

KARŞILAŞTIRMALI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE KARARNAME YETKİSİ ÜZERİNE BİR ANALİZ

(Araştırma Makalesi)

DOI: <https://doi.org/10.33717/deuhfd.1099361>

Dr. Öğr. Üyesi Semih Batur KAYA*

Öz

Yasa gücünde kararname yetkisinin bir başkanlık rejiminin politika oluşturma süreci üzerindeki etkisi nedir? Bu soruyu yanıtlamaya yönelik çabalara rağmen, literatürde kararname yetkilerinin cumhurbaşkanının yasama sürecini kontrol etmesine ne ölçüde izin verebileceği konusunda hala çok fazla belirsizlik var. Bu çalışma, bir sert güçler ayrılığı sisteminde, kararname varlığının, yöneticilerin gündem belirleyici olarak hareket etme yeteneklerini etkili bir şekilde geliştirdiğini ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda aşağıda öncelikle başkanlık sisteminin genel özellikleri ve kararname kavramı ortaya konulacaktır. Ardından, karşılaştırmalı başkanlık sistemlerinde yasa gücünde kararname yetkisinin konumu ve etkileri tespit edilmeye çalışılacaktır. Nihayet, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yer alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Anahtar Kelimeler

Başkanlık Sistemi, Erkler Ayrılığı, Yasa Gücünde Kararname Yetkisi, Latin Amerika, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

AN ANALYSIS ON DECREE AUTHORITY IN COMPARATIVE PRESIDENTIAL SYSTEMS

(Research Article)

Abstract

What effect does the power of constitutional decree have on the policy-making process of a presidential regime? Despite recent efforts to answer this

* Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, Trabzon (drsemihbatur@gmail.com) ORCID: 0000-0001-5888-1750 (Geliş Tarihi: 27.01.2022-Kabul Tarihi: 04.04.2022) Yazar, eserinin Derginize ait bilimsel etik ilkelere uygun olduğunu taahhüt eder.

question, there is still much uncertainty in the literature about the extent to which decree powers can allow the president to control the legislative process. This study reveals that in a strict separation of powers system, the presence of decree effectively improves the ability of administrators to act as agenda-setter. In this direction, first of all, the general characteristics of the presidential system and the concept of decree will be revealed. Then, the position and effects of the legislative power in the comparative presidential systems will be tried to be determined. Finally, the Presidential Decree in the Presidential Government System will be evaluated.

Keywords

Presidential System, Separation of Powers, Statutory Decree, Latin America, Presidential Decree

GİRİŞ

Parlamente sistemlerinde yürütme, yasama organının iç yasama sürecine derinden dahil olur. Genel olarak bakanlık ve yasama görevlerinde aynı anda bulunmaya izin verilir. Öyle olmasa bile, bakanlar genellikle yasama meclisinde kişisel olarak görünürler, tartışmalara katılırlar ve soruları yanıtlarlar. Bakanlar ayrıca, genel olarak, meclisin yasama gündemini belirleme konusunda üstün yeteneklere sahiptir. Örneğin Birleşik Krallık'ta, yalnızca bakanlar vergi artışı önerebilir ve kabine, güvenoyu ve giyotin prosedürü gibi yetkilerle yasama gündemine hakimdir.

Bu iki faktör -yürütmenin meclisin yasama sürecine katılımı ve yürütme organı üzerindeki gücü- birlikte, yasama sürecinde yürütmenin bütünlüşme derecesi olarak adlandıracağımız şeyi gösterir. Bu bakımdan aşağıda ABD, Latin Amerika ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini örneğini kararname yetkisi çerçevesinde karşılaştırarak her birini sırayla tartışacağız.

Son zamanlardaki birçok kararname örneğinin -özellikle seçilmiş başkanların bulunduğu sistemlerde- yasama yetkilerinin gasp edilmesine neden olduğuna dair geleneksel görüşle temel itibarıyla hemfikiriz. Ne var ki bu, karşılaştırmalı olarak doğru olmaktan çok uzaktır ve gasp argümanının sıklıkla abartıldığı söylenmiştir. Genel olarak kabul edilenden daha sık olarak, doktrinde yasama kararlarının yasama çoğunlukları tarafından tolere edildiğini -hatta tercih edildiğini- söyleyebiliriz¹. Bu, yürütme kararlarını mutlaka "iyi" bir şey yapmaz, ancak dikkatimizi gasp üzerine kurulu bir kararname yorumundan uzaklaştırmalı ve bir yürütme organının neden kararnameyi tercih edebileceği sorusuna yönlendirmelidir. Ayrıca, kararname-leri gözlemlerken ve yasama yürütme ilişkileri üzerindeki etkilerini yorumlarken kritik olan üç genel faktör görmekteyiz²: Birincisi, yasa koyucular arasındaki pazarlık sorunlarının ciddiyeti; ikincisi, yasama çoğunluklarının, kararname yetkisine sahip yöneticilere vekâlet kayıplarına maruz kalmayı ne ölçüde bekleyebilecekleri; üçüncüsü, yürütmenin anayasayı yazma ve değiştirme sürecini ne ölçüde kontrol ettiğidir.

Yasa gücünde kararname yetkisinin bir başkanlık rejiminin politika oluşturma süreci üzerindeki etkisi nedir? Bu soruyu yanıtlamaya yönelik çabalara rağmen, literatürde kararname yetkilerinin cumhurbaşkanının yasama

¹ Carey, John M./Shugart, Matthew Soberg: "Calling out the Tanks or Filling out the Forms", içinde Executive Decree Authority, Ed. John M. Carey ve Matthew S. Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 1-33, s. 2.

² Özellikle bkz. Carey/Shugart, s. 2 vd.

sürecini kontrol etmesine ne ölçüde izin verebileceği konusunda hala çok fazla belirsizlik var. Bu çalışma, bir sert güçler ayrılığı sisteminde, kararname varlığının, yöneticilerin gündem belirleyici olarak hareket etme yeteneklerini etkili bir şekilde geliştirdiğini ortaya koymaktadır.

Bu doğrultuda aşağıda öncelikle başkanlık sisteminin genel özellikleri ve kararname kavramı ortaya konulacaktır. Ardından, karşılaştırmalı başkanlık sistemlerinde yasa gücünde kararname yetkisinin konumu ve etkileri tespit edilmeye çalışılacaktır. Nihayet, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yer alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sisteminin tanımı en saf şekliyle ABD hükümet sistemi üzerinden yapılabilir³. Buna göre başkanlık sisteminde yürütme monist yapıdadır, yani tek kişiden oluşur. Yasama ve yürütme kuvvetleri arasında sert erkler ayrılığı ilkesi bulunur. Başkanlık sisteminde kural olarak başkan, parlamentoya karşı siyaseten sorumluluğa sahip bulunmamaktadır. Gerçekten de, *impeachment* usulü dışında başkan görevden alınmamaktadır. Böyle olmakla birlikte başkan da parlamentoyu fesih yetkisini haiz değildir. Böyle olunca, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları gerek birbirlerinin oluşumunda gerek birbirlerinin sona ermesinde söz sahibi olmamaktadırlar.

Başkanlık sisteminde yasama yetkisi sabit bir süre için doğrudan seçilmiş parlamentoya ait iken, yürütme yetkisi ise doğrudan ya da benzeri bir usulle halk tarafından sabit bir süre için seçilen başkana aittir. Yürütme organının somutlaştığı konunun yegâne sahibi başkandır. Gerçi başkanın hiyerarşisi altında ona yardımcı olan bakanlar mevcuttur; ancak bunlar Senatunun onayıyla başkan tarafından atanır ve görevden alınır⁴. Dolayısıyla

³ **Cheibub**, Jose Antonio/**Elkins**, Zachary Elkins/**Ginsburg**, Tom: "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review*, C. 89, 2011, 1707-1739, s. 1707.

⁴ Başkanlık sistemlerinde, anayasalar ve/veya özel yasalar, tipik olarak, hükümetin yürütme organını, kabine departmanları veya bakanlıklar tarafından desteklenen bir başkanın başkanlığında, politika alanlarına göre işlevsel olarak farklılaştırılmış ve başkana kendi alanlarında tavsiye vermekle görevli olarak özetler. Ancak, kabinelerin yanı sıra, başkanlara, doğrudan denetimi altında çalışan, departman sorumluluğu olmayan daha yakın bir danışmanlar grubu da yardım eder. Bu danışmanlar cumhurbaşkanının ofisini veya başkanlık merkezini oluşturur.

bakanlar, ya da diğer adlarıyla sekreterler parlamentonun içinden çıkmaz ve parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değillerdir. Bakanlar da *impeachment* dışında parlamento tarafından görevden alınamazlar. Şu halde başkan ve bakanlar, parlamentoya yasa tasarısı sunamaz ve kural olarak parlamento çalışmalarına katılamazlar.

