

# CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN NORMLAR HİYERARŞİSİNDEKİ STATÜSÜ ÜZERİNE

*On the Status of Presidential Decisions in the Hierarchy of  
Norms*

**Veysel GÖRÜCÜ\***

## Öz

16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile getirilen en önemli hukuksal araçlardan biri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’dir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Anayasa değişikliği kapsamında yeni hükümet sistemi ile yapılan değişikliklerle en çok öne çıkanlardan biri Cumhurbaşkanına verilen bir yetki olarak TBMM’den bir yetki kanununa dayanmaksızın kararname çıkarılabilmesidir. Kararname çıkarma yetkisi ise genel, soyut ve bir kez kullanmakla etkisi tükenmeyen norm koyma gücünü anlatmaktadır. 16 Nisan 2017’de yapılan değişiklik öncesinde yani Parlamenter hükümet sisteminde, kuvvetler ayrılığının bir zorunluluğu olarak norm koyma yetkisi TBMM’ye aittir. Ancak 16 Nisan 2017’de yapılan değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi bu hususa ayrıksı bir düzenleme getirmektedir. Çalışmada yeni anayasal düzen içerisinde ve hukuki rejim çerçevesinde yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak nitelenen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, diğer düzenleyici işlemler ile karşılaştırmalı

\* Dr. Öğretim Üyesi, Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı. veysel.gorucu@hku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3578-7646.

**Makale Gönderim Tarihi/Received:** 07.05.2024.

**Makale Kabul Tarihi/Accepted:** 08.10.2024.

**Atıf/Citation:** Görücü, Veysel. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Statüsü Üzerine." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 6, no. 2 (2024): 1698-1737.

**"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License."** 

olarak, yeni düzenleme sınırları gözetilerek irdelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hem olağan dönem hem de olağanüstü dönem olmak üzere iki farklı hukuki rejimde Anayasa Mahkemesi kararları ışığında tartışılarak normlar hiyerarşisindeki statüleri, doktrindeki karşılaştırmalı görüşler etrafında ele alınmaya çalışılmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeli içinde normun irdelenmesi yeni sistemin işlevselliği açısından da önem arz etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hukuki Rejimi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Anayasallık Denetimi ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenebilecek Alanlar

### **Abstract**

One of the most important legal instruments introduced by the referendum held on April 16, 2017 is the Presidential Decree. One of the most prominent changes made with the Presidential Decrees and the new government system within the scope of the Constitutional amendment is the ability to issue decrees without relying on an authorization law from the Turkish Grand National Assembly, as an authority given to the President. The power to issue decrees describes the power to set norms that are general, abstract and whose effect does not end once used. Before the amendment made on April 16, 2017, that is, in the Parliamentary government system, the authority to set norms as a requirement of the separation of powers belonged to the Turkish Grand National Assembly. However, the authority to issue a Presidential Decree given to the President after the amendment made on April 16, 2017, brings a unique regulation to this issue. In the study, Presidential Decrees, which are described as regulatory acts of the executive within the new constitutional order and legal regime, were examined in comparison with other regulatory acts, taking into account the new regulatory limits. Presidential Decrees were discussed in the light of the Constitutional Court decisions in two different legal regimes, both the ordinary period and the extraordinary period, and their status in the normal hierarchy was tried to be discussed around comparative views in the doctrine. Examining the norm, especially within the Presidential government system model, is also important for the functionality of the new system.

**Keywords:** Presidential Decree, the Legal Regime of the Presidential Decree, the Constitutionality Control of the Presidential Decree and its Place in the Hierarchy of Norms, The Areas that can be Regulated by the Presidential Decree.

## GİRİŞ

2017 yılı referandumunu ile 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren yeni modeller parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeline geçilmiştir. Değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanının etki ve yetkileri çok ciddi biçimde artırılmıştır. Anayasanın 104. maddesine göre yapılan değişikliklerle birlikte "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>1</sup> çıkarabilir."

Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile Bakanlar Kurulu ile Başbakanlığın kaldırılması ve yürütmeye ilişkin yetkilerin Cumhurbaşkanlığında<sup>2</sup> toplanmıştır. Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü başlığını taşıyan 11. maddesine göre "Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz."<sup>3</sup> Burada belirtilen madde Anayasa'nın normlar hiyerarşisinde kanunların üstünde olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de hukuk sistemimizde etkin olmasıyla Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilen ve kanun işlevinde rol alan önemli hukuksal bir kurum olarak hukuk sistemimizde yerini almıştır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, "Gücünü kanundan değil, Anayasadan" almaktadır. Yürütmeye izin verilen alanlarda düzenleyici işlem olarak yapılabilmektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile yürütme organına, yürütmenin tüm alanlarına özel düzenleme alanı verilmemiştir.<sup>4</sup> Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de Anayasa'nın belirttiği sınırlar içerisinde çıkarılabilmektedir.

---

<sup>1</sup> Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017): 14; Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Barosu Dergisi* 75, no. 3 (2017): 32; Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018), 1.

<sup>2</sup> Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 164 - 166.

<sup>3</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Temel Hukuk Dizisi, 2022), 53.

<sup>4</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 712.

## I. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER YAPMA YETKİSİ

Parlamentar hükümet sisteminde, Bakanlar Kurulu'nun düzenleyici işlem yapma adına en önemli hukuksal araçlarından biri kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisiydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile yürütme erkinin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kaldırılmış ancak yeni sistemle Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkartma yetkisi verilmiştir.<sup>5</sup>

2017 Referandumuyla Bakanlar Kurulu'nun tüzük çıkarma yetkisi de Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıyla sona ermiştir. İdarenin düzenleyici işlemlerinden olan tüzük ve yönetmelik uygulama alanı açısından irdelendiğinde yönetmelikler tüzüklerin aksine, kanunlar hakkında daha sınırlı bir düzenleme alanı bulunmaktadır. Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle eskiden Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkisinde bulunan kanunları uygulama hususu yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütür şeklindedir.

Anayasanın geçici maddesine göre (geçici m.21/F), "Önceki dönemde çıkarılmış bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürecektir."<sup>6</sup> Dolayısıyla artık çıkarılma olanağı bulunmayan bazı kural tipleri geçmişte çıkarıldığı için uygulanmaya devam edecektir. Anayasamıza göre 2017 halk oylaması öncesi dönemde yürürlüğe girmiş olan KHK (Kanun Hükmünde Kararname), Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler, tüzükler ve idarenin diğer düzenleyici işlemleri kaldırılınca kadar geçerlidir.

Yeni hükümet sistemimizde yürütme organı olan Cumhurbaşkanına verilen düzenleyici işlem çeşitleri olarak Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmelikler öngörölmüş olmakla birlikte Cumhurbaşkanının başka adlar

---

<sup>5</sup> Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi*, erişim tarihi Ekim 19, 2023, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6184/yavuz-atar.pdf>, 241.

<sup>6</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 241.

altında düzenleyici işlemler yapması da elbette yetkisi dâhilindedir. Yürütme erki, kanun veya kararnamelere dayanmak suretiyle önceki hükümet sistemimizde olduğu gibi Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın çıkardığı nitelikte karar, genelge, tebliğ gibi isimler altında genel, soyut ve objektif kaideler içeren düzenlemeler yapabilir. Anayasanın idarenin kuruluşunu düzenleyen 123. madde ve 126. maddesinde<sup>7</sup> merkezi idare teşkilatının kanunla düzenleneceği açıkça belirtilmiştir. Anayasada (m.123 ilk cümle) açıkça idari teşkilatın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değil kanun ile düzenleneceği açıkça ifade edilmektedir. Ancak aynı maddenin devamında “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur.” denilmek suretiyle adeta aynı madde içerisinde çelişen hükümler ile adeta aynı madde içerisinde birbiri ile çelişen hükümlere yer verilmiştir.

Öte yandan, Anayasa 106. maddenin son fıkrasında, “Bakanlıkların kurulması,<sup>8</sup> kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.” hükmü de yer almaktadır. Bu durumda, 123. maddenin ilk cümlesinde yer alan “idare kanunla düzenlenir” hükmüne adeta sınırsız derecede bir istisna getirilmektedir. Aynı şekilde, 104. maddede yer alan “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” düzenlemesi de bahse

---

<sup>7</sup> 1982 Anayasası madde 123: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” madde 126: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

<sup>8</sup> Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 152.

Bu alanda Cumhurbaşkanınca kararname çıkarılabilmesi için, bakanlıkların teşkilâtı, görev ve yetkileri konusunda yürürlükte olan kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin ilga edilmesi veya değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle 9 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK yapıldı. Bu KHK ile, bazı bakanlıklar kaldırıldı, bazılarının ismi değiştirildi, bazıları ise birleştirildi. Özellikle bakanlıkların teşkilatlarını ve görevlerini düzenleyen hükümler kaldırılarak, bu hususların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin önü açıldı. Akabinde de 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılarak bakanlıkların yapısı, görev ve yetkileri yeniden düzenlendi.

konu 123. maddenin ilk cümlesinde yer alan düzenlemeye çok genel bir istisna getirmekte ve adeta söz konusu düzenleme anlamsızlaşmaktadır.

Yasama yetkisinin asliliği TBMM'nin kanun yaparken Anayasaya aykırı olmamak şartıyla herhangi bir konuda doğrudan doğruya düzenleme yapabilmesini ifade etmektedir. Yönetmelikler "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla ve bunlara aykırı olmayacak şekilde çıkarılan idari düzenleyici işlemlerdir."<sup>9</sup> İdarenin yapmış olduğu idari düzenleyici işlemler kural olarak kanuna dayanan (secundum legem) işlemlerdir. Ancak 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğiyle tüzük ve KHK kaldırılmış yerine getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan bir yetki olarak yürütmeye yani Cumhurbaşkanı'na verilmiş bir yetkidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de bir yasaya dayanmak zorunda olmadıklarından onların da aslilik özelliğine sahip olduğu söylenebilir.

Yasama yetkisinin devredilmezliği, kanun ihdas etme gücü ve yetkisi elinde olan yasama organından başka bir organa devredilememesini ifade etmektedir. Bu husus Anayasa m. 7' de de "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." şeklinde düzenlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu TBMM'den yetki kanunu almadan KHK çıkarmamaktaydı ancak Anayasa değişikliği sonrasında yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'na doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir yetki olarak herhangi bir yetki kanununa gerek olmaksızın kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Doktrinde Barın'a göre CBK'lerin sıklıkla değiştirilmesi, yeni hükümet sistemindeki devlet tasavvuruna dair arayışın hükümet sistemi değişikliği yapılmış olmasına rağmen devam ettiğini göstermektedir. Ayrıca Anayasa değişikliği kanununun halkoylamasında kabulü sonrasında uyum yasalarının TBMM'de yeterince tartışılmamış olması, tüm değişikliklerin KHK'lar ile yapılmış olması ve bu dönüşümün kısa sürede gerçekleştirilmesi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin altyapısının yeteri kadar hazır olmadığı

---

<sup>9</sup> Turan Yıldırım, *İdare Hukuku* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020), 414.

izlenimine neden olmuştur. Bu tablo yasama ve yürütme organlarının yeni hükûmet sisteminin istikrarlı bir şekilde uygulanmasını sağlayabilecek titizlikle çalışmadığı şeklinde yorumlanmaya müsait olduğunu ifade etmektedir.<sup>10</sup>

## II. CUMHURBAŞKANININ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ ÇIKARMA YETKİSİ HAKKINDA

Cumhurbaşkanının, Anayasada belirtilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenen görev ve yetkileri bulunmaktadır (AY m.104): Cumhurbaşkanının Anayasada sayılan yetkileri, Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yapmak; Anayasa m.104/17'deki kanuna dayanmadan ancak kanuna aykırı<sup>11</sup> olmamak kaydıyla kararname CBK (Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri) çıkarmak ve kanunların veya CBK'lerin uygulanmasını ve yorumlanmasını göstermek üzere bunlara dayanan ve bunlara aykırı olamayan yönetmelik ve diğer idari düzenlemeler yapmak şeklinde sıralanabilir.<sup>12</sup>

“Anayasa m.104/17'deki sınırlamalara ve kurallara uygun olarak, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104), Bakanlıkların görev ve yapılanması (m.106), Devlet Denetleme Kurulu (m.108) ile Milli Güvenlik Kurulunun (m.118) görev ve yapısını düzenlemek ve Yürütme yetkisine ilişkin diğer konularda (m.104) asli düzenleme yetkisi çerçevesinde kanunlara dayanmak zorunda olmamakla birlikte normatif yönden kanunların altında olan ve kanunlara aykırı olamayan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarmak”;

“Olağanüstü hallerde kanunlara eşdeğer biçimde (kanun kuvvetinde) kararnameler (OHAL CBK'si) çıkarmak (m.119)”

“Kanunların ve CBK'lerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, tipik idari düzenleme şeklinde, yönetmelikler (ve diğer idari düzenlemeler) yapmaktır (AY m.104).”

---

<sup>10</sup> Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükûmet Sisteminin Tahlili,” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Armağan, no. 2 (2022): 311.

<sup>11</sup> AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11.10.2023.

<sup>12</sup> Ali D. Ulusoy, *Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020), 1408.

Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilmekle birlikte aynı zamanda (yukarıda sayılan) "Açıkça CBK ile düzenlenebileceği belirtilen konularda, eğer o konu yürürlükteki bir kanunla açıkça düzenlenmemişse CBK ile Cumhurbaşkanını düzenleme yapılabilir." Anayasa Mahkemesi'ne göre "Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konuyu kanunla öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'lerle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'lerle düzenleme yapılabilir."<sup>13</sup>

Cumhurbaşkanı tarafından "Cumhurbaşkanı Kararı" adıyla da işlemler yapılmaktadır. Normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanını Kararları, CBK'nin altındadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanını kararı, sadece kanunlara değil, CBK'lere da aykırı olamaz.

CB kararı ile CBK ile aynı kavram olmayıp Cumhurbaşkanını'nın Anayasadan kaynaklanan ve m.104/17 kapsamında kullandığı asli düzenleme yetkisini ifade etmeyen ve Cumhurbaşkanını'nın bir kanuna (veya CBK ya) dayanarak rutin idari yetkileri kapsamında yaptığı idari işlemi ifade etmektedir. Bir kanunu veya CBK'ni referans almadan CB kararı çıkarılamaz. Normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanını Kararı CBK'nin altındadır. O nedenle CB kararı sadece kanunlara değil CBK'lere de aykırı olamaz. CB kararları idari düzenleyici işlem niteliğinde ve idari işlem olabilir. CB kararı aslında tam olarak eski sistemdeki bakanlar kurulu kararına eşdeğerdir. CB kararı aslında tam olarak eski sistemdeki tüzüklerle kanunlar/ KHK'lar arasında bir konumdadır.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> AYM, E. 2023/104, K. 2023/177, 11.10.2023. İlgili kararda "Bu itibarla dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda (3) numaralı CBK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevler arasında yer alan spor müşavirlerini atamaya yetkili merci ve atama usulü bakımından 3289 sayılı Kanun'un 30. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün uygulanacağı açıktır. Dolayısıyla dava konusu kuralın spor müşavirleri yönünden kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır." denilerek kanunun açıkça düzenlediği konularda kararname çıkarılamayacağı kararı verilmiştir.

<sup>14</sup> Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 319.



### III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ ÜZERİNE

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kanunlarla düzenlenmemiş ve Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla yürütme yetkisine ilişkin konularda ve ayrıca Anayasada belirtilen münhasır alanlarda, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı düzenleyici işlemlerdir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile birlikte Cumhurbaşkanı kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan düzenleme yetkisine kavuşmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri diğer idari düzenleyici işlemler gibi kanuna dayanmak zorunda değildir. Bu da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine asli ve ilk elden düzenleme gücü vermektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aynı konuyu bir kanunun da düzenlemesi durumunda kararname devre dışı kalıyorsa da o ana kadar kanun gücündedir.<sup>15</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Anayasa'dan doğrudan alınan yetkiye dayanarak çıkarılan genel idari düzenleyici işlemlerdir. Olağan dönemde çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisi anlamında kanuna denk değildir ancak asli ve ilk elden yetki kullanması bakımından nitelik itibarıyla kanunlar gibidir. Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmamaktadır. Ülgen'e göre kanunun üstünlüğüne dayanan sistemin devam ettiği söylenebilir.<sup>16</sup> Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasında bir "norm çatışması" yaşandığında, "kanun hükümleri uygulanır" denilerek doğrudan Anayasa ile sorunun çözümü sağlanmış gözükmektedir.

Anayasa'da CBK'lerin yürürlüğe girme usulünde Resmi Gazete'de yayımlanarak (ayrıca bir tarih belirtilmemişse) yürürlüğe girer. (104/19)". Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan "temel haklar", "kişi hakları ve ödevleri" ile dördüncü bölümünde yer alan "siyasi haklar

---

<sup>15</sup> Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 79.

<sup>16</sup> Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri," *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2018): 37.

ve ödevler” CBK’ler ile düzenlenemez. Başka bir ifadeyle olağan dönem CBK’ler ile sadece “ekonomik ve sosyal hak ve ödevlerle” ilgili “düzenleme” yapılabilir.

Yetki Kanunu’na ve TBMM’nin onayına dayanması gerekmediğinden Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ilk elden cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmektedir. Kararnameler organik açıdan idari işlem maddi açıdan ise düzenleyici işlem niteliğindedir.<sup>17</sup>

Doktrinde Çağlayan’a göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kanun hükmünde olmamakla birlikte asli düzenleme yetkisine sahip oldukları, kanuna uygun olmak zorunda olmamaları ve yargısal denetimlerinin kanun ve eşdeğer işlemlerin denetimini yapmakla görevli Anayasa Mahkemesi’nce yapılması nedenleriyle kanuna eşdeğer işlem olarak kabul edilmektedir.<sup>18</sup> Ayrıca CBK’lerin düzenlediği konuda kanun çıkarılmasıyla CBK’lerin hükmünü yitirmesi hususu da bulunmaktadır.

Olağanüstü dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunla aynı sıradadır. Olağanüstü dönemde kanunla çeliştiği durumlarda özel hüküm olarak yorumlanıp olağanüstü hâl sırasında çıkartılan olağanüstü hâl cumhurbaşkanlığı kararnameleri uygulanır fakat olağanüstü hâl bittikten sonra yine kanunlar uygulanmaya devam edilir. Normlar hiyerarşisinde olağanüstü hallerde çıkarılan CBK’ler meclis içtüzükleri ve uluslararası antlaşmalar ile kanunla aynı sıradadır.<sup>19</sup>

Milletlerarası antlaşmalar ise kanun hükmündedir. Bu durumda milletlerarası antlaşmalar ile kanunlar arasında farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır (Any m.90). Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya göre de Temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar uyuşmazlık çözümünde kanundan üstündür. Anayasasının 90. maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklikle “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek

---

<sup>17</sup> Oğuz Sancakdar ve diğerleri, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 86.

<sup>18</sup> Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 327-328.

<sup>19</sup> Halil Kalabalık, *Kısa İdare Hukuku, İdare Hukukunun Ana Hatları* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 34.

uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü getirilmiştir. Getirilen değişiklik bazı konularda sınırlı olsa da milletlerarası antlaşmaların Türk hukukundaki yerini netleştirmiştir. Değişiklik sonucunda, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmaların çatışma halinde, kanunlardan üstün olduğu benimsenmiştir. Bu değişikliğe göre milletlerarası anlaşmaların kanunlardan üstün olduğu tek nokta, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalardır. Diğer konulardaki anlaşmalar bakımından üstünlük söz konusu değildir.<sup>20</sup> Temel hak ve özgürlüklere ilişkin Milletlerarası antlaşmalar kanunla çatıştığı durumlarda kanunların üstünde olması durumu gözetildiğinde, olağan dönemde çıkarılan CBK'leri, kanaatimizce kanun işlevinde bir norm olması ve aynı konuda kanun çıkınca işlevsiz kalması unsurları birlikte gözetildiğinde; olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar karşısında normlar hiyerarşisinde altında yer aldığını söylememiz mümkündür.

Ancak doktrinde Çınarlı ve Yıldırım'a göre, Avrupa Birliği ile yaptığımız antlaşmalar uluslar üstü değil uluslararasıdır. Bu nedenle normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın altında yer alır fakat Avrupa Birliğine tam üyelik söz konusu olursa Avrupa Birliğine girmek için yapılacak antlaşmanın niteliği uluslar üstü olacağı için ancak Anayasa 6. madde ile 90. maddenin değiştirilerek imzalanması gerekecektir. Bu durumda Avrupa Birliği ile yapılacak milletlerarası antlaşma normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın üstünde yer alacaktır şeklindedir.<sup>21</sup>

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri parlamenter sistemdeyken çıkartılabilen kanun hükmünde kararnamelerin normlar hiyerarşisinde altında yer almaktadırlar. 2018 yılında yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle kanun hükmünde kararname uygulamasına son verilmiş olmakla beraber, halen yürürlükte olan kanun hükmünde kararnameler da kurallar hiyerarşisinde

---

<sup>20</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 56. Ayrıca bkz. Faruk Bilir, “Anayasanın 90. Maddesinde Yapılan Değişiklik Çerçevesinde Milletlerarası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri,” *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13, no. 1 (2005): 82.

<sup>21</sup> Serkan Çınarlı ve Ramazan Yıldırım, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II* (Ankara: Astana Yayınları, 2019), 289.

CBK'lerin üstündedir. Zira KHK, kanunlarda değişiklik yapabilen, kanun hükmünü yürürlükten kaldırabilen "kanun gücünde" hukuki tasarruflardır. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'ya göre bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin yürürlükteki kanun hükmünde kararnamelere uygun hükümler ihtiva etmesi gerekir. Aksi halde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlükteki kanun hükmünde kararnamelerden farklı hükümler bulunması halinde kanun hükmünde kararname hükümleri uygulanacaktır. Bu nedenle kanun hükmünde kararnameler ancak kanunla kaldırılabilir.<sup>22</sup> Bu görüşe biz de katılmaktayız. Çünkü KHK'ları niteliği ve hukuki rejimi itibariyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile aynı terazide görmek doğru değildir.

Anayasa Mahkemesi kararları<sup>23</sup> da kanun hükmünde kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden üstte olduğunu göstermektedir. KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK çıkarılamaması gerekir.<sup>24</sup> Anayasa'nın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler "ancak" kanunla sınırlanabilir. Anayasa Mahkemesi de konuya ilişkin kararında<sup>25</sup> Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen hususların kanunla düzenlenmesi öngörülen konular olduğunu kabul etmiştir. Dolayısıyla CBK'ler ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması mümkün değildir.

Cumhurbaşkanı'na, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile asli düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır (AY m.104/17). Anayasa'nın CBK ile düzenlenebilecek hususlar arasında Bakanlıkların kuruluş, teşkilat ve görevlerini saymasına rağmen Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kuruluş, teşkilat ve görevlerini saymaması ilginçtir. Üstelik önceki Anayasa'da bile kendi teşkilatını düzenleme hususunda Cumhurbaşkanı'na istisnai biçimde asli düzenleme yetkisi tanınmışken Anayasanın yeni halinde Cumhurbaşkanı'na bu yetkinin tanınmak istenmemiş olması düşünülemez. Bu durum belki Cumhurbaşkanlığı teşkilatının zaten CBK ile düzenleyebileceği ihtimaliyle açıklanmaya çalışılabilir. Bakanlıkların kuruluş

---

<sup>22</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 67.

<sup>23</sup> AYM, E. 2023/104, K. 2023/177, 11.10.2023.

<sup>24</sup> AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, 23.01.2020.

<sup>25</sup> AYM, E. 2021/131, K. 2024/51, 22.2.2024.

ve görevlerinin CBK ile düzenlenmesini açıkça öngörüp mahalli idarelerin ve diğer özerk idarelerin kuruluş ve görevlerini CBK ile düzenlemeyi öngörmemiş olması, Anayasa koyucu özerk idarelerin değil ama genel idarenin kuruluş ve görevlerinin CBK ile düzenlenmesini mümkün gördüğü şeklinde yorumlanabilir.<sup>26</sup>

İdarenin yasallığı ilkesi kapsamında idarenin yapacağı her düzenlemenin açık bir kanun hükmüne dayanması beklenmese de, idarenin “genel” düzenleme yetkisini idarenin yasallığı<sup>27</sup> ilkesinden tamamen bağımsız biçimde düşünmek ve uygulamak olanaksızdır. Anayasa’da somut olarak sayılan bu konular dışında CBK çıkarılabilmesi ancak Anayasa m.104/17 hükmündeki kısıtlamalar kapsamına girmemesi halinde mümkün olabilir.<sup>28</sup>

### **A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimine Bakış**

Anayasaya göre (m.104/17), “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez.

Anayasa Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini, “olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (m.104/17)” ve “Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (m.119/6)” olarak düzenlemiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Anayasa’da belirtilen alanlarda ve kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla, Cumhurbaşkanı’nın doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak

---

<sup>26</sup> Ulusoy, Yeni Anayasal Sistemde Yürütme’nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 1408.

<sup>27</sup> 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için yasallık ilkesine ayrı ve özel bir vurgu yapılmış olup, bunların kanunlara aykırı olamayacağı ve kanunlarla çelişmeleri halinde kararname değil, kanun hükümlerinin geçerli olacağı Anayasada açıkça vurgulanmıştır (m.104/17).

<sup>28</sup> Ulusoy, Yeni Anayasal Sistemde Yürütme’nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 1399.

çıkardığı düzenleyici işlemlerdir. CBK'ler de kanunu değiştiremeyecek veya yürürlükten kaldıramayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı idari düzenleyici işlemlerdir. Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarırken yetkisinin sınırı kararnameyle düzenlemek istediğı alanın kanunlarla düzenlenmemiş ve Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olması gerekmektedir. Anayasa m.104/17 'ye göre "Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenleyici işlem yapabilir." Ancak elbette ki bu düzenleme yetkisi sınırsız değildir. "Olağan dönemde çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Anayasa'nın ikinci kısım üçüncü bölümünde düzenlenen sosyal ve ekonomik haklar düzenlenebilir." Tabi bu alanda da düzenleme yapılabilmesi için aynı konuda kanunla düzenlenmemiş olması ya da Anayasa'da kanunla düzenlenme şartının bulunmaması gerekir.<sup>29</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek alanlar Anayasa'da şu şekilde sıralanmıştır:

1)"m. 106/11: Bakanlıkların kurulması, kaldırılması görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir".

2)"m. 108/son Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir."

3)"m. 104/9: Üst kademe yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenler."

4)"m. 118/son: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenlenir."

5)"m. 123/son: Kamu tüzel kişiliğı kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulur".

---

<sup>29</sup> Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya ve Temel Meri, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75, no. 4 (2020): 1399.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin normlar hiyerarşisindeki konumunu anlamak için idari işlemleri yapan organa göre yapılan idari işlemin tasnifine bakacak olursak; Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabildiği için organik anlamda bir yürütme işlemidir. Ancak bu kararnamelerin işlevine bakacak olursak asli ve ilk elden düzenleme yetkisinin de olduğu nazara alınarak işlevsel açıdan bir yasama işlemidir. İşte burada da bahsettiğimiz gibi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin Anayasa ile getirilmiş bulunan belli sınırlamalar dışında asli ve ilk elden düzenleme yetkisinin bulunması kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanuna eşit olmayan ancak kanundan sonra gelen diğer bütün idari düzenleyici işlemlerin üzerinde bir konuma sahiptir.<sup>30</sup>

*Anayasa Mahkemesi kararında*<sup>31</sup> 7142 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de Anayasa'da yapılan değişikliklerle parlamenter hükûmet sistemi yerine Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçildiğinden yeni hükûmet sistemine geçiş için yapılan değişikliklerin ilgili kanunlarda bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli hâle getirdiği belirtilmiş, bu kapsamda çıkarılacak KHK ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin gerektirdiği düzenlemelerin yapılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir. Bu çerçevede Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması için 703 sayılı KHK çıkarılmıştır. KHK 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 tespit edilir. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadır. Anayasa'nın mülga 91. maddesinde kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmıştır. Aynı şekilde Anayasa'nın mülga 163. maddesinde de Bakanlar Kurulu'na KHK ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir. Bu kurallar uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna ancak KHK ile düzenlenmesi yasaklanmış alana girmeyen konularda KHK çıkarma yetkisi verebilir.

<sup>30</sup> Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2018), 559.

<sup>31</sup> AYM E. 2018/117, K. 2023/212, 07.12.2023. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı kurallarının Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir.

Bu itibarla Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılırken konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden dayandıkları yetki kanununa uygun olmadığı ya da yasak alana giren bir konuda düzenleme yaptığının tespit edilmesi durumunda KHK kuralının Anayasa'nın mülga 91. maddesi uyarınca iptali gerekecektir. KHK kuralının Anayasa'nın mülga 91. maddesi yönünden denetimi yapılırken belirtilen hususlar bakımından öncelik sonralık ilişkisi bulunmamaktadır. Belirtilen hususlardan herhangi biri yönünden aykırılığın tespit edilmesi KHK kuralını Anayasa'ya aykırı kılacaktır.

Öte yandan yargısal denetimde bir KHK'nin mülga 91. maddedeki ölçütler yönünden Anayasa'ya uygun bulunması onun anayasallık denetiminin tamamlanması için yeterli değildir. Başka bir ifadeyle mülga 91. maddedeki ölçütler yönünden Anayasa'ya uygun bulunan KHK'lerin aynı denetimde içerik itibarıyla da Anayasa'ya uygun olup olmadığının ayrıca saptanması gerekir.

Anayasa Mahkemesi yukarıda belirtilen çerçevede yaptığı incelemede, 703 sayılı KHK'nin bazı kurallarını 7142 sayılı Kanun'un kapsamında bulunmadığı (birçok örnek arasından bkz. KHK'nin 12. maddesinin (o) bendiyle 3289 sayılı Kanun'un başlığıyla birlikte değiştirilen 34. maddesi, KHK'nin 16. maddesinin (b) bendiyle 4059 sayılı Kanun'un başlığıyla birlikte değiştirilen 7. maddesi), bazılarını 7142 sayılı Kanun'un amacıyla bağdaşmadığı (birçok örnek arasından bkz. KHK'nin 9. maddesinin (e) bendiyle 6446 sayılı Kanun'un 26. maddesinin (6) numaralı fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen (7), (8), (9), (10), (11), (12), (13) ve (14) numaralı fıkralar), bazılarını 7142 sayılı Kanun'un hem kapsamına girmediği hem de amacıyla bağdaşmadığı (birçok örnek arasından bkz. KHK'nin 19. maddesinin (b) bendiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen ek 1. madde, KHK'nin 22. maddesinin (b) bendiyle 652 sayılı KHK'nin başlığıyla birlikte değiştirilen 13. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan "*Milli Eğitim Bakanlığınca*" ibaresi ile üçüncü cümlesinde yer alan "*Bakanlık bu yetkisini*" ibaresi dışında kalan kısmı), bazılarını ise KHK ile düzenlenmesi yasak olan hak ve özgürlüklere ilişkin düzenleme içerdiği (birçok örnek arasından bkz. KHK'nin 6. maddesinin (b) bendiyle 6004 sayılı Kanun'un başlığıyla birlikte değiştirilen 8. maddesi, KHK'nin 11. maddesinin (c) bendiyle 351 sayılı Kanun'un başlığıyla birlikte değiştirilen 11.



maddesi) gerekçeleriyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi ayrıca bazı kuralları da içerik yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.<sup>32</sup>

## 1. CBK ile Kanun Arasındaki Farklı ve Aynı Yönler

2017 Anayasa değişikliği ile bu konuda pratikte gelen yenilik, aslında bir idari makam olan Cumhurbaşkanına Yasamanın çıkaracağı kanunu referans almadan birçok konuda "asli" yani ilk elden idari düzenleme yetkisi tanınmasından ibarettir.<sup>33</sup> Anayasamızın ilgili maddesine göre, yürürlükteki kanunlarda düzenlenmiş olan hususlarda kararname ile düzenleme yapılamayacağı belirtilmiştir. Kanunda düzenlenmiş konularda açıklık bulunması durumunda tamamlayıcı olarak kararname ile düzenleme yapılmasına engel bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, üst kademe yöneticilerinin atanması hususunda 3 sayılı CBK ile ilgili verdiği iptal kararında özetle ancak Anayasa'da açıkça kanunla düzenlenmesi belirtilen hususlarda veya kanuni bir düzenleme varsa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleyici işlem yapılamayacağı konusunda karar vermiştir.<sup>34</sup> Anayasa'ya göre bu hallerde kanunla düzenleme

---

<sup>32</sup> KHK'nın 200. maddesinin (a) bendiyle 5393 sayılı Kanun'un 4. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname" ibaresinin "Cumhurbaşkanı kararı" ve altıncı fıkrasında yer alan "İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle" ibaresinin "Cumhurbaşkanı kararı ile" şeklinde değiştirilmesi örnek gösterilebilir.

<sup>33</sup> Artuk Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Barosu Dergisi*, 75, no. 3 (2017): 50.

<sup>34</sup> AYM, E. 2018/120, K. K.2023/171, 11.10.2023. Anayasanın 104.maddesinde "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, bir konu kanunla düzenlenmiş ise, o konuda CBK çıkarılamaz, çıkarılmış ise Anayasaya aykırı olacaktır. Anayasa Mahkemesi, CBK'nin anayasaya uygunluğu denetlerken, CBK ile düzenlenen bir konunun daha önce kanunla düzenlenmiş olup olmadığını da dikkate almak durumundadır. "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 olmaması durumunda 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."

şartı bulunmaktadır. Diğer yönden Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle kanunlarda değişiklik yapılması mümkün değildir.

Doktrinde Ulusoy'a göre olağan dönem CBK'leri, kanunla eşdeğer değil kanunun altındadırlar. Çünkü kanunları değiştiremezler veya yürürlükten kaldıramazlar. Mutlaka bir kanuna dayanmak zorunda olmamalarına, yani "asli düzenleme yetkisi"ne sahip olmalarına karşın, kanuna aykırı olamazlar ve hatta kanunla düzenlenmiş hususları düzenleyemezler. Bu husus Anayasa'nın m.104/17 hükmünde açıkça vurgulanmıştır.<sup>35</sup> Yine doktrinde Şirin'e göre Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri, normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir yerdedir. Anayasa'da özerk (münhasır) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi alanı yoktur. Yasama organının düzenleme yapamayacağı bir konu yoktur. Ancak sınırlı sayıdaki bazı ayrıksı alanların, kanunda açık düzenleme bulunuyor olmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmüştür.<sup>36</sup>

Doktrinde Tunç'a göre CBK genel olarak normlar hiyerarşisinde kanunlara eşit düzeyde olan idari işlemlerdir. Kanun ile düzenlenemeyecek olan alanlarla alakalı olarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri bağlayıcı olmasına rağmen kanunlardan aşağıda yönetmeliklerden yukarıda bir konumdadır.<sup>37</sup>

Doktrinde Söyler<sup>38</sup> ise CBK-kanun ilişkileri açısından farklılaşmayı dikkate alır: CBK-Kanun çatışırsa çatışmada kanunun uygulanması veya aynı konudaki kanunun CBK'ni hükümsüz kılması, kanunun üstünlüğünü kanıtlar. CBK-Kanun çatışmazsa CBK doğrudan Anayasa'dan güç aldığı için kanun gibi uygulanır. Bu durumda kanunun içinde bulunduğu hiyerarşiden çıkar, ayrı hiyerarşi içerisinde Anayasa'nın hemen altında tek başına kanunun yerini alır. CBK kanunu değiştiremeyeceği için "aynı düzeyde"dir.

---

<sup>35</sup> Ulusoy, Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri, 1399.

<sup>36</sup> Tolga Şirin, "İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı": Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, no. 14 (2018): 343.

<sup>37</sup> Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Gazi Kitabevi, 2018), 17.

<sup>38</sup> Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 164-166.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin normatif düzendeki yeri ve kanun karışındaki konumu, kanunla aynı güce sahip olmadığı hususundaki görüşlere değinecek olursak Atar'a göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, hukukumuzda "normlar hiyerarşisi" bakımından kanunun altında bir güce sahip idari düzenleyici işlem değildir, uygulamada kanunlarla aynı sonucu olan idari düzenleyici işlemlerdir.<sup>39</sup> Bu yaklaşıma dayanak olarak da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanun altı idari düzenleyici işlemlerden olsaydı Anayasa'da "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır." şeklinde pozitif bir düzenleme bulunmazdı şeklindedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin yargısal denetimi de Anayasa Mahkemesince yapılır. Kararnamelerin kanuna dayanma zorunluluğu da olmadığı için kanuna uygunluk denetimi yapılmaz.<sup>40</sup> Anayasa m.123 de yönetmelikler için "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanını ilgilendiren konularda Kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları yazılı hukuk kurallarıdır." şeklindeki düzenleme incelendiğinde kanunlar gibi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin de uygulanışını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarılabilmesi kararnamelerin kanuna denk olduğu görüşünü destekleyen bir açıklama niteliğindedir.

Keskinsoy/Kaya/Meri'ye göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ilgili olarak Anayasa'da bulunan aynı hususun kanunla düzenlenmesi durumunda kanun hükümlerinin geçerli olacağı yönündeki hükmü kanunu normlar hiyerarşisi anlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin üzerindeymiş gibi gösterse de bu durum tek başına Kelsen'in bahsettiği manada alt norm üst norm ilişkisi kurmaz.<sup>41</sup>

Kanaatimizce ise olağan dönemde çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altındadır çünkü Anayasa 104/17 kapsamında kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarılmayacağıının belirtilmektedir. Yine Anayasa 104/17 de

---

<sup>39</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 243.

<sup>40</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 243.

<sup>41</sup> Keskinsoy, Kaya ve Meri, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 1399.

CBK'ler ile kanun çatıştığında kanunun uygulanacağını belirtmesi ve aynı konuda kanun çıkarılması durumunda da CBK'lerin hükümsüz hale gelmesi bunu açıkça göstermektedir. Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrasında da olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanun hükmünde olduğunun belirtilmesi ve olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanun hükmünde olduğuna dair bir hüküm bulunmadığı için olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğunu söylememiz mümkündür. Bizim yaklaşımımıza göre olağan dönem CBK'leri normlar hiyerarşisinde kanunların altında olarak nitelese de CBK'lerin varlığını devam ettirdiği süreçte kanun işlevinde rol oynadığını söylememiz gerekir. Nitekim bu konuda AYM kararları kapsamında, 703 sayılı KHK iptali de bu konuda örnek olarak gösterilebilir.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Anayasa Mahkemesi 7/12/2023 tarihinde E.2018/117 numaralı dosyada 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı kurallarının Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. 7142 sayılı Yetki Kanunu'yla, 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. Anılan Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla KHK çıkarma yetkisinin kapsamı; kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi, kanunlar ve KHK'larda yer alan tüzük, Bakanlar Kurulu, İcra Vekilleri Heyeti, İcra Vekilleri Heyeti kararı, Bakanlar Kurulu kararı, Bakanlar Kurulu yönetmeliği, hükümet, başbakan, başvekil, başbakanlık, başvekâlet, sıkıyönetim, nizamname, kanun tasarısı gibi bazı ibarelerin değiştirilmesi, yürürlükten kaldırılması veya bu çerçevede kanunlar ve KHK'larda yer alan ilgili hükümlerin yeniden düzenlenmesi, mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesi, uygulama imkânı kalmayan kanun ve KHK'ların yürürlükten kaldırılması, kanun ve KHK'larda yer alan bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri, personeli ve teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanmaları ile görevlerine son verilmesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesinin sağlanması, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin hususlara dair hükümlerin düzenlenmesi, ilgili hükümlerin değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması konularıyla sınırlanmıştır.

## 2. KHK ile CBK Arasındaki Farklı ve Aynı Yönler

2017 halk oylaması öncesi Anayasa hükmü gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebiliyordu. Yani KHK çıkarılması için Bakanlar Kurulunun TBMM'den alacağı bir yetki kanununa ve çıkan KHK'nin TBMM tarafından onaylanması gerekmektedir. KHK kanun gücünde ve niteliğindedir. Ondan sebeptir ki KHK ile kanunlarda değişiklikler yapmak mümkündür. Bu husus Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ilgili olarak geçerli değildir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kanunlar değiştirilemez. Değişiklik öncesi Anayasa'da KHK için yasama yetkisinin devredilmezliğine ayırksı bir düzenleme olduğu açıkça belirtilmişken Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için böyle bir yetki devri yapılmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri TBMM tarafından çıkarılmış bir yetki kanununa dayanmadığı için kanuna eşdeğer idari düzenleyici işlemler değildir.<sup>43</sup>

Kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ni karşılaştırdığımızda normlar hiyerarşisinde kanunlarla işlevsel açıdan eşdeğerde olmaları, temel hak ve hürriyetleri düzenleyememeleri ve yargısal denetimlerin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması ortak özellikleri olarak gösterilebilir. Farklılıkları değerlendirildiğinde ise kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılabilmesi için Meclis'in bir yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'na izin vermesi gerekmektedirken Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yetki kanununa gerek olmadan doğrudan Anayasaya dayanılarak çıkarılması ve kanun hükmünde kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapılabilirken Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kanunların değiştirilememesi olarak sıralanabilir.

Kanun hükmünde kararnameler Meclis'in onayına sunulmaktayken olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir kural bulunmamaktadır. Kanun hükmünde kararnameler bakımından mahfuz düzenleme alanı bulunmazken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde mahfuz düzenleme alanı vardır. Kanun hükmünde kararnameler ile kanunlar arasındaki norm çatışması "genel normlar çatışması çözüm kurallarına" tâbi iken Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kanunlar arasında norm çatışması ortaya çıkması durumunda Anayasa'ya göre

---

<sup>43</sup> Keskinsoy, Kaya ve Meri, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 1399.

kanundaki hükümler uygulanır yani genel normlar çatışması çözüm kuralları uygulanmaz.

### 3. CBK ile Milletlerarası Antlaşmaların Farklı ve Aynı Yönler

Akyılmaz/Sezginer/Kaya'ya göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kurallar hiyerarşisinde kanunların altında yer alması nedeniyle Anayasa gereği "kanun hükmünde" olan milletlerarası antlaşmaların da altında yer alır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalarda farklı hükümler bulunması halinde milletlerarası antlaşma hükümleri uygulanır.<sup>44</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği açıkça belirtilmeyen ve kanunla düzenleneceği özel olarak öngörülmüş konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.<sup>45</sup> Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülmüş ve bunun yanında özel olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebileceği öngörülmüş konularda ise idarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenmesi gerekirken bakanlıklar, devlet denetleme kurulu ve milli güvenlik kurulu özel olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir. Ancak yürürlükteki bir kanunla açıkça düzenlenmiş bir konuda Anayasada özel olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenebileceği ifade edilen bir konu olsa dahi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz.<sup>46</sup>

Anayasa 90. maddede milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtildiği için ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası antlaşmalar normlar hiyerarşisinde kanunun üstünde olduğu için de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi normlar hiyerarşisinde hangi konuda olursa olsun bütün milletlerarası antlaşmaların altında yer alırlar. 2018'de yürürlükten kaldırılan kanun hükmünde kararnameler kanun hükmünde kabul edildiği için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanun hükmünde kararnamelerin altındadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de 2018'de yürürlükten kaldırılan tüzük de kanunların altında olan kanunlara aykırı düzenleme yapılamayacak bir düzenleyici işlemdir. Tüzüklerin,

---

<sup>44</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 67.

<sup>45</sup> AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, 11.10.2023.

<sup>46</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 63.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin altında olduğuna dair bir hüküm bulunmasa da CB Kararnameleri sonradan yürürlüğe girmiş olacağı için tüzüklerle yaşanacak çatışma durumunda kararnamelerin uygulanması gerekmektedir.

#### 4. CBK ile Tüzüklerin Farklı ve Aynı Yönleri

2018 yılında yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile tüzüklerin varlığına son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde tüzüklerin üstünde olduğu gerçeği değişiklik öncesindeki bakanlar kurulunun kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla çıkardığı düzenleyici işlemler olarak tüzüklerin tarifinden yola çıkarak ifade etmemiz mümkündür.

Mülga 115. Maddede bakanlar kuruluna verilen tüzük çıkarma yetkisi, CBK'ler ile Cumhurbaşkanına verilen sınırlı asli düzenleme yetkisi gibi olmayıp; herhâlde kanuna dayanması gereken "tali bir yetkidir. CBK'ler ile Anayasal sınırlar içerisinde kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenleme yapmak mümkündür. Oysa mülga 115. Maddeye göre kanuni bir düzenleme olmadan tüzük çıkarılması söz konusu değildir. O halde CBK'ler normlar hiyerarşisinde tüzüklerin üstünde yer alır.<sup>47</sup> Diğer taraftan, artık tüzük yapmak mümkün olmadığına göre mevcut bir tüzük, kanun dışında CBK ile de yürürlükten kaldırılabilceğini ifade etmemiz yanlış olmayacaktır.

#### 5) CBK ile Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemlerin Farklı ve Aynı Yönleri

CBK'ler normlar hiyerarşisi yönüyle yönetmeliklerin ve diğer alt idari düzenleyici işlemlerin ise üstündedir. Zira Anayasa'nın 2017 yılında düzenlenen yeni haliyle 124. maddesinde yönetmeliklerin kanunlar yanında CBK'ye aykırı olamayacağı açıkça öngörülmüştür.

---

<sup>47</sup> Akylmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 68.

Anayasa'nın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın CBK'lerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği hüküm altına almıştır. Buna göre CBK'ler kurallar hiyerarşisinde her halde yönetmeliklerin (ve adsız düzenleyici işlemlerin) üzerinde yer almaktadır.<sup>48</sup> Yönetmelikler normlar hiyerarşisinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hemen altında yer almaktadır ve bu durum Anayasa'dan da anlaşılmaktadır. Yönetmelikler normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden sonra gelir. Anayasa 124. maddesinde yönetmelikler Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin uygulanmasını sağlamak üzere bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilirler. Bu madde de yönetmeliklerin normlar hiyerarşisinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında olduğunu gösterir. Yönetmelikler, kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin uygulanmasını sağlamak üzere bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilir. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile öngörülen hak sağlayıcı düzenlemeler yönetmeliklerle kaldırılamaz ve daraltılamaz ve bu tür düzenlemelerde öngörülmeven yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler getirilmez. Sadece kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin uygulanmasını sağlayacak onlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilirler.<sup>49</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; yönetmelik, tüzük, genelge, sirküler gibi diğer idari düzenleyici işlemlerden farklı olarak kanuna dayanmak zorunda değildir. 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile tüzükler ve kanun hükmünde kararnameler kaldırılmış olup onlar yerine yürütmeye Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanuna dayanmaksızın asli ve ilk elden düzenleme yetkisi

---

<sup>48</sup> Anayasanın 137. maddesinde yer alan "J. Kanunsuz emir" başlıklı kısımdaki;

"7- Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır." hükmü de bu sıralamayı teyit etmektedir.

<sup>49</sup> Atay, *İdare Hukuku*, 69.



Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de kanun gücünde olduğunu göstermektedir. Yönetmeliklerin normlar hiyerarşisinde altında sırasıyla yönerge, tebliğ, genelge ve talimatlar olduğu için onlarda normlar hiyerarşisinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altındadırlar.

6771 sayılı yasada m. 104'te "...yürütme yetkisine ilişkin konularda...". demek suretiyle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin konu bakımından sınırlandırıldığını görmekteyiz ve bu durum da kararnamelerin kanun gücünde olmadığını kanıtlar.<sup>50</sup> 21/01/2017 tarihli 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasası'nda hükümet sistemi modeli değişmiş olup buna bağlı olarak da Bakanlar Kurulunun TBMM'den almış olduğu yetki kanununa bağlı olarak çıkarabildiği kanun hükmünde kararnameler kaldırılmış olup onun yerine Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi vermiştir. Bu haliyle doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunun altında yönetmeliklerin üzerinde yer alır.<sup>51</sup>

## **B. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimine Bakış**

Anayasaya göre (m.119), olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ni çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanı'na aittir. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin çıkarılmasına ilişkin usul ve şekil kuralları, esas itibarıyla olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile aynıdır. Ancak olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanınca çıkarıldıktan sonra TBMM onayına sunulmazken olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmaları zorunludur (m.119/6). Bu kararnameler de Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Olağanüstü yönetim usulleri olarak Türk Anayasası sadece "olağanüstü hal" (OHAL) usulünü öngörmektedir (m.119). 2017 Anayasa değişikliği sonrasında OHAL dışındaki olağanüstü yönetim usulleri ve özellikle de "sıkıyönetim" usulü

---

<sup>50</sup> Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017).

<sup>51</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2018), 796.

Türk hukuk sisteminden çıkarılmıştır. Bu değışikliğin amacı, artık yönetimin ve özellikle de mülki idarenin askerlere geçmesinin mümkün olmaması ve kolluk yetkilerinin sivil idarede kalmaya devam etmesidir. Olağanüstü halin düzenlendiği 119. maddeye göre olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, CBK çıkarabilir (m.119/6).

Anayasanın 119. maddesine göre olağanüstü hal ilan edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü halin ilanına yol açan sebepleri ortadan kaldırabilmek için çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nde konu sınırlamasının bulunmadığı, sadece Anayasa m. 15/2'de<sup>52</sup> öngörülen sınırların dikkate alınması gerektiğinde tartışma bulunmamaktadır<sup>53</sup>.

## 1. OHAL CBK'sinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Anayasa'nın 119. maddesinde,<sup>54</sup> Olağanüstü Hal döneminde kişiler için öngörülebilecek yükümlülükler ve temel hak ve özgürlük sınırlamalarının neler olabileceğinin OHAL'e özgü *OHAL Kanunu* ile belirlenmesi öngörülmüştür. Genel kabul gören yaklaşım TBMM'nin onayı ile OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin teknik olarak kanun niteliğine bürüneceğidir.<sup>55</sup> OHAL CBK'leri normlar hiyerarşisinde kanuna denk kabul edilse de Anayasa m.119'un bu konuda bir istisna öngörerek OHAL CBK'lerini hiyerarşik açıdan OHAL Kanununun altında gördüğünden bahisle, böyle bir denetimin yapılması özel istisna

---

<sup>52</sup> AY. 15/2 Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler (...) dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

<sup>53</sup> Ersan Şen, "Olağanüstü Hal Döneminde Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Sınırı," erişim tarihi Aralık 27, 2023, <https://sen.av.tr/tr/makale/olaganustu-hal-doneminde-cikarilan-cumhurbaskanligi-kararnamelerinin-siniri>.

<sup>54</sup> Madde 119/5: "Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir."

<sup>55</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 796.

yorumuna dahi gitmeden, genel olarak dahi mümkün hatta zorunlu görülmelidir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin de kabul ettiği üzere<sup>56</sup> pozitif hukukta TBMM tarafından onaylanan OHAL CBK'leri artık "CBK" değil "kanun" niteliğinde sayıldığından, normlar hiyerarşisi açısından artık bu düzenleme ile OHAL Kanunu arasında herhangi bir astlık-üstlük ilişkisi kalmayıp birbirlerine eşit konumdadırlar. Anayasa açık ve istisnai biçimde OHAL Kanunu ile OHAL konusunda düzenleme yapan diğer kanunlar ve bu arada TBMM tarafından onaylanmış OHAL CBK'leri arasında normatif bir astlık-üstlük ilişkisi öngördüğünden, AYM'nin istisnai biçimde böyle bir şekil-usul denetimi yapabilmesi gerekir.<sup>57</sup>

Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanınca çıkarıldıktan sonra TBMM onayına sunulmazken olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmalarının zorunlu olması hususu Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kanun gücünde olduğunu göstermesi açısından önemli bir dayanaktır.

Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nde olağanüstü halin gerektirmesi durumunda olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nden farklı olarak temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler de düzenlenebileceğinden ayrıca kanunlarda da değişiklik yapılabileceğinden ötürü kanun hükmündedir. Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanun hükmünde olduğu belirtilmiştir. Atar'a göre, Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanun hükmünde olduğu Anayasa'da belirtilmemiş olmakla birlikte "çelişkili hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır" hükmünden hareketle bunların da kanuna eşit değerde olduğu görüşünü savunmuştur.<sup>58</sup> Kanaatimizce kararnamelerin kanun işlevinde olmasıyla kanunla eş değerde olması ayrımı açısından konuya bakıldığında bu görüşe katılmak mümkün değildir. Yani Atar'ın

---

<sup>56</sup> AYM, E.2018/43, 31.5.2018; E.2018/42, 31.5.2018. Ayrıca bkz. AYM, E.1990/25, 10.1.1991; E.1991/6, 3.7.1991.

<sup>57</sup> Ulusoy, Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 1408.

<sup>58</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 254.

çelişkili hükümler bulunması durumundan kanun hükümleri uygulanır yaklaşımından hareketle kanunla eşit değerde olduğu yaklaşımına katılmak mümkün değildir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürütme asli ve ilk elden düzenleme yetkisine sahiptir. Bu yetki doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir yetki olup, kararname çıkarılırken kanuna dayanmasına gerek olmaması anlamında önemlidir ve olağanüstü halin gerektirdiği konularda Anayasanın 13. Maddesinde<sup>59</sup> belirtilen şekilde hakların özüne dokunulmaksızın çıkarılan kararnameler kanun hükmündedir.<sup>60</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ise doğrudan Anayasa'ya dayanarak çıkarıldığından her ne kadar yetki kanununa dayanmak zorunda olmasa da burada bir yetki devri söz konusu değildir.<sup>61</sup> Anayasa m. 7' de "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu bağlamda bir istisnayı teşkil etmektedir. Zira 2017 değişiklikleri öncesi hukuksal sisteme göre bakanlar kurulu TBMM'den, bir kanunla, yani yetki kanunuyla, yetki almadan KHK çıkaramamaktaydı. Ancak anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu tür bir yetki kanununa gerek olmadan kararname çıkarabilecektir.<sup>62</sup> Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunla aynı sıradadır. Olağanüstü dönemde kanunla çeliştiği durumlarda özel hüküm olarak yorumlanıp olağanüstü hâl sırasında (üç ay süreyle) olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri uygulanır fakat olağanüstü hâl bittikten sonra yine kanunlar uygulanmaya devam edilir. Kalabalık'a göre Normlar

---

<sup>59</sup> II. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması

Madde 13 – (Değişik: 3/10/2001-4709/2 md.)

"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." şeklindedir.

<sup>60</sup> Özgür Temiz ve Felemez Güneş, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği," *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 24, no. 2 (2020): 959-979.

<sup>61</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 254.

<sup>62</sup> Keskinsoy, Kaya ve Meri, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 1399.

hierarchyisinde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri meclis içtüzükleri ve uluslararası antlaşmalar kanunla aynı sıradadır.<sup>63</sup> Zaten Anayasa'da olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanun hükmünde olduğu açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'da açıkça belirtilen bu husus tartışmaya çok da açık değildir. Ayrıca Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'yle milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve durumun gerektirdiği ölçüyü aşmamak kaydıyla, temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir (m.15/1) şeklindeki hüküm bu normun kanun gücünde olduğunun önemli göstergesidir.

Ancak Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilmesi için Anayasa'da öngörülen sebeplerin gerçekleşmesi gerekir. Buna göre, bir olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilmesinin ön şartı, daha önce Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'da belirtilen usule göre ilan edilmiş bir olağanüstü hâlin bulunmasıdır.<sup>64</sup> Dolayısıyla kanunlar her zaman uygulanabilen bir norm olarak karşımıza çıkarken Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ancak olağanüstü hâlin bulunması şartına bağlı olması sebebiyle kanunla bu açıdan farklılık arz etmektedir. Ancak her ikisi de sonuçları itibariyle kanun niteliğinde olduğunu söylememiz mümkündür. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin belirttiğimiz hukuki nitelemesi karşısında normlar hierarchyisinde milletlerarası antlaşmalarla ve eski sistemdeki KHK'larla aynı sırada, tüzük ve yönetmeliklerin üzerinde olduğunu söyleyebiliriz.

Öte yandan yeni Anayasal rejimde OHAL CBK'lerinin TBMM tarafından onaylandıktan ve kanun niteliğine büründükten sonra bunların AYM tarafından yargı denetimi mümkün olduğundan, OHAL CBK'leri için yargısal denetim sorununun bir ölçüde çözüldüğü söylenebilir. Zira Anayasadaki 2017 değişikliği sonrasında, OHAL CBK'ları için en geç 3 ay sonrasında AYM'nin yargısal denetim

---

<sup>63</sup> Kalabalık, Kısa İdare Hukuku (İdare Hukukunun Ana Hatları), 34.

<sup>64</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 253.

yolu fiilen ve hukuken açılmış olmaktadır.<sup>65</sup> “Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’yle milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve durumun gerektirdiği ölçüyü aşmamak kaydıyla, temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir (AY m.15/1)”. “Ancak bu hâllerde dahi kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz (AY m. 15/2).” hükümlerinin yer aldığını görmekteyiz.

OHAL KHK’lerine baktığımızda ise 1982 Anayasasıyla hukuk yaşamımıza dâhil olan ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, daha önce ilan edilmiş bir OHAL kararına dayalı olarak, geçici, süreli, uygulama alanı olan OHAL’in ilan edildiği çevreyle sınırlı ve TBMM tarafından daha önce çıkarılmış bir yetki kanununa dayanmaksızın çıkarılmaktadır. Anayasa’da hüküm bulunmamasına karşılık Anayasa Mahkemesi kararına göre<sup>66</sup> “yürürlükte olan kanunları değiştirme ve yürürlükten kaldırma gücüne sahip olmadığı” ifade edilen OHAL KHK’lerinin, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilen ve hatta durdurma yetkisine haiz, ancak Anayasa

---

<sup>65</sup> Bununla birlikte, Parlamentoda onaylanan OHAL CBK’sine karşı açılan davayı ne zaman gündeme alacağına ilişkin olarak AYM Başkanını bağlayıcı herhangi bir kural bulunmadığından, bu tür davaların yıllarca AYM önünde bekletilmesi de ciddi bir olasılıktır. Nitekim 2016 yılındaki OHAL döneminde çıkarılan ve sonrasında Parlamentoda onaylanan OHAL CBK’lerine karşı açılan davalar ilk olarak 2019 sonuna doğru (üç yıl sonra) karara bağlanmaya başlamıştır. İlk karar, AYM, E.2016/205, K.2019/63, R.G. 31 Ekim 2019 tarihidir.

<sup>66</sup> AYM, E. 1990/25, K.1991/1, 10.01.1991. Karara göre AYM’nin görüşü, “Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamesi olarak çıkarılan bir işlemin, olağanüstü dönemin gerektirdiği niteliğe sahip olup olmadığını inceler ve bu nitelikte görmediği KHK’lerin Anayasa uygunluğunu denetler. Bu durumda olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamesi olarak çıkarılmış olsa da düzenleme içerik/esas yönünden Anayasaya uygunluk denetimine tabi olacağı gibi, ayrıca aslında olağan dönem kanun hükmünde kararnamesi niteliği taşıyan ve ancak olağanüstü rejime tabi olarak yapıldığı için yetki kanununa dayandırılmayan KHK’nin bu yönüyle de iptali gerekir.” şeklindedir.

Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olmayan düzenleyici işlemler olduğunu söylememiz mümkündür.

## 2. Olağanüstü Hâl CBK – Olağan CBK Arasındaki Farklılıkların Karşılaştırılması

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz (AY m.148/1). Ancak, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Meclis'in onayından sonra kanuna dönüşeceğinden, bu safhada birer kanun olarak Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tâbi olacaktadırlar.<sup>67</sup> Çünkü yargısal denetim yasağı Meclis onayından önceki safha için geçerlidir. "Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görüşülmesi ve sonuçları Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de Resmî Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur (m.119/6)".

"Türkiye Büyük Millet Meclisi, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ni kabul edebilir, değiştirebilir ya da reddedebilir. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar (AY m.119/7)". Anayasa'nın bu hükmünün amacı, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin sadece Meclis tarafından denetlenebilmesi sebebiyle, bunların süratli bir usulle görüşülüp karara bağlanmasını sağlamaktır.

Anayasa'da, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'yle düzenleneceği belirtilen konularda kanun, Cumhurbaşkanı'nun ise Anayasa ile kanun alanında bırakılan konularda kararname çıkarması halinde, esas bakımından Anayasaya aykırı olur. Şekil denetimi bakımından ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bakımından bakılacak husus Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı hususu ile sınırlıdır. Anayasa m. 119'a göre olağanüstü hal ilan edildiği dönemde

---

<sup>67</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 254-255.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ni çıkarma salahiyeti yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'na aittir. Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM onayına sunulması gerekir. Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de olağan dönemde çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gibi Resmi Gazete'de yayımlandıkları tarihte yürürlük kazanır.

### **C. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Kapsamında Normlar Hiyerarşisindeki Yerinin İrdelenmesi**

1982 Anayasası'nın m.148 ve devamında da belirtildiği üzere "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin Anayasa'ya şekil ve esas bakımından denetimi Anayasa Mahkemesi<sup>68</sup> tarafından yapılır." Buradan çıkarılacak en temel sonuç Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin de Anayasa yargısı alanına tabi olduğu ve herhangi bir şekilde idari denetime tabi olmadığıdır.<sup>69</sup> Atar'a göre Anayasa Mahkemesi tarafından kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğu denetlenebilir ancak kanuna uygunluk denetimi yapılamaz. Çünkü kararnameler normlar hiyerarşisi anlamında kanunlara eşittir.<sup>70</sup> Kanaatimizce Olağan dönem CBK'lerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olsa da normlar hiyerarşisi bağlamında kanun işlevinde sınırlı alanlarda rolü olsa da yine de kanunlarla çatışma durumunda yani yeni bir kanuni düzenleme yapıldığında kanunların geçerli olması ve kanunla düzenlenmesi Anayasa'da açıkça belirlenen konularda kararname çıkartılmamasına göre CBK'lerin kanunlarla normlar hiyerarşisi bağlamında eşdeğer düzeyde olduğunu söylememiz mümkün değildir. Ancak CBK'lerin kanunlar gibi soyut norm denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından soyut norm denetimi kapsamında hem şekil hem esas yönünden, somut norm denetimi kapsamında ise sadece esas yönünden denetleme yetkisine sahip olduğu hususunu birlikte değerlendirdiğimizde kanunla eş değer olduğu görüntüsünü verse de yine de bu durum kanaatimizce kanunla eş değer olduğu sonucunu

---

<sup>68</sup> Anayasaya göre Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler (Any. m.148, 150, 151, 152).

<sup>69</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 249.

<sup>70</sup> Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," 250.



doğurmamaktadır. Yani kanun işlevinde ama kanunla eş değer olmayan kendine özgü bir yapı ihtiva etmektedir.

2017 değişikliğinde Anayasa m.148'e yapılan ekleme ile CBK'lerin yargısal yönden denetleme yetkisi özel olarak Anayasa Mahkemesi'ne<sup>71</sup> verilmiştir. Ancak yargısal denetimin Anayasa Mahkemesi'ne verilmesinde CBK'lerin kanunun düzenlemediği alanlarda kanun gücünde işlevi olduğundan denetimin Anayasa Mahkemesince yapılması hukuken doğrudur. Olağan dönem CBK'leri idari düzenleme mahiyetindedir. Anayasa'nