

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

JUDICIAL REVIEW OF PRESIDENTIAL DECREES

Burç Volkan ZOR¹
Prof. Dr. Yüksel METİN²

ÖZ

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle birlikte tek başına yürütme organı olan Cumhurbaşkanı'na yasama yetkisine benzer şekilde asli ve ilk elden düzenleme yetkisini de kapsayan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddialarını inceleme yetkisi ve görevi ise diğer idari düzenlemelerden farklı olarak Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini soyut norm denetimi kapsamında hem şekil hem esas yönünden, somut norm denetimi kapsamında ise sadece esas yönünden denetleme yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesi, 23 Ocak 2020 tarihinde verdiği ilk karardan başlayarak bugüne kadar toplam 43 kararda 153 ayrı hükmü incelemiş ve bunların yaklaşık olarak %40'ını iptal etmiştir. Mahkemenin verdiği kararlarda dikkat çeken bir diğer husus ise oybirliği ile verdiği kararların oyçokluğu ile verdiği kararlardan daha az sayıda olmasıdır. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, kapsamı, mahfuz alan oluşturup oluşturmadığı, normlar hiyerarşisindeki yeri gibi üzerinde tartışılan konular ve Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetimin şekilleri, türleri, Mahkemenin verdiği kararların istatistikî verileri ve tespit edilen önemli kararlar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Mahfuz Alan, Anayasal Denetim, Somut Norm Denetimi, Soyut Norm Denetimi.


JEL Sınıflandırma Kodları: K10, K19.


ABSTRACT

With the Constitutional amendment dated April 16, 2017, the President, who is the sole executive organ, was given the authority to issue a Presidential decree, which includes the primary and first-hand regulatory authority, similar to the legislative power. Unlike other administrative regulations, the Constitutional Court has the authority and duty to examine the claims of unconstitutionality of presidential decrees. The Constitutional Court has the authority to audit Presidential decrees both in terms of form and substance within the scope of an abstract review of norms, but only in terms of substance within the scope of concrete norm control. Starting from its first decision on January 23, 2020, the Constitutional Court has reviewed 153 separate provisions in 43 decisions and has annulled approximately 40% of them. Another point that draws attention in the decisions given by the court is that the unanimous decisions are less in number than the decisions made by the majority of the votes. In the study, the subjects discussed such as the legal nature and scope of the Presidential decrees, whether they create a protected area, their place in the hierarchy of norms, and the forms and types of supervision by the Constitutional Court, the statistical data of the decisions made by the Court and the important decisions determined are examined.

Keywords: Presidential Decree, Protected Area, Constitutional Audit, Concrete Norm Control, Abstract Review of Norms.

JEL Classification Codes: K10, K19.

¹  Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, burcvolkan@gmail.com

²  Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, yukselmetin@sdu.edu.tr

EXTENDED SUMMARY

Purpose and Scope:

With the 2017 constitutional amendment, one of the most important powers given to the President with the transition from the parliamentary government system to the Presidential government system is the power to issue a presidential decree. Presidential decrees have similar features to legislative acts, such as their being primary and first-hand regulatory features. Unlike other administrative acts, the judicial review of presidential decrees is conducted by the Constitutional Court. Since there is no limitation in terms of the form conditions in the issuance of Presidential Decrees, they can enter into force much faster and easier. The main purpose of the study is to determine the legal nature of the Presidential decrees and the effectiveness of the judicial review by the Constitutional Court. The scope of the study is related to the Presidential decrees issued in ordinary periods. In the study, presidential decrees issued in extraordinary times were not examined, only the differences between these decrees were briefly mentioned.

Design/methodology/approach:

The study has been prepared in three parts, excluding the introduction and conclusion parts. In the study, first of all, the legal qualities of the Presidential decrees and the controversial issues were determined. Subsequently, the subject of judicial review of presidential decrees has been studied. The first judicial review decision regarding the Presidential decrees made by the Constitutional Court was published in the Official Gazette of the Republic of Turkey on January 23, 2020. From this date until 22 June 2023, 153 different provisions in 43 court decisions were examined by the Constitutional Court. By examining all the decisions and all the provisions of the Constitutional Court, the direction of the decisions of the Constitutional Court on the controversial issues related to the Presidential decrees has been determined. In the decisions given by the Constitutional Court, the number of annulments and rejections by years has been calculated statistically. The unanimity, majority of votes and the number of dissenting votes in the decisions of the Constitutional Court were determined. All these determinations are shown visually with three tables in the study. Finally, in the section of the statistical evaluation of the decisions of the Constitutional Court, an evaluation has been made because of these determinations.

Findings:

Presidential Decree No. 1, the first Presidential Decree published after the 2017 Constitutional Amendment, was published in the Official Gazette of the Republic of Turkey on 10 July 2018. The last Presidential Decree that has already been published is the Presidential Decree No. 149 published on 16 June 2023. Judicial review of 43 decisions made by the Constitutional Court in this period is substantial. A total of 153 provisions were examined in 43 judicial reviews by the Constitutional Court. 78 of the examined judgments were rejected, 60 of them were annulled, and it was decided that there was no room for a decision on 15 judgments. The court decided to reject the demands with a rate of 51%. The amount of supervision by the Constitutional Court tends to increase over the years. The number of judicial reviews of the Constitutional Court held in 2020-2023 is 9-11-17 and 6, respectively; The number of verdicts examined by the court are 20, 29, 95 and 9, respectively. Another remarkable point in the decisions of the Constitutional Court is that the number of unanimous decisions is less than the number of decisions taken by majority vote. Especially in 2021, the number of unanimous decisions is 24 percent. Regarding the use of opposition votes, the percentage of decisions with 6 or 7 opposition votes is 49%. In other words, if 1 or 2 members think differently, the direction of a quarter of the decisions will change. And almost all of these are decisions that were rejected.

Conclusion and Discussion:

With the presidential decrees taking their place in the history of Turkish law, discussions on their legal nature, their place in the hierarchy of norms and whether there is a protected area have started and are continuing. Our opinion on these issues is that Presidential decrees are administrative acts, even if they have similar features to legislative acts. These decrees are located below the laws in the hierarchy of norms and Presidential decrees do not have any protected areas. Although presidential decrees are administrative acts, their judicial review is carried out by the Constitutional Court. Considering the lower number of unanimous decisions regarding the judicial review of presidential decrees, the reasons for dissenting votes, and the debates in the election of the members of the Constitutional Court, we conclude that an effective review was not carried out by the Court. Considering these issues, it is considered that it would be appropriate for Presidential decrees to be subject to administrative judicial review, as in all other administrative acts related to the executive.

1. GİRİŞ

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde gerçekleşen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Eski sistemde de var olan Cumhurbaşkanları Kararnameleri, Anayasa değişikliği ile çok farklı bir hukuki statüye kavuşturulmuştur. Eski sistemde Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadı ve temsili yetkilere sahipken, yeni sistemde Cumhurbaşkanları Kararnameleri³ ile yürütme fonksiyonuna ilişkin asli ve ilk elden düzenleme yapma yetkisi hükümetin ve devletin başı olarak tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından ilk çıkarılan CBK 10.07.2018 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve en son 16.06.2023 tarihinde 149 sayılı CBK yayımlanmıştır. Anayasa’nın 148. maddesi ile idarenin düzenleyici işlemlerinden farklı olarak, CBK’ların yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi’ne bırakılmıştır. Mahkeme tarafından verilen ve bu çalışmada incelenen 43 karara rağmen; CBK’ların hukuki niteliği, normlar hiyerarşisindeki yeri, mahfuz alan tartışması, sınırları, yasak alanlar, denetim şekilleri, denetim yolları, kanunlara uygunluğunun denetiminin yapılıp yapılamayacağı gibi hususlarda öğretilerdeki görüş farklılıkları sona ermiş değildir. Çalışmanın devamında bu hususlar Resmî Gazete’de yayımlanan CBK’lara ilişkin tüm kararların incelenmesi ve istatistiksel analizlerinin yapılması suretiyle değerlendirilmiştir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kaynağı

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kaynağını doğrudan Anayasa’dan almaktadır. Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkilerini düzenlediği 104. maddesinin 17. fıkrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin genel hükümlerini düzenlemiştir (Yelken, 2022, s. 151-152; Arıçoğlu, 2017, s. 32). Buna göre;

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimini belirleyen 104. maddenin 17. fıkrası dışında Anayasanın diğer bazı maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin özel hükümler de bulunmaktadır. Söz konusu özel hükümler, Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasında, 106. maddesinin 11. fıkrasında, 108. maddesinin 4. fıkrasında, 118. maddesinin 6. fıkrasında ve 123. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır.⁴ Anayasada yer alan söz konusu genel ve özel düzenlemeler, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için mahfuz bir alanın bulunup bulunmadığı, kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki yeri, kararname çıkarma yetkisinin sınırları gibi konularda tartışmalara yol açmıştır.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İçin Mahfuz Bir Düzenleme Alanı Var mı?

Anayasa’da bazı alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğinin öngörülmesi karşısında bu alanların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için münhasır bir alan anlamına gelip gelmediği, bununla bağlı olarak da yasayla bu alanların düzenlenip düzenlenemeyeceği hususu esaslı bir tartışma konusudur (Can, 2020, s. 150). Mahfuz kelimesi sözlük anlamı itibarıyla “saklı, gizli” (T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü, 2022) anlamına

³ Çalışma boyunca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ifadesi ile 2017 yılından sonraki yeni sistemde çıkarılan olağan dönem kararnamelerinden bahsedilecektir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için “CBK” kısaltması kullanılacaktır.