Tüm bu veriler ekseninde Esen'in de belirttiği gibi⁵ başkanlık sistemi, yasama ve yürütme erkleri arasındaki erklerin sert ayrılığı ve fren-denge ilkesine dayanmaktadır. Her iki erk de, birbirlerini frenleyen ve dengeleyen yetkilere sahiptir. Böylece, erklerin birbirlerinin aşırılığını törpüleyen araçları söz konusu olmaktadır. Örneğin, başkan önemli federal görevlileri atar; Senato bu atamaları onaylar. Kongrenin kabul ettiği yasa, başkan tarafından veto edilebilmektedir. Bu hususlar, aynı zamanda etkin ve bağımsız bir yargı erkini de gerektirmektedir.

Öte yandan, başkanlık sistemi sert erkler ayrılığı ilkesine dayanır. Fakat bununla birlikte sistem, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında işbirliğini de gerekli kılmaktadır⁶. Bu bakımdan ABD başkanlık sisteminin üç temel özelliğini belirtmek gerekir⁷. İlk olarak, ABD'de iki partili sistem hakimdir. İkincisi, siyasal yaşama egemen olan iki parti arasında derinden bir ideolojik farklılaşma bulunmaz. Böyle olunca, iki parti arasından kutuplaşma pek görülmez, aksine kutuplaşmayı engelleyen geçişkenlik görülür. Üçüncü olarak, parti disiplinin olmamasından söz edilebilir⁸. Bu noktada partilerin, Kongrede üyelerini bağlayıcı grup kararı alamadığından söz edilebilir. Bu özellikler, başkan ile Kongre çoğunluğunun aynı çizgideki siyasal partilerden

⁵ Esen, Selin: "Başkanlık Rejimi Nedir?", içinde Türkiye'nin Anayasa Gündemi, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2016, 84-88, s. 85.

⁶ Başkanlık sistemlerinde, önemli anayasal yetkilere sahip bir yürütme, genel olarak kabinenin bileşimi ve yönetimin tam kontrolünü içerir - belirli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilir ve parlamentonun güven oylamasından bağımsızdır. O sadece yürütme gücünün sahibi değil, aynı zamanda sembolik devlet başkanıdır ve seçimler arasında ancak sert bir suçlama aracılığıyla görevden alınabilir. Uygulamada, Amerika Birleşik Devletleri tarihinin gösterdiği gibi, başkanlık sistemleri az ya da çok yasama organının işbirliğine bağlı olabilir; bu tür sistemlerde yürütme ve yasama gücü arasındaki denge bu nedenle önemli ölçüde değişebilir. Bkz. Linz, Juan J.: "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, C. 1, S. 1, 1990, 51-69, s. 52. Linz bu çalışmada başkanlık sisteminin tehlikelerini etraflıca ele almaktadır. Buna yönelik eleştirel bir çalışma için bkz. Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew: "Juan Linz: Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", Kellogg Institute Working Paper, July 1993, s. 1-26.

⁷ Esen, Başkanlık Rejimi, s. 85-86.

⁸ Elgie, Robert: "Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism: Bringing PArties Back In", Government and Opposition, C. 46, S. 3, 2011, 392-409, s. 393.

gelmediği durumlarda başkanın Kongre’de her konu için değişik birliklikler inşa ederek arzu ettiği düzenlemeleri kanunlaştırmasını sağlar. Ne var ki, başkan ile Kongre çoğunluğu arasında ittifak teşkil edilmemesi halinde sistem kilitlenir.

Başkanlık sistemi ABD’nin yanı sıra Latin Amerika (ki biz bu çalışmada ABD sistemi ile birlikte yalnızca burayı ele alacağız) ve bazı Afrika ülkelerinde de benimsenen bir hükümet modelidir. Fakat iktisadi, sosyolojik, tarihsel kimi farklılıklar sistemin bu ülkelerde değişik bir biçimde işlemesine neden olmuştur. Tüm bunlar, Latin Amerika’daki başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasındaki olması gereken fren-dengeyi bozmuştur. Burada, ABD’nin aksine etkin ve bağımsız bir yargının bulunmaması da bunda önemli rol oynamıştır. Bu yüzden, Latin Amerika başkanlık sistemleri fren-denge sistemi olmaktan ziyade, geniş yetkilerle donatılmış bir başkan, yargının etkin olmadığı ve parlamentonun zayıf kaldığı sistemler olarak tanımlanabilmektedir.

Ayrıca, Latin Amerika’da farklı ve katı ideolojilere sahip pek çok siyasal parti bulunmaktadır. Burada parti disiplini sert olmakta ve çoğunlukla nispi seçim sistemi uygulanmaktadır. Başkanla parlamentonun seçimle eşgüdümü yakalaması, hükümet etme krizini genel anlamda siyasal bir krize dönüştürmektedir⁹. Burada belirme ihtimali güçlü olan krizi çözmek adına pek çok Latin Amerika ülkesi başkana parlamentoyu fesih, geniş bir şekilde tasarlanan kanun hükmünde kararname ihdas etme, geniş olağanüstü hal, parlamentoya yasa tasarısı sunma, halkoylaması gibi saf başkanlık sisteminde sapan yetkiler vermiştir. Tüm bunlar da fren-denge sistemini bozmuş, yürütmenin üstünlüğüne sebep olmuştur.

Cheibub ve arkadaşlarının belirttiği gibi¹⁰, Latin Amerika’daki yürütme-yasama ilişkilerinin mimarisini incelediğimizde, anayasal hükümlerin dağılımını tahmin etmede bölgenin hükümet türü kadar önemli olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Latin Amerika başkanlık sistemi, ABD arketipiyle pek çok özelliği paylaşırken, büyük ölçüde kendine özgüdür. Latin Amerika çeşitliliğini ayırt eden şey, yürütme-yasama yetkileri olarak özetleyebileceğimiz güçlerin yüksek bir farklılaşmasıdır. Spesifik olarak, Latin Amerika anayasaları benzersiz bir şekilde başkanları kanun hükmünde kararname

⁹ Nitekim Fransız siyasetinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında derin anlaşmazlıklar hatta kimi zaman krizlere işaret eden kohabitasyon dönemleri bu tür bir durumun sonucu olabilmektedir. Bu bakımdan ayrıca bkz. **Ertaş**, Türker: Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 11.

¹⁰ **Cheibub/Elkins/Ginsburg**, s. 1709.

çıkarma, yasama önerileri başlatma ve acil durumlarda yetkileri kullanma konusunda yetkilendirmeye meyillidir. Bu yetkilerin hiçbiri başkanlık sisteminin klişesi değildir; gerçekten de bazılarının parlamentarizmin seçmeli nitelikleri olduğu düşünülmektedir. Yine de, siyasi istikrar ve demokrasinin kalitesi için potansiyel olarak önemli sonuçları olan inkar edilemez derecede önemli güçlerdir. Gerçekten de, başkanlık ve parlamenter anayasaları birbirinden ayıran yürütme seçimi özellikleri kadar yürütmenin yasa yapma yetkisi boyutunun da önemli olduğu söylenebilir.

İşte biz, bu çalışmada yürütmenin yasa yapma yetkisi üzerinde duracağız.

B. Kararname Yetkisi

Bu çalışmada biz, devlet başkanlarının kararname yetkisini ele almaktayız. Fakat, burada devlet başkanlarının düzenleyici idari işlemlerini dışarıda tutmaktayız. Böyle olmakla, konumuz devlet başkanlarının düzenleyici ve yasama işlevini haiz düzenlemeleri, bir diğer söylemle kararnamelerdir.

Karşılaştırmalı anayasalar incelendiğinde, devlet başkanlarının bu tür düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkileri *decree*, *decreto*, *dekret*, *ordonnance*, *verordnung*, *decretismo* gibi şekillerde adlandırılmaktadır. Ne var ki, terimler bu halleriyle muğlak ve pek çok anlama işaret edebilmektedir¹¹. Çünkü, devlet başkanının bu biçimde adlandırılan kararnameleri düzenleyici idari işlemler ve bireysel işlemler için de kullanılabilir. Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi, biz yasama işlevini haiz kararname yetkisini konu almaktayız.

