkemesine başvurulamama hususu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli olup olmadığıdır. İlgili Anayasa değişikliğinde 152. maddenin son fıkrasında herhangi bir değişikliğin yapılmadığı, kanunlar için söz konusu düzenlemenin mevcut olduğu görülmektedir. Anayasanın 152. maddesinin birinci fıkrasında değişiklikten önce kanun hükmünde kararname ibaresi mevcut ve son fıkrada kanun hükmünde kararnamenin sayılmadığı görülmekteydi. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi içtihatlarında kanun hükmünde kararnameler için de esastan verilen ret kararlarında kanunlarda olduğu gibi on yıllık süreyi aramıştır⁵⁰. Acaba yasa koyucu buradan hareketle mi söz konusu fıkrada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için değişiklik yapmamıştır? Bu soruya cevap ararken öncelikle on yıl başvuru yapmama yasağının getirilme amacına bakılmalıdır. Anayasa Mahkemesi bu on yıllık yasağın amacının mahkeme kararlarında istikrarın sağlanması olduğunu belirtmektedir⁵¹. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında verilen kararlarda da istikrarın sağlanması amacıyla

⁴⁹ Azaklı, a.g.e., s.99.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/122, K: 2020/14 sayılı kararı.

⁵¹ Anayasa Mahkemesinin 15.03.2017 tarih ve E:2017/85, K: 2017/64 sayılı kararında; "16. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun Anayasa'nın 152. maddesinin dördüncü fıkrasına ilişkin gerekçesinde, "İkincisi, bir hükmün iptaline ilişkin davanın reddinden sonra beş yıl geçmedikçe aynı hükmün iptalinin istenemeyeceğidir. Her ne kadar sebep birliği olmadıkça muhkem kaziyeden bahsolunamazsa da Anayasa Mahkemesi kararında davanın dayandığı gerekçe ile bağlı olmadığından Anayasa'ya aykırılığı her türlü neden yönünden araştırmak zorundadır. Bundan başka kanunların zamanla Anayasaya aykırı hale geldiği de düşünülebilir. Ancak bunun için makul bir sürenin geçmesi de şarttır. İşte bu süre beş yıl olarak takdir olunmuştur. Bunların dışında, hukukun ana ilkelerinden biri olan istikrar ilkesi de göz önüne alınmış, reddedilen bir davanın beş yıl geçmedikçe yeniden açılmayacağı kabul edilmiştir." biçiminde açıklamalara yer verilmiştir. / 17. Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından ise fıkrada bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmış, Anayasa Mahkemesinin ret kararlarından bazılarının usule ilişkin olabileceği gözetilerek, bunların hariç bırakılması amacıyla "esasına girerek" ibaresi eklenmiş, uygulamada istikrar sağlamak amacıyla "beş" yıl olan süre "on" yıla çıkarılmıştır. / 18. Bu gerekçelerden, aynı kural yönünden yeni bir başvuru yapılabilmesi için on yıllık bir süre öngörülmesiyle, işin esasına girilerek verilen ret kararının Resmî Gazete 'de yayımlanmasından sonra, o hükmün, zamanla oluşacak değerlendirme ve içtihat değişiklikleri veya başka nedenlerle Anayasa'ya aykırı hale geldiğinin ileri sürülebilmesi için aradan yeterli bir sürenin geçmesi gerektiğinin, böylece bu süre içinde, aynı yasa hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla sürekli olarak yapılacak başvuruların önlenmesinin, bir başka söyleyişle bir kuralın Anayasa'ya uygunluğunun Anayasa Mahkemesine on yıllık süre içinde ancak bir kez inceletirilebilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır." ifadeleriyle on yıllık başvuru yapmama yasağına gerekçesine yer verilmiştir.

bu şekilde bir yasağın olması gerekmez mi? Bu soruya olumlu bir yanıt vermek gereklidir ancak Anayasa Mahkemesince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında işin esasına girilerek verilen bir ret kararından sonra aynı konuyu düzenleyen bir kanun çıkarılması durumunda bu şekilde yasak olması halinde Mahkemece somut norm denetimi yoluna başvurulamama ve mahkemelerce verilen kararlarda adil ve hakkaniyete uygun sonuçlar doğuramama sorunuyla karşılaşılabilir. Kanaatimizce bu şekilde çıkabilecek sonuçlar göz önünde tutularak ve ilgili mevzuat dikkate alınarak on yıllık başvuru yapamama yasağı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli değildir.