⁴ Anayasa m. 104/9: “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”; Anayasa m. 106/11: “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”; Anayasa m. 108/4: “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”; Anayasa m. 118/6: “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”; Anayasa m. 123/3: “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz düzenleme yetkisi tartışması da Anayasa’da özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülen konuların kanun ile de düzenlenip düzenlenemeyeceğine ilişkindir. Yani söz konusu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi açısından saklı bir alan oluşturup oluşturmadığı tartışma konusu olmuştur.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına; Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerine ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı, Anayasa’nın ilgili maddelerinde (m. 104/9, m. 106/11, m. 108/4, m. 118/6) özel olarak hüküm altına alınmıştır.

Bu dört alanda Anayasa “düzenlenir” ifadesini kullanmasına karşılık Anayasa’nın 123. maddesinin son fıkrasında “Kamu tüzelkişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” demek suretiyle cumhurbaşkanına koşula bağlı bir yetki tanımıştır. Bir başka deyişle, kamu tüzel kişiliği kanunla kurulabileceği gibi, kanun koyucunun düzenleme yapmaması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilecektir. Öğretide Anayasa’nın 123. maddesinin son fıkrasındaki bu düzenleme yarışan (ortak) yetki örneği olarak kabul edilmiştir (Eren, 2019, s. 46; Ülgen, 2018, s. 16; Yılmaz, 2020, s. 258).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleneceği özel olarak belirtilen hükümler incelendiğinde tüm düzenlemelerin CBK’ların genel yetkili olduğu alan olan yürütme fonksiyonuna ilişkin (Keser, 2022, s. 280) olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin genel hükmü niteliğinde olan Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrası ile zaten bu alanda düzenleyici işlem yapma yetkisi verilen Cumhurbaşkanı’na dört ayrı alanda ayrıca CBK ile düzenleneceğinin özel olarak belirtilmesi karşısında doktrinde bazı yazarlar “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanı”nın varlığını kabul etmişlerdir (Gözler, İdare Hukuku (Cilt I), 2019, s. 1304; Küçük ve Doğan, 2019, s. 49; Yıldırım, 2019, s. 300; Özdemir, 2019, s. 280; Muratoğlu, 2022, s. 384). Ayrıca hem kanunla hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğine ilişkin Anayasal bir hükmün⁵ varlığı karşısında sadece “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” ifadesinin varlığı da bu fikri desteklemektedir (Güller, 2021, s. 947-950).

Katıldığımız diğer bir görüşe göre ise söz konusu dört düzenleme Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanını oluşturmamaktadır. Maddeler lafzi olarak yorumlanırsa, kanun koyucu tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesine münhasır bir alan yaratılmak istenseydi, madde düzenlemelerinde “yalnızca, sadece, münhasıran vb.” ifadelerin de yer alması gerekirdi. Yasama yetkisinin genelliği ve asliliği gereğince, söz konusu anayasal düzenlemelerde kanunla düzenleme yapılamayacağına veyahut buna benzer bir ifadenin yokluğu halinde yasama yetkisi kısıtlanmadan kullanılabilir (Can, 2020, s. 153; Günday, 2017, s. 659; Anayurt, 2022, s. 360; Yılmaz, 2021, s. 132). Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın söz konusu yetkileri kapsamında bir düzenleme yapmaması ya da geç kalması halinde yasama yetkisi kapsamında kanuni bir düzenleme ile bu boşluk doldurulabilir. Bu durum yasama yetkisinin genelliği ve idarenin sürekliliği ilkelerinin de bir gereğidir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında ise CBK’ların mahfuz alanının olup olmadığına ilişkin açık bir ifade bulunmamaktadır. Ancak Mahkeme’nin bazı kararlarından zımni olarak CBK’ların mahfuz alanının olmadığını çıkarmak mümkündür.⁶

2.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Türkiye’nin yönetim yapısı “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak değişmiş ve Cumhurbaşkanı’na, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla asli ve ilk elden düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu kararnamelerin yasama yetkisine benzer nitelikte olması, bir yetki kanununa dayanmaması ve mahfuz alan oluşturduğuna dair düşünceler de kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki yerinin nerede olacağı tartışmalarını beraberinde getirmiştir.

⁵ Anayasa 123/3: “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

⁶ Bkz. Bölüm 4 “Anayasa Mahkemesi Kararlarının İstatistiksel Olarak Değerlendirilmesi” AYM, 12.06.2020 tarihli, 2019/105 E. ve 2020/30 K. sayılı kararının değerlendirilmesi.

Kural olarak hukuki normlar arasında hiyerarşik bir altlık ve üstlük ilişkisi mevcuttur. Normlar hiyerarşisinde alt konumda bulunan norm üst sıralardaki norma aykırı olamaz. Dar anlamda normlar hiyerarşisi kural olarak üstten alta doğru anayasa, kanun ve yönetmelik şeklinde sıralanmaktadır (Aktan ve Ekinci, 2022, s. 80).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de kural olarak kanunların altında yer alması ve kanunlara aykırı bir düzenleme içermemesi gerekmektedir. Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin genel hükmünü düzenleyen 104. maddesinin 17. fıkrası ile münhasıran kanun alanında olan veya kanunlarda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı ve bunların kanunlarla çelişmesi durumunda kanun hükümlerinin uygulanması hususları anayasal güvence altına alınmıştır. CBK'ların bu özellikleri bir nevi zayıflatılmış yasa gücünde (Gözübüyük ve Tan, 2019, s. 160) olduklarını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri konusunda tartışma konusu olan husus Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanının olup olmadığı konusu ile doğrudan ilişki içerisindedir. Yukarıda bahsedilen ve mahfuz alanının olduğunu düşünen yazarlar tarafından ilk elden ve asli olarak düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine aykırı ya da aynı konuda kanuni bir düzenleme yapılamayacağından, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanını oluşturan düzenlemeler normlar hiyerarşisinde kanunlar ile aynı seviyede gösterilirken, diğer düzenlemeler kanunların altında gösterilmektedir.

Mahfuz alanının olmadığı kabul edilmesi durumunda ise kural olarak tüm Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında (Akyılmaz vd., 2019, s. 35) konumlanması gerekmektedir. Bu konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olmadığı görüşümüzle aynı doğrultuda olacak şekilde CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığı kanaatini taşımaktayız.⁷ KHK'lar ile ilgili durumu değerlendirmek gerekirse; KHK'ların kanun hükmünde olduğu ve kanunlarla aynı seviyede olduğu dikkate alındığında CBK'lar kanunların ve KHK'ların altında konumlanacaktır.

2.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenemeyecek Alanlar

Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa'da CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından ve yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir. Gerçekten Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili anayasal düzenlemeler incelendiğinde, kararnameler ile yürütme yetkisine ilişkin olan konuların düzenlenmesine izin verildiği görülmektedir. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kural olarak yürütme yetkisi dışında kalan hususlarda düzenleme yapılamaz.

Fıkranın ikinci cümlesinde "Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin" CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz. Yani Anayasa'da 12 ila 16'ncı maddeler arasında düzenlenen "temel haklar ve ödevlerin genel hükümleri", 17 ila 40'inci maddelerde düzenlenen "kişinin hakları ve ödevleri" ve 66 ila 74'üncü maddelerde düzenlenen "siyasi haklar ve ödevler" ile ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların neler olduğunun belirlenmesi gerekir. Anayasa'da kanunla düzenlenecek konular "sadece, yalnızca, ancak, münhasıran" gibi sıfatlar kullanılarak belirlenmemiştir. Bu şekildeki tek düzenleme temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin Anayasa'nın 13. maddesidir. O halde temel hak ve özgürlüklere ilişkin hiçbir sınırlamanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılamayacağı tartışmasız kabul edilmesi gereken bir durumdur.

Anayasa'nın bazı maddelerinde o konu hakkındaki düzenlemenin kanunla yapılacağı lafzi olarak belirtilmiştir. Bu gibi durumlarda doktrinde kabul edilen iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; Anayasa'da münhasıran ya da aynı anlama gelebilecek bir ifade bulunmadığından, Anayasa kuralında "kanunla düzenlenir"

⁷ CBK'lar ile kanunların aynı düzeyde olduğu yönündeki görüş için bkz. (Barın, 2019, s. 18)

ibaresi bulunsa dahi, bu konuda kanuni bir düzenleme bulunmuyorsa Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile düzenlemenin yapılabileceği yönündedir (Ardıçoğlu, 2017, s. 41; Keskinsoy vd., 2020, s. 1403). İkinci ve baskın olan görüş ise; Anayasa’da kanunla düzenleneceğine ilişkin ibarenin varlığı halinde bu konuda CBK çıkarılmayacağıdır (Muratoğlu, 2022, s. 391; Ulusoy, 2020, s. 52; Erdoğan, 2021, s. 179; Gençay, 2020, s. 11; Keser, 2022, s. 279). Anayasa Mahkemesi de istikrarlı şekilde tüm kararlarında Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen konuların münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular olduğunu kabul etmektedir. Anayasa Mahkemesinin bu görüşünün yerinde olduğu ve anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların münhasır kanun alanı olarak görülmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Fıkranın dördüncü cümlesinde ise kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı’nın, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK’yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek bir diğer husus da bütçe ve kesin hesaba ilişkin Anayasa’nın 161. maddesinin 7. fıkrasına ilişkindir. Buna göre “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.” Yani bütçe kanunları aracılığıyla Cumhurbaşkanına, Bütçe Kanunu ile harcanabilecek tutarın aşılabileceğine ilişkin bir düzenleme yapma yetkisi verilemez (Yılmaz, 2020, s. 230) ve bu konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilecek konular kural olarak genel, objektif ve soyut nitelikte işlemler olmalıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile somut, belirli bir kişiye veya kişinin özel durumuna ilişkin, sübjektif ve bir kez uygulanmakla tükenen nitelikte işlemler düzenlenemez. Aksi durumda bu tip birel işlemlere karşı açılacak davada yargı mercii Anayasa Mahkemesi olacaktır. Dolayısıyla bu işlemde menfaati olumsuz etkilenen kişinin etkin bir şekilde hakkını araması söz konusu olamayacaktır (Söyler, 2018, s. 158-159). Uygulamada da bu tip işlemler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değil genellikle Cumhurbaşkanı kararı ile yapılmaktadır.