Bu bakımdan kararnameleri düzenleyici idari işlemlerden ayıran esas husus, kararnamelerin yasama işlevine sahip olmasıdır¹². Hemen belirtelim ki, düzenleyici idari işlemlerin ihdas edilmesindeki temel gaye yasaların uygulanmasını sağlamaktır¹³. İdari düzenleyici işlemler (regulations), normlar hiyerarşisinde kanunlardan ve kararnamelerden altta bulunan türev ya da ikincil mahiyeti haiz işlemlerdir. Asli/ilk el düzenleme yetkisini havi kararnameler, “doğrudan anayasadan” alınan yetkiyle ya da yasama organı tara-

¹¹ **Jellinek**, Georg: *Gesetz und Verordnung: Staatsrechtliche Untersuchungen auf Rechtsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg 1887, s. 366.

¹² **Eren**, Abdurrahman: “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, 2019, 1-72, s. 16.

¹³ **Yıldırım**, Turan: “İdari İşlemler”, içinde *İdare Hukuku*, Ed. Turan Yıldırım, On İki Levha Yayınları, 7. Baskı, İstanbul 2018, 291-408, s. 341.

fından “yetki kanunu” çerçevesinde yürütmeye verilen yetki kapsamında ihdas edilir¹⁴.

Söz konusu tespitlerden sonra idari düzenleyici işlemlerin haricinde kalan ve yürütme organınca ihdas edilen kararnamelerle ilgili doktrindeki tanımlamalara geçebiliriz. Buna göre “kararname yasa (decree law)” mahiyetindeki kararnameler, yasama organının yetkisine dahil olan konularda yürütme organının genel ve bağlayıcı olan işlemlerine işaret etmektedir¹⁵. Shugart ve Carey’e göre ise, başkanın belirli konularda çıkarttığı ve parlamento tarafından farklı bir düzenleme yapılmadıkça kanun hükmünde olan kararnameler ile parlamentonun çıkardığı yetki yasasına dayalı olarak çıkarılan kararnameler olarak ikiye ayırıp bir tanımlama yapma gerekir¹⁶. Doktrinde Eren ise, yürütmenin yasama işlevi olan genel düzenleyici işlemleri şeklinde kararnameleri tanımlamaktadır¹⁷. Bu tanımlardan yola çıkan Aslan ise kararname yetkisini “*devlet başkanlarına tanınan kararname yetkisi, anayasaların açıkça verdiği yetkiye dayalı olarak yahut açıkça yasaklamadığı alanlarda, başkanın tek başına ya da oluşumunda aktif olarak yer almak suretiyle diğer aktörlerle, kanun hükmünde yahut kanun hükmünde olduğu açıkça belirtilmese dahi normlar hiyerarşisinde düzenleyici idari işlemlerin üstünde yer alan ve var olan kanunların uygulanmasını sağlamaktan ziyade, kanunlarla düzenlenmeyen alanları düzenleme amacı güden soyut, genel nitelikte düzenlemeler yapılabilmesi*”¹⁸ şeklinde tanımlamaktadır.

Bu tanımlamalardan açıkça şu sonuç çıkmaktadır: a. Kararname yetkisi anayasalarda açıkça tanınabilmektedir. b. Kararname anayasaların açıkça yasaklamadığı alanlarda çıkarılabilmektedir. c. Kararnameyi devlet başkanı bir başına ya da oluşumunda aktif olarak yer almak suretiyle diğer aktörlerle ihdas edebilmektedir. d. Kararnameler kanun hükmünde olabilmektedir ya da kanun hükmünde olduğu belirtilmese dahi kanunlarla düzenlenmeyen alanları ilk elden düzenleme amacı gütmektedir. e. Nihai olarak kararnameler soyut, genel nitelikteki düzenlemelerdir.

¹⁴ Eren, Anayasa Mahkemesinin, s. 16.

¹⁵ Irizarry, J./Puente, Y.: “Nature and Powers of a De Facto Government in Latin America”, Tulane Law Review, C. 30, 1995, 15-72, s. 55.

¹⁶ Shugart, Matthew S./Carey, John M.: Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 140.

¹⁷ Eren, Abdurrahman: Anayasa Hukuku Ders Notları, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2018, s. 524.

¹⁸ Aslan, Volkan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, 2019, 139-161, s. 141.

Görüldüğü gibi kararnameler maddi bakımdan yasama, şekli bakımdan yürütme işlemidir. Kararnameler yürürlükteki kanunları değiştirebilmekte veya kanunla düzenlenmemiş alanları ilk elden düzenlemek suretiyle yasama işlevini yerine getirmekte ve böylece yasama-yürütme organları ile faaliyetleri arasında yoğun bir etkileşime sebep olmaktadır. Gerçekten de, kararname yetkisi böylelikle yasama ve yürütme için biçilen klasik rolü de değişime uğratmaktadır¹⁹. Görüldüğü gibi kararname yetkisi, devlet başkanına yeni bir statüko oluşturması yahut bu tür bir girişimde bulunmasına olanak tanıyan bir yetki olması hasebiyle proaktif bir yetki mahiyetindedir²⁰.

Kararnameyi, meclisin eylemi yerine yürütmenin hukuk ihdas etme yetkisi olarak tanımlıyoruz. Bu nedenle, kararname, meclis tarafından belirlenen kanunun idaresini düzenleyen icra eylemlerini ifade etmez. Öte yandan, yürütme politikası girişimleri, önceden yasama eylemi olmadan bir tür girişim mahiyetinde oldukları için, nihayetinde meclis tarafından onaylanmayı gerektirse bile kararname olarak kabul edilir. Görünüşte basit olan kararname tanımımız bile önemli ampirik karmaşıklık kapsar. Özellikle iki bileşeninde değişim gözlemliyoruz²¹:

- a. Yürütme tekliflerinin politika olarak derhal yürürlüğe girmesi
- b. Yürütme tekliflerinin yasama eylemi olmaksızın daimi yasa haline gelmesi

Esasında bu her iki bileşen, başkanların kararname yetkisine ilişkin yasa oluşturma iradesini somutlaştırmaktadır. Kararnamenin çifte işlevi olarak da belirtebileceğimiz bu bileşenler yasama iradesinin çerçevelediği biçimde ihdas edilen kararname kavramından da farklılaşmaktadır. Bununla birlikte hemen belirtelim ki, parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi başkanlık sisteminde de, yürütmenin politika oluşturma faaliyetinin büyük kısmı, baş yönetici tarafından değil, kabine departmanları veya diğer yürütme organları tarafından üretilir²². Başkanlık sistemlerinde, bu departmanlar ve kurumlar tarafından yasama teklifleri, kararnameler, yürütme emirleri

¹⁹ Aynı yönde bkz. **Aslan**, Volkan: Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Kararname Yetkisi, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2020, s. 24.

²⁰ **Shugart**, Matthew S./**Mainwaring**, Scott: “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Ed. Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, Cambridge University Press, United States of America 1997, 12-54, s. 4.

²¹ **Carey/Shugart**, Calling Out, s. 9-10.

²² **Bonvecchi**, Alejandro/**Scartascini**, Carlos: The Presidency and the Executive Branch in Latin America, Inter American Development Bank, December 2011, s. 31.

ve düzenleyici direktiflerin üretim sürecini koordine etmek için, üst düzey yöneticiler genellikle bu politikayı gözden geçirme ve hangilerinin meclise gönderileceğine karar verme yetkisini kendilerine saklı tutarlar.

II. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KARARNAME YETKİSİNİN KONUMU

A. Amerika Birleşik Devletlerinde Kararname Yetkisi

1787 ABD Anayasası yukarıda vurguladığımız üzere erklerin sert ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Bu yüzden Anayasa, yürütme organına kanuna dayanmayan asli düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkisi hususunda cömert davranmamaktadır. Nitekim Anayasasının metninde, diğer Latin Amerika’da başkanlık sistemine sahip ülkelerinin aksine, asli düzenleyici işlem yapma yetkisi ya da bir diğer söylemle “anayasal kararname yetkisi (constitutional decree authority)”²³ bulunmamaktadır.

Böyle olmakla birlikte, 1787 Anayasasının II. maddesinin 3. bölümü gereğince, başkanın yetki ve görevlerinden birisi “kanunların sadakatle yerine getirilmesini gözetmek” olmaktadır²⁴. İşte başkan, gerek kanunların sadakatle uygulanması gerek başka anayasal görevlerinin yerine getirilmesi doğrultusunda düzenleyici işlemler ihdas edebilmektedir²⁵. İşin ilginç yanı ve fakat erklerin sert ayrılığı gereği olmasına rağmen, ihdas edilen başkanlık emirlerinin (executive orders) Kongre tarafından denetlenmemesidir²⁶. Yürütmenin yönetsel bağımsızlığının bir göstergesi olan bu husus, yargısal denetimle dengelenmiştir. Gerçekten de, başkanın düzenleyici işlemleri pekala yargısal denetim altındadır.