6.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi

Anayasanın 148. maddesinde olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı düzenlenmiştir. Bu şekilde bir başvuru yapılırsa acaba ne olacaktır? Anayasa Mahkemesi OHAL döneminde çıkarılan KHK'ların iptali için yapılan başvuruları yetkisizlik nedeniyle reddetmiş olup⁵², aynı şekilde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde aynı içtihadı devam ettireceği değerlendirilmektedir.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri meclis tarafından kabul edilmesinden sonra bu kanun hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi tıpkı OHAL KHK'larında olduğu şekilde öncelikle ilgili kuralın tabi olduğu sınırlama rejimi tespit etmekte ve bu çerçevede Anayasallık denetimini gerçekleştirebilmektedir⁵³.

⁵² Anayasa Mahkemesinin 2.11.2016 tarih ve E:2016/172, 2016/165 sayılı kararında "... Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa'ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak yargısal denetim, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa'nın 6. maddesiyle bağdaşmaz." ifadelerine yer verilerek yetkisizlik kararı vermekte, bir çok kararında benzer ifadelere yer verilmektedir.

⁵³ Anayasa Mahkemesinin 24.7.2019 tarih ve E:2018/73, K:2019/65 sayılı kararı.

SONUÇ

2017 yılı Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiş ve yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenmiş, yasama ve yürütme birbirinden tamamen bağımsız biçimde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait iken yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Anayasada yürütmeye, yasama organından bağımsız ilk elden düzenleme yapma yetkisi yani Cumhurbaşkanlığı kararnamelele ile yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.

Yukarıda gerekçeleri açıklandığı üzere, Anayasada; yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine imkân veren genel yetki kuralının yanında münhasır olarak üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Buna karşılık olarak; yürütme yetkisi dışındaki konular, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerile düzenleme yapılamayacağı kuralına Anayasada yer verilmiştir.

Ayrıca uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerle ile kanunlar arasında bir "norm çatışması" sorunu ortaya çıktığında kanun hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde şekil bakımından denetim, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı ile sınırlı olarak gerçekleştirilmekte, esas bakımından denetimde ise önce konu bakımından yetki yönünden, ardından ise içerik yönünden kanunların

denetimindeki ilkeler göz önünde bulundurularak inceleme yapılmaktadır. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmaları zorunlu olup, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, üç ay içinde Mecliste görüşülür ve karara bağlanır. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Meclisin onayından sonra birer kanun olarak Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tâbi olacaktadırlar.

KAYNAKÇA

ARDIÇOĞLU, Artuk (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3.

ATAR, Yavuz (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

AZAKLI, Murat (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

EREN, Abdurrahman (2019). “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

GÖZLER, Kemal (2015). Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 19. Baskı, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2019). İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa.

ÖZBUDUN, Ergun (2019). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 19. Baskı, Ankara, s.251.

Ülgen, Özen (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, Yayın No:91.

YILDIRIM, Turan (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt:23, Sayı:2.

YENİAY Lokman ve YENİAY Gülden (2019). “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

Anayasa Mahkemesinin 15.01.1997 tarihli ve E:1997/3, K:1997/2 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 26.06.2019 tarih ve E:2019/28, K:2019/57 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 2.11.2016 tarih ve E:2016/172, 2016/165 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 24.7.2019 tarih ve E:2018/73, K:2019/65 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 15.03.2017 tarih ve E:2017/85, K: 2017/64 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/122, K: 2020/14 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K:2020/5 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/78, K: 2020/6 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 09.05.2013 tarihli ve E:2011/41, K:2013/60 sayılı kararı.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi (28.12.2016 tarihli) C.1, s.23.