

İDARİ TEŞKİLATLANMADA KANUNİLİK İLKESİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ^{1 2}

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND PRESIDENTIAL DECREES

Özlem ÖZTÜRK ATALAR³

ÖZET

Hukuk devleti ilkesinin bir izdüşümü olan kanunilik ilkesi, vatandaşlar açısından idarenin görev ve yetkileri ile faaliyetlerinin öngörülebilirliğini ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini ifade etmektedir. Bununla birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesi, idarenin kanuniliği ilkesinden taviz verilip verilmediği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu makalede, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasında önem arz eden hususlar tartışılmıştır. Temel kabulümüz, normlar hiyerarşisi açısından kanun ile cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında, “kanun lehine eşitler arası birinci” ilişkisinin olduğudur. Çalışmanın sonucu ise, idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasının “kanuni idare” ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceğidir: Anayasa’ya göre idarenin şekli anlamda bir kanuna dayanması zorunluluğu bulunmamaktadır ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması yasama yetkisinin devredildiği anlamına

1 Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 03.04.2024

Makale kabul tarihi: 10.07.2024

2 Bu makale, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı’nda, Doç. Dr. Yeliz Şanlı Atay tarafından yürütülen “İdarenin Kanuniliği İlkesi” dersi kapsamında hazırlanan çalışmadan türetilmiştir.

3 Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi,
Kamu Görevlileri Etik Kurulu Raportörü
E-posta: ozlemozturkatalar@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6474-0348>

gelmemektedir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile her idare kurulamayacak ve idare ile doğrudan ilgili olan personelin özlük durumu, kişi hak ve özgürlüklerine etki eden idari yaptırımlar ve kolluk yetkisi gibi önemli bazı hususlar düzenlenemeyecektir.

Anahtar Kelimeler: İdarenin kanuniliği ilkesi, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, konu bakımından yetki sınırları, idarenin teşkilatlanması.

ABSTRACT

The principle of legality, which is a projection of the principle of the rule of law, refers to the predictability of the duties and powers of the administration and its activities from the point of view of citizens and the administration's compliance with the law. However, the fact that the Constitutional amendment, which entered into force on July 9, 2018, could also establish the administration by presidential decree has brought with it discussions about whether the principle of legality of the administration has been compromised. In this article, the issues that are important for the establishment of the administration by presidential decree within the framework of the principle of legality of the administration are discussed. Our basic acceptance is that there is a "first among equals in favor of the law" relationship between the law and the presidential Dec Decrees in terms of the hierarchy of norms. The conclusion of the study is that the establishment of the administration by presidential decree will not constitute a violation of the principle of "legal administration": according to the Constitution, there is no obligation for the administration to be based on a law in the sense of its form and the issuance of a presidential decree does not mean that the legislative authority has been transferred. However, not every administration can be established by presidential decree, and some important issues such as the personal status of personnel directly related to the administration, administrative sanctions affecting personal rights and freedoms, and law enforcement authority cannot be regulated.

Keywords: *The principle of legality of the administration, presidential decree, limits of authority in terms of subject matter, organization of the administration.*

GİRİŞ

İdare, kamu hizmetlerini ifa etme görev ve yetkisini, örgütü aracılığıyla icra eder. İdarenin görevlerini yerine getirdiği örgütü “idare teşkilatı” olarak adlandırılmaktadır.⁴ Günümüzde, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin taleplerinin karşılanması ve sürekli gelişen teknoloji ile birlikte ihtiyaçların daha hızlı ve verimli bir şekilde sunulması oldukça önem kazanmıştır.⁵ Bu durum, devletin yeni kamu kurum ve kuruluşları ile teşkilatlanması sonucunu doğurmaktadır.⁶

“İdare” kavramının farklı şekillerde açıklandığı veya kullanıldığı görülmektedir. ONAR’ın ifadesiyle, devletin idari teşkilatı, idare kuvvetinin (kamu gücü) teşkilatlanmasıdır.⁷ İdari rejimin unsurlarını “kamu gücü” (kamu yararının ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla amme ihtiyaçlarının karşılanmasını temin eder), “idare fonksiyonu” (amme ihtiyaçlarının tatmininden ibarettir)⁸ ve “idare teşkilatı” oluşturmakta olup,⁹ kamu hizmetleri, kamu gücü ile ve idare teşkilatı vasıtasıyla görülmektedir.¹⁰

4 Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara, 2017, s. 388.

5 Ülkemizde kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması amacıyla, birçok kamu hizmetinin elektronik ortamda sunulmasını amaçlayan “e-Devlet Kapısı” hakkındaki yönetmelikte (E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG, T. 03.09.2016, S. 29820), “e-Devlet hizmeti”: “*Hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmetini... ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır (md. 4/1/c). Buna ilave olarak mezkûr Yönetmelik’in temel ilkeleri arasında, e-Devlet hizmetinin kullanıcı odaklı ve erişilebilir olması, kesintisiz ve kaliteli hizmet sağlanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması ilkelerine yer verilmiştir.

6 Coğu yazar tarafından “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” şeklinde adlandırılan 9 Temmuz 2018 tarihiyle uygulanan sistem içinde yeni kurulan idarelerden bazıları şunlardır; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi (1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 10.7.2018, S. 304741). Ayrıca faklı cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile çeşitli idareler (eski idarelerin benzeri veya birleştirilmesi şeklinde) kurulmuştur; Devlet Denetleme Kurulu (5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Savunma Sanayi Başkanlığı (7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, T. 30479), Yüksek Askeri Şura (8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Devlet Arşivleri Başkanlığı (11 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 16.07.2018, S. 30480), Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı (12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 16.7.2018, S. 30480), Strateji ve Bütçe Başkanlığı (13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 24.7.2018, S. 30488), İletişim Başkanlığı (14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 24.7.2018, S. 30488),

7 Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, C.1, 3. Baskı, İstanbul, 1966, s. 52.

8 a. k., s. 58; *Kolluk fonksiyonunun da temel hakları koruyucu hukuksal bir rejimle desteklenmesi ile birlikte, kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilmesinin isabetli olacağı kanaatindeyiz* (Onur KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2022, s. 23).

9 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 51.

10 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 55.

Konumuz kapsamında “idare” ifadesiyle, yürütme organı içerisinde yer alan ve idari teşkilatın her bir birimini oluşturan idare kastedilmektedir. Bununla birlikte devlet tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin kurulması da konu kapsamında yer almaktadır. İdare hukukunda idare kavramı, idarenin kuruluşu, personeli ve teşkilatlanması hususunu ifade eden “organik anlamda idare” (organik ölçüt)¹¹ ve idari eylem veya işlemleri ifade eden “fonksiyonel anlamda idare” (maddi/işlevsel ölçüt)¹² olmak üzere esas olarak iki anlamda kullanılmaktadır.¹³ Bu bağlamda, idari teşkilatlanma konusunda idare, organik anlamda idare¹⁴ olup, yürütme organı içinde kalan kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu tüzel kişilerini ihtiva etmektedir.

İdarenin faaliyetlerini yürütebilmesi için teşkilatlanması gerekir. İdarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde teşkilatlanmanın kanun ile olacağı hukukumuzda kabul edilen bir kuraldır. Bununla birlikte, “9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminde bu teşkilatlanmanın nasıl olacağı” bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

İdarenin teşkilatlanması ile kastettiğimiz şey, *idarenin hukuksal kuruluş biçimidir*. Bu konudaki gelişmelere bakıldığında, 9 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile esaslı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bunun öncesinde, Anayasa’nın 123. maddesine yer alan “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanun ile düzenlenir.*” hükmü uyarınca, idari teşkilatın kurulması ancak kanun ile mümkündür. Yine Anayasa’nın mülga 113. madde hükmü uyarınca, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilatı yalnız kanun ile düzenlenebilmekte idi. Bu nedenle Başbakanlık ile bakanlıkların ve bunların dışında teşkilatlanan diğer kamu kurumlarının “kuruluş kanunları” olmak zorundaydı. Anayasa’nın 123. maddesinin eski metnindeki “kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi uyarınca, TBMM’nin Bakanlar Kuruluna kamu tüzel kişiliği kurma konusunda yetki vermesi mümkün idi. Ancak bu ihtimalde de Bakanlar Kurulu kendiliğinden ve sınırsızca bir düzenleme yapma yetkisini haiz değildi. Hangi idareyi kuracağı hususu başta olmak üzere yetki yasasında belirtilen hususlarla bağlıydı¹⁵. Örneğin, 11.10.2011 tarihli ve 664 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu teşkilatı kurulmuştur.¹⁶ Bu KHK’ya yetki veren 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanun ile de yapılacak düzenlemenin kapsam ve sınırları belirlenmiştir.

11 KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 25.

12 a.k., s. 25.

13 Kemal GÖZLER - Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitapevi Yayınları, 22. Baskı, Bursa, 2020, s. 10; Bu konuda üçüncü olarak, irade açıklayanın iş görme yöntemine/biçimine bakılarak bir değerlendirme yapılmasını ifade eden “biçimsel ölçüt” de kullanılmaktadır. Bahtiyar AKYILMAZ - Murat SEZGİNER - Cemil KAYA, *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, 15. Baskı, Ankara, 2022, s. 25.

14 GÖZLER - KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri...*, s. 10.

15 Anayasa Mahkemesi (AYM), Esas (E). 2013/47, Karar (K). 2013/72, Tarih (T). 06.06.2013, Resmi Gazete (RG), Tarih (T).12.07.2013. Sayı (S). 28705.

16 KHK ile Kurum yeniden yapılandırılmıştır.

9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Anayasa'nın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına “cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi” tanınmıştır. Buna istinaden cumhurbaşkanı, CBK ile idare-teşkilat kurabilmektedir. Kamu tüzel kişiliği de “kanun” veya “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile kurulabilmektedir (Any. md. 123). *Bu bağlamda çalışmanın amacı*, “cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idarenin teşkilatlandırılması” yetkisinin kabulü ile ortaya çıkan hukuki sorunları *idarenin kanuniliği ilkesi* ışığında tartışmak ve bu yetkinin kapsam ve sınırlarını, temel hukuk ilkeleri, Anayasa Mahkemesi kararları ve doktrindeki görüşler doğrultusunda tespit etmek ve değerlendirmektir.

Çalışmanın odaklandığı temel sorunlar/sorular şunlardır: CBK ile idare kurulması *idarenin kanuniliği* prensibine aykırılık teşkil eder mi? İdarenin kanunla ve CBK ile kurulması aynı sonucu mu doğurur? Yürütme organının idareyi teşkilatlandırması gerekli midir? CBK ile idare/kamu tüzel kişiliği kurulmasının şartları nelerdir? Herhangi bir idare CBK ile kurulabilir mi? Kamu kurumunun görevlerini ifa eden kamu görevlilerinin durumu da CBK ile düzenlenebilir mi? İdarenin görevlerini ifa ederken temel hak ve özgürlüklere müdahale etmesi söz konusu olabilmektedir. Bu açıdan CBK ile bir düzenleme yapılabilir mi? Olağanüstü halde CBK ile idare kurulabilir mi?

Hipotezimiz, yürütmenin en temel görevlerini etkin bir şekilde ifa edebilmesi için idare kurma yetkisini haiz olması gerektiği, ancak bu yetkiyi belirli hukuki sınırlar çerçevesinde kullanabileceğidir. Böylece baştan ifade etmek gerekir ki yasamanın idare kurma yetkisinin her halde yürütmenin idare kurma yetkisine üstün olduğu açık kabulümüzdür. Çalışmanın planı şöyledir: (i) İdarenin kanuniliği ilkesi (ii) Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırları kapsamında idari teşkilat kurulması, (iii) Kamu tüzel kişiliğinin kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulması, (iv) İdarenin kurulmasında önem arz eden diğer hususlar (Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için mahfuz alan var mıdır? Kadro cetveli ve yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamesi stratejisi) ve sonuç.

1. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ

1.1. Genel Olarak

İdarenin kanuniliği ilkesini açıklamaya “hukuk devleti” ve “kanunilik” (yasallık) ilkelerini açıklayarak başlamak gerekir. Hukuk devleti, devletin hukuk kuralları koyup ve bu kurallarla kendisinin de bağlı olmasını ifade etmektedir¹⁷. Liberal yazarlara göre, *hukuk devleti* anlayışı, kıta Avrupası (Özellikle Almanya ve Fransa) uygulaması olup, devletin hukuk kuralları ile kurduğu bir sistem çerçevesinde

17 Tahsin Bekir BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Yayinevi, Ankara, 1970, s. 77-78.

hareket etmesidir. Hukuk sisteminin varlığı devletin organlarının keyfi uygulamalarını önlemesi açısından vatandaşlara bir güvence sağlar. Buna karşın, Anglosakson (ABD ve İngiltere) uygulaması olan *hukukun üstünlüğü* ise, içtihat hukuku ile yapılandırılan ve “geçmişe yürümeme, öngörülebilir olma, tutarlılık” gibi ilkelere bağlılığı içeren bir anlam taşıdığı ifade edilmektedir.¹⁸ Elbette kavramlar-ilkeler önemlidir. Bununla birlikte, *hukuk devleti* ilkesi ancak iyi uygulayıcılar tarafından etkin bir şekilde uygulanabilecektir.