Şu halde, ABD başkanlık sisteminde başkanın kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem gerçekleştirme gücü yoktur. Yani başkan, yalnızca kanunların sadakatle uygulanması bağlamında düzenleyici işlem

²³ **Sala**, Brian R.: “In Search of the Administrative President: Presidential Decree Powers and Policy Implementation in the United States”, içinde Executive Decree Authority, Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 254-274, s. 257.

²⁴ Başkanın yasaların sadakatle uygulandığını görme yetkisi, yürütme organı bürokratlarının eylemleri üzerinde önemli, proaktif bir anayasal yetki olarak yorumlanabilir ve sıklıkla yorumlanır. Bu yetki, hem araçlara mevzuatın nasıl uygulanmasını istediklerine ilişkin talimatları (ex ante etkiler) hem de bu araçları davranışlarından dolayı ödüllendirmek ve cezalandırmak için eylemleri içerir.

²⁵ **Sajo**, Andras: Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest 1999, s. 164 -165.

²⁶ **Sajo**, s. 165.

gücünü haiz olabilir. Buradan şu sonuç çıkarılabilir: Başkan, Kongre tarafından düzenlenmeyen ya da bir kanunla başkana açıkça yetki verilmeyen bir konuda başkanlık emri ihdas edemez. Şu var ki, başkan sert erkler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak “yürütme yetkisi”ne giren alanlarda düzenleyici işlem yapabilmektedir²⁷. Ancak her hâlükârda, Amerikan anayasal sisteminde kural koyma yetkisinin (rule making authority) yegane sahibi Kongre’dir²⁸. Böyle olunca, ABD anayasal düzeninde Kongre asli nitelikte kural ihdas etme yetkisini haiz olmak suretiyle adeta bir başına politika belirlemektedir.

Özetle, ABD başkanları, partileri Temsilciler Meclisi ve Senato’da büyük çoğunluğa sahip olduğunda veya iki yasama meclisinin parti kontrolü tamamen bozulduğunda, nispeten rakipsiz mahiyeti haiz kararname benzeri yetkiler kullanabilirler. Ancak bu koşullar, başkanın kararname yetkilerini nasıl alabileceği sorusunu gündeme getiriyor.

Yasama organları, Carey ve Shugart tarafından belirtilen üç önemli nedenden herhangi biri için yürütme kararnamelerine pekala tolerans gösterebilir²⁹. Birincisi, başkanlar hedefleri yasama organı tarafından engellendiğinde sistemi anayasa değişikliğine kolayca götürebilirlerse, yasa koyucu muhalefeti caydırabilirler. İkincisi, başkanın hedefleri yasa koyucuların büyük çoğunluğunun hedeflerine çok benziyorsa, eylemleri çoğunluğun kendisi için seçeceği eylemleri yansıtmaya eğiliminde olacaktır. Üçüncüsü, eğer yasa koyucuların birbirinden çok farklı çıkarları varsa, o kadar yasama kilitlenmesinden muzdarip olabilirler ki, hiçbir eylemde bulunmamak yerine başkanlık inisiyatiflerini tercih edebilirler.

Yukarıda da vurguladığımız gibi, Amerikan anayasal düzeninde başkan anayasal kararname yetkisinden mahrumdur. Fakat Kongre, kendi yetki alanına dahil kimi hususlarda düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkisini düzenli bir şekilde başkana devredebilmektedir. Şu halde Kongre’nin belir-

²⁷ Amerikan bürokratları da, yasanın sınırları içinde devredilmiş kural koyma yetkilerine sahiptir. Bu tür kural koyma yetkisi, geniş politika oluşturma takdir yetkisi anlamına gelebilir. Ancak, bu bürokratlar cumhurbaşkanlığı gözetimine ve yaptırımlarına tabidir. Bu nedenle, bürokratların cumhurbaşkanının hangi eylemleri muhtemelen cezalandıracağını öğrenmesi gerekiyor. Ayrıca, hem başkan hem de Kongre, bürokrasiye yasama niyeti hakkında sinyaller gönderir. Başkanlar, bürokratların niyet ve bu niyetin yerine getirilmemesinin sonuçları hakkındaki inançlarını şekillendirmek için icra emirleri ve "başkanlık imza beyannameleri" yayınlar.

²⁸ **Baranger**, Denis/**Murray**, Christina: “Systems of Government”, Routledge Handbook of Constitutional Law, Ed. Mark Tushnet, Thomas Fleiner ve Cheryl Saunders, London and New York 2013, s. 79.

²⁹ Aktaran **Sala**, s. 256.

lediği alanlarda başkan, devredilmiş kararname yetkisine (delegated decree authority) sahiptir. Şüphesiz bu yetki türü anayasal kararname yetkisinden farklı olup, yasama erki tarafından ihdas edilen bir yetki kanununun çizdiği çerçeve dahilinde kalmakta ve ikincil mahiyette düzenleme yapma yetkisine işaret etmektedir.

Öte yandan, Kongre'nin başkana ve federal kurumlara yetki kanunlarıyla çizdiği sınırlara ilişkin Amerikan Yüksek Mahkemesi tarafından "The Nondelegation Principle (devredilmezlik ilkesi)" içtihadı geliştirilmiştir. Bu ilkeye göre, yürütme organına Kongre tarafından devredilen düzenleyici işlem gerçekleştirme gücü açık ve anlaşılır ölçütlerin (intelligible principles) varlığına bağlıdır³⁰. Aksi takdirde, yani yürütmeye tanınan takdir yetkisinin sınırlarını çizen bu ilkeler olmadan Kongre'nin politika belirleme yetkisini yürütme organına bırakması anayasaya aykırı olur. Ne var ki devredilmezlik ilkesi, Federal Yüksek Mahkeme tarafından 1930'lardan beri uygulama alanı bulmamıştır³¹. Başka bir ifadeyle, Federal Yüksek Mahkeme bu süreçte yasama yetkisinin devri mahiyetindeki bütün kanunları, yetki devrinin kapsamının genişliğini sorgulamaksızın onamıştır³².

B. Latin Amerika Başkanlık Sistemlerinde Kararname Yetkisi

Latin Amerika anayasaları, başkanlık sisteminin farklı bir türünü temsil ettiği ölçüde, ayırım, cumhurbaşkanına verdikleri güçlü yasama gücünde kendini gösterir. Kanun yapma yetkisi ile burada olağanüstü hal, kararname, anayasa değişikliği ve yasama başlatma yetkilerini kastediyoruz³³.

Gerçekten de, Latin Amerika ülke anayasaları yasa gücünde işlem yapma yetkisini başkanlara vermede en cömert davranan anayasalar mahiyetindedir. Öyle ki, bu tür kararname yetkileri başkanlara verdikleri yasa yapma gücü ve derecesi farklılaşmakla birlikte Latin Amerika ülke anayasalarının ayırıcı yönünü oluşturmaktadır.

Cheibub, ver arkadaşlarının yaptıkları bir çalışmada belirttikleri gibi³⁴, olağanüstü hal yetkilerinde olduğu gibi, kanun hükmünde kararname düzenlemesinin bazı nitelikleri özellikle Latin Amerika başkanlık modelini karak-

³⁰ **Martinez**, Jenny S.: "Horizontal Structuring", The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 563.

³¹ **Martinez**, s. 563.

³² **Chemerinsky**, Erwin: Constitutional Law - Principles and Policies, Aspen Law & Business, 3. Baskı, New York ve Gaithersburg 2006, s. 328.

³³ **Cheibub/Elkins/Ginsburg**, s. 1720.

³⁴ **Cheibub/Elkins/Ginsburg**, s. 125.

terize etmektedir. Birincisi, kararname yetkisine sahip anayasalar Latin Amerika başkanlık anayasalarında Latin Amerika dışındaki başkanlık anayasalarına göre daha sık görülmektedir. Latin Amerika dışındaki başkanlık anayasalarının neredeyse yarısı, yürütme kararname yayımlandığı anda hemen geçerli kılarken, Latin Amerika başkanlık anayasalarının yalnızca küçük bir kısmı (%5,7) aynı şeyi yapmaktadır. Ancak, belirtilmeden geçmemek gerekir ki, (Latin Amerika anayasalarının %42,7'si gibi), Latin Amerika başkanlık anayasalarının %46,8'i kararnamenin yürürlüğe girmesinden önce onaylayan organın eylemini gerektirir. Bu, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin rutinleştirilmesi anlamına gelmektedir; ancak bu resmi kısıtlamaların gerçekte ne ölçüde başkanların tercih ettikleri politikaları izlemesini engellemeye hizmet ettiğini bilmemekteyiz. Son olarak, Latin Amerika başkanlık anayasalarının kararnamenin geçerliliği konusunu belirsiz bırakması (Latin Amerika dışındaki başkanlık anayasalarının %44,0'ına kıyasla %87,9) ve kararname yayılandıktan sonra ne olacağı konusunda sessiz kalması çok daha olasıdır. Kararnamenin statükoyu değiştirdiği ve anayasanın statükonun geri getirilip getirilemeyeceği konusunda sessiz kaldığı ölçüde, bu düzenleme eksikliğini yürütmeyi destekleme eğiliminde olduğunu ortaya koyabiliriz.

Bununla birlikte, burada iki tip kararnameden söz edilebilir. İlk tipte yer alan kararnameler, yasama organının bir yasa ile düzenleme yetkisini vermesi ile gerçekleştirilebilmektedir. Esasında bu tipteki kararnameler daha ziyade idari düzenleyici işlem kategorisinde yer almaktadır³⁵. Ancak bu Latin Amerika'da sıkça görülen bir durum değildir. Yani çok az ülkede bu şekildeki yetki yasaları ile yasaları değiştirme ve yasa gücünde işlem yapma yetkisi yürütme organına bırakılmaktadır³⁶. Ne var ki, yasama organı tarafından yetki devriyle yapılan yürütme kararnameleri her zaman için anayasal sınırlar dahilinde kalmayabilmektedir. Örnek vermek gerekirse, Anayasayı zorlayarak, yasa gücünde işlem yapacak şekilde çerçevesi çizilmeden, oldukça geniş devredilmiş yetki olgusuna Arjantin örnek olarak verilebilir. Arjantin Anayasasının 76. maddesi, kamusal kriz hallerinde ve idari konularda çerçevesi çizilerek, Kongre tarafından, kararname yapma yetkisinin bir yasa ile verilebilmesine izin vermektedir. Bu kararnameler yasa gücündedir ve Arjantin Yüksek Mahkemesi bu yetkiyi onaylamıştır³⁷.

³⁵ Carey/Shugart, *Calling Out*, s. 12.

³⁶ Carey/Shugart, *Calling Out*, s. 12-13.

³⁷ Ayrıntılar için bkz. Rose-Ackerman, S./Desireto, D. A./Violosin, N.: "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Check and Balances in Argentina and

İkinci tipte yer alan kararname, Boyunsuz'un belirttiği üzere³⁸, anayasa ile kriz zamanlarında belli bir süre için başkanlara verilen, kriz nedenini ortadan kaldırmaya yönelik olağanüstü yetkilerin bir parçası olarak düşünülmüş işlemlerdir. Pek çok Latin Amerika ülkesinde doğrudan anayasa tarafından başkanlara verilen, geniş anlamda kriz ve gereklilik kararname şeklindeki düzenlemelerdir. Herhangi bir olağanüstü hal dönem ilanı gerekmeden, başkanın takdirine göre kullanılmaktadırlar. Bununla beraber olağanüstü dönem ilanı yasama organı tarafından yapıldığında, başkanlara bu krizi çözmek için gereken finansal kaynakları kullanma dahil tüm tedbirleri alma yetkisi de devredilmektedir³⁹. Kriz kararname bakımından ilginç bir durum olarak Şili örnek verilebilir. Başkanlar Anayasaya göre olağanüstü hal, seferberlik, acil durum ilan edebilirler ve bu hallerde de oldukça geniş alanlarda kriz kararname yapabilirler (Anayasa m. 32). Öte yandan koalisyonlu başkanlık sistemi, olağan hallerde olduğu gibi olağanüstü hallerde de bu yetkileri gereksiz hale getirmiştir. Var olan yetkilerin kullanılmasını gereksiz kılan başarılı başkanlık koalisyonları ile Şili, demokrasi seviyesini Pinochet günlerini çok geride bırakacak ileri seviyeye taşımış gözükmektedir⁴⁰.

Ne var ki, Latin Amerika anayasal tarihinde Şili örneğinin aksine daha sık rastlanmaktadır. Genellikle başkanlar anayasaya uygunluğu tartışmalı kararnamele anılmaktadırlar. Buna ilişkin bilinen en aşırılaşmış örneklerden birkaçı, Arjantin'de Carlos Menem (1989-1999), Brezilya'da Fernando Collor de Mello (1991-1992), Venezuela'da Rafeal Caldera (1969-1974, 1994-1999), Peru'da Fujimori (2990-2000) olarak sayılabilir⁴¹.

Öte yandan burada Latin Amerika başkanlık sistemlerindeki kararname üzerinde kısaca bir değerlendirme yapmak gerekir. Demokratik meclisler, kendilerini politika oluşturma sürecine üç temel yoldan biri veya birkaçı aracılığıyla dahil ederler⁴²: İlk olarak yaratıcı, politika oluşturma yükünün çoğunu omuzlayan yöneticiler oluşturarak ve parçalayarak bunu yaparlar. İkinci olarak proaktif, kendi yasama tekliflerini başlatarak ve geçirerek

Philippines", Berkeley Journal of International Law, C. 29, S. 1, 2011, 246-333, s. 257 vd.

³⁸ **Boyunsuz**, Şule Özsoy: Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara 2017, s. 129.

³⁹ **Rose-Ackerman/Desierto/Volosin**, s. 258.

⁴⁰ **Boyunsuz**, s. 131.

⁴¹ **Boyunsuz**, s. 132.

⁴² **Cox**, Gary W./**Morgenstern**, Scott: "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", Comparative Politics, C. 33, S. 2, 2001, 171-189, s. 171.

bunu gerçekleştirirler. Nihai olarak, yürütme tekliflerini değiştirerek ve/veya veto ederek reaktif güçlerini ortaya koyarlar. Avrupa parlamentoları, yaratıcı/tepkisel meclislerin başlıca örnekleridir. ABD kongresi ve ABD eyaletlerinin meclisleri, proaktif/reaktif meclislerin başlıca örnekleridir. Latin Amerika'da ise, yasama organları genellikle sevmedikleri başkanları görevden alamazlar ve kendi yasama önerilerini oluşturacak kaynaklardan yoksundurlar. Bu nedenle, ne yaratıcıdır ne de proaktif mahiyeti haizdirler; onlar sadece reaktif niteliktedirler.

Ancak Latin Amerika yasama organlarının yalnızca reaktif olmaları, işlevsiz oldukları anlamına gelmez⁴³. Latin Amerika başkanları zaman zaman siyasi sürece hakim olurken, diğer zamanlarda kendi siyasetlerini tayin etmek için genel stratejilerinin bir parçası olarak politika tavizleri vermektedirler. Başkanı sivil siyasi evrenin merkezi aktörü olarak görülmeye devam edilse bile, (olası) bir yasama vetosu beklentisi teoride onun eylemlerinin çoğunu şart koşmaktadır. En otokratik kafalı başkan için bile en uygun strateji, yasama organı yokmuş gibi davranmak ve istediği politikaları önermek, ardından yasama organı onayını reddettiğinde aşırı tepki vermek değildir. Bunun yerine, "en ucuz" strateji, genellikle, mümkün olduğunca çok sayıda yasama oyu, gerekli marjinal oyları güvence altına almak için diğer varlıkları (patronaj gibi) koruyarak, yalnızca esasa göre bir araya getirmek olmaktadır.

Carey ve Shugart'ın belirttikleri gibi⁴⁴, bir yürütme politikasını karnameyle uygularken, yürütmenin politikayı belirlediği sonucuna varılabilir ve bu gerçekten de böyle olabilir. Ancak yürütmenin başka bir siyasi aktörün, örneğin yasama organının tercihlerini öngörmesi de söz konusu olabilir. Sadece eylemi gözlemleyerek, bu iki yorumun göreceli değerlerini değerlendirmenin bir yolu yoktur. Bununla birlikte, yürütme kararnamesi yetkisine ilişkin ampirik çalışmalar, ezici bir çoğunlukla önceki yorumu desteklemiştir ve bunun sonucunda sıklıkla bu tür çalışmalar korkunç sonuçlara ulaşmıştır.

Przeworski, 1980'lerde birçok Latin Amerika hükümeti tarafından kararnamelerle uygulanan ekonomik reform paketlerini değerlendirirken şu sonuca varmıştır⁴⁵: "*Böylece demokrasi zayıflar. Siyasi süreç seçimlere,*

⁴³ Cox/Morgenstern, s. 171.

⁴⁴ Carey/Shugart, Calling Out, s. 3.

⁴⁵ Przeworski, Adam: Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, New York 1991, s. 186-187.

kararnamelere ve ara sıra protesto patlamalarına indirgenmiştir. Hükümet, otoriter bir tarzda, ancak çoğu zaman fazla baskı olmadan kararnameyle yönetir. Devletteki tüm güç yürütmede toplanmıştır, ancak yine de ekonomiyi yönetmede etkisizdir. İnsanlar oy vermek için düzenli bir şansa sahiptir, ancak seçme şansına sahip değiller.”

Ne var ki, yeni demokrasilerde “kararnameyle hükümet”in en çok kabul gören yorumu, bu uygulamayı, otoriterlikten demokrasiye ve devletçilikten piyasa ekonomisine “ikili” geçişler yaşayan ülkelerin karşılaştığı zorluklarla ilişkilendirmiştir. 1980’lerin ortalarından bu yana Bolivya, Arjantin, Peru ve Brezilya gibi demokratikleşen ülkelerin istikrar planlarını ve yapısal reformları kararnamelerle benimsediğini gözlemleyerek, demokratik geçişler kararname pratiğini görme konusunda neredeyse oybirliğiyle bir fikir birliğine⁴⁶ varmışlardır.

C. Türkiye’de Cumhurbaşkanının Kararname Yetkisi Üzerine Bir Değerlendirme

2017 Anayasa değişikliği, 1982 Anayasasında hükümet sistemine ilişkin köklü değişiklikler yapmış olmakla birlikte, sistem içerisinde yürütmenin yasa hükmünde ve asli mahiyette işlem gerçekleştirme yetkisinde de mühim farklılıklar ihdas etmiştir. Gerçekten de, 6771 sayılı Kanun beraberinde hem olağan dönemde hem de olağanüstü hal döneminde ihdas edilen kanun hükmünde kararnamelerin yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi şeklinde adlandırılan düzenleyici işlemi ikame etmiştir. Burada hemen belirtelim ki, gerek olağan dönem gerek olağanüstü hal döneminde ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, herhangi bir yetki kanununa gerek duymaksızın ilk elden çıkarılmaktadır. Böyle olmakla, ülkemiz anayasal sisteminde yürütme organı kanuna dayanmadan asli nitelikte düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkisine, önceden ihdas edilen olağanüstü hal kararnameleri hariç tutulursa, sahip olmuştur.

Yukarıda değindiğimiz karşılaştırmalı başkanlık sistemlerinde yürütme organının asli nitelikte kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkisinin, hükümet sisteminde özellikle Latin Amerika başkanlık sistemleri düşünüldüğünde oldukça belirleyici olduğunu söyleyebiliriz. Ancak yine de, başkanlara tanınan asli nitelikte düzenleyici işlem gerçekleştirme yetkisinin hükümet sistemi ile olan etkileşimini gerçek olarak anlamlandır-

⁴⁶ Bu konuda bkz. **Haggard, Stephan/Kaufman, Robert**: The Political Economy of Democratic Transitions, Princeton University Press, Princeton ve New Jersey 1995.

mak için, yürütme-yasama ilişkisi ve anayasal silahlar bağlamında ele almak gerektiği kanısındayız⁴⁷. İşte tam bu noktada, erkler ayrılığı çerçevesinde bir sistemin fren-denge mekanizmalarına sahip olup olmadığı sorunu doğmaktadır. Bunun yanında, yine yargı organının tam anlamıyla bağımsız ve tarafsız olup olmadığı da oldukça önem taşımaktadır.

Tüm bu açıklamalar değerlendirildiğinde; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde;

- a. Yasama, işlevini kaybetmeye doğru bir yönelim içindedir. (Seçimlerin Meclis tarafından yenilenmesinin üye tamsayısının beşte üçünü gerektirmesi + CB, CB yardımcıları ve bakanların Yüce Divana sevki için üçte iki oran gerekmesi + kanunların CB tarafından geri gönderilmesi halinde üye tamsayısının salt çoğunluğunun gerekmesi + anayasa değişikliği için beşte üç ve üçte iki oran gibi zorunluluklar)
- b. Yargı organı Cumhurbaşkanının atama yetkileri düşünüldüğünde bağımsızlığından ve tarafsızlığından taviz vermiştir.
- c. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı hukuk ihdası rejiminde önemli bir paydaş olmaktadır.
- d. Söz konusu bu anayasal kurgu doktrinde ve bizim çalışmamızda demokrasiyi havaleci kılmakta, rejimi yarışmacı otoriterizm rengine bulanmaya elverişli hale getirmektedir.
- e. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde parlamenter hükümet sisteminin temel bir unsuru olarak yasamanın feshi söz konusudur. Ancak ilginçtir, bu gibi parlamenter hükümet sistemine özgü kurumların sisteme enjekte edilmiş olması, sistemi parlamenter sisteme benzetmemekte, tersine hiper başkanlık sistemine dönüştürmektedir.

Söz konusu bu tespitler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin daha ziyade Latin Amerika başkanlık sistemlerine benzediğini ortaya koymaktadır. Gerçekten de Latin Amerika ülke anayasaları şu türden özellikleri havidir;

⁴⁷ Yasama-yürütme ilişkileri, demokratik bir siyasi sistemin geleneksel üç dalından ikisi (elbette üçüncüsü yargıdır) arasındaki etkileşimi karakterize eden süreçleri ve yöneten kurumları ifade eder. Bu, hükümetin oluşumunu düzenleyen yasal (anayasal ve yasal) hükümlerin, meclisin seçilmesine ilişkin kuralların, bu dalların her birinin oluşumunun diğerlerinin performansını nasıl etkilediğinin, mevzuat oluşturma kurallarının dikkate alınmasını gerektirir. **Cheibub**, Jose Antonio/**Limongi**, Fernando: "Legislative-Executive Relations", içinde Comparative Constitutional Law, Ed. Tom Ginsburg ve Rosalind Dixon, Edward Elgar, Northampton 2011, 211-234, s. 211.

- a. Başkana kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmek suretiyle yasama organının devre dışı bırakılabilmesi ya da yasama yetkisinin yürütme tarafından da kullanılabilmesi (Örneğin Brezilya, Anayasa m. 91).
- b. Karşı imza kuralı (Brezilya Anayasa, m. 91/1, Şili, Anayasa m. 35/4).
- c. Başkana veya genel çerçevede yürütme organına kanun teklifinde veya yasama girişiminde bulunma yetkisi verilerek yasama yetkisinin kullanımına ortak edilmesi (Brezilya, Anayasa m. 77, Şili, Anayasa m. 62/4).
- d. Başkana yasama organını fesih yetkisinin verilmesi (Şili Anayasa, m. 62/4, Uruguay, Venezuela).
- e. Başkan tarafından atanmış ve çoğu zaman başı olmayan bir hükümetin varlığı ve bakanların yasama organıyla ilişkilerinin devam ettirilmesi (Brezilya, Anayasa m. 91, 92).
- f. Gensoru kurumuna yer verilmesi (Arjantin, Anayasası m. 101/1, Guatemala, Uruguay, Venezuela).
- g. Bakanlar kurulunun varlığı (Arjantin, Anayasa m. 100).
- h. Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında veya yargı üyeliklerine seçme ve atamalarda diğer kuvvetlerin devre dışı bırakılması.

Öte yandan burada kısaca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerindeki etkisini incelemek gerekir. Bu husus, yasama ve yürütme organları arasındaki fonksiyonel ayrılığını deşifre etmeye yardımcı olacaktır. Yasama ve yürütme organları arasındaki fonksiyonel denge, bunların hukuk ihdası rejiminde paydaş olup olmadıkları bakımından önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, ABD prototip başkanlık sisteminin aksine Cumhurbaşkanına hem olağan hem olağanüstü hallerde yasa hükmünde kararname yetkisi tanınmaktadır. Ne var ki burada⁴⁸, Fransız anayasal düzeninde olduğu şekliyle çift başlı yürütme erki söz konusu bulunmamaktadır. Böyle olunca, yürütme erki bünyesinde kurumsal ve fonksiyonel dengenin kurulması da mevzu bahis değildir; çünkü yürütme monist yapıdadır.

⁴⁸ **Ertas**, Türker: "Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi", Kamu Hukukçuları Platformu, İstanbul 18-19 Ekim 2019, 1-30, s. 26-27.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yürütmenin yegâne sahibi konumundaki Cumhurbaşkanına olağanüstü yetki yüklemektedir. Böyle olmakla Cumhurbaşkanı, ülkede yegâne politika inşa edici ve hukuk ihdas edici makamı haline dönüşmüştür. Yücel'in de belirttiği gibi⁴⁹, bu işlem türü vasıtasıyla Cumhurbaşkanı norm ihdas edicilik faaliyetine, kendisine karışılmaz şekilde paydaş haline gelmektedir. Ayrıca kural işlemler mahiyetini haiz yönetmelikleri ihdas etme yetkisini haiz olan Cumhurbaşkanı, ilanı kendi yetki inisiyatifinde olan olağanüstü hal durumu sayesinde etkin bir politik manevra kabiliyetini haizdir. Keza, aynı mevzuda bir kanun çıkarılma girişiminde bulunulması halinde sahip olduğu "güçleştirici veto" yetkisi sayesinde yürütme alanı dışındaki "yasama belirleyiciliğini" de sağlayabilmektedir.

Bu da karşımıza "havaleci demokrasi" kavramını çıkarmaktadır. Kavramı ortaya atan Guillermo O'Donnell'a göre⁵⁰;

a. "Havaleci demokrasiler, başkanlık seçimini kazanan kişinin, yalnızca mevcut güç ilişkilerinin katı gerçekleriyle ve anayasal olarak sınırlı bir görev süresiyle sınırlandırılarak, uygun gördüğü şekilde yönetme hakkına sahip olduğu öncülüne dayanır. Başkan, ulusun somutlaşmış ve çıkarlarının ana koruyucusu ve tanımlayıcısı olarak kabul edilir. Hükümetinin politikalarının, kampanyasının vaatlerine dair hiçbir benzerlik taşıması gerekmemektedir; başkana en iyi düşündüğü şekilde yönetme yetkisi ve takdiri verilir. Bu baba figürünün tüm ulusla ilgilenmesi gerektiği için, onun siyasi temelli orijinal bir hareketi olmalı, hizipçiliğin ve partilerle bağlantılı çatışmaların sözde canlı bir şekilde üstesinden gelmelidir. Tipik olarak, havaleci demokrasilerde kazanan başkan adayları kendilerini hem siyasi partilerin hem de örgütlü çıkarların üzerinde gösterirler. Bütün ulusu temsil ettiğini iddia eden biri için başka türüsü zaten olamaz. Bu görüşe göre, diğer kurumlar -örneğin mahkemeler ve yasama organları- demokratik olarak seçilmiş bir başkan olmanın yerel ve uluslararası avantajlarına bağlı olarak gelen baş belalarıdır. Bu tür kurumlara karşı hesap verebilirlik, başkanın kullanması için delege edilen tam yetkiye sadece bir engel olarak görünmektedir."

⁴⁹ Yücel, Bülent: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: 'Yasamasızlaştırma' Sürecinin Son Halkası", Kamu Hukukçuları Platformu, İstanbul 18-19 Ekim 2019, 1-36, s. 29.

⁵⁰ O'Donnell, Guillermo: "Delegative Democracy", Journal of Democracy, C. 5, S. 1, 1994, 55-69, s. 59-62.

b. *“Havaleci demokrasi, demokratik geleneğe yabancı değildir. Temsili demokrasiden daha demokratik, ancak daha az liberaldir. Havaleci demokrasi genellikle çoğunlukçudur. Temiz seçimler yoluyla, belirli bir süre boyunca, ulusun yüksek çıkarlarının somutlaşmış ve yorumlayıcısı olmak için birini yetkilendiren bir çoğunluk oluşturmaktan ibarettir. Seçimlerin ilk turu net bir çoğunluk oluşturmazsa, havaleci demokrasiler genellikle ikinci tur seçimler gibi araçlar kullanır. Bu çoğunluk, meşru yetki devri mitini desteklemek için yaratılmaktadır. Ayrıca, havaleci demokrasi son derece bireycidir, ancak Lockeçu bir yoldan ziyade Hobbesçudur: Seçmenlerin, kimlikleri ve aidiyetleri ne olursa olsun, ülkenin kaderi için sorumluluk almaya en uygun bireyi seçmeleri beklenir. Havaleci demokrasilerdeki seçimler çok duygusal ve yüksek bahisli bir olaydır; adaylar, çıplak, kurumsallaşmamış güç ilişkileri tarafından dayatılanlar dışında neredeyse tüm kısıtlamalardan bağımsız olarak yönetme şansı için yarışır. Seçimden sonra, seçmenlerin/delegelerin, başkanın yaptıklarının pasif ama tezahürat yapan bir izleyicisi olması beklenmektedir.”*

c. *“Yürütme gücünü oluşturan aşırı bireycilik, Leviathan’ın organikçiliği ile iyi birleşir. Ulus ve onun ‘otantik’ siyasi ifadesi, lider ve onun ‘Hareket’i canlı organizmalar olarak varsayılır. Lider, dağılmış parçalarını uyumlu bir bütün halinde birleştirerek ulusu iyileştirmek zorundadır. Siyaset kurumu kargaşa içinde olduğundan ve var olan sesler yalnızca parçalanmışlığı yeniden ürettiğinden, delegasyon ulusun sağlığını geri kazandıracak nahoş ilaçları uygulama hakkını (ve görevini) içerir. Buna göre, yalnızca kafanın, yani başkanın gerçekten bildiği açıktır: Başkan ve en güvendiği danışmanları siyasetin alfa ve omegasıdır. Ayrıca milletin bazı sorunları ancak yüksek teknik kriterlerle çözülebilir. Bu arada, ister kongreden, isterse siyasi partilerden, çıkar gruplarından veya sokaklardaki kalabalıklardan gelen direnişin görmezden gelinmesi gerektiği ‘açıktır’. Bu organikçi söylem, teknokratların kuru argümanlarına pek uymamakta ve yetki devri efsanesi tamamlanmaktadır: Başkan, kendisini çoğu siyasi kurumdan ve örgütlü çıkarlardan yalıtmakta ve ‘kendi’ politikalarının başarı ve başarısızlıklarının sorumluluğunu tek başına taşımaktadır.”*

Tüm bu tespitlerin doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin özellikle Anayasa Mahkemesi tarafından sınırları net tespit edilmelidir. Aksi halde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde var olan frensizlik ve denge-sizlik demokrasinin rengini “havaleci” kılabilir.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin önemli düşünürlerinden Locke demektedir ki; “yasama, yasa yapma yetkisini başka organlara devredemez. Bu yetki yasamaya halk tarafından devredilmiştir. Sonuç olarak devredilen yetki devredilemez⁵¹. Bu ilke modern anayasacılığın ve ABD anayasacılığının önde gelen ilkesidir. Ancak bu ilke özellikle başkanlık sisteminin bozulmuş hallerinde adeta erozyona uğramıştır. Öyle ki, Sartori kararname yetkisi için işlemeyen bir sistemin fonksiyonel olmayan yanıtı demiştir. Buna göre yürütme yoluyla yönetim kararname ekseninde bir salgındır⁵² (Nitekim Brezilya’da başkan Melo döneminde 48 saatte bir kararname çıkarılmıştır). Gerçekten de bir araştırmaya göre⁵³ başkanlık sistemlerinin üçte ikisinde bu yetkiye rastlanmaktadır. ABD’de bu yetki açıkça anayasada yazılı değildir; ancak 2. maddeden yola çıkılmaktadır. Uygulamada executive order (yürütme emri) adıyla bu türden kararname çıkarılabilmektedir. Fakat Kongre önceden “anlaşılır ilkeleri” (intelligible principles) belirler ve bu zemin üzerinden kararname çıkarılır. ABD’deki hal bu şekilde olmakla beraber, başkanlık hükümet modelinin başka örnekleri için durum biraz daha değişiktir⁵⁴.

Kanun hükmünde kararname yetkileri, yürütmeye kanun gücüyle bağlayıcı kurallar koyma yetkisini verir ve tüm anayasaların yaklaşık üçte ikisinde bulunan, modern hükümetlerin önemli bir özelliğidir. Kararname yetkilerinin tasarımı, ülke örnekleri arasında büyük farklılıklar gösterir ve bunların gerekçesi ve dağılımı daha geniş biçimde siyasi sisteme bağlıdır.

Carey ve Shugart kararname yetkisine ilişkin olarak bir çalışmalarında şu sonuca varmaktadırlar⁵⁵: “*Kararname yetkisinin bu incelemesinden çı-*

⁵¹ **Locke**, John: *Second Treatise of Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1981, s. 380-381.

⁵² **Sartori**, Giovanni: *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 213.

⁵³ Bunun için bkz. **Şirin**, Tolga: “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. 7, S. 14, 2018, 289-356, s. 290-291.

⁵⁴ Örneğin Latin Amerika’da Arjantin (md. 99, 100), Bolivya (md. 172), Brezilya (md. 62, 84), Ekvador (md. 140, 147-148, 164-166, 425), El Salvador (md. 163), Guatemala (md. 183), Honduras (md. 187, 245-248), Kolombiya (md. 150, 189, 212-215), Nikaragua (md. 138, 150, 151, 185), Şili (md. 32, 35, 64), Paraguay (md. 238), Peru (md. 104, 118, 125), Uruguay (md. 168) ve Venezuela (md. 236, 336) anayasalarında yürütme erkinin düzenleme yetkisi (bazılarında anayasal kararname yetkisi olarak, bazılarında ise delege edilen kararname yetkisi şeklinde) açıkça düzenlenmiştir.

⁵⁵ Bkz. **Carey**, John M./**Shugart**, Matthew S.: “Institutional Design and Executive Decree”, içinde *Executive Decree Authority*, Ed. John M. Carey ve Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 274-299, s. 294.

kardığımız temel bir sonuç, yürütme kararnamesinin geleneksel yorumunun -gasp yorumu dediğimiz şeyin- abartıldığıdır. Elbette, yöneticilerin kararname veya olağanüstü hal adı altında görevlerinde anayasal sınırların ötesinde hareket ettikleri ünlü vakalar vardır; ve bunu yaptıklarında, süreç içinde yasama organlarını marjinalleştirdiler ve hatta yasama organlarına karşı doğrudan harekete geçtiler. Aynı zamanda, yöneticilerin anayasa oluşturma ve değiştirme süreci üzerinde etki uyguladıkları durumlarda, meclislerin anayasa yapımına hakim olduğu zamandan daha fazla anayasal kararname yetkisi sağlama eğiliminde oldukları ve sonuç olarak, bu tür yöneticilerin yasama organlarına göre politika üzerinde daha fazla takdir yetkisini kurumsallaştırdıkları da bir durumdur. Bununla birlikte, yürütme kararnamesi her zaman -veya genellikle- bir 'tankların çağrılması' durumu değildir ve bizim kararname olarak gözlemlediğimiz şey, çoğunlukla anayasalarda bulunan yetkilere olduğu kadar yasama organlarından verilen yetkiye de dayanmaktadır. Ayrıca, kararnamenin gözlemlendiği sistemlerin kurumsal özelliklerini incelediğimizde, kararnamenin yasama çıkarlarının -politika çıkarlarının veya kurumsal çıkarların- marjinalleştirildiği anlamına gelmediği önermesiyle tutarlı örüntüler buluyoruz.”

Kanaatimizce kararname yetkisinin, başkanlık sistemlerinde parlamenter hükümet sistemlerinin aksine bir abartı içerdiği savı yerindedir. Gerçekten de, parlamenter hükümet sistemlerinde kararname yoluyla yönetim istisnaidir, aciliyetin bir gereğidir ve sıkı şartlara bağlıdır. *Decretismo*, yani parlamentoyu aşarak kararname yoluyla yönetim ise, Latin Amerika'nın büyük bölümünde yaygındır⁵⁶. Sonuç olarak ne şekilde karşımıza çıkarsa çıksın, başkanlara verilen yasa gücünde işlem yapma yetkileri yasama organlarını işlevsizleştiren, bertaraf eden ve dolayısıyla demokrasiyi zayıflatan hiperbaşkanlık rejimlerinin temel araçlarından biridir denilebilir⁵⁷. Dolayısıyla ülkemiz anayasal sistemindeki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin de bu bakımdan ele alınması yerinde olur.

⁵⁶ Sartori, s. 212-213.

⁵⁷ Boyunsuz, s. 135.

KAYNAKÇA

- Aslan**, Volkan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, 2019, 139-161.
- Aslan**, Volkan: *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Kararname Yetkisi*, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2020.
- Baranger**, Denis/**Murray**, Christina: “Systems of Government”. *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Ed. Mark Tushnet, Thomas Fleiner ve Cheryl Saunders, London and New York 2013.
- Bonvecchi**, Alejandro/**Scartascini**, Carlos: *The Presidency and the Executive Branch in Latin America*. Inter American Development Bank, December 2011.
- Boyunsuz**, Şule Özsoy: *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, Ankara 2017.
- Carey**, John M./**Shugart**, Matthew Soberg: “Calling out the Tanks or Filling out the Forms”. içinde *Executive Decree Authority*, Ed. John M. Carey ve Matthew S. Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 1-33.
- Carey**, John M./**Shugart**, Matthew S.: “Institutional Design and Executive Decree”, içinde *Executive Decree Authority*, Ed. John M. Carey ve Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 274-299.
- Chemersinsky**, Erwin: *Constitutional Law - Principles and Policies*, Aspen Law & Business, 3. Baskı, New York ve Gaithersburg 2006.
- Cheibub**, Jose Antonio/**Elkins**, Zachary/**Ginsburg**, Tom: “Latin Amrican Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review*, C. 89, 2011, 1707-1739.
- Cheibub**, Jose Antonio/**Limongi**, Fernando: “Legislative-Executive Relations”, içinde *Comparative Constitutional Law*, Ed. Tom Ginsburg ve Rosalind Dixon, Edward Elgar, Northampton 2011, 211-234.
- Cox**, Gary W./**Morgenstern**, Scott: “Latin Aemrica’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, C. 33, S. 2, 2001, 171-189.

- Elgie**, Robert: “Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism: Bringing Parties Back In”, *Government and Opposition*, C. 46, S. 3, 2011, 392-409.
- Eren**, Abdurrahman: *Anayasa Hukuku Ders Notları, On İki Levha Yayınları*, İstanbul 2018.
- Eren**, Abdurrahman: “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnemelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, 2019, 1-72.
- Ertas**, Türker: *Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.
- Ertas**, Türker: “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”, *Kamu Hukukçuları Platformu*. İstanbul 18-19 Ekim 2019, 1-30.
- Esen**, Selin: “Başkanlık Rejimi Nedir?”, içinde *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2016, 84-88.
- Haggard**, Stephan/**Kaufman**, Robert: *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press, Princeton ve New Jersey 1995.
- Jellinek**, Georg: *Gesetz und Verordnung: Staatsrechtliche Untersuchungen auf Rechtsgeschichtlicher und Rechtsverleichender Grundlage*, Freiburg 1887.
- Locke**, John: *Second Treatise of Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1981.
- Linz**, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, C. 1, S. 1, 1990, 51-69.
- Mainwaring**, Scott/**Shugart**, Matthew: “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, *Kellogg Institute Working Paper*. July 1993, 1-26.
- Martinez**, Jenny S.: “Horizontal Structuring”, içinde *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, Oxford 2012.
- O’Donnell**, Guillermo: “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, C. 5, S. 1, 1994, 55-69.

- Przeworski, Adam:** Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, New York 1991.
- Puente, J. Irizarry Y.:** “Nature and Powers of a De Facto Government in Latin America”, Tulane Law Review, C. 30, 1995, 15-72.
- Rose-Ackerman, S./D. A. Desireto/N. Violosin:** “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Check and Balances in Argentina and Philippines”, Berkeley Journal of International Law, C. 29, S. 1, 2011, 246-333.
- Sajo, Andras:** Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest 1999.
- Sala, Brian R.:** “In Search of the Administrative President: Presidential Decree Powers and Policy Implementation in the United States”, içinde Executive Decree Authority, Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, New York 1998, 254-274.
- Sartori, Giovanni:** Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- Shugart, Matthew S./Carey, John M.:** Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Shugart, Matthew S./Mainwaring, Scott:** “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, içinde Presidentialism and Democracy in Latin America, Ed. Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, Cambridge University Press, United States of America 1997, 12-54.
- Şirin, Tolga:** “ ‘İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı’: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Hukuku Dergisi, C. 7, S. 14, 2018, 289-356.
- Yıldırım, Turan:** “İdari İşlemler”, içinde İdare Hukuku, Ed. Turan Yıldırım, On İki Levha Yayınları, 7. Baskı, İstanbul 2018, 291-408.
- Yücel, Bülent:** “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, Kamu Hukukçuları Platformu, İstanbul 18-19 Ekim 2019, 1-36.