2.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türleri

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; olağan dönem ve olağanüstü hâl (OHAL) sırasında çıkarılan kararnameler olmak üzere iki çeşittir.⁸ OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel hükümleri Anayasa’nın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında⁹ düzenlenmiştir.

Olağan dönem ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini karşılaştıracak olursak (Ülgen, 2018, s. 15); olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılırken, OHAL kararnameleri “olağanüstü halin gerekli olduğu konularda” çıkarılabilir. Olağan dönemlerde Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağına ilişkin düzenlemeler OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli değildir. Eğer OHAL için gerekli bir konu ise Cumhurbaşkanı tarafından bir sınırlamaya tabi olmadan kararname çıkarılabilir. Olağan dönem kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir konumda iken, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlar ile eşit düzeydedir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer ve TBMM’nin onayına sunulmaz. Buna karşılık OHAL kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmekle birlikte aynı gün TBMM’nin onayına sunulur. Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi olduğu halde OHAL kararnameleri Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemezler.¹⁰

⁸ Çalışmanın konusu genel olarak olağan dönem CBK’larına ilişkindir. Dolayısıyla bu bölümde olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin farklarına kısaca değinilmekle yetinilecektir.

⁹ Anayasa m. 119/6: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”; Anayasa m. 119/7: “Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

¹⁰ 2016 yılına kadar Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadına göre; Mahkeme kural olarak OHAL KHK’larını denetleyememekle birlikte, kendisini OHAL döneminde çıkarılan kararnamelerin gerçekten bir OHAL kararnamesi olup olmadığını ve OHAL ile ilgili konularda

2.6. Cumhurbaşkanlığı Tarafından Çıkarılan Diğer Düzenlemeler

Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'nın 124. maddesinin 1. fıkrası¹¹ ve 104. maddesinin 18. fıkrası¹² kapsamında, kanunların veyahut Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin nasıl uygulanması gerektiğini göstermek üzere ve bunların hükümlerine aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarılabilir. Söz konusu yönetmeliklerin yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır.

İdari organlar tarafından Anayasa ile öngörülen yönetmelikler dışında yönerge, genelge, karar, talimat, talimname, tebliğ vb. isimlerle düzenleyici işlemler yapılabilir (Atay, 2019, s. 70-71). Cumhurbaşkanı tarafından benzer isimlerle düzenleyici bir işlem tesis edilmesine bir engel yoktur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak, Cumhurbaşkanlığı tarafından tesis edilen diğer idari işlemlerin denetimi idari yargı organları tarafından yapılmaktadır.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN DENETİMİ

Ülkemizde parlamenter yönetim sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanına verilen en önemli yetkilerden birisi de kararname çıkarma yetkisidir. Konu bakımından sınırlandırılmış olsa dahi yasama tasarrufu gibi asli düzenleme yetkisine sahip olan kararnameler, çıkarılmasındaki şekil şartları bakımından kanunlara nazaran çok daha hızlı ve kolay niteliktedir. Bu nedenle kararnamelerin denetimi önem arz etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından denetimi, Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen diğer idari işlemlerden farklı olarak, Anayasa'nın 148. maddesi¹³ kapsamında Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

3.1. Anayasa Mahkemesinin Denetim Yolları

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa'nın 150. maddesi kapsamında, kararnamenin Resmî Gazetede yayımından itibaren 60 gün içinde doğrudan iptal davası (soyut norm denetimi) açılabilmesi gibi; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya aykırı olduğunun itirazı Anayasa'nın 152. maddesi kapsamında görülmekte olan bir davada da ileri sürülebilir (somut norm denetimi).

3.1.1. Soyut Norm Denetimi

Soyut norm denetimi; Anayasada belirtilen kişi ya da organlarca, kanun, CBK veya TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'nın hükümlerine aykırı oldukları gerekçesi ile iptal edilmeleri maksadıyla, belirli sürelerde açılan ve Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargısal bir denetimdir (Özbudun, 2022, s. 409; Anayurt, 2022, s. 400). Soyut norm denetiminde iptali istenen kanun veya kararnamenin derdest bir davada uygulanmasına gerek yoktur. Yani ortada somut bir durum bulunmamaktadır. Soyut olarak iptali istenen bir normun varlığı sebebiyle soyut norm denetimi veyahut iptal davası olarak adlandırılmaktadır (Özbudun, 2022, s. 409; Erdoğan, 2021, s. 213).

çıkartılıp çıkarılmadığı konusunda denetlemekle yetkili görmüştür. (AYM, 1991a; AYM, 1991b; AYM, 1992; AYM, 2003) Anayasa Mahkemesi'nin 2016 yılında değiştirdiği içtihatı ile OHAL kararnamelerini denetleyemeyeceğine karar vermiştir. (AYM, 2016) Mahkeme bu husustaki içtihat değişikliğini de "...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. ..." gerekçesi ile kamuoyuna duyurmuştur. Söz konusu içtihat değişikliğini anlamak çok da mümkün görünmemektedir (Boztepe, 2018, s. 389-393).

¹¹ Anayasa 124/1: "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler."

¹² Anayasa 104/18: "Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir."

¹³ Anayasa 148/1: "Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz."

Anayasa'nın 150. maddesinde iptal davası açma yetkisi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.”

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı anayasal olarak şekil ve esas bakımından iptal davası açmaya yetkili olan organlardan birisi Cumhurbaşkanlığıdır. Cumhurbaşkanı tarafından kendi çıkardığı bir kararnamenin iptalini istemesi ve bunun için yargı yoluna gitmesi mantiken kabul edilebilir bir durum değildir. Şayet Cumhurbaşkanı tarafından bir CBK'nın iptali isteniyorsa yetki ve şekilde paralellik ilkesi gereğince iptali istenen kararnameyi kaldırabilir. (Kalabalık, 2019, s. 73) ya da o alanda eski CBK hükümlerini kaldırarak şekilde yeni bir kararname çıkartabilir. Üstelik Anayasa'nın 104. maddesinde sayılan Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri içerisinde CBK'lara karşı Anayasa Mahkemesine iptal davası açılabilmesine dair bir düzenleme yer almamaktadır (Eren, 2022, s. 1109; Gözler, 2021, s. 1270). Kanaatimizce Cumhurbaşkanı'nın kendi çıkardığı bir CBK'ya karşı iptal davası açması durumu mevzuatta yer alsa bile uygulamada görebileceğimiz bir durum değildir. Yine de Cumhurbaşkanı tarafından böyle bir dava açılırsa Anayasa Mahkemesi tarafından davanın görülmesi gerekmektedir.¹⁴

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı kanun ve Anayasa değişikliklerinden farklı olarak hem şekil hem de esas bakımından iptal davası açmaya yetkili olan diğer bir grup TBMM'de en fazla milletvekiline sahip olan iki siyasi parti grubudur. İçinde bulunduğumuz 28. Yasama Dönemi için bu iki siyasi parti grubu Ak Parti ve CHP meclis gruplarıdır. Meclis gruplarının iptal davası açabilmesi için 6216 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”un 38. maddesinin 1. fıkrasına göre siyasi parti grup üyelerinin salt çoğunluğunun bu yönde karar alması gerekmektedir (Gözler, 2021, s. 1273). Bu sebeple siyasi parti grupları tarafından bu yöntem kullanılarak iptal davası açılması genellikle tercih edilmemektedir.

İptal davası açmaya yetkili olan son grup, TBMM üye tamsayısının en az beşte biri kadar üyedir. Bu üyelerin hangi partiden ya da hangi gruptan olduğunun önemi bulunmamaktadır (Özbudun, 2022, s. 410). TBMM üye sayısı bugün itibariyle 600 milletvekilinden oluştuğundan davanın açılabilmesi için en az 120 milletvekilinin imzası gerekmektedir. CBK'lara yönelik olarak şimdiye kadar açılan bütün iptal davaları meclis üye tamsayısının beşte birinden daha fazla üye (en az 128 üye ve en fazla 140 üye) tarafından açılmıştır.

CBK'lara karşı iptal davası açma süresi kararnamenin Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren 60 gündür. Bu süre, Anayasa'nın 151. maddesi “Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya İçtüzüğü'nün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.” hükmünden de anlaşılacağı üzere hak düşürücü süredir. Sürenin başlangıç tarihi CBK'nın Resmî Gazetede yayımlandığı günün ertesi günü değil, Resmî Gazetenin yayımlandığı gündür (Gözler, 2021, s. 1276). İptal davası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya bunların belirli madde ya da hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile iptalini ihtiva eden dava dilekçesinin Genel Sekreterlikçe, Yazı İşleri Müdürlüğüne havale edildiği tarihte açılmış sayılır.

3.1.2. Somut Norm Denetimi

Somut norm denetimi; görülmekte olan bir davada, tarafların davada uygulanacak bir kanun ya da CBK'nın Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmesi ve mahkemenin bu iddiayı ciddi bulması veyahut mahkeme tarafından bu durumun resen tespit edilmesi üzerine mahkemenin davayı geri bırakarak, kuralın denetiminin yapılması maksadıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmasıdır. Bu denetimin doğasına uygun olarak mahkeme tarafından yalnızca esas yönünden aykırılık iddiasında bulunulabilir, kanun ya da CBK'nın şekil yönünden aykırı olduğu sebebiyle dava açılmaz. Bu denetime itiraz ya da def'i yolu da (Eren, 2022, s. 1111; Gözler, 2021, s. 1278; Erdoğan, 2021, s. 214) denmektedir.

Anayasa'nın 152. maddesinde itiraz yolunun işletilmesi şu şekilde düzenlenmiştir:

¹⁴ Cumhurbaşkanı tarafından, CBK'nın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurusu yerine yetki ve şekilde paralellik ilkesi gereğince ilgili CBK'nın iptal edildiğine dair yeni bir CBK çıkarılabileceği gibi seçimde kaybedeceğini anlayan Cumhurbaşkanı'nın alelacele çıkardığı bir CBK'nın aynı zamanda hukuka uygun olmadığını göstermek için yeni seçilen Cumhurbaşkanı tarafından yargı yoluna da gidilebilir. Böyle bir durumda muhakkak davanın görülmesi gerekmektedir.

“Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.

Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.”

Anayasa'nın lafzından da anlaşılacağı üzere bir CBK'ya karşı somut norm denetimine gidilebilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu koşullar; görülmekte olan bir davanın varlığı, incelenen hükmün bu davada uygulanıyor olması, davaya bakmakta olan bir mahkemenin olması ve bu mahkeme tarafından söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğuna yönelik ya da aykırılık iddiasının ciddi olduğuna yönelik kanaat oluşmasıdır. Bu koşullar Anayasa Mahkemesi tarafından ilk inceleme aşamasında resen incelenerek, koşulların sağlanması durumunda esas incelemesine geçilmektedir.

Davaya bakan mahkeme tarafından CBK'nın bir kanun hükmüne aykırı olduğu tespit edilirse ya da bu yönde taraflardan bir itiraz gelirse hükmün Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvurulmaması gerekmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır” hükmü gereğince böyle bir durumda davaya bakmakta olan mahkeme davayı kanun hükmüne uygun olacak şekilde sonuçlandırması gerekmektedir (Atar, 2019, s. 251). Şöyle ki aynı CBK'nın kanuna aykırı olduğu gerekçesi ile “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” hükmü karşısında CBK'nın Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile soyut norm denetimine başvurulabilirken; somut norm denetimine başvurulamaz.

Anayasa Mahkemesi kendisine itiraz yolu ile gelen bir davayı kural olarak 5 ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Mahkemenin bu süre içinde davayı sonuçlandıramaması durumunda itiraz yoluna giden mahkemenin yürürlükteki “kanun” hükmüne göre davayı sonuçlandırması gerekmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin kararına kadar geri bırakılan davada bir kanun hükmü değil CBK hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden iki sonuç çıkarılabilir. Birincisi kanun hükmü lafzından aynı zamanda CBK hükmünün de anlaşılacağı ve itiraz yoluna başvuran mahkemenin CBK hükümlerine göre davayı sonuçlandıracağı (Azaklı, 2019, s. 99); ikincisi CBK'lar için davanın Anayasa Mahkemesi tarafından 5 ay içinde sonuçlandırılmaması durumunda bekletici meselenin devam ettiğinin kabulü ve Anayasa Mahkemesi'nin kararının beklenmesi gerektiğidir. Anayasa değişikliği veya içtihatlarla bu hükmün açıklığa kavuşturulmasının yerinde olacağı değerlendirilmekle birlikte; kanaatimizce CBK'ların kural olarak yürütme fonksiyonuna ilişkin konularda çıkarılması ve idarenin kesintisizliği ilkesi göz önünde bulundurulduğunda, 5 ay içinde sonuçlandırılmayan itiraz davalarının CBK hükmüne göre sonuçlandırılmasının uygun olacağı yönündedir.

İtiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi önüne gelen bir hükmün esastan reddedilmesi durumunda, kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren 10 yıl geçmedikçe aynı hüküm hakkında Anayasa Mahkemesine tekrar itiraz başvurusunda bulunulamayacaktır. Ancak burada Anayasa'nın “aynı kanun hükmü” lafzından da anlaşılacağı üzere 10 yıllık zaman geçmeden başvurulmama yasağı kanunlara özgüdür ve CBK'lar hakkında bu yasak uygulanmaz (Azaklı, 2019, s. 100; Atar, 2019, s. 251; Erdoğan, 2021, s. 216). Yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesinin davayı 5 ay içinde sonuçlandıramaması halinde “kanun” lafzı geniş yorumlanarak CBK'ları da kapsadığı görüşü benimsenmiş olmasına rağmen 10 yıl geçmeden başvurulmama yasağının dar yorumlanarak CBK'ları kapsamayacağı iddiası çelişkili gibi görünebilir. Ancak yasakların birer istisna olması (Erdoğan, 2021, s. 216) ve istisnaların dar yorumlanacağı ilkesi göz önünde bulundurulduğunda her iki hüküm hakkındaki kanaatlerimiz birbiri ile tutarlıdır. Bununla birlikte soyut norm denetiminden geçen bir hükme karşı somut norm denetimine başvurulmasında ve normun Anayasa Mahkemesi tarafından tekrar denetlenmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır (Azaklı, 2019, s. 82; Özbudun, 2022, s. 420).

Anayasa Mahkemesi tarafından tek somut norm denetimi kararı (AYM, 2023a) 5 Nisan 2023 tarihinde verilmiş ve 1 Haziran 2023 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu CBK kaymakam adaylarında aranacak şartların neler olduğuna dair düzenlemeler içermekte ve itiraz gerekçesi olarak mahkeme tarafından Anayasa’da siyasi haklar ve ödevler bölümünde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkına yönelik hususların CBK ile düzenlenemeyeceği yönündedir. CBK’nın denetiminde öncelikle yukarıda bahsedilen koşulların oluşup oluşmadığı tespit edildikten sonra esas incelemesine geçilmiştir. Söz konusu CBK kuralı itiraz gerekçesine uygun olacak şekilde CBK ile düzenlenemeyecek olan yasak alanlar içinde yer aldığı gerekçesi ile bir üyenin karşı oyu ile iptal edilmiştir. Karşı oy gerekçesi ise CBK ile düzenlenebileceği özel olarak belirtilmiş olan “bakanlıkların teşkilat yapısına ilişkin düzenlemeler” kapsamında yasak alan içinde kalan temel hak ve özgürlüklerin de düzenlenebileceği yönündedir. Neyse ki Mahkemenin çoğunluk görüşü bu yönde değildir.

3.1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Karşı Bireysel Başvuru Yapılması Durumu

Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi veya buna ek Türkiye’nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine başvurabilir.

Bireysel başvuru, 6216 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”un 45 ila 51’inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanun’un 45. maddesinin 3. fıkrası ile “Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı” düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılamayacaktır. Her ne kadar CBK’ların yasama işlemi veyahut idari işlem olduklarına dair tartışmalar (Ulusoy, 2020, s. 43-47) olsa da her ikisi de doğrudan başvuru yapılamayacak alan içindedir.

CBK’larda yer alan soyut düzenlemelere dayanılarak kişilerin temel hak ve özgürlükleri kamu gücü tarafından ihlal edilebilir. Bu durumda ihlal edilen hakkın Anayasa ve Sözleşme ile güvence altına alınan haklardan olması ve olağan kanun yollarının tüketilmiş olması durumunda kişiler Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilirler. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu durumda yapacağı denetim CBK hükmünün denetlenmesi değil, CBK ile kişinin hakkının ihlal edilip edilmediğinin denetlenmesidir. Bu denetimin sonucunda yeniden yargılama yapılması maksadıyla kararın ilk derece mahkemesine gönderilmesi halinde, mahkeme tarafından CBK hükmüne karşı somut norm denetimi yoluna gidilebilir. Bu sayede CBK’nın denetimi de dolaylı olarak bireysel başvuru aracılığı ile yapılması olacaktır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetiminin Kapsamı

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, Anayasanın 148. maddesinin 1. fıkrası ile düzenlenen “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.” hükmüne göre “şekil ve esas” bakımından denetler.

Anayasa Mahkemesi denetleyeceği normu davacıların talepleri ile bağlı kalmak koşuluyla denetleyebilir. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin 3. fıkrası “... Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de Anayasaya aykırılık kararı verebilir.” hükmü göz önüne alındığında davacıların şekil ya da esas bakımından hükmün denetlenmesine yönelik talepleri önemlidir. Mahkeme “Anayasa Mahkemesi iptal ve itiraz davalarında yapacağı incelemede taleple bağlı bulunmaktadır.” ifadesi ile yaptığı denetimde davacıların talepleri ile bağlı olduğunu vurgulamaktadır (AYM, 2022a).