Anayasa'nın 2. maddesi uyarınca, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, hukuk devleti, her türlü karar, işlem ve uygulamalarında hukuka uygun ve insan haklarına saygılı olan, hak ve özgürlükleri koruyan ve güçlendiren, hukuki güvenliği temin eden, Anayasa ve hukuk kuralları ile bağlı kalan ve yargı denetimine tabi olan devlettir.¹⁹ Hukuk devletinde, temel hak ve özgürlükler istisnai olarak sınırlandırılabilir.²⁰

“Kanunilik (yasallık) ilkesi”, “idarenin kanuniliği” veya “kanuni idare”, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak *idarenin her türlü faaliyetinde hukuk ile bağlılığını ve idarenin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin kanun ile düzenleneceğini*²¹ ifade etmektedir. Bu veçhile, “idarenin hukuk ile bağlılığı” ve “kanuna dayanma” ilkeleri kanunilik ilkesinin iki alt ilkesi veya izdüşümüdür. Doktrinde, ikinci alt ilke olan “kanuna dayanma ilkesi” hususunda, idarenin teşkilatlanmasının kanun ile olması kuralını içkin olan *organik anlamda kanunilik ilkesi* ve idarenin görev ve yetkilerinin kanun ile düzenlenmesi kuralını içkin olan *maddi anlamda kanunilik ilkesi* olmak üzere iki ayrı hukuki güvenceyi kapsadığı kabul edilmektedir.²² Böylece temel hak ve hürriyetlere etki edebilecek bazı davranışlarda bulunabilmek için idarenin kanuni bir yetkiye muhtaç olduğu²³ ve idarenin kanun ile kurulabileceği/teşkilatlanabileceği ve her türlü faaliyetini kanunlara uygun olarak yürüteceği aşikârdır.²⁴ Bu bağlamda, idarenin teşkilatlanması-kanunilik ilkesi ilişkisi çerçevesinde; “kanunilik ilkesi-kanuna dayanma ilkesi-organik anlamda kanunilik ilkesi” hukuka uygunluğun yol haritası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanunilik ilkesinin kabul edilmesinin temel gerekçesi, vatandaşların devlet kurumlarının keyfi tutum ve davranışlarına karşı korunmasıdır.²⁵ Terazinin bir

18 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 45.

19 AYM, E.2022/50, K. 2022/107, T.28.09.2022, p. 25, RG, T.27.12.2022, S.32056; DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 39.

20 AYM, E.2018/137, K.2022/86, T.30.06.2022, p. 26, RG, T.12.01.2023, S.3207.

21 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 67.

22 D. Çiğdem SEVER, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2021, s. 4.

23 BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 374-375.

24 GÜNDAY, *İdare Hukuku...*, s. 43; Turan YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.1, S.1, 2019, s. 293, https://anayasa.gov.tr/media/6105/turan_yildirim.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

25 GÜNDAY, *İdare Hukuku...*, s. 45.

kefesinde *idarenin varlığının ve faaliyetlerinin kanuna dayanması* ve diğer kefesinde *idarenin geniş takdir yetkisi çerçevesinde hareket etmesi* vardır. Bu nedenle idarenin keyfiligi riskinin önlenmesi için kanunilik ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması savunulabilecektir. Kamu yararı amacıyla kanunilikten ayrılma ilk bakışta faydalı görülse de güçlü bir sivil örgütlenme ile idarenin denetlenmesinin mümkün olmadığı, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi etik ilkelerinin içselleştirilmediği toplumlarda, yasallık ilkesinin daha katı bir biçimde uygulanması yeğlenmelidir.²⁶ Kanunilik, hukuki belirliliği, hukuk kurallarının öngörülebilirliğini, vatandaşların devlete güven duymalarını, devletin de güven duygusunu zedeleyici uygulamalardan kaçınmasını işaret etmektedir.²⁷

Kanuni idare ilkesine ilişkin olarak Anayasa'nın 8. maddesinde “*Yürütme yetkisi ve görevi... kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü ve 123. maddesinde ise “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

Yeni hükümet sistemi yürürlüğe girmeden önceki Anayasa Mahkemesi içtihadına göre, idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin görev ve yetkilerinin, organlarının ve birimlerinin ve bu birimlerde istihdam edilecek personele ilişkin kadro ve unvanların kanunla düzenlenmesini gerektirir.²⁸ Hatta *kanunla düzenleme ilkesi*, düzenlenen konudan isim veya kurum olarak bahsedilmiş olması ile gerçekleşmiş olmayıp konunun çerçevesinin çizilmesi suretiyle kurallaştırılmasını gerektirmektedir. “Ancak uzmanlık gerektiren ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.”²⁹

Yeni sistemde CBK'lar ile idare kurulabileceği kabul edildiğinden, söz konusu içtihadın bu kapsamda geliştirileceği açıktır. Şöyle ki, CBK ile idarenin kurulmasına ilişkin düzenleme yapılabilmesinin kapsam ve sınırlarının belirlenmesi önemlidir. Burada en temel sınır idarenin kanuniliği ilkesinin kendisidir. Meğerki bir kanun ile bir idare kurulmuş olsun, aynı hususta CBK çıkarılması mümkün olmayacaktır. Diğer yandan Anayasa'da bir idarenin kanun ile kurulması düzenlenmiş³⁰ ise, bu konuda CBK ile düzenleme yapılamayacaktır. Çünkü bu hususlar kanuna tanınmış mahfuz alanı oluşturmaktadır.³¹

26 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 53.

27 AYM, E.2022/50, K.2022/107, T. 28.09.2022, p.30, RG, T. 27.12.2022, S.32056.

28 AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013; RG, T. 12.07.2013, S.28705; AYM, E.2016/180, K.2018/4, T.18.1.2018, p. 17, RG, T. 07.02.2018, S.30325; AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277.

29 AYM, E.2014/186, K.2014/188, T.17.12.2014, RG, T. 10.01.2015, S.29232.

30 Örneğin, üniversiteler (md. 130) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (md. 135) kanun ile kurulur.

31 Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi: Türkiye - Fransa Karşılaştırmalı Çalışma”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 29.

1.2. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hukuki Tahlili

Kanunilik ilkesi çerçevesinde CBK ile idare kurulmasını değerlendirmek için kanun ile CBK'nın (olağan dönem) karşılaştırılmalı olarak kısa bir hukuki tahlilini yapmak gerekir.³² Kanun, ONAR'ın ifadesiyle, konusu ne olursa olsun yasama organı tarafından usulü dairesinde çıkarılan ve cumhurbaşkanı tarafından ilan olunan bir hukuki tasarruftur.³³ Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca, yasama yetkisi TBMM'ye aittir ve devredilemez. TBMM, Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla, her konuyu *ilk elden* düzenleyebilir.³⁴ Anayasa'da cumhurbaşkanına tanınan CBK düzenleme yetkisi ile cumhurbaşkanı da *ilk elden* düzenleme yapabilmektedir. Oysaki 2017 Anayasa Değişikliği yürürlüğe girmeden önce Anayasa Mahkemesi kararlarında, “Yürütme organına düzenleme yetkisi veren kanun hükmünün Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.”³⁵ şeklinde değerlendirmeler vardır. Elbette bu değerlendirmeler klasik düzenleyici işlemler açısından geçerlidir. Ancak CBK ile düzenleme yapma yetkisi yürütme tasarrufu olmakla birlikte Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer alan değerlendirmelerinden ayrık tutulmuştur.

Kanuni düzenleme olmadan veya yasama organının yetki vermesine ihtiyaç olmadan doğrudan Anayasa'ya dayanarak düzenleme yapılabilme niteliğinden³⁶ ötürü, CBK'nın normlar hiyerarşisinde idarenin diğer tüm düzenleyici işlemlerin üzerinde olduğu açıktır.³⁷ İdarenin kanuniliği ilkesi Fransa'da olduğu gibi,³⁸ yasama yetkisinin devredilmezliği argümanı üzerinden tartışılmaktadır. Doktrinde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilen hususların yasama organının düzenleme alanına dâhil olmadığı, yürütmenin faaliyet alanına dâhil olduğu gerekçesi ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnasını oluşturmadığı görüşü³⁹ ve ikinci olarak Anayasa'ya dayanarak bir alanı ilk elden düzenleme yetkisinin yasama yetkisi olduğu ve bu hususta CBK ile düzenleme yapılabilmesinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnasını oluşturduğu yönünde görüş⁴⁰ mevcuttur. Kanaatimizce, yasama

32 Abdurrahman EREN, CBK'nın hukuki tahlilini yaparken şu kriterleri esas almıştır: (1) İlk elden düzenleme yapabilme, (2) Kanunları değiştirme/kaldırma gücü, (3) Anayasa yargısına tabi olma. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi” *Anayasa Yargısı*, C: 36, S. 1, 2019, s. 1–72.

33 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 358.

34 Lütfi DURAN, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S.1-3, 1983, s. 35, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13762>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

35 AYM, E.2013/50, K.2015/38, T.01.04.2015, RG, T.15.04.2015, S.29327.

36 AYM, E.2019/31, K.2020/5 T.23.1.2020, p. 4-5, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

37 Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17. Basım, Ankara, 2017, s. 250-251.

38 SEVER, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında...*, s. 2.

39 Yeliz ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İNÜHFD*, S.10(2), 2019, s. 586, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/858981>, Erişim Tarihi: 05.10.2023.

40 Yasin SÖYLER, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınları,

yetkisinin devredilmezliği ilkesi gereğince, TBMM her konuda istediği zaman dzenleme yapabileceğinden ve yurutmeye münhasıran tanınmış bir yetki söz konusu olmadığından bu hususta da ilkenin⁴¹ bir istisnası söz konusu değildir.

Anayasa’da, CBK ile dzenleme yapılabilmesinin kapsam ve sınırları belirlenmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki: Anayasa’daki cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin dzenlemeleri üç gruba ayırabiliriz:⁴²

(1) Anayasa md. 104/17’de dzenlenen ve Anayasa Mahkemesince ve doktrinde “konu bakımından yetki kuralları” olarak nitelenen cumhurbaşkanlığı kararnamesi çikarmanın temel sınırları:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çikarabilir. 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 dzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla dzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çikarılamaz. Kanunda açıkça dzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çikarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çikarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” şeklinde dzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi, CBK’ların yargısal denetiminde öncelikle konu bakımından yetki kurallarına uygun olup olmadığının inceleneceğini ve içerik bakımından Anayasa’ya uygun olsa dahi konu bakımından yetki kurallarına uygun olmayan bir CBK’nın Anayasa’ya uygunluğundan söz edilemeyeceğini kabul etmektedir.⁴³

(2) Anayasa’da özel olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceği belirtilen hususlara ilişkin kurallar:

Md. 104/9: *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenler.”*

Md. 106/11: *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenir.”*

Md. 108/4: *“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenir.”*

Ankara, 2018, s. 80.

41 Türk Dil Kurumu tarafından, “istisna” kelimesi “kural dışılık” olarak tanımlanmaktadır. <http://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 02.10.2023.

42 şANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin...”, s. 581.

43 AYM, E.2019/72, K.2023/229, T.28.12.2023, p. 13, RG, T. 28.02.2024, S.32474.

Md. 118/6: “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

Md. 123/3: “*Kamu tüzeltkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*”

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği açıkça öngörülen konulara ilişkin olarak CBK’larla düzenleme yapılabileceğini kararlarında belirtmektedir.⁴⁴

(3) Olağanüstü hallerde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini düzenleyen kural (md.119/6). Buna göre, “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.”

İlk elden düzenleme yapma özelliği CBK’yı Anayasa’nın altında ve kanunlarla aynı seviyede konumlandırırken,⁴⁵ CBK hükümlerinin kanun ile çatışması halinde kanun hükümlerine üstünlük tanınmasına dair Anayasal kural (md. 104/17), CBK’nın kanunun altında bir norm olduğunu ortaya koymaktadır⁴⁶. Nitekim “çatışma” eşdeğer normlar arasındaki çelişmeyi ifade etmekte olup, “genel norm-özel norm” ve “önceki norm-sonraki norm” kriterleri referansında çözüme ulaşılabilir.⁴⁷ Buna ilave olarak ifade etmek isteriz ki normlar hiyerarşisinde “şekli anlamda” olsa dahi kanunlar, Anayasa’dan sonra gelir ve diğer bütün hukuki tasarrufların (normların) üzerindedir.⁴⁸ Ancak bu konuda KELSEN’in bir normun geçerliliğini ve bağlayıcılığını üst normdan alması ile oluşan normlar hiyerarşisi teorisine dayanarak cumhurbaşkanlığı kararnamesinin “kanuna dayanma ve kanuna uygun olma” hususunda kanun ile ilişkilendirilememesi nedeniyle kanunun altında olduğunun kabul edilemeyeceği görüşü de mevcuttur.⁴⁹ Bu bağlamda, CBK ile bir idare kurulurken kanun ile yetki verilmesine lüzum yoktur.

Hukumumuzda, yasama organı, *yasama yetkisinin genelliği* prensibi gereğince, kanun çıkarmak suretiyle, herhangi bir sınırlandırma olmaksızın her konuyu, istediği kadar ayrıntılı düzenleyebilir. Bu fonksiyonun tek sınırı anayasaya aykırı

44 AYM, E.2019/105, K.2020/30, T.12.6.2020, p. 19; RG, T. 20.08.2020, S.31219; AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, p 17; RG, T. 18.08.2022, S.31927; AYM, E.2019/72, K.2023/229, 28/12/2023, p. 16, RG, T. 28.02.2024, S.32474.

45 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 589.

46 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s.43; M. Artuk ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, C: 75, 2017, s. 49, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/541949>, Erişim Tarihi: 10.10.2023.

47 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla...*, s. 79.