İdari yargıya ilişkin işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları açısından idari yargı organları tarafından denetlenmekte ve idari işlemin bu unsurlardan birine aykırı olması halinde iptal edilmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yönelik yapılan denetimde de bu unsurlar normun özüne uygun düşüğü ölçüde esas ve şekil bakımından denetimin unsurlarını oluşturur.

Anayasa Mahkemesi tarafından CBK’ların denetiminin esas ve şekil bakımından yapılabileceği belirtilerek, esas ve şekil bakımından denetim şu şekilde tarif edilmiştir: “CBK’ların esas bakımından denetimi CBK’nın maddi olarak (hukuk dünyasında yarattığı değişiklik itibarıyla) Anayasa’ya uygun olup olmadığının denetlenmesini, şekil bakımından denetimi ise CBK’nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için Anayasa’da öngörülen usul ve şekil kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesini ifade etmektedir.” (AYM, 2022b, s. 7).

3.2.1. Şekil Bakımından Denetim

Anayasa yargısında şekil bakımından denetim, normun öngörülen şekil ve usul kurallarına uygun yapılar yapılmadıklarına ilişkin yapılan incelemedir (Tunç, 2019, s. 390). İdare hukukundaki yetki ve şekil unsurları bakımından denetim CBK'lar için de kural olarak geçerlidir. Yetki unsurunda oluşan sakatlıklar, işlemi ya da normu da şekil bakımından sakatlar (Özbudun, 2022, s. 405).

Kanunlar için Anayasa ve İçtüzükte uyulması gereken şekil şartları belirlendiği halde CBK'lar için Anayasa ile herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. CBK'nın Resmî Gazetede yayımlanması bir şekil şartı olarak kabul edilse dahi CBK'lar Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe gireceğinden yayımlanma şartının gerçekleşmeme halinde yokluk yaptırımını düşünebilir. Hukuken var olmayan bir kararnamenin uygulanması da söz konusu değildir. Bu sebeple bu durum denetime elverişli bir durum değildir (Yelken, 2022, s. 45).

CBK'lar için şekil şartlarının öngörülmemiş olması sebebiyle Anayasa Mahkemesi tarafından şekil denetiminin sınırları serbestçe çizilebilecektir. Bu kapsamda Mahkeme tarafından şekil denetiminin yalnızca "CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı" yönünden yapılacağı (Atar, 2022, s. 355) belirtilmiştir. Ayrıca Mahkemeye göre CBK'ların gerekçeli olması hukuki denetim açısından faydalıdır; ancak şekil denetimi CBK'ların gerekçeli olup olmadığına kapsamamaktadır (AYM, 2023c; AYM, 2022b; AYM, 2023b).

Cumhurbaşkanı yerine Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından çıkarılan bir CBK'ya yönelik yapılan şekil denetiminde ise Anayasa Mahkemesinin belirlediği tek kıstas olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılma şartı sağlanamamış olacaktır. Bu durumda Mahkeme tarafından kişi ve zaman yönünden yetki unsuru denetimi yapılarak CBK'nın Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından Anayasa'nın 106. maddesine uygun olacak şekilde; Cumhurbaşkanı'nın hastalık, yurt dışına çıkma veya makamın herhangi bir nedenle boşalması durumunda ve Cumhurbaşkanı yardımcısının vekaleti esnasında çıkarılıp çıkarılmadığının incelenmesi gerekecektir. Bu durumların varlığı halinde Cumhurbaşkanlığı yetkisini kullanarak Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından çıkarılan CBK'ların da hukuken geçerli olacağı değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanı tarafından, Cumhurbaşkanı kararı ile düzenlenmesi gereken bireysel bir işlemin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında yapılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır (Özdemir, 2021, s. 3238). Veyahut kanunların yaptığı atıf ile Cumhurbaşkanı tarafından düzenleyici idari işlem olarak düzenlenmesi gereken ve idari yargı denetimine tabi olması gereken bir kural Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir (Aslan, 2019, s. 155; Adadağ, 2019, s. 268). Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenen tek kıstas, bu gibi durumlarda CBK'nın şekil denetiminde yetersiz kalacaktır. Kanaatimizce bu gibi durumlarda Mahkeme kendisini şekil denetimi yapmakla yetkili saymalı ve söz konusu CBK'ların şekil yönünden denetimini yaparak iptal etmelidir.

Anayasa Mahkemesi, CBK'ların şekil yönünden denetimi ile ilgili olarak vermiş olduğu ilke kararında (AYM, 2022b), ilk olarak CBK'ların şekil yönünden denetiminin kapsamına hangi hususların dâhil olduğuna, başka bir ifadeyle anılan denetimde CBK'nın hangi unsurlar yönünden denetleneceğine dair Anayasa'da açık bir hükme yer vermediğini, bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin CBK rejimini düzenleyen anayasal hükümlerden hareketle CBK'nın maddi olarak birlik kazanabilmesi için gerekli anayasal unsurların neler olduğunu tespit etmesinin önünde bir engel bulunmadığını, esasen Anayasa Mahkemesinin CBK'ların şekil bakımından denetimine ilişkin görev ve yetkisini icra edebilmesi böyle bir tespitin yapılmasını gerekli kıldığını söylemiştir. Daha sonra, şekil denetiminin kapsamını belirlemiştir. Mahkemeye göre, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının 1. cümlesinde "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir." denilmektedir. Anılan hükümden CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı'na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu dolayısıyla CBK'nın Cumhurbaşkanı dışında bir merciin teklif, onay gibi herhangi bir işlemi ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanı'nın asli düzenleyici nitelikteki bir işlemi olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla CBK'ların şekil yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığının denetiminde incelenmesi gereken husus CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığıdır. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu ilke kararında, bir normun ihdasına yol açan sebeplerin, böyle bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğuna dair gerekçelerin bizzat kural koyucunun kendisi tarafından ortaya konulmuş olmasının o kuralla ilgili anayasallık denetiminin daha sağlıklı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağlayacağını altını çizmekle birlikte, Anayasa Mahkemesinin CBK'ların şekil bakımından Anayasa'ya uygunluğunu inceleme yetkisinin CBK'ların gerekçelerinin bulunup bulunmadığı yönünden bir denetim yapılmasını kapsamadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, 2022b, s. 12).

3.2.2. Esas Bakımından Denetim

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan esas denetiminde kural olarak normların sebep, amaç ve konu unsurları yönünden denetimleri yapılır (Atar, 2019, s. 348; Yelken, 2022, s. 49). Esas yönünden yargısal denetimin bu unsurlar yönünden yapılmasında özellikle kanunların denetiminde idari işlemler ile kanunların nitelik farkları olduğu, bu unsurlar yönüyle yapılan denetimlerin pek yarar sağlamadığı ve bazı anayasal aykırılıkların ortaya çıktığı yönünde görüşler (Özbudun, 2022, s. 400) olsa da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin idari işlemlerle benzer nitelikte olduğu göz önüne alındığında bu unsurların niteliklerine uygun düştüğü ölçüde kıyasen uygulanmasının yerinde olduğu değerlendirilmektedir.

İdare hukukunda sebep unsuru, idareyi söz konusu işlemi yapmaya ya da yasaklanan bir işlemi yapmamaya iten maddi, hukuki ya da fiili nedenler olarak tanımlanır (Kaplan, 2020, s. 257). İdare tarafından takdir hakkı kullanılması da sebep unsuru içinde yer almaktadır. Sebep unsuru bakımından yapılacak denetim hususunda CBK'ların tesis edilmesi için Anayasa ile belirlenen herhangi bir maddi ya da hukuki sebep bulunmamaktadır. Bu sebeple Mahkeme tarafından sebep unsuru yönünden denetim takdir hakkının kullanılması yönünden yapılabilir. Takdir hakkının kullanımına yönelik yapılacak denetimde yerindelik denetimi yapılmamasına (Eren, 2022, s. 1130) özen gösterilmelidir.

Mahkeme tarafından CBK'lara yönelik yapılan denetimde, iptali talep edilen kuralların önce konu bakımından Anayasa'ya uygunluğu denetlenmekte, sonra içerik yönünden denetimi yapılmaktadır. Anayasa Mahkemesinin de vurguladığı gibi, CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır (AYM, 2020e, § 13). İçerik yönünden yapılan denetimde de genellikle sebep unsuru ve amaç unsurları yönünden denetlenirler.

Anayasa Mahkemesinin içerik yönünden yaptığı denetimde¹⁵ iptali talep edilen kurallar Cumhurbaşkanı'nın takdir hakkı kapsamında kaldığı gerekçesi ile sebep yönünden Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

İdare hukukunda amaç unsuru, yapılan işlem ile ulaşılmak istenen sonuçtur. Bütün idari işlemlerin nihai amacı kamu yararıdır. Kamu yararı dışında farklı bir amaç ile idari bir işlem tesis edilmesi hukuka uygun değildir (Atay, 2019, s. 258). CBK'ların denetiminde de Mahkeme içerik yönünden yaptığı denetimde kuralın hukuk devleti ilkesine uygun olup olmadığını ve bu kapsamda kamu yararının sağlanıp sağlanmadığını denetlemektedir. Ancak amaç unsuru yönünden yapılacak denetimin kolayca yerindelik denetimine dönüşebileceği göz önünde bulundurulduğunda, Mahkeme kamu yararının açık ve somut bir şekilde ihlal edildiği kanısına varmadıkça bu denetimi yapmamalıdır (Gözler, 2021, s. 1260; Özbudun, 2022, s. 403).

Anayasa Mahkemesi tarafından CBK'lara ilişkin verilen bazı kararlarda iptali talep edilen kuralın hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kamu yararı amacıyla çıkarılmaları gerektiği, kamu yararının bireysel yarardan üstün olan toplumsal faydayı sağlaması gerektiği ve kamu yararı dışında bir amaç için çıkarıldığı açık olarak anlaşılan düzenlemenin amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca bu denetimin kamu yararının doğru kullanılıp kullanılmadığı değil de incelenen düzenlemenin kamu yararı dışında başka bir saikle ya da toplumsal fayda yerine belirli bir grubun faydasına olup olmadığını denetimiyle sınırlı olduğu da belirtilmiştir.¹⁶

İdari işlemlerde konu unsuru; idari işlem ile meydana gelen sonucu, hukuk âleminde meydana gelen değişikliği ifade eder. Yani işlemin içeriği konu unsurunu oluşturur (Çağlayan, 2017, s. 208; Atay, 2019, s. 256). Anayasa'da

¹⁵ "... Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca kendisine tanınan takdir yetkisini kullanarak dava konusu birinci kural uyarınca Bakanlık için yurt dışı teşkilatı oluşturmasında Anayasa'nın anılan maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır." (AYM, 2020a). "Anılan hüküm uyarınca Cumhurbaşkanı CBK'yla idarenin teşkilatlanması konusunda Anayasa'nın temel ilkelerine ve bu alanla ilgili öngördüğü kurallara bağlı kalmak koşuluyla bakanlıkların ve bakanlıklara dair yetki kapsamında kaldığı değerlendirilen Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların teşkilat yapısının ne şekilde olacağını belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir." (AYM, 2021a).

¹⁶ "Hukuk devletinde kanunların ve CBK'ların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Kanunların ve CBK'ların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun ve yürütme organının hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir." (AYM, 2021b).

kanunlar açısından kural olarak konu sınırlaması getirilmediği halde, CBK'ların düzenleneceği ve düzenlenemeyeceği konular özel olarak belirtilmiştir (AYM, 2022c; AYM, 2022d).¹⁷

Anayasa Mahkemesi tarafından CBK'lar özelinde konu bakımından yapılan denetimde de Anayasa'nın amir hükümleri göz önünde bulundurularak kuralın konu bakımından yetki kurallarına uygun olup olmadığı denetlenmektedir. Bu kapsamda Mahkeme tarafından CBK düzenlemesinin yürütme yetkisine ilişkin olup olmadığı, yasak alanların düzenlenip düzenlenmediği, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda olup olmadığı, herhangi bir kanunda açık olarak düzenlenip düzenlenmediği, idarenin bütünlüğü ve kanunla düzenleneceği ilkesinin istisnalarını oluşturan ve Anayasa'da CBK ile düzenleneceği açık olarak hüküm altına alınan düzenlemelerden olup olmadığı hususları yönünden incelenmektedir (AYM, 2023b; AYM, 2022e).¹⁸

3.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetiminin Yapılması Sorunu

Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 148. maddesi lafzına uygun olacak şekilde yaptığı denetim anayasallık denetimidir. Yani denetleyeceği normun Anayasa'ya uygun olup olmadığına denetlenmesidir. Bu yaklaşıma göre Mahkeme denetleyeceği tüm normları yalnızca Anayasa'ya uygun olup olmadığı açısından denetleyebilecektir. Kanunlar ve Anayasa değişiklikleri için doğru olan bu yaklaşım CBK'lar için tam olarak doğru değildir.

CBK'lar da kanunlar gibi asli ve ilk elden çıkarılan düzenlemelerden olmasına rağmen kanunlar gibi yasamanın genelliği ilkesine göre her konuda çıkarılamazlar. CBK'lar konu bakımından Anayasa ile sınırlandırıldıkları konularda çıkarılamazken, genel ve özel olarak Anayasa ile yetkilendirildikleri konularda çıkarılabilirler. Anayasa ile yapılan sınırlamalar içinde ise "münhasıran kanunla düzenlenen" ve "kanunlarda açık olarak düzenlenen" konularda çıkarılamama, "kanunlar ile çelişmeme" ve "aynı konuda kanun çıkarılma" durumunda hükümsüz kalma gibi sınırlamalar mevcuttur (Gözler, 2021, s. 1235). Dolayısıyla Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının lafzına göre CBK'ların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi için kanunlara uygunluğunun da denetlenmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla CBK'ların kanunlara uygunluğunun denetlenemeyeceğine (Aslan, 2019, s. 152) yönelik ifadeler yerine CBK'ların kanunlara uygunluğunun denetlenmesi suretiyle dolaylı (Gözler, 2021, s. 1235) bir anayasallık denetiminin yapıldığı daha doğru bir ifade olur.

2017 Anayasa değişikliği ile KKH'lara yönelik düzenlemeler kaldırılmış ve bunların yerlerini CBK'lar almıştır. Ancak başka bir kanun ile yürürlükten kaldırılmayan KHK'lar hukuk alemindeki varlıklarını korumuşlardır. "KHK'ların Anayasa'nın mülga hükümlerinde belirtilen niteliği, ... getiriliş amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK'larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK'ların kanun hükmünde oldukları görülmektedir." (AYM, 2020b, § 39). Dolayısıyla CBK çıkarılabilmesi için kanunlar ile ilgili sınırlamalar KHK'ları da kapsamaktadır. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatları da bu yöndedir (AYM, 2022f; AYM, 2021a; AYM, 2020a). Yani CBK'ların anayasallık denetimi dolaylı olarak hem kanunlara uygunluğunun hem de KHK'lara uygunluğunun denetimini kapsamaktadır.

4. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARININ İSTATİKSEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Anayasa Mahkemesi tarafından CBK'lara ilişkin ilk karar 22.01.2020 tarihinde verilerek 13.05.2020 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. O tarihten bugüne kadar (20.06.2023) toplam 43 CBK hakkında verilen karar Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yayımlanan ilk CBK olan "1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 10.07.2018 tarihinde yayımlanmıştır. Hali hazırda yayımlanmış olan son CBK ise 16.06.2023 tarihinde yayımlanan "149 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğüne Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"dir. T.C. Cumhurbaşkanlığı mevzuat bilgi sistemi verilerine göre halen yürürlükte olan 39 adet CBK ve mülga olan 16 adet CBK bulunmaktadır. Yürürlükte olan CBK'lardan 7 tanesi olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan CBK'lardandır. Yargı denetimine tabi olan CBK sayısı da dikkate alındığında Mahkeme tarafından yapılan 43 karara ilişkin yargısal denetim azımsanmayacak derecede fazladır.

¹⁷ Bkz. Anayasa m. 104/17, m. 104/9, m. 106/Son, m. 108/son, m. 118/son ve m. 123.

¹⁸ "CBK'ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir." (AYM, 2021a).

Mahkeme tarafından yapılan 43 denetimde toplam 153 hüküm incelenmiştir. İncelenen hükümlerin 78’inde “RET” kararı, 60’ında “İPTAL” kararı verilmiş, 15 hüküm hakkında da karar verilmesine yer olmadığı veya ayırma yönünde karar verilmiştir. Verilen kararların %51’i iptal talebinin/itirazın reddi yönündedir. CBK kararlarının yıllara göre karşılaştırmalı incelenmesine dair çizelge Tablo 1-3’tedir.

Tablo 1. Anayasa Mahkemesi’nin CBK Denetimi Türleri ve Şekilleri

	Karar Sayısı	İncelenen Hüküm	İptal Davası	İtiraz Davası	Esas Denetimi	Şekil Denetimi
2020	9	20	9	0	9	0
2021	11	29	11	0	11	0
2022	17	95	17	0	16	1
2023	6	9	5	1	4	3
Toplam	43	153	42	1	40	4

Tablo 2. Anayasa Mahkemesi’nin CBK Denetimi Hükümlerinin İncelenmesi

	Karar Sayısı	İncelenen Hüküm	KVYO/Ayırma Hükümü	İptal Edilen Hüküm	İptal Yüzdesi	Ret Verilen Hüküm	Ret Yüzdesi
2020	9	20	0	5	25%	15	75%
2021	11	29	1	5	17%	23	79%
2022	17	95	14	48	51%	33	35%
2023	6	9	0	2	22%	7	78%
Toplam	43	153	15	60	39%	78	51%

Tablo 3. Anayasa Mahkemesi’nin CBK Denetim Kararlarında Oybirliği-Oyçokluğu Durumu

	İncelenen Hüküm	Oybirliği Kararları	Oybirliği Yüzdesi	Oyçokluğu Kararları	Oyçokluğu Yüzdesi	Beş ve Üstü Karşılık	Beş ve Üstü Yüzdesi
2020	20	7	35%	13	65%	4	31%
2021	29	7	24%	22	76%	11	50%
2022	95	54	57%	41	43%	25	61%
2023	9	4	44%	5	56%	4	80%
Toplam	153	72	47%	81	53%	44	54%

Kaynak: Tablo (1-3) başka bir kaynaktan yer almamaktadır. Tablolarda yer alan veriler Anayasa Mahkemesinin CBK norm denetimi kararlarının Resmî Gazetede yayımlananlarının ayrıntılı incelenmesi neticesinde çıkarılmıştır.

İçinde olduğumuz 2023 yılında Mahkeme tarafından yapılan denetim miktarının artacağı göz önünde bulundurulduğunda yıllara göre yapılan denetim miktarı artma eğilimindedir. 2020-2023 yıllarında yapılan denetim sayısı sırasıyla 9-11-17 ve 6; incelenen hüküm sayıları 20,29,95 ve 9’dur. Kararlarda dikkat çeken bir diğer husus da oybirliği ile alınan karar sayısının oyçokluğu ile alınan karar sayısından daha az olmasıdır. Özellikle 2021 yılında oybirliği ile alınan karar yüzdesi %24’tür. Yani 2021 yılında incelenen her 4 hükmün 3’ünde en az 1 üye karara katılmayarak karşı oy kullanmıştır. Karşı oy kullanılması ile ilgili dikkat çeken bir diğer husus ise oyçokluğu ile hüküm kurulan kararların %54’ünde en az 5 veya daha fazla üyenin karşı oyunun bulunmasıdır. Hatta kararlarda 6 ve 7 karşı oy kullanılan karar yüzdesi %49’dur. Yani 1-2 üyenin farklı düşünmesi durumunda kararların dörtte birinin yönü değişecektir. Bunların neredeyse tamamı ret kararı verilen kararlardır.

Mahkemenin verdiği kararları incelediğimizde açılan 43 davanın 42’sini TBMM üye tamsayısının en az beşte biri oranındaki milletvekilleri tarafından açılan iptal davası oluşturmakta iken, bir tanesi Danıştay 12. Dairesi tarafından yapılan itiraz başvurusudur. Ayrıca Mahkeme tarafından verilen 43 kararın 39’unda esas denetimi yapılmış, dört kararında şekil denetimi yapılmış ve bir kararda incelenen iki hükümden birisi için esas, birisi için şekil denetimi yapılmıştır. Şekil denetimi yaptığı kararların tamamı 2023 yılında yapılmış ve tamamına oybirliği ile “RET” kararı verilmiştir. Mahkeme tarafından verilen CBK’lara ilişkin kararlardan önemli görülenlerden bazıları aşağıda ayrıca belirtilmiştir.

Mahkeme'nin 11.06.2020 tarihli, 2018/155 E. ve 2020/27 K. sayılı kararı ile "(19) numaralı Yeni Kurulan Bazı İdarelerin Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa Ekli Cetvellere Eklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) Sayılı Cetvel'in sonuna eklenen sıraların" iptaline karar vermiştir. Mahkeme tarafından söz konusu kararda iptali talep edilen kuralın yürütme yetkisine değil, yasama yetkisine ait olduğu ve bu konuda CBK ile düzenleme yapılamayacağı belirtilmiştir. (AYM, 2020c)

Mahkeme'nin 12.06.2020 tarihli, 2019/105 E. ve 2020/30 K. sayılı kararı ile "(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 353. maddesinde yer alan '...ve yurtdışı...' ibaresinin" iptal talebinin reddine karar vermiştir. Mahkeme iptali talep edilen kuralı Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrası kapsamında bakanlıkların teşkilat yapısına ilişkin olarak görmüş ve CBK tarafından düzenleme yapılabilecek özel alanlar içerisinde (mahfuz alan) değerlendirmiştir. Kararın devamında aynı konuda kanuni bir düzenlemenin de olmadığı vurgulanmış ve bu açıdan da bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmelerden çıkaracağımız sonuç; Mahkemenin CBK'ların mahfuz alanı olduğunu kabul etmediği yönündedir. Aksi halde Mahkeme tarafından bu alanın yalnızca CBK ile düzenlenebileceğine atf yapması ve kuralın kanuni bir düzenlemede açık olarak düzenlenip düzenlenmediği hususunu incelememesi gerekirdi. Aynı kararın içerik yönünden yapılan incelemesinde "yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ... gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları" idareye bırakmasında sakınca olmadığı belirtilmiştir. Karara karşı oy kullanan bir üye tarafından ise Anayasa'nın 123. maddesi ile CBK'lara yalnızca tüzel kişiliğin kurulmasına yönelik yetki verildiği, bunların görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği vurgulanarak kuralın iptal edilmesi gerektiği belirtilmiştir (AYM, 2020a).

Mahkeme'nin 30.12.2020 tarihli, 2019/71 E. ve 2020/82 K. sayılı kararı ile "(14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin 1. cümlesinde yer alan 'faaliyet, örgütlenme ve insan kaynakları' ibareleri" içerik yönünden Anayasa'ya aykırı oldukları gerekçesiyle iptallerine karar verilmiştir. Söz konusu CBK kuralı haber ajanslarına ilişkindir. Kurala ilişkin yapılan konu bakımından yetki incelemesinde bakanlıklara yönelik verilen özel yetkinin Cumhurbaşkanlığını da evleviyetle yetkilendirdiği kabul edilerek, kuralın konu bakımından Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir (AYM, 2020d).

Mahkeme'nin 3.03.2021 tarihli, 2018/134 E. ve 2021/13 K. sayılı kararı ile "(14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 21. maddesinin 3. fıkrasının '... Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir.' düzenlemesinin konu bakımından yetkisiz olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Kararda KHK'ların da kanunlar gibi kabul edilmesi gerektiğine atf yapılarak, 375 sayılı KHK'da açıkça düzenlenen konuda çıkarılan hükmün Anayasa'ya aykırı olduğuna karar verilmiştir (AYM, 2021a).

Mahkeme'nin 18.03.2021 tarihli, 2018/127 E. ve 2021/18 K. sayılı kararı ile "(10) numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenen "...lüzum görüldüğü takdirde,..." ve "...uygun bulunmayan veya..." ibareleri esas yönünden incelenmiştir. CBK'nın "...lüzum görüldüğü takdirde,..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin başvuru oybirliği ile reddedilirken, "...uygun bulunmayan veya..." ibaresine ilişkin başvuru 6 üyenin karşı oyuna rağmen oyçokluğuyla reddedilmiştir. Anayasa'ya aykırılık başvurusu oyçokluğu ile reddedilen ibare incelendiğinde, idareye vesayet yetkisi veren bir düzenleme olduğu açıktır. Ayrıca söz konusu CBK'nın düzenlediği konuda çıkarılan 3011 sayılı "Resmî Gazete'de yayımlanacak olan yönetmelikler hakkında Kanun" halen yürürlüktedir. Kararda "...lüzum görüldüğü takdirde,..." ibaresinin 3011 sayılı Kanun'un açıkça düzenlediği bir konuda olup olmadığı hususu hiç incelenmemiştir. Kararın karşı oy görüşlerinde de belirtildiği üzere Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası, 166. maddesinin 3. fıkrası, 127. maddesinin 2. fıkrası ile 3011 sayılı Kanun göz önünde bulundurulduğunda denetime konu olan CBK'nın ilgili ifadesinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlardan olduğu veya açıkça kanunda düzenlendiği gerekçeleri ile iptal edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. (AYM, 2021c)

Mahkeme'nin 18.03.2021 tarihli, 2020/58 E. ve 2021/19 K. sayılı kararı ile "(62) numaralı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclisi Üyeliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenen devlet üniversitelerinde öğretim görevlisi kadrosu ile T.C. Merkez Bankası'nın meclis üyeliğinin birleşebileceğine ilişkin kural, Anayasa'nın 130. maddesi ile kanunla düzenleneceği öngörülen bir kural olduğu gerekçesi ile Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir. Karara karşı oy kullanan üç üye tarafından, Mahkeme tarafından tüm kararlarında

belirtilen kanunların mahfuz alanı olduğuna dair kabullerine karşın, kanunlarda açık olarak bir düzenleme olmadığı gerekçesi ile iptal yönündeki karara aksi yönde görüş bildirmişlerdir (AYM, 2021a).

Mahkeme'nin 28.09.2022 tarihli, 2021/90 E. ve 2022/108 K. sayılı kararı ile “(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 458/B maddesinin (ğ) bendinde yer alan ‘...işlettirmek...’ ibaresinin” içerik yönünden incelenmesi neticesinde söz konusu kuralın hukuk devleti gereklerinden olan belirlilik ilkesine aykırı bir düzenleme olduğu gerekçesi ile yedi üyenin karşı oyuna rağmen söz konusu ibarenin iptaline karar verilmiştir (AYM, 2022g).

Mahkeme'nin 13.12.2022 tarihli, 2022/98 E. ve 2022/157 K. sayılı kararı ile “(104) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin” şekil yönünden incelenerek iptal talebinin reddine oybirliği ile karar verilmiştir. Söz konusu karar şekil yönünden yapılan ilk incelemesidir. Karar ile CBK'ların şekil incelemesinde hangi hususların denetiminin yapılacağı belirtilmiş ve diğer tüm şekil denetimi yapılan kararlarda bu karara atıf yapılmıştır. Emsal nitelikteki bu karara göre; şekil denetimi yalnızca CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığının denetlenmesinden ibarettir. CBK'nın gerekçeli olup olmadığı bu denetim kapsamında incelenmez (AYM, 2022b).

Mahkeme'nin 30.11.2022 tarihli, 2020/4 E. ve 2022/147 K. sayılı kararı ile “(49) numaralı Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi'nin 14/4 maddesinin kalan kısmı” için yapılan denetimde Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının 6. cümlesi ile düzenlenen TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK'nın hükümsüz kalacağı düzenlemesine atıf yapılarak, sonradan çıkan kanuni bir düzenlemenin varlığı nedeniyle kural hakkında oybirliği ile “karar verilmesine yer olmadığı” kararı verilmiştir (AYM, 2022a).

Mahkeme'nin 05.04.2023 tarihli, 2022/71 E. ve 2023/65 K. sayılı kararı ile “(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi'nin 274/A maddesi” kamu hizmetine girme ve hizmete alınmada hangi koşulların aranacağını Anayasa'nın 70. maddesi ile düzenlendiği ve bu alanın CBK'ların yasak alanı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir. Söz konusu karar kaymakamlığa alınma ile ilgilidir ve somut norm denetimine konu olan ilk ve tek karardır. Kararda somut norm denetiminin koşulları ilk inceleme safhasında incelenerek, koşulların oluştuğunun tespit edilmesinden sonra esas incelemesine geçilmiştir (AYM, 2023a).

5. SONUÇ

2017 Anayasa değişikliğinin sonucu olarak başkanlık hükümet sistemi ile yürütme erki güçlendirilmiş ve yürütmenin tasarrufu olan KHK'ların yerine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Türk hukuk tarihindeki yerini almıştır. Bu süreçten itibaren özellikle CBK'ların hukuki niteliğinin ne olduğu, normlar hiyerarşisindeki yeri ve mahfuz alanının olup olmadığı konularında tartışmalar başlamış ve halen devam etmektedir. Bu konulardaki kanaatimiz yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; CBK'ların her ne kadar yasama işlemlerine benzer özellikleri olsa da birer idari işlem oldukları, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldıkları ve mahfuz alanlarının olmadığı yönündedir.

CBK'lar birer idari işlem olmasına karşın Anayasa'nın ilgili maddelerinin amir düzenlemesi ile yargısal denetimi şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Mahkeme tarafından bu denetim, soyut ve somut norm denetimi yoluyla yapılmaktadır. CBK'ların yargısal denetimi konusunda oybirliği ile alınan karar sayısının daha az olması, karşı oy gerekçeleri ve Anayasa Mahkemesinin üyelerinin seçimindeki tartışmalar göz önünde bulundurulduğunda etkin bir denetim yapılmadığı sonucuna ulaşıyoruz.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışında Cumhurbaşkanı tarafından karar, yönetmelik veyahut başka adlarla düzenleyici işlem yapılabilir. Bunun sonucu olarak Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen işlemler kural olarak idari yargı denetimine tabi iken CBK söz konusu olduğunda Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir. Söz konusu denetimin etkin yapılamadığı hususu da göz önünde bulundurulduğunda, CBK'ların da yürütmeye ilişkin diğer tüm işlemlerde olduğu gibi idari yargı denetimine tabi olmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından CBK'lara ilişkin olarak yapılan şekil denetiminde bunların şekil ve usul kuralları Anayasal olarak belirlenmediği için hangi konularda denetim yapılacağı Mahkeme tarafından tespit edilmektedir. Bu tespit sonucunda Mahkeme tarafından CBK'ların yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı

ile sınırlı bir denetim yapılabileceğine karar verilmiştir. Ancak adlandırma sorunu yaşanması durumunda yani Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında diğer düzenleyici işlemlerin yapılması durumunda yapılacak şekil denetiminde sadece Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılma koşulunun sağlanmasıyla yetinilmemesi ve adlandırma sorununa ilişkin denetimin de yapılması gerekmektedir.

YAZARLARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Adadağ, Ö. Ü. (2019). Kanun-Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilişkisinin yargısal denetimine yönelik sorunlar. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 261-277.

Aktan, C. C. ve Ekinci, A. (2022). *Lexrex* (1. Baskı). Seçkin Yayınevi.

Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2019). *Türk idare hukuku* (11. Baskı). Savaş Yayınevi.

Anayurt, Ö. (2022). *Anayasa hukuku* (5. Baskı). Seçkin Yayınevi.

Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 19-51.

Aslan, V. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara uygunluğunun denetimi ve çeşitli hususların kararname ile düzenleneceğinin kanunlarda belirtilmesi üzerine. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 139-161.

Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ve anayasallık denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259.

Atar, Y. (2022). *Türk anayasa hukuku* (15. Baskı). Seçkin Yayınevi.

Atay, E. E. (2019). *İdare hukuku* (2. Baskı). Seçkin Yayınevi.

AYM. (1991a, 10 Ocak). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/1>

AYM. (1991b, 3 Temmuz). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/20>

AYM. (1992, 26 Mayıs). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1992/36>

AYM. (2003, 22 Mayıs). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2003/42>

AYM. (2016, 12 Ekim). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2016/159>

AYM. (2020a, 6 Aralık) <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/30>

AYM. (2020b, 12 Haziran). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/6>

AYM. (2020c, 11 Haziran). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/27>

AYM. (2020d, 30 Aralık). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/82>

AYM. (2020e, 23 Ocak). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/5>

- AYM. (2021a, 3 Mart). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2021/13>
- AYM. (2021b, 11 Kasım). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2021/84>
- AYM. (2021c, 18 Mart). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2021/18>
- AYM. (2022a, 30 Kasım). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/147>
- AYM. (2022b, 13 Aralık). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/157>
- AYM. (2022c, 30 Kasım). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/146>
- AYM. (2022d, 13 Ekim). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/118>
- AYM. (2022e, 9 Kasım). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/138>
- AYM. (2022f, 13 Ekim). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/115>
- AYM. (2022g, 28 Eylül). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/108>
- AYM. (2023a, 5 Nisan). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/65>
- AYM. (2023b, 9 Mart). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/40>
- AYM. (2023c, 16 Şubat). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/22>
- Azaklı, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin somut norm denetimi yoluyla incelenmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 73-103.
- Barın, T. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri sorunu. *Cumhurbaşkanının İşlemleri Sempozyumu* (s. 1-21). İstanbul, Türkiye.
- Boztepe, M. (2018). Olağanüstü hal rejiminde yürütmenin düzenleyici bir işlemi olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve OHAL kanun hükmünde kararnameleri ile mukayesesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 378-395.
- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi Anayasa Mahkemesi yaklaşımı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(1), 133-192.
- Çağlayan, R. (2017). *İdare hukuku dersleri* (4. Baskı). Adalet Yayınevi.
- Erdoğan, D. (2021). *Türk anayasa hukukunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* (1. Baskı). Yetkin Yayınevi.
- Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararnamelere ilişkin içtihadı doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 1-72.
- Eren, A. (2022). *Anayasa hukuku dersleri* (4. Baskı). Seçkin Yayınevi.
- Gençay, F. D. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi: ilk kararlar - ilk izlenimler. *TBB Dergisi*, (151), 1-27.
- Gözler, K. (2019). *İdare hukuku-cilt I* (3. Baskı). Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2021). *Türk anayasa hukuku* (4. Baskı). Ekin Yayınevi.

- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2019). *İdare hukuku cilt I-genel esaslar-* (13. Baskı). Turhan Kitabevi.
- Güller, A. (2021). 2017 anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ait mahfuz alan meselesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 943-966.
- Günday, M. (2017). *İdare hukuku* (11. Baskı). İmaj Yayınevi.
- Kalabalık, H. (2019). *İdare hukuku dersleri-cilt II* (4. Baskı). Seçkin Yayınevi.
- Kaplan, G. (2020). *İdari yargılama hukuku* (7. Baskı). Ekin Yayınevi.
- Keser, H. (2022). Türk hukukunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(2), 272-289.
- Keskinsoy, Ö., Kaya, S. B. ve Meri, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 75(4), 1383-1416.
- Küçük, A. ve Doğan, B. (2019). Türkiye’de 2017 anayasa değişikliği kapsamında yürütmenin asli düzenleme yetkisi ve mahfuz düzenleme alanı. *Süleyman Demirel Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1), 1-60.
- Muratoğlu, T. (2022). Bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesini öngören anayasa hükümleri hakkında değerlendirmeler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(47), 375-415.
- Özbudun, E. (2022). *Türk anayasa hukuku* (22. Baskı). Yetkin Yayınevi.
- Özdemir, H. E. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki çerçevesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(1), 265-282.
- Özdemir, Y. (2021). Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), 3211-3256.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* (1. Baskı). Seçkin Yayınevi.
- T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü. (2022). *Mahfuz*. <https://sozluk.adalet.gov.tr/mahfuz> adresinden 25 Aralık 2022 tarihinde alınmıştır.
- Tunç, H. (2019). *Türk anayasa hukuku* (1. Baskı). Gazi Kitabevi.
- Ulusoy, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri: varoluşsal, yapısal ve hukuksal bir değerlendirme. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(2), 31-66.
- Ülgen, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve türleri. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1), 3-39.
- Yelken, H. (2022). *Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal denetimi* (1. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, T. (2019). İdarenin kanuniliği ilkesi bağlamında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 293-314.
- Yılmaz, B. M. (2021). *Kanuni idare bağlamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* (1. Baskı). Adalet Yayınevi.
- Yılmaz, H. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından yetki sınırları. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 78(1), 225-263.