48 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 358.

49 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 587.

olmamaktır.⁵⁰ *Yasama yetkisinin asliliği* prensibi gereğince, yasama organı anayasadan aldığı yetki ile doğrudan doğruya düzenleme yapabilir.⁵¹ Anayasa, kanunlardan farklı olarak CBK'lar ile düzenleme yapılabilecek alanı sınırlandırmıştır. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, cumhurbaşkanı tarafından, "Anayasaya ve kanunlara uygun olarak" kullanılacağı düzenlenmiştir. DURAN'a göre, yürütme 'görev' olmanın yanında 'yetki' niteliğini de kazanınca, düzenleme yetkisinin 'özerk' sayılması mümkün olabilecektir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa veya kanunlarda bir dayanak olmadan, serbestçe düzenleme yapılabilecektir.⁵² Ancak bu özerk düzenleme yetkisi, kanunla düzenlenmemiş konularda ve anayasa ile yasalara aykırı olmamak şartıyla kullanılabilir. Nitekim Anayasa'da da yürütme yetkisinin kanunlara da uygun olarak kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. DURAN, Turan GÜNEŞ'in, 1961 Anayasası'nda yürütmenin sadece bir "görev" olarak ifade edilmesi nedeniyle özerk düzenleme yetkisinden söz edilemeyeceği doğrultusundaki tezi üzerine bir değerlendirme yapmıştır.⁵³ Dolayısıyla, yürütme yetkisinin kullanımı çerçevesinde, CBK ile düzenleme yapma yetkisinin de bu kapsamda değerlendirilmesi ve CBK ile idare kurulmasının kabulü gerekir. Burada *geniş anlamda* idare kurulmasından bahsedilmekle birlikte, aşağıda yer verilen Fiyat İstikrarı Komitesinin kurulmasına ilişkin CBK hükmünün yargısal denetiminde, Anayasa Mahkemesince, kurulan idarenin ya kamu tüzel kişiliğinin olması ya da Cumhurbaşkanlığı veya bakanlık merkez veya taşra teşkilatı içinde yer alması gerekliliği değerlendirilmiştir.⁵⁴ Bu iki statüden birine sahip olmayan idarenin CBK ile kurulması kabul edilmemektedir. Buna göre, mevcut bazı idareler *aynı* statüleri ile kuruluş kanunları ilga edilerek CBK ile kurulamayacaklardır. Örneğin, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mevcut statüsünde CBK ile kurulamayacak idareler arasındadır. Şöyle ki, Kurul, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulmuş olup kamu tüzel kişiliği bulunmamakta ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlığın merkez ya da taşra teşkilatına da dâhil değildir. Anılan Kanun'un 2. maddesinin 6. fıkrasında, Kurulun *sekretarya hizmetlerinin* Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı⁵⁵ tarafından yürütüleceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, 5176 sayılı Kanun ilga edilip Kurulun *aynı* statüde kurulması mümkün olmayacak ya kamu tüzel kişisi olarak ya da mevcut bir teşkilata (Cumhurbaşkanlığı ve bakanlık) dâhil olarak kurulabilecektir.

50 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s.27.

51 Kemal GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitapevi Yayınları, 13. Baskı, Bursa, 2021, s. 356-357.

52 DURAN, "Düzenleme Yetkisi...", s. 34.

53 a.k, s. 36.

54 AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927.

55 Bakanlığın adı 4.8.2018 tarihli ve 30499 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. Daha sonra, 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. Maddesiyle, Bakanlık "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" ve "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Hâlihazırda, Kurulun sekretarya hizmetleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu konudaki bir norm denetiminde,⁵⁶ 13.10.2020 tarihli ve 68 sayılı Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin 3. fıkrasının (e) bendinde yer alan “*Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak*” hükmünün iptali istemi ile yapılan başvuruda; kurulan idarenin kamu tüzel kişisi veya mevcut idari teşkilat içinde yer alan bir idare olmadığı için CBK ile kurulamayacağını değerlendirmiştir. Bu itibarla, iptali istenen hükmün Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında yalnız kanun ile düzenlenebileceği değerlendirilmiş ve CBK'nın 104. maddenin 17. fıkrasına aykırı olduğuna hükmedilmiştir. Anayasa Mahkemesinin idarenin kurulması hususunda Anayasal hükümleri dar yorumlamasının doğru olmadığı kanaatindeyiz. Zira Fransız Kamu Hukukçusu Leon DUGUÏT'in ileri sürdüğü gibi, “*Hükümet edenlerin emretmek hakları yoksa kamu hizmetlerini yürütmek, teşkilatlandırmak, düzenlemek vazifeleri vardır.*”⁵⁷ Dolayısıyla idareyi yürütme organının teşkilatlandırması yürütme organının temel fonksiyonu olmalıdır. Bununla birlikte, CBK'nın idareye yetki veren “*Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak*” hükmünün “yürütme yetkisine ilişkin konular” kapsamında olmayıp “ulusal çıkarlara yönelik siyasi bir konu” olduğundan bahisle ancak kanun ile düzenlenebileceği kanaati ile bu konudaki Yüksek Mahkeme kararına iştirak etmekteyiz.

Kanunların ihtiva ettikleri hükümlerin özelliklerine göre “*şekli-maddi kanun*” ayrımını da konumuz açısından hatırlamak gerekir. Şekli kanun, yasama organı tarafından “kanun” adı altında yapılan tasarrufu ifade eder.⁵⁸ Bazı kanunlar objektif bir hukuk kuralı ihtiva etmez, genel ve soyut bir nitelik taşımaz ve bu nedenle sürekli olarak uygulanma özelliğini haiz olmayıp bir kere uygulamakla tükenirler.⁵⁹ Aslında bunlar *klasik anlamda bir kanun* değildir. Çünkü bir kural koymazlar. Örneğin, uluslararası bir anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması veya bir idarenin kurulması hakkındaki kanun şekli kanundur. Maddi kanun ise “kanun” denilince ilk akla gelen kanunlardır. Bu nevi kanunlar, hukuk âlemine, bir şeyin yapılması ya da yapılmaması gibi yeni bir kural getirirler. Genel kural koyarlar, yürürlükte oldukları sürece ilgili herkesi bağlarlar.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de ihtiva ettikleri hükümler açısından nitelendirdiğimizde şekli-maddi CBK ayrımı söz konusu olabilecektir. İdari teşkilat kuran CBK'lar maddi bir kural içermemeleri yönü ile şekli anlamda kanuna

56 AYM, E.2020/94, K.2022/61, T. 01.06.2022, RG, T.18.08.2022, S.31927; Kararın ilgili kısmı şöyledir: “*SAİK'in kuruluşu, görevleri ve üye yapısı dikkate alındığında merkezî idare içinde yer alan, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim olduğu anlaşılmaktadır...*”

57 Leon DUGUÏT, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyy Derbil, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Kollektif Ort., Ankara, 1954, *Kamu Hukuku...*, s. 67.

58 a.k., s. 83; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 221-222.

59 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s. 28

benzemektedirler. Diğer yandan, DUGUİT'e göre, devlet tasarruflarının maddi bakımdan incelenmesi demek hangi organdan sadır oldukları ihmal edilip "öz hukuki mahiyetlerinin ele alınması demektir." Şu hâlde, devletin herhangi bir organının kural ihtiva eden tasarrufu maddi anlamda yasama işlemi sayılmaktadır.⁶⁰ Bu bağlamda, kural ihtiva eden CBK tasarrufları maddi anlamda yasama işlemi mahiyetinde sayılabilecektir. Ancak aşağıda açıklandığı üzere, Anayasa'nın konu bakımından yetki hususundaki sınırları kapsamında, şekli kanun olsa dahi kanunun CBK'lara üstünlüğü söz konusudur⁶¹.

CBK'ların hukuki niteliği değerlendirilirken KHK'ların bir ölçü norm olarak kullanıldığı görülmektedir. Zaten Anayasa 2017 değişikliğinde "KHK" ibaresi geçen bazı maddelere (md. 148, 150, 151, 152 ve 153) bunun yerine "CBK" ibaresi konulmuştur.⁶² Anayasa'nın mülga 91. maddesi uyarınca, Meclis, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmekte idi. Çıkarılacak kararnamenin amacı, kapsamı, sınırları ve süresi yetki kanunu ile belirtilmekte idi. ONAR'a göre, yasama organının idareye kaide koymak hususunda ruhsat vermesi durumunda, idare tarafından yapılan işlem, aslında yasama fonksiyonunun bir tecellisi, diğer bir ifadeyle bir yasama tasarrufudur. Çünkü yetki verilmesi durumunda yapılan tasarruf kendisine yetki verilenin değildir, temsil ettiği kimsenindir.⁶³ Şu hâlde, CBK'lar anayasal dayanağı olan bir hukuki tasarruf olmakla birlikte yasama organının bir yetki vermesi söz konusu olmadığından CBK'ların -olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar hariç olmak üzere-⁶⁴ kanun niteliğinde veya değerinde olmadığını kabul etmek gerekir. Çünkü yasama yetkisi devredilemez bir yetkidir. Ayrıca KHK'lar ile mevcut kanunların ilga edilmesi veya kanun hükümlerinde değişiklik yapılması mümkün iken⁶⁵ CBK'lar ile kanunların değiştirilmesi veya ilga edilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisi yürürlüğe girmeden önce, Meclisin Bakanlar Kuruluna idare kurmak konusunda birçok defa yetki verdiği görülmektedir.⁶⁶ Hatta 2011 yılında bir bakanlığın kurulması da yine KHK ile yapılmıştır.⁶⁷ Nihayet yürütme organının idarenin teşkilatlanması hususunda yetkili olmasının, yürütme fonksiyonunun anayasal görev ve yetkilerini en etkili, verimli ve zamanında ifa etmesine hizmet edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

60 DUGUİT, *Kamu Hukuku...*, s. 80.

61 Turan YILDIRIM, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler", *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 10.

62 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği...", s. 15; Eren, "Anayasa Mahkemesinin...", s. 3.

63 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 373.

64 Md.119/6 uyarınca, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar kanun hükmündedir.

65 Örneğin, 703 Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

66 Örneğin, 11.10.2011 tarihli ve 664 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 11.10.2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

67 03.6.2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Yargısal Denetim: Kanunlar gibi CBK'ların da yargısal denetimi, iptal (soyut norm denetimi) ve itiraz (somut norm denetimi) yolu ile Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Bu hususta iptal davası açabilme hakkı, CBK'nın Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde olmak üzere, Cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere tanınmıştır (md. 150). Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya CBK hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır (md.152). Yargısal denetim, CBK'ların Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunun denetimidir. Bu bağlamda, Anayasa'ya aykırı olarak çıkarılan idarenin kurulmasına dair CBK'lar da iptal edilmeye mahkûmdur. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar ise -olağanüstü halde çıkarılan KHK'lar gibi- yargısal denetimden muaf tutulmuştur (md. 148).

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak yargısal denetim kapsamında "Anayasaya uygunluk" yanında "kanunlara uygunluk" incelemesi de var mıdır? Bu konuda doktrinde, Anayasa Mahkemesinin CBK'lara yönelik yargısal denetim kapsamında kanunlara uygunluk açısından da inceleme yapabileceği görüşü hâkimdir.⁶⁸ Buna göre, KHK'ların Anayasa Mahkemesince denetiminde, Anayasa'da sadece "Anayasa'ya uygunluk" açısından denetim yapılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, Yüksek Mahkemece, yetki kanununda öngörülen kurallar açısından da uygunluk denetimi yapılması gerekçe gösterilmektedir.⁶⁹ Yine aynı sonuca farklı bir gerekçe ile de ulaşılmaktadır.⁷⁰ Şöyle ki: Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun kullanılır. CBK çıkarmak yetkisi de yürütme görevi kapsamında olduğundan kanunlara uygun kullanılmalıdır. Buna ilave olarak, 104. maddenin 17. fıkrasında düzenlenen kurallar Anayasa ile kanunlara uygunluk çerçevesini çizmektedir. Bu hususta ifade edilmesi gerekir ki Anayasa'da CBK-kanun ilişkine ilişkin açık hükümler vardır. Buna göre, CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanacaktır. Meclisin aynı konuda kanun çıkarması halinde CBK hükümsüz hale gelecektir. Şu hâlde, Anayasa Mahkemesinin bu hususları incelemesi için dava konusu CBK'nın maddi içeriği ile ilgili olan kanunları da incelemesi ve bu açıdan bir aykırılık olup olmadığı yönünde değerlendirme yapması gerektiği açıktır. Konumuz kapsamında idari teşkilat kurulmasına dair CBK'ların anayasa yargısınca incelenmesinde de bu hususlara riayet edilmesi gerektiğini

68 SÖYLER, *Yeni Başkanlık...*, s. 188-189.

69 Anayasa Mahkemesi kararlarında şu ifadelere yer vermiştir: "*KHK'ların Anayasa'ya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."* denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadığı saptanır. KHK'lar ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadır." AYM, E.2017/141, K.2017/123, T.26.07.2017, p. 8, RG, T. 26.09.2017, S.30192.

70 EREN, "Anayasa Mahkemesinin...", s. 69.

değerlendirmekteyiz. Nitekim Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 tarihli bir kararında, Anayasa'nın “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” hükmü çerçevesinde dava konusu CBK hükmünün düzenlediği konuda daha önceden çıkarılmış bir kanun olup olmadığının, var ise CBK ile kanunun açıkça düzenlediği bir konunun düzenlenip düzenlenmediğinin tespit edilmesi gerektiğini değerlendirmiştir.⁷¹

CBK'nın *normlar hiyerarşisindeki yerinin tespiti* konusunda; birinci görüşe göre, “ilk elden” düzenleme yapabilmesi nedeniyle, kanuni düzenleme bulunmayan hallerde CBK'nın adeta bir kanun niteliğini haiz olup, idarenin diğer tüm düzenleyici işlemlerin üzerinde olduğu kabul edilmektedir.⁷² Bu kapsamdaki diğer bir görüşe göre, CBK'lar, salt yasama veya yürütmeden sadır olmalarına bakılmaksızın, “Anayasal geçerlilik koşulları” esas alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Buna göre, herhangi bir yetki kanunu vb. olmadan, asli hukuki tasarruf olarak çıkarılan CBK'lar, maddi bakımdan genel ve soyut nitelikteki kuralları içermesi nedeniyle yasama işlemi niteliğini haizdir.⁷³ CBK'ların parlamento onayına ihtiyaç duyulmadan ve doğrudan cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilmesi, diğer bir ifadeyle öncesinde yetki kanununa ve sonrasında parlamento onayına tabi olmadan kural-kaide koyması,⁷⁴ kanuna eşdeğer olmasa da “aynı yasama gücüne sahip” özel nitelikli asli yasama işlemi olduğu sonucunu ortaya koymaktadır.⁷⁵ Dolayısıyla bu görüşe göre, CBK'nın, kanun ile aynı *nitelikte* olmadığı fakat aynı *etkiye sahip olduğu* kabul edilmektedir. KARAHANOGULLARI, CBK'ların yasa niteliğinde olmadığını ancak klasik anlamda bir yürütme işlemi de olmadığını, yürütmenin “kendine özgü”, “yasamsı” bir işlemi olduğunu ifade etmektedir.⁷⁶

İkinci görüşe göre, CBK'ların yürütme yetkisine ilişkin konular ile sınırlı olması kuralı, kanuna eşdeğer işlemler olmadığı ve yasaların altında olduğu sonucunu doğurmaktadır.⁷⁷ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Anayasa'da CBK'ları konu bakımından sınırlandıran hükümlere istinaden CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğunu değerlendirmektedir.⁷⁸ Bu görüşe göre, Anayasa'da, kanun-CBK çatışmasının çözümüne ilişkin olarak düzenlenen “kanun hükümlerinin uygulanacağı” kuralı da kanunun CBK'nın üzerinde olduğunu göstermektedir.⁷⁹

71 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, p.17, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

72 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 579-593.

73 Bülent YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı, 18-19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 23.

74 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 6.

75 YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 24.

76 Onur KARAHANOGULLARI, “Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü ve Devletin Örgütlenmesinde Yeni Biçim”, *Üstad Dergi*, S. 9, 2019, s. 43.

77 YILDIRIM, “Türkiye'nin İdari...”, s. 10-11; ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 48.

78 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 43.

79 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı...”, s. 7.

ÖZBUDUN'un, CBK-KHK kıyası yöntemi ile ifade ettiği üzere, KHK'lar ile kanunlar değiştirilebilmekte ve hatta kaldırılabilenmekte olduğundan KHK kanun kuvvetindedir. Oysaki CBK'lar ile kanun hükümlerinin kaldırılması veya değiştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, CBK'lar kanunların altında yer alan düzenleyici işlemlerdir.⁸⁰

Bununla birlikte, karşı görüşe göre, CBK'lar parlamento tarafından yetki veya onay verilmesi şartı olmadan çıkarıldıklarından, KHK'lardan daha bağımsız hukuki tasarruflardır.⁸¹ Anayasa'da düzenlenen yasak alanlar haricinde, KHK gibi düzenleme yapılabilmektedir, ancak KHK ile kanun hükmü değiştirilip kaldırılabilen iken CBK ile bunu yapmak mümkün değildir.⁸² Bütün bu farklı özelliklerinden dolayı CBK'lar, kendine özgü hukuki tasarruflar olarak değerlendirilecektir.⁸³ ARDIÇOĞLU'nun ifade ettiği üzere, CBK'ların idari yargı denetimine değil de Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulması da kendine özgü bir yürütme işlemi olduğunu ortaya koymaktadır.⁸⁴

ONAR'ın hukuki tasarrufların uzvi (organik) ve şekli bakımından tahliline ilişkin düşünceleri çerçevesinde konuyu şu şekilde irdeleyebiliriz: Hukuki tasarrufların tasnifi kapsamında, uzvi bakımından hukuki tasarruflar, bunları yapan organın (yasama, yürütme ve yargı) niteliğine göre hukuki nitelik kazanırlar. Buna göre, yasama organı tarafından yapılan kanun, yasama işlemi (teşriî tasarruf) olup normlar hiyerarşisinde anayasadan sonra gelir. Yürütme organı tarafından yapılan tasarruflar ise yürütme işlemi (icraî tasarruf) niteliğindedirler.⁸⁵ Bu bağlamda, ancak yasama organından sadır olan bir işlemin normlar hiyerarşisinde daha üstte olacağı savlanabilecektir.⁸⁶ Bununla birlikte, Anayasa'nın 119. maddesinin 6. maddesinin "açık" hükmü uyarınca, olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lar kanun hükmünde olacaktır. Böylece, normlar hiyerarşisinde kanunlar CBK'lara üstün iken olağanüstü hal CBK'ları da olağan dönemde çıkarılan CBK'lara üstün gelecektir.⁸⁷

Kanaatimizce, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, "başbakanın diğer bakanlar arasında eşitler arası birinci"⁸⁸ olarak kabul edildiği gibi, kanun ile CBK ilişkisinin de "kanun lehine eşitler arası birinci" olduğu kabul edilmelidir. Bu ifadenin "eşitler arası" kısmının iki gerekçesi bulunmakta olup bunlardan *birincisi*, yürütmeye ilişkin konularda şayet bir kanun (veya kanun değerinde olan KHK ya da milletlerarası andlaşma) mevcut değilse, CBK kanun fonksiyonunu haizdir ve Anayasa'dan sonra diğer bütün normların hiyerarşik olarak üzerindedir. *İkincisi ise*,

80 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 250.

81 YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 25.

82 ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 49.

83 YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 25.

84 M. Artuk ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3, 2017, s. 26.

85 ONAR, *İdare Hukukunun*, s. 350.

86 Yukarıda ifade edildiği üzere, bu argümanın tek başına CBK'ların hukuki nitelendirilmesinde kistas olamayacağını savunan yazarlar da mevcuttur. YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 24.

87 GÖZLER- KAPLAN, *İdare Hukuku...*, 397; SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı...", s. 6.

88 Fatih ÖZKUL, "1982 Anayasasında Başbakan", *Hacettepe Hukuk Fak. Dergisi*, S. 3 (2), 2013, s. 79, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/701424>, Erişim Tarihi: 02.10.2023.

yürütmeye ilişkin olmak ve birbiri ile çatışmamak kaydıyla⁸⁹, aynı konuya ilişkin birtakım hususların hem kanun hem CBK ile düzenlenebilmesidir. Örneğin, Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluşu, görev ve yetkileri 4 sayılı CBK ile personelinin özlük hakları ve belirli mali yükümlülüklerden muafiyetler 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir.⁹⁰ “*Kanun lehine...birinci*” olması ile kastedilen ise şudur: Yasama organı her zaman bir kanun çıkarmak suretiyle ilgili CBK'yı hükümsüz kılabilecekken bunun aksi mümkün değildir. Bu hükümsüzlük CBK'nın KHK ile çatışma halinde de vardır. Zira KHK'lar kanun gücünde tasarruflardır.⁹¹ Hatta kanun hükmünde olan milletlerarası andlaşmalar ile CBK hükümlerinin çatışması halinde andlaşma hükümlerine üstünlük verilecektir.⁹² Söz konusu çatışma, en azından kanun ile çelişen CBK'nın hükümlerinin mahkemelerce ve idarece uygulanmasına mâni olacaktır.⁹³ Ayrıca Anayasa ile yürütmeye sınırlı bir düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Diğer yandan Anayasa'da, cumhurbaşkanının yürütme yetkisini Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanabileceği düzenlenmiştir (md. 7). Bu durum CBK'ların kanunlara uygunluğunu gerekli kılmaktadır.⁹⁴ Bu şart da kanunların CBK'lara üstünlüğünü işaret etmektedir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL SINIRLARI KAPSAMINDA İDARİ TEŞKİLAT KURULMASI

Anayasa'ya göre idarenin örgütlenmesi merkezden yönetim (md. 126) ve yerinden yönetim (md. 127) ilkelerine dayanır. Bunların dışında, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kişilik olarak kurulan kamu tüzel kişilikleri de hizmet yönünden yerinden yönetim kurum ve kuruluşları veya kamu kurumlarıdır.⁹⁵

Anayasa Mahkemesine göre, aynı zamanda pozitif bir norm olan *hukuk devleti ilkesi* gereğince, devlet, her türlü eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket eder,

89 Aslında kuralların çatışması eşdeğer olduklarında söz konusu olmaktadır. Üstlük-altlık ilişkisinde ise alt normun üst norma uygunluğu sağlanmalıdır. Bu doğrultuda bazı yazarlar Anayasa'daki kanun-CBK çatışmasının çözümüne ilişkin hükmü (aynı konuda kanun çıkarılması halinde CBK hükümsüz kalır) iki normun denkliğinin bir argümanı olduğunu savunmaktadırlar. KARAHANOĞULLARI, “Devletin Kural Koymasında...”, s. 45.

90 Kuruma ilişkin tüm düzenlemeler kanun ile yapılmışken 9 Temmuz 2018 tarihli RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı KHK ile belirli hükümleri ilga edilmiştir. Mülga hükümlere ilişkin olarak daha sonra 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılmıştır.

91 AYM, E.2019/78, K.2020/6, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

92 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 44.

93 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 590.

94 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 44.

95 Onur KARAHANOĞULLARI, *Genel İdare Hukuku: Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi: İdari Teşkilat, Ankara, Mülkiye*, 2021, s. 6, “<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf>” Erişim Tarihi: 02.01.2024.

temel hak ve hürriyetleri koruyup güçlendirir, kendisini Anayasa ve diğer hukuk kuralları ile bağlı sayar ve yargı denetimine açık olur. Bu bağlamda, Anayasa’da CBK ile düzenleneceği öngörülen idarelerin, “kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması”, “bu konularla sınırlı olmak üzere” Anayasa’nın 123. maddesi çerçevesine CBK ile düzenlenebilecektir.⁹⁶ Çalışmamızın bu kısmında, CBK çıkarılmasının anayasal sınırları kapsamında idarenin teşkilatlanması hususunu değerlendireceğiz:

i. “Yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.” Anayasa’nın 104. maddesi uyarınca, CBK ile “yürütme yetkisine ilişkin konular” kapsamında düzenleme yapılabilecektir. Yürütme yetkisine ilişkin konuların kapsamı doktrinde tartışılmakla birlikte, bu kriterin yasama yetkisinin aslilığı prensibi çerçevesinde dar yorumlanması gerektiği⁹⁷ ve yargı kararları ile vücut bulacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı, idarenin kurulması konusunda CBK çıkarma yetkisini kullanabilecektir.

ii. “Anayasa’nın 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.” Buna göre, CBK ile bir idare kurulurken, temel haklar, kişi hakları ve siyasal haklar ve ödevlere ilişkin kurallara ilişkin düzenleme yapılamayacaktır. Bu bağlamda, temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi hak ve ödevlere “etki edebilecek nitelikte” olan düzenlemeler CBK ile değil *yalnız kanun ile* yapılabilecektir.⁹⁸ Örneğin, idare kanun ile yetki verilmiş olmadıkça zabıta müdahalelerinde bulunamaz. Bu konuda, özellikle 106. madde ile bakanlıkların kurulmasının CBK ile yapılabileceğinin özel olarak öngörüldüğü, 104. maddede öngörülen hususların genel düzenleme niteliğinde olduğu, bu nedenle bakanlıkların kurulmasında söz konusu sınırlara bağlı kalınması gerektiği yönünde bir görüşün mevcut olduğunu belirtelim.⁹⁹ CBK’lara ilişkin olarak değerlendirme yapılırken, anayasaların temel iki fonksiyonundan ilkinin devletin organlarını ve bunların birbirleri ile ilişkilerini düzenlemek ve ikincisinin devlet ve organları karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerini düzenlemek/güvence altına almak olduğu¹⁰⁰ düşünülmelidir. Bundan dolayı temel hak ve özgürlüklere ilişkin her hususun yasama organı tarafından kanun ile düzenlenmesi anayasanın varoluş esasına uygun olacaktır¹⁰¹.

96 AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T. 09.11.2020, S.31299.

97 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s. 33.

98 Tahsin Bekir BALTA’nın ifadesiyle, “İdare, idare edilenlerin özgürlüklerine ve öteki hak alanlarına dokunan bir davranışta bulunmaya, onlara kişisel ya da mali bir yüküm yüklemeye yalnız bir kanun kuralının buna cevaz verdiği hallerde ve koyduğu şart ve ölçü içinde yetkilidir. Bu hukuk devleti anlayışı ile birlikte özgürlüklere ve koruyucu temel haklara bağlılığın bir gereğidir.” *İdare Hukukuna Giriş*, s. 80.

99 Bu konudaki ayrıntılı tartışmalar için bkz. Yıldırım, Turan, s. 310-314.

100 GÖZLER, *Anayasa Hukukunun...*, 2021, s. 22.

101 DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 39.

Anayasa'nın 119. maddesinde, olağanüstü durumlarda “temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler” konusundaki sınırlamaya tabi olmaksızın CBK ile düzenleme yapılabileceği ve olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'ların kanun hükmünde olduğu ve Resmî Gazete'de yayımlanarak aynı gün TBMM'nin onayına sunulacağı belirtilmiştir. Ancak bu hüküm öncesindeki fıkrada, “*Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15. maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir*” denilmektedir. Burada iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Birincisi, olağan hallerde çıkarılan CBK'lar ile kişi hak ve özgürlükleri düzenlenemeyecektir.¹⁰² İkincisi, olağanüstü hallerde dahi vatandaşlar için yükümlülük getirilmesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması veya geçici olarak durdurulması ancak *kanun ile* düzenlenecektir. Bununla birlikte, buraya kadar açıklanan hususlar çerçevesinde, olağanüstü hallerde, *olağanüstü halin ilan edilme sebebi ile sınırlı olmak üzere ve olağanüstü halin gerekli kıldığı nitelikte*¹⁰³ bir idare kurulması mümkün görünmektedir¹⁰⁴.

Personele ilişkin düzenleme: Bu konuda önem arz eden bir husus, idarenin hizmetlerini icra eden *kamu personelinin* durumuna ilişkin olarak CBK'lar ile düzenleme yapılıp yapılamayacağıdır. Çünkü personele ilişkin düzenleme yapmadan bir idarenin kurulması anlamsız olacaktır. İdarenin görevlerini icra eden personelidir. Nitekim Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” Ancak burada ortaya çıkan sorun kamu görevlilerinin özlük hakları ve statülerinin CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” hükmü uyarınca, kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin düzenleme yalnız kanun ile yapılabilecektir. Bu hüküm kamu görevlilerinin özlük haklarının düzenlenmesi hususunda anayasal bir teminat olarak değerlendirilebilecektir.¹⁰⁵ Kanun bir yasama işlemidir ve TBMM, devredilemez nitelikteki yetkisini Türk Milleti adına kullanır. Bu durum kişilerin özlük haklarının korunması açısından doğal bir teminatır. Diğer yandan, uygulamada TBMM tarafından kanunların kabulü ile cumhurbaşkanı tarafından CBK çıkarılması prosedürü karşılaştırıldığında, CBK'ların kanunlara kıyasla daha basit bir usulle ve kolaylıkla çıkarıldığı veya değiştirildiği görülmektedir.

102 YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği...”, s. 311.

103 GÖZLER, *Anayasa Hukukunun...*, s. 425.

104 İdare kuran Olağanüstü hak CBK'sının, olağanüstü halin ilan edilme sebebi ile sınırlı ve olağanüstü halin gerekli kıldığı nitelikte olup olmadığı, tıpkı Olağanüstü hal KHK'sı gibi, Anayasa Mahkemesince denetlenecektir. AYM, E.1990/25, K.1991/1, T. 10.01.1991; RG, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/1?EsasNo=1990%2F25>, Erişim Tarihi: 12.11.2023.

105 YILDIRIM, “Kamu Personel Rejimindeki Değişim”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 255-256.

Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği konusunda Anayasa Mahkemesinin 24.02.2022 tarihli kararı önem arz etmektedir. Şöyle ki: 1 sayılı CBK'nın 227/B maddesinin 4. fıkrasına “*Teftiş Başkanlığının çalışma usul ve esasları, hazine ve maliye başmüfettişleri, müfettişleri ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile diğer hususlar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*” hükmü eklenmiştir. Anayasa Mahkemesi, hazine ve maliye başmüfettişleri, müfettişleri ve müfettiş yardımcılarının “memurlar ve diğer kamu görevlileri” kapsamında olduğu ve 128. madde uyarınca bunların “nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin” münhasıran kanun ile düzenlenen konulardan olduğu gerekçesi ile 104. maddenin 17. fıkrasına aykırı olduğuna ve hükmün iptaline karar vermiştir.¹⁰⁶

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerine huzur hakkı ödenmesine (375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında) ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağını; huzur hakkı ödemeleri mülkiyet hakkına (Any. md. 35) ilişkin olduğundan kanunla düzenleme yapılabileceğine hükmetmiştir.¹⁰⁷ Bu konuda TÜBA'nın başkanına ve konsey üyelerine 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesine göre huzur hakkı ödenmesini öngören 18.6.2019 tarihli (RG) ve 39 sayılı CBK'nın 12. maddesi ile Meslekî Yeterlilik Kurumunun teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslarının düzenlendiği 15.7.2018 tarihli (RG) ve 4 sayılı CBK'nın 257. maddesindeki denetim kurulu, yönetim kurulu, danışma kurulu, tasfiye kurulu üyelikleri vb. görevler için huzur hakkı ödenmesine ilişkin hükümleri iptal etmiştir. Dolayısıyla, huzur hakkı gibi ekonomik değer ifade eden düzenlemelerin konu bakımında yetki kuralları çerçevesinde CBK için yasak alan oluşturduğu ifade edilebilecektir.

Üst düzey yöneticilerin atanması: Bir kamu kurumu kurulurken o kurumda hangi nitelikte ve statüde yöneticilerin görev yapacağı konusu önemlidir. Zira kurumun vizyonunun belirlenmesi ve misyonunun hayata geçirilmesinde liderlik rolü yapacak olan kamu görevlileri kurumun üst yöneticileridir. Anayasa'nın 104. maddesinin 9. fıkrasında “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*” hükmü yer almakta olup, CBK ile kurulan bir idarenin yöneticilerini cumhurbaşkanı atayacağı gibi bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar da CBK ile düzenlenecektir. Personelin atanmasına ilişkin kısımda açıklandığı üzere, 128. maddesinin 1. fıkrasında kamu görevlilerinin *nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.* Şu hâlde bu hususta CBK ile düzenleme yapılmasının kanunilik ilkesinin bir istisnasını oluşturduğunu kabul etmek gerekir. Bununla birlikte, Anayasa'nın anılan hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi ile üst kademe kamu yöneticilerinin özlük haklarına ilişkin hususların kanun ile düzenleneceği ve sadece “atama,

106 AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24.02.2022, RG, T. 26.05.2022, S.31847.

107 AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 9.11.2022, p. 161-166, RG, T.05.04.2023, S.32154; AYM, E.2019/90, K.2023/51, T. 22.03.2023, p. 47, RG, T. 02.08.2023, S.32267.

görevden alma ve atama usul ve esasları” konularının CBK ile düzenleneceği açıkça ifade edilebilecektir.¹⁰⁸

Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 tarihli bir kararında, 1 sayılı CBK’da değişiklik yapılmasına dair CBK’nın ilgili hükümleri ile “bir koordinatör başhekimlik, buna bağlı başhekimlikler ile müdürlüklerin kurulması ve görev ve yetkilerinin” düzenlenmesi hususunda, kamu görevlilerinin “nitelikleri”, “atanmaları”, “görev ve yetkileri” “aylık ve ödenekleri” ile “diğer özlük işleri” yönünden düzenleme yapılmadığı, sadece Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir idare (başhekimlik veya müdürlük) kurulmasına ve idareci görevlendirilmesine (koordinatör) izin verildiği ve kamu görevlilerinin değil idarenin görev ve yetkilerinin düzenlendiği gerekçesi ile CBK çıkarılmasının sınırlarına ve kamu görevlileri özlükleri hakkındaki düzenlemelerin kanunla yapılacağı kuralına bir aykırılık bulunmadığını değerlendirmiştir.¹⁰⁹

iii. *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”* Bu nedenle, Anayasa değişikliklerinin 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmesini müteakiben, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği amacıyla, CBK’lar ile çatışabilecek olan kanunlar 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹¹⁰ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak tüm kanunların ilga edilmesi söz konusu olamayacağından, çatışma alanları her zaman mevcut olacaktır. Örneğin, 05.02.2019 tarihli (RG) ve 29 sayılı CBK ile *“Türkiye’nin tanıtımı konusunda yurt dışında yapılacak mal ve hizmet alımlarında, Bakanın onayı ile yüklenme tutarının tamamına kadar yükleniciye bütçe dışı avans olarak ön ödeme yapılabileceği”* hususu düzenlenmiştir. Bu konuda, 5018 sayılı Kanun’un 35. maddesinde açık bir hüküm bulunduğundan CBK’nın ilgili hükmü, Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.¹¹¹ Kanunun ilgili maddesinde yer alan *“İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.”* hükmü ile aslında bütçe dışı avans ödemesine ilişkin olarak CBK ile düzenleme yapılabileceği ifade edilmektedir. Ancak Yüksek Mahkeme, Anayasa’nın *kanunda açıkça düzenlenmiş konularda CBK çıkarılamayacağına* ilişkin hüküm dikkate alındığında, kanunla “belirli bir konuda CBK çıkarılabileceği” hususunda yetki verilmesinin söz konusu Anayasa’ya aykırılığı gidermeyeceğini değerlendirmiştir.¹¹² Bu konuda başka bir örnek de CBK ile il veya ilçe kurulmasının

108 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 585.

109 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126 (28 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2 ve 3. maddesinin iptali istemi hakkındaki karar).

110 RG, T. 09.07.2018, S. 30473 (3. Mükerrer).

111 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126; Barın, TAYLAN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, *YBHD*, S. 2022/2, 2022, s. 309.

112 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T. 23.01.2020, p. 21, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

bu konudaki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun mevcudiyeti nedeniyle mümkün olmamasıdır. Mezkûr Kanuna göre, “İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il’e bağlanması kanun ile yapılır.” (md. 2).

Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer husus ise, kanun ile bir idarenin kuruluşuna ilişkin genel esaslar belirlenip idarenin kuruluşunun CBK’ya bırakılıp bırakılmayacağıdır. Yasama yetkisinin genelliği prensibi uyarınca, böyle bir kanun çıkarılabileceği ve Anayasa hükümleri çerçevesinde yürütmeye asli düzenleme yapma yetkisi verilmişken bunun daha azının evleviyetle geçerli olacağını değerlendirdiğimizden, bu usulün mümkün olacağı kanaatindeyiz.¹¹³

iv. “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacaktır.” Aslında usulüne uygun olarak ortaya çıkan bir hukuki tasarruf hangi organ tarafından yapılmış olursa olsun daha üstün makam ve organları dahi bağlar. Meğerki yetkili yargı organınca sakatlığı tespit olunup iptal edilmiş olmasın.¹¹⁴ Bununla birlikte Anayasa’da, TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalacağı açıkça düzenlenmiştir.¹¹⁵ Kanunun CBK’ya üstünlüğünü ifade eden¹¹⁶ ve CBK’ları sınırlandıran bu hükümler çerçevesinde, CBK ile kanunlarda değişiklik yapılamayacağı açıktır¹¹⁷. “Hükümsüz kalma” ifadesinden ne anlaşılacağı da açıklanmaya muhtaçtır. Elbette aynı konuda hem kanun hem CBK ile düzenleme yapılmış ise, kanun uygulama bulacak CBK uygulanamayacaktır. O halde, CBK uygulanma kabiliyetini yitirmiş olacaktır. Ancak bu duruma rağmen CBK kendiliğinden yürürlükten kalkmayacaktır.¹¹⁸ Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yeni bir CBK ile yürürlükten kaldırılabilir veya Anayasa Mahkemesince yapılacak bir denetim sonucunda iptal edilebilir. Bununla birlikte, CBK ile çatışan kanunun yürürlükten kaldırılması ihtimalinde CBK yine uygulanma kabiliyetini haiz olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan bir idare kanun ile kaldırılabilir midir? DURAN’ın ifadesiyle, “Yasama organı, yeni çıkardığı kanunlarla ilgili tüm düzenleyici işlemleri hükümsüz ve etkisiz kılabilir.”¹¹⁹ Asli yasama yetkisi TBMM’ye aittir. O halde, TBMM, Anayasa’ya aykırı olmamak şartıyla her konuda

113 YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği...”, s. 308; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 323.

114 ONAR, İdare Hukukunun..., s. 357.

115 Eşit derecedeki normların da birbirini hükümsüz kılabilceği gerekçesi ile bu kuralın CBK’nın kanunun altında olduğu anlamına gelmediğini savunan görüşe (ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 592) karşı, kanun ile CBK hükümsüz kılınabilirken CBK ile kanunu hükümsüz kılınması bir yana bir kanun hükmünün değiştirilmesinin bile söz konusu olmayacağı bu nedenle kanun-CBK eşit norm olmadığı ancak “eşitler arası birinci” olduğu söylenebilecektir.

116 EREN, “Anayasa Mahkemesinin...”, s. 29.

117 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 320.

118 ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 46.

119 EREN, “Anayasa Mahkemesinin...”, s. 41.

düzenleme yapabilecektir. TBMM, yasalarla yürütmeye ve idareye daha önce yetki verdiği konularda düzenleme yapmak suretiyle ilgili düzenleyici işlemleri hükümsüz kılabilir.¹²⁰ Anayasa'nın 104. maddesinin açık hükmü karşısında, aksini söylemenin mümkün olmadığı kanaatindeyiz.¹²¹ Böylece TBMM, asli yasama yetkisi çerçevesinde, bir kamu kurumunun kurulmasına dair CBK'yı hükümsüz kılabilir.¹²² Elbette hukuk düzeninin korunması ve idarenin devamlılığının sağlanması açısından bunun olağanüstü bir durum olduğunu kabul etmek gerekir. Böylece, Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisinin TBMM'nin yasama yetkisinin özerkliğine hanel getirmeyeceği söylenebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da açıkça CBK ile düzenleneceği öngörülen hallerde dahi CBK'nın özerkliğinin bulunmadığına hükmetmiştir.¹²³

v. *“Anayasa’da münhasıran “kanun” ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarılmaz:”¹²⁴ Bazı idareler doğrudan doğruya kanun ile kurulabilir.”* Anayasa’da bazı konularda kural koyma yetkisi kanun tekeline bırakılmış olup, yalnız kanun ile kural konulabilmesi “münhasır yasallık” olarak adlandırılmaktadır.¹²⁵ Yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yürürlükte olduğu dönemde, Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da bir konunun kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş ise, bu konuda düzenleme yapması hususunda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir yetkinin verilemeyeceğine hükmetmiştir.¹²⁶ Aksi halde yürütme organının, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konuda sınırları kanun ile belirlenmeden kanun hükmünde kararname ile bir düzenleme yapması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Anayasa, bazı idari kurum ve kuruluşların kanun ile kurulmasını öngörmüş olup, bu konuda yürütmeye bir takdir yetkisi tanımamıştır. Bu kapsamda, Kamu Denetçiliği Kurumu (md. 74), üniversiteler (md. 130), Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları (md. 132), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (md. 135), RTÜK (md. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (md. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (md. 136) ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin (md. 136) kuruluş ve görevleri ancak kanunla düzenlenebilir.

120 DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 41.

121 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, 320.

122 Bunun aksi yönünde görüşler mevcuttur. CBK ile bir kamu tüzel kişiliği kurulması halinde sonradan kanun çıkarılmasının mümkün olmayacağı da savunulmaktadır. Hasan Tahsin FENDOĞLU, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2020, s. 687; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 320.

123 AYM, E. 2013/47, K. 2013/72Ü T. 06.06.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705; YILDIRIM, “Türkiye’nin İdari...”, s. 7-8.

124 AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277; AYM, E.2016/139, K.2016/188, T.14.12.2016, RG, T. 03.01.2017, S.29937; AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705; AYM, E.2016/150, K.2017/179, T.28.12.2017, RG, T. 15.02.2018, S.30333.

125 KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla...*, s. 83.

126 AYM, E.2016/125, K.2017/143, T.28.09.2017, RG, T. 23.01.2018, S.30310.

Diğer bir ifadeyle, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu kurumlara/idarelere ilişkin düzenleme yapılması mümkün değildir. Yine Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli idareler (il, belediye ve köy) de yalnız kanunla kurulabilir. CBK'nın Anayasal kırmızı çizgilerinden olan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” kuralı çerçevesinde, söz konusu alanlarda “münhasıran” TBMM'ye tanınan bir görev/yetki olduğu ve bu kurumların ancak kanun ile kurulabileceği açıktır. Anayasa Mahkemesi, Türkiye Adalet Akademisi'nin kurulması için çıkarılan 02.05.2019 tarihli (RG) ve 34 sayılı CBK ile Akademi'nin “hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerini düzenlemek konusunda yetkili ve görevli kılınması” hükmünün, Anayasa'nın 140. maddesi ile hüküm altına alınan hâkim ve savcılarının *meslek içi eğitimlerinin* kanunla düzenleneceği kuralına açıkça aykırı olduğunu; hâkim ve savcılarının Akademi'de görevlendirilmesine ilişkin CBK hükmünün de aynı Anayasa maddesinde yer alan “*Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.*” hükmüne aykırı olduğunu değerlendirmiş ve sonuç olarak münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususların CBK ile düzenlenmiş olması gerekçesiyle CBK'nın tümünü iptal etmiştir.¹²⁷

Merkezi idarenin kurulması hususundaki Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca, merkezi idare, coğrafi ve ekonomik durum ile kamu hizmeti ihtiyaçları esas alınarak illere ayrılır; iller de aynı kriterler çerçevesinde alt birimlere ayrılır. Buna istinaden “il” ve illerin kademeli bölümlerinin (ilçeler) hangi usul ile kurulacağı kanun ile düzenlenmiştir: 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2/1/A maddesi uyarınca,¹²⁸ il ve ilçelerin kurulması “kanun” ile yapılacaktır. Bu bağlamda, CBK ile il veya ilçe kurulması veya kaldırılması mümkün değildir.¹²⁹ Ancak anılan kanunun kaldırılması veya ilgili hükümde “CBK ile kurulabileceği” şeklinde bir değişiklik yapılması halinde, CBK ile il ve ilçelerin kurulması mümkün olabilecektir. ARDIÇOĞLU'na göre, bu halde, il ve ilçelerin kurulması tipik bir düzenleyici işlem niteliğinde olmadığından CBK ile değil de Cumhurbaşkanı tarafından “genel karar” veya “birel işlem” ile de kurulabilecektir.¹³⁰

127 AYM, E.2019/72, K.2023/229, T. 28.12.2023, RG, T.28.02.2024, S.32474. Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile ortaya çıkacak hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla TBMM tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine hükmetmiştir (Anayasa, md. 153/3; 6216 sayılı Kanun md. 66).

128 “İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile” yapılır.

129 ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 42.

130 a.k., s. 43.

3. KAMUTÜZELKİŞİLİĞİNİNKANUNVEYACUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE KURULMASI

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması çerçevesinde devlet tüzel kişiliği dışında kamu tüzel kişilikleri kurulmaktadır.¹³¹ Bunlar mahalli idareler (yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları) ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üniversiteler (hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları) gibi kurum ve kuruluşlardır¹³².

Anayasa değişikliği ile kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi hem yasama organına hem de yürütme organına tanınmıştır (md. 123/3). Bu durumda CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının kapsam ve sınırları ne olacaktır? Bu soruya öncelikle verilecek cevap, 104. maddenin 17. fıkrasında öngörülen temel kuralların kamu tüzel kişiliği kurulmasında da geçerli olacaktır.¹³³

CBK ile “her/istenilen” kamu tüzel kişisi kurulabilecek midir? Bazı kuruluşların kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları Anayasa’da düzenlenmiştir. Bunların dışındaki kamu tüzel kişileri Anayasa’ya göre, kanun veya CBK ile kurulacaktır. Diğer bir ifadeyle, CBK ile devlet kamu tüzel kişiliği, mahalli idare olan kamu tüzel kişiliği ve Anayasa’da kanun ile kurulacağı öngörülen kamu tüzel kişilikleri “haricinde” bir kamu tüzel kişiliği kurulabilir.¹³⁴ Örneğin, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve mahalli idareler CBK ile kurulamayacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisinin bulunmadığına hükmetmiştir.¹³⁵ Bununla birlikte, GÖZLER ve KAPLAN, bu durumun aksini savunmaktadır. Yazarlara göre, Anayasa’da *münhasıran kanun ile düzenlenecek* bir alan öngörülmemiştir. Çünkü Fransa’daki gibi “sadece kanun ile düzenlenecek konular sayılıp bunların dışındakilerin yürütme tarafından düzenleneceği” şeklinde bir anayasal hüküm mevcut değildir.¹³⁶

Aslında bir kurum/kuruluşunun kamu tüzel kişiliğe sahip olup olmadığı her zaman çok kolay anlaşılmamaktadır. Bu nedenle doktrinde kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesi hususunda ölçütler bulunmaya çalışılmıştır.¹³⁷ GÜNDAY’a göre ölçütler

131 GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s.471.

132 GÖZLER-KAPLAN, *İdare Hukuku...*, s. 83.

133 Anayasa Mahkemesi, 23.01.2020 tarihli bir kararında: “CBK’lar için getirilen sınırlamalar, Anayasada CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerlidir.” şeklinde bu hususu değerlendirmiştir. AYM, E.2019/31, K.2020/5, T. 23/01/2020, p.25, RG, T.13.05.2020, S.31126.

134 KARAHANOGULLARI, *Genel İdare Hukuku...*, s. 6.

135 AYM, E.2019/105, K.2020/30, T. 12.06.2020, p. 11, RG, T.20.08.2020, S.31219.

136 GÖZLER-KAPLAN, *İdare Hukuku...*, s. 390; Abdülsamet GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi*, (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020, s. 283.

137 Bu konuda ayrıntılı tartışmalar için bkz. Turan YILDIRIM, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 13-24.

şunardır; a) Kanun (veya CBK) ile kurulmuş olma, b) Üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılma, diğer bir ifadeyle kamu gücü kullanma, c) Mallarının kamu malı statüsünde olması ve gelirlerinin kamu gelirleri himayesinden yararlanması yani kamu gücü ile alınması, d) Görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlardan olayı Türk Ceza Kanunu yönünden kamu görevlisi sayılması. Bütün bu unsurların bir arada gerçekleşmesi haline söz konusu tüzel kişinin bir kamu tüzel kişisi olduğu sonucuna varılabilecektir. Bununla birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bazı kamu tüzel kişilerinin üçüncü kişilerle ilişkilerinde özel hukuka tabi olmaları mümkündür.¹³⁸

Anayasa’da genel olarak kamu tüzel kişiliğinin kurulmasından bahsetmektedir. Kamu tüzel kişiliğini kuran CBK’nın kapsamının ne şekilde olacağı sorusuna tüzel kişiliğin unsurları çerçevesinde cevap verilebilecektir. Şöyle ki: CBK ile kamu tüzel kişiliğinin organları, görev ve yetkileri ve bütçesi gibi hususlar da düzenlenebilecektir. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere, 123. maddenin 3. fıkrasında yer alan “*kurulur*” ibaresi gereğince, CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin görev ve yetkileri ile yapısının “düzenlenmesi” yine CBK ile olacaktır. Aksi halde Anayasa’nın “kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulabileceği” hükmü işlevsiz kalacaktır.¹³⁹

Bu konudaki uygulamaya bakıldığında, 2017 Anayasa değişikliklerinin 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesi sonrasında, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Anılan CBK, “ilk” kamu tüzel kişilerini kurması açısından önemlidir.¹⁴⁰ Düzenlemenin muhtevasına bakıldığında, kurulan kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri, teşkilatı, bütçesi ve personellerine ilişkin kuralların yer aldığı görülmektedir.

Bu konuda diğer bir sorunsal, yürütme organınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin, yasama organınca kanun çıkarılması suretiyle kaldırılıp kaldırılamayacağıdır. Yukarıda CBK ile kurulan bir idarenin kanun çıkarılması suretiyle kaldırılıp kaldırılamayacağı hususunda yaptığımız değerlendirmeler bu hususta da geçerli olup kanun ile CBK hükümlerinin etkisiz kılınabileceği¹⁴¹

138 GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s.77-79.

139 AYM, E.2019/105, K.2020/30; T.12.6.2020, RG, T. 20.08.2020, S.31219; AYM, E.2019/90, K.2023/51, T.22.03.2023, RG, T. 02.08.2023, S.32267.

140 Bunlar; Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Helal Akreditasyon Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Meslekî Yeterlilik Kurumu, Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğüdür.

141 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin...”, s. 320.

kanaatindeyiz. Böylece kanun koyucunun iradesinin CBK'nın doğal sınırı olduğu ifade edilebilecektir.¹⁴² Daha önce ifade edildiği üzere, Anayasa Mahkemesi, CBK ile kurulabilecek idarenin ya kamu tüzel kişiliğinin bulunmasını ya da mevcut idari teşkilat (Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar) içinde bir idare olarak kurulmasını aramaktadır¹⁴³.

4. İDARENİN KURULMASINDA ÖNEM ARZ EDEN DİĞER HUSUSLAR

İdareye ilişkin birtakım konuların yasama organı tarafından düzenlenmesi zorunludur. Bunların başında idarenin temel hak ve özgürlüklere müdahalesini gerektiren hususlar gelmektedir. Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, kişilerin temel hak ve hürriyetleri ancak "kanunla" sınırlanabilir. Vatandaşların hak ve özgürlüklerine "dokunacak" nitelikte tedbirler gerektirmedikçe, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin hususları idarenin kendisi, Anayasal veya genel hukuk ilkeleri ile kanunlara bağlı kalmak kaydıyla düzenleyebilir.¹⁴⁴ Hatta şehircilik işleri, elektrik, ulaşım gibi yapıcı idari hizmetlere ilişkin konuların idare tarafından bu arada CBK ile düzenlenmesi daha isabetlidir. Çünkü tekniğe, yer ve zamana göre değişkenlik gösteren alanlarda ayrıntılı bir kanun çıkarmak isabetli olmayacaktır.¹⁴⁵ Bununla birlikte, idarenin kurulması konusunda CBK'lar için bir mahfuz alan olup olmadığı; diğer bir ifadeyle bazı idarelerin sadece CBK ile kurulması esasının Anayasa koyucu tarafından benimsenip benimsenmediği yazarlarca tartışılmaktadır. CBK ile idarenin kurulmasında önem arz eden diğer hususlar ise, *personel*, *kadro cetveli* ve *bütçe* gibi idarelerin yükümlü oldukları kamu hizmetlerini ifa edebilmeleri için gerekli olan bazı unsurların CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Çalışmanın bu başlığı altında, anılan hususlar incelenmektedir.

4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için Mahfuz Alan Var Mıdır?

Mahfuz (özerk/özgü) alan, normlar hiyerarşisinde yer alan normlardan sadece biri tarafından düzenlenebilecek, diğerlerince düzenlenemeyecek alan/konu olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁶ Örneğin yasama tarafından düzenlenemeyecek, sadece yürütmenin düzenleme yapmasının kabul edildiği alan, yürütmenin mahfuz

142 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği İlkesi...", s. 300.

143 AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927; AYM, E.2021/88, K. 2021/105, T.30.12.2021, RG, T. 25.02.2022, S.31761.

144 Turan YILDIRIM, "İdari İşlemler", *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 456-457.

145 BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 81.

146 SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...", s. 1.

alanıdır.¹⁴⁷ Buna göre hukukumuzda, anayasa koyucu tarafından CBK'lar için mahfuz alan yaratılmış mıdır? Sadece CBK ile düzenlenip kanun ile düzenlemeyecek alanlar mevcut mudur? Bu soru doktrinde tartışılmakta olup çalışmamız açısından, “bazı idarelerin sadece CBK ile kurulması anayasa koyucu tarafından kabul edilmiş midir?” Yoksa “Anayasa’da CBK ile kurulacağı öngörülen idareler kanun ile de kurulabilir mi?” sorularına cevap arayacağız.

Anayasa’da bazı idarelerin CBK ile kurulabileceği açıkça düzenlenmiştir. Buna göre (i) Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md.108)¹⁴⁸ ve (ii) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (md.118)¹⁴⁹ CBK ile düzenleneceği açıkça öngörülmüştür. (iii) Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının da CBK ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır (md. 106).¹⁵⁰ Bu konuda önemli bir husus da (iv) kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıdır. Daha önce sadece kanun ile kurulabilen kamu tüzelkişiliği artık CBK ile de kurulabilmektedir (md. 123). (v) idarenin işleyişinde önemli olan üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların CBK ile belirleneceği (md. 104) öngörülmüştür. Anayasa metninde bu beş hususun CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Madde metinlerinde “kanun ile de düzenlenebileceği” öngörülmediğinden, anayasa koyucunun bu hususlarda cumhurbaşkanına mahfuz bir yetki tanıyıp tanımadığı doktrinde tartışma konusu olmuştur. Bir görüşe göre, bu konularda sadece CBK ile düzenleme yapılacağı öngörülmüş olup kanun çıkarılmayacaktır. Diğer bir ifadeyle, bu beş hususta CBK ile düzenleme yapılacağı öngörüldüğünden CBK için mahfuz düzenleme alanı yaratılmıştır.¹⁵¹ GÖZLER’e göre, anayasa koyucunun madde metinlerinde “düzenlenebilir” ifadesi yerine “düzenlenir” şeklinde kural koyması, başka bir alternatif olmadığına yani bu konularda kanun ile düzenleme yapılamayacağına dalalettir.¹⁵² YILDIRIM’a göre, CBK, Anayasa’da sayılan

147 M. Ayhan TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 6.

148 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur.

149 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur.

150 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüm bakanlıklar kurulmuştur.

151 GÖZLER-KAPLAN, “İdare Hukuku...”, s. 392-393; Melikşah YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Ankara, 2019, s. 318, <http://www.anayasa.gov.tr/media/6102/meliksah-yasin.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2023; Yavuz ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 25 Nisan 2019, s. 3-5. <http://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/768/Yavuz-Atar_AYM.pdf?sequence=1 &isAllowed=y> Erişim Tarihi: 02.10.2023; GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...*, s. 254.

152 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, 2018, s. 868.

birimlerin (DDK, MGK ve bakanlıklar) düzenlenmesi için “tek enstrümandır”. Hatta daha önce Anayasa’nın 107. maddesinde yer alan münhasır yetkili cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı genişlemiştir.¹⁵³ Yine bu kapsamdaki bir görüşe göre, anayasa koyucu tarafından, Devlet Denetleme Kurulu ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevlerinin “kanun” ile düzenleneceğine dair kurallarda, “kanun” ibaresinin çıkarılıp yerine “CBK” ibaresinin getirilmesi, bu alanlardaki düzenleme yapma yetkisinin cumhurbaşkanına bırakıldığını göstermektedir.¹⁵⁴

Bizim de iştirak ettiğimiz ikinci görüşe göre, yasama yetkisi geneldir ve Anayasa’daki hükümlerin bu ilkenin ışığında düzenlendiği görülmektedir.¹⁵⁵ Bu nedenle, TBMM, Anayasa’ya aykırı olmamak kaydıyla her konuda düzenleme yapabilecektir. Buna ilave olarak hukukî tasarrufların normlar hiyerarşisindeki derecesine etki etmesi açısından, organik (uzvi) bakımdan tasnif çerçevesinde, yasama işleminin yürütme işlemine üstün olduğu açıktır.¹⁵⁶ Buna göre, yasama tasarrufu olan kanun, yürütme tasarrufu olan CBK’lara göre derece olarak üstün gelmektedir. Buna karşın, TEKİNSOY’a göre, CBK için mahfuz alan olup olmadığı tartışması, normlar hiyerarşisinden bağımsız bir tartışmadır. Çünkü CBK’nın mahfuz alanının olması için kanun gücünde olmasına gerek yoktur. Mahfuz alan bir norma tanınmış özel bir alandır ve bu normun hiyerarşideki yerinden etkilenmez.¹⁵⁷ Bununla birlikte TEKİNSOY da CBK ile ilgili anayasal hükümlerin CBK ile düzenleme yapılabilmesini mümkün kılmak için kabul edildiği, “düzenlenir” ibaresine bu amaçla yer verildiği, buna paralel olarak yasamanın genelliği ilkesi uyarınca, kanun ile düzenleme yapılabilmesi için Anayasa’da bunun belirtilmesine gerek olmadığı gibi gerekçelerle CBK için münhasır bir alan olmadığını savunmaktadır.¹⁵⁸

Kanaatimizce, yukarıdaki hususlarda CBK çıkarılabileceğinin ayrıca düzenlenmiş olması, Cumhurbaşkanına “sınırlı asli düzenleme yetkisi” verilmiş olmasını ifade etmektedir.¹⁵⁹ ÖZBUDUN’un da işaret ettiği gibi, eğer bu hususların sadece CBK ile düzenlenebileceği, kanun ile düzenlenemeyeceği yönünde bir kural konulmak istenseydi madde metninde “münhasıran” veya “ancak” gibi şart ifadeleri kullanılırdı.¹⁶⁰ CBK için münhasır alan tanınmasının başka bir usulü de Fransız Hukuku’ndaki gibi belirli bir normun alanını koruyucu hüküm getirilmesidir.¹⁶¹ Oysaki Anayasa’da CBK’nın düzenleme alanını koruyan bir hükme yer verilmemiştir. Aksine

153 YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...”, s. 318.

154 YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 25.

155 GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...*, s. 282; 284.

156 ONAR, *İdare Hukukunun Umumi...*, s. 349.

157 TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 9.

158 TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 9-10.

159 AKYILMAZ, *Türk İdare Hukuku*, s. 38. Karşı görüşü savunan YÜCEL’e göre, “CBK’ler, anayasayla sadece yürütmeye organının düzenleme yetki alanına bırakılan konularda çıkarılan, münhasır/özzerk düzenleme gücüne sahip yasama niteliğindeki asli işlemler olarak tanımlanabilir.”

160 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 251.

161 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 2.

bazı hükümlerde sadece kanun ile düzenleme yapılabileceği açıkça ifade edilmiştir. Fransız Anayasası'nda, kanun ile düzenlenecek alanlar liste halinde sayılmış ve diğer konular yürütmenin mahfuz yetkisine bırakılmıştır.¹⁶² Buna ilave olarak, Anayasa'da "CBK ile düzenlenen bir konunun daha sonra kanunla düzenlenmesi halinde" kanunun uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir (md. 104/17).

Sonuç olarak ifade edebiliriz ki Anayasa hükümlerini, bu arada CBK ile ilgili hükümleri, Anayasa'nın başlangıç metni, genel esas ve ilkeleri çerçevesinde ve esasında yorumlayabiliriz. O halde, Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği ve 8. maddesinde yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılabilmesi sarıh iken kanun ile düzenlenemeyecek bir alanın kabulü mümkün olmayacaktır. Söz konusu hükümler uyarınca, kanun ile herhangi bir alan doğrudan doğruya düzenlenebilirken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile "yürütme yetkisine ilişkin konular" düzenlenebilmektedir. Bu bağlamda, yasama organı kanun çıkarmak suretiyle, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ve bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması hususlarını düzenleyebilecektir. Hatta Anayasa'da özel olarak CBK ile düzenleme yapılabileceği öngörülen bu konularda kanun çıkarılması halinde artık CBK ile düzenleme yapılması mümkün olmayacaktır.¹⁶³

4.2. Kadro Cetveli

Bir idari teşkilatın olmazsa olmazlarından biri kadro cetvelidir. O halde "kadro ihdası" CBK ile yapılabilecek midir? Bu soruya Anayasa Mahkemesi kesin cevabı vermiştir. Şöyle ki: Bu konuda çıkarılan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁶⁴ 5. maddesinde şöyle bir hüküm vardır: "*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadroları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilir.*" Söz konusu hükmün iptali istemi ile soyut norm denetimi kapsamında Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Yüksek Mahkeme, öncelikle, dava konusu kural ile düzenlenen konunun *yürütme yetkisine ilişkin konular* kapsamında olup olmadığının ortaya konulması gerektiğini, kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdas edilmesinin bu kapsamda *değerlendirileceğini* çünkü kadro ihdasının "idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturduğunu"¹⁶⁵ belirtmek suretiyle söz konusu hükmün Anayasa'ya uygun olduğuna

162 SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...", s. 2.

163 AKYILMAZ, *Türk İdare Hukuku*, s.39; 42; YASİN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...", s. 320.

164 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

165 Bu konudaki eski bir AYM kararında şöyle denilmektedir: "*Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu hâlde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.*" denilmektedir (AYM, E. 1965/32, K. 1966/3, T. 04.02.1966, <http://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32> Erişim Tarihi: 10.11.2023).

karar vermiştir. Kararda dikkat çeken bir değerlendirme şudur: kadro ihdası veya iptalinin yargı mensuplarının kadrolarına ilişkin olmaması gerekmektedir. Aksi halde bu durum yargı yetkisinin kullanılmasını etkileyecek ve yürütmeye ilişkin konuların dışında kalacaktır. Anayasa Mahkemesi, kadronun idarenin kuruluşu ve görevleri ile doğrudan ilgili olup, teşkilatının bir parçası olduğunu değerlendirmektedir.¹⁶⁶ Gerçekten de bir kurumun görevleri personeli tarafından yerine getirilir. Personel bir kurumun mütemmim cüzü gibidir. Zira kurumu çalışır hale getiren personelidir.¹⁶⁷ Hatta Diyanet İşleri Başkanlığı örneğinde olduğu gibi kanun ile kurulmuş bir idarenin kadro cetveli CBK ile düzenlenebilmektedir¹⁶⁸. Sonuç olarak, kurum ve kuruluşların kadro ihdası CBK ile düzenlenebilecek *yürütme yetkisine ilişkin konulardandır*.

İdarenin teşkilatı ile doğrudan ilgili olan ve görev ve yetkilerin ifasına hizmet eden personelin istihdam kuralları da CBK ile düzenlenebilecektir.¹⁶⁹ Örneğin, Türk Standardları Enstitüsünün (TSE) kuruluşuna ilişkin düzenleme 4 sayılı CBK'nın 549. ila 565. maddeleri ile yapılmıştır. Buna göre, TSE, tüzel kişiliği haiz ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, özel bütçeli bir kamu kurumudur. CBK'nın 561. maddesinde TSE personeli konusunda düzenleme yapılmış ve 562. maddesinde "TSE Uzmanı" adıyla kariyer meslek ihdas edilmiştir.

4.3. Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Stratejisi

İdarenin işlemleri tek taraflı olup, kişilerin statülerini ve haklarını doğrudan etkilemektedir.¹⁷⁰ Bu halde, CBK ile temel hak ve hürriyetlere müdahale sonucunu doğuran düzenleme yapılamayacağından idare işlevsiz kalmayacak mıdır? Uygulamada bu konuya "puzzle yöntemi"¹⁷¹ olarak ifade edebileceğimiz bir çözüm bulunmuştur. CBK ile idareye ilişkin düzenleme yapılmış ancak kurum ve kuruluşların temel haklara "müdahale" niteliğindeki görev ve yetkilerinin korunması için bir strateji izlenmiştir. Şöyle ki, 703 sayılı KHK ile kurum ve kuruluşların "kuruluş" kanunlarının hükümlerinin büyük bir kısmı ilga edilmiş ancak kanun ile düzenlenmesi

166 AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T. 09.11.2020, S.31299.

167 AYM, E. 1965/32, K.1966/3, T.4.2.1966, RG, T.08.06.1966, S.12317, <http://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32> Erişim Tarihi: 10.11.2023.

168 Diyanet İşleri Başkanlığı, 22.6.1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kadro cetveli ise, 20 sayılı CBK ile düzenlenmiştir.

169 AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 09.11.2022, RG, T.05.04.2023, S.32154; AYM, E.2019/111, K.2023/63, T.05.04.2023, p. 243, RG, T.10.10.2023, S.32335.

170 GÖZLER-KAPLAN, İdare Hukuku..., s. 37.

171 TDK, "puzzle" kelimesini "*bakınız yapboz*" olarak açıklamaktadır. "Yapboz" (kesilmiş resim parçacıklarını birbirine uygun duruma getirerek resmi yeniden oluşturmaya dayanan bir tür çocuk oyunu; <http://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 15.10.2023.) kelimesi, bünyesinde "-bozmak" fiilinden kaynaklanan bir olumsuzluğu barındırdığından, bu kelimenin kullanımından özellikle kaçınılmıştır. Zira bu *tabir* "farklı parçaları mantıksal bir şekilde birleştirmek suretiyle sorunu çözme" anlamında kullanılmıştır (Britannica, "Puzzle", <http://www.britannica.com/topic/puzzle>, Erişim Tarihi: 15.10.2023.).

gereken hususlar korunmuştur. Sonrasında CBK'lar ile kurum ve kuruluşlar yeniden kurulmuş ve ilga edilen hükümlerin yerine yenileri düzenlenmiştir. Örneğin, 703 sayılı KHK ile 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'ndaki, kurumun kuruluşu, görevleri, organları ve mali hususlara ilişkin hükümler ilga edilmiş ancak *“temel ilkeler, yayın esasları, Cumhurbaşkanı ve siyasi parti açıklamalarının ve faaliyetlerinin yayınlanması, siyasi partilerin yayınları, milli güvenlik açısından yayınların menedilmesi, düzeltme ve cevap hakkı, muafiyetler, personelin özlük hakları ve disiplin hükümleri”* gibi temel hak ve özgürlüklere ilişkin olan ve temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğindeki hükümler ancak kanun ile düzenlenebileceğinden, CBK ile düzenlenemeyeceğinden, ilga edilmemiştir. Daha sonra 4 sayılı CBK ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna ilişkin olarak ilga edilen hükümlerin yerine yenilerinin konulması suretiyle gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Yine (ilk kez) kurulacak kurum ve kuruluşların, birtakım görev ve yetkileri, idari yaptırımlar, personelinin özlük hakları veya mesleğe alınmaları gibi hususların düzenlenememesi nedeniyle işlevsiz kalması da *puzzle yöntemi* ile engellenmeye çalışılmıştır. TRT örneğinde mevcut bir kanun olduğundan bu iş daha kolay olmuştur: Kanun-CBK birlikte bir alanı düzenlemiştir. Tabiidir ki CBK, Kanun ile çatışmayan alanları düzenlemiştir. Bununla birlikte, bir görüşe göre, kamu tüzel kişiliğinin kanun ile kurulması halinde CBK ile ek düzenlemeler yapılamayacaktır.¹⁷² Hatırlayalım ki Anayasa Mahkemesi bu husustaki incelemesinde, ilgili CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği alana ilişkin olup olmadığını tespit etmektedir.¹⁷³

İdarenin kurulmasına ilişkin bazı konularda ise, “CBK ile mevcut kanunlara atf yapılması suretiyle düzenleme” usulünün benimsendiği görülmektedir. Örneğin, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Uzman istihdamı”na ilişkin 24. maddesinde, Başkanlıkta 657 sayılı Kanun'un ek 41. maddesine göre “Strateji ve Bütçe Uzmanı/Uzman Yardımcısı” istihdam edileceği düzenlenmiştir. Böylece yeni bir kariyer meslek oluşturulup bunların özlük hakları gibi hususların mevcut kanunlardaki düzenlemelere atf yapılması suretiyle kanunilik ilkesinden sapılmamış olmaktadır.

Bu hususta önem taşıyan bir soru ise, CBK ile kurulan idarenin kaldırılması durumunda yine aynı CBK ile oluşturulan personel statülerinin ne olacağıdır? Yukarıdaki örnekte yer verilen Strateji ve Bütçe Başkanlığının bir CBK ile kaldırılması

172 YASIN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 319.

173 “Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır” AYM, E.2018/134, K.2021/13, T.03.03.2021, RG, T.16.06.2021, S.31513; AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24/02/2022, RG, T. 26.05.2022, S.31847.

-yapılır mı bilinmez ama teoride mümkündür- durumunda Strateji ve Bütçe Uzmanı ve Uzman Yardımcısı statüsünde olan kamu görevlilerinin durumu ne olacaktır? Hukuki güvenlik, hukuki belirlilik ilkeleri, memuriyet güvencesine dair ilgili Anayasa ve kanun hükümleri ile kazanılmış hak müessesesi bağlamında, ilgili kamu görevlilerinin hak kaybına uğratılmamaları gerekmektedir. Tıpkı, Başbakanlığın kapatılması sürecinde 703 sayılı KHK'nın 221. maddesi ile Başbakanlık Uzmanlarının, özlük haklarının korunması kaydıyla, pozisyonlarına eşdeğer kabul edilen unvanlardaki kadrolara atanmalarında olduğu gibi,¹⁷⁴ Strateji ve Bütçe Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının da eşdeğer kadrolara atanmaları söz konusu olabilecektir.

Bu konuda sorulması gereken bir diğer soru, kanun ile kurulan bir idarenin ilgili CBK hükümleri ile bağlı kalıp kalmayacağıdır. 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsamının belirlendiği 2. maddesinde, bu CBK'nın "5018 sayılı Kanunun ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerinde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları hakkında uygulanacağı" düzenlenmiştir. Buna göre, kanun ile kurulan idareler de bu CBK'nın hükümlerine uyacaktır. Anayasa Mahkemesinin, kanun-CBK çatışması hususundaki inceleme kriteri (yukarıda açıklanan) doğrultusunda ifade edilebilir ki kanun ile kurulan kurum ve kuruluşların genel kadro ve usulüne ilişkin olarak 2 sayılı CBK ile çatışan hükümleri yoksa CBK'nın ilgili hükümleri uygulanacaktır.

SONUÇ

Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Anılan hüküm ile ifadesini bulan idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin, organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.¹⁷⁵ İdarenin kanuniliği ilkesinin amacı, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak devletin kurumlarının yasama tarafından kurulması suretiyle vatandaşlar açısından idari faaliyetlerin öngörülebilirliğini sağlamak ve idarenin güçlü bir norm zeminine dayanmasını temin etmektir. Bu bağlamda, idarenin CBK ile düzenlenmesi, öngörülebilirliği sağlayacağı ve idarenin güçlü bir norm zemine dayanmasını temin edeceğinden ilkeye aykırı olmadığı ifade edilebilecektir. Böylece idarenin kanuniliği ilkesinin geniş yorumlanması gerekmektedir.

İdarenin teşkilatlanmasını düzenleyen kanunlar inşai nitelikte olup aynı zamanda şekli kanundur. Teşkilat kuran CBK'lar da aslında inşai kanunlara benzemektedir. Bu

174 Bu konuda "eşdeğer bir pozisyonun belirlenmesi" konusunda adalet ve liyakat ilkelerinin esas alınması gerekmekte olup, uygulamada bu konuda yapılan eleştiriler saklıdır.

175 AYM, E.2013/114, K.2014/184, T.4.12.2014, p. 18, RG, T.16.07.2015, S.29418.

nedenle yukarıda ifade edildiği üzere genel kanun tanımının dışındadırlar. Çünkü kural koymazlar. Diğer yandan DUGUIT'in ileri sürdüğü¹⁷⁶ idareyi teşkilatlandırma ve düzenlemenin yürütmenin görevi ve yetkisi olduğu düşüncesi bağlamında, yürütme organının idarenin teşkilatlanmasına ilişkin düzenleme yapması doğaldır.

CBK ile kurulabilecek idarenin, kamu tüzel kişiliği statüsü bulunmuyor ise, idari teşkilatın merkez veya taşra teşkilatı içinde yer alan ya da Cumhurbaşkanlığı ya da bakanlıklardan biri ile bağlı, ilgili, ilişkili statüde olan bir idare olması ve Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında öngörülen *konu bakımından yetki sınırlarına* uyulması gerekmektedir. Özellikle kişilerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale edilmesine yol açacak şekilde düzenlemeler yapılamayacaktır. Ayrıca kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *yalnız* kanunla düzenlenebilir.

Anayasa'nın özel olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi veren maddeleri yürütmenin özerk düzenleme alanı olarak yorumlanamayacağından, idarenin teşkilatlanmasına ilişkin konular her halde yasama organınca düzenlenebilecektir.¹⁷⁷ Bütün bu kurallar çerçevesinde kalmak kaydıyla CBK ile idare kurulabilecektir.

176 "Hükümet edenlerin emretmek hakları yoksa kamu hizmetlerini yürütmek, teşkilatlandırmak, düzenlemek vazifeleri vardır." Duguit, Leon, s. 67.

177 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği...", s. 298-299.

KAYNAKÇA

**Kitap, Makale ve Bildiriler*

ARDIÇOĞLU, M. Artuk “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, C: 75, 2017, s. 19-51, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/541949>, Erişim Tarihi: 10.10.2023.

AKYILMAZ, Bahtiyar- SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınları, 15. Baskı, Ankara, 2022.

ATAR, Yavuz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 25 Nisan 2019, s. 1-15. <http://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/768/Yavuz-Atar_AYM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> s.e.t. 27.10.2023.

BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara, Sevinç, 1970.

BARIN, Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, *YBHD*, S. 2022/2, 2022, s. 289-314.

DUGUİT, Leon, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Kollektif Ort., Ankara, 1954.

DURAN, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” (Düzenleme Yetkisi), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y. 4, S:1-3, 1983, s. 33-42, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13762>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

EREN, Abdurrahman “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, C: 36, S: 1, 2019, s. 1–72, https://www.anayasa.gov.tr/media/6110/abdurrahman_eren.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2020.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin, 2. Baskı, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal - KAPLAN, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitapevi Yayınları, 22. Baskı, Bursa, 2020.

GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitapevi Yayınları, 13. Baskı, Bursa, 2021.

GÜLLER, Abdülsamet, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi*, (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020.

GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2017.

KARAHANOĞULLARI, Onur, *Genel İdare Hukuku: Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi: İdari Teşkilat*, Ankara, Mülkiye, 2021. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

KARAHANOĞULLARI, Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Ankara, Turhan Kitapevi, 2011.

Onur KARAHANOĞULLARI, “Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü ve Devletin Örgütlenmesinde Yeni Biçim”, *Üstad Dergi*, S. 9, 2019.

ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, C. I, İstanbul, 1966.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

ÖZKUL, Fatih “1982 Anayasasında Başbakan”, *Hacettepe Hukuk Fak. Dergisi*, S: 3(2), 2013, s. 75–90, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/701424>, Erişim Tarihi: 02.10.2023.

SEVER, D. Çiğdem, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2021.

SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi: Türkiye - Fransa Karşılaştırmalı Çalışma”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

SÖYLER, Yasin, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

ŞANLI ATAY, Yeliz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İNÜHFD*, S.10(2), 2019, s. 579-593, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/858981>, Erişim Tarihi: 05.10.2023.

YASİN, Melikşah “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Ankara, 2019, s. 318, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6102/meliksah-yasin.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

YILDIRIM, Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.1, S:1, 2019, s. 293-314, https://anayasa.gov.tr/media/6105/turan_yildirim.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

YILDIRIM, Turan, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022.

YILDIRIM, Turan, “İdari İşlemler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022.

YÜCEL, Bülent, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18-19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

TEKİNSOY, M. Ayhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

**Anayasa Mahkemesi Kararları (RG’de Yayımlanma Tarihi Sırasıyla)*

AYM, E. 1965/32, K.1966/3, T.4.2.1966, RG, T.08.06.1966, S.12317, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32>, Erişim Tarihi: 10.11.2023

AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705.

AYM, E.2014/186, K.2014/188, T.17.12.2014, RG, T. 10.01.2015, S.29232.

AYM, E.2013/50, K.2015/38, T.01.04.2015, RG, T.15.04.2015, S.29327.

AYM, E.2013/114, K.2014/184, T.4.12.2014, p. 18, RG, T.16.07.2015, S.29418.

AYM, E.2016/139, K.2016/188, T.14.12.2016, RG, T. 03.01.2017, S.29937.

AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277.

AYM, E.2016/180, K.2018/4, T.18.1.2018, p. 17, RG, T. 07.02.2018, S.30325.

AYM, E.2016/125, K.2017/143, T.28.09.2017, RG, T. 23.01.2018, S.30310.

AYM, E.2016/150, K.2017/179, T.28.12.2017, RG, T. 15.02.2018, S.30333.

AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.1.2020, p. 4-5, RG, T.13.05.2020, S.31126.

AYM, E.2019/78, K.2020/6, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

AYM, E.2019/105, K.2020/30; T.12.6.2020, RG, T.20.08.2020, S.31219.

AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T.09.11.2020, S.31299.

AYM, E.2018/134, K.2021/13, T.03.03.2021, RG, T.16.06.2021, S.31513.

AYM, E.2021/88, K. 2021/105, T.30.12.2021, RG, T.25.02.2022, S.31761.

AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24/02/2022, RG, T.26.05.2022, S.31847.

AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927.

AYM, E.2020/94, K.2022/61, T. 01.06.2022, RG, T.18.08.2022, S.31927.

AYM, E.2022/50, K. 2022/107, T.28.09.2022, p. 25, RG, T.27.12.2022, S.32056.

AYM, E.2018/137, K.2022/86, T.30.06.2022, p. 26, RG, T.12.01.2023, S.3207.

AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 09.11.2022, RG, T.05.04.2023, S.32154.

AYM, E.2019/90, K.2023/51, T. 22.03.2023, p. 47, RG, T.02.08.2023, S.32267.

AYM, E.2019/111, K.2023/63, T.05.04.2023, p. 243, RG, T.10.10.2023, S.32335.

AYM, E.2019/72, K.2023/229, T.28.12.2023, p. 13, RG, T. 28.02.2024, S.32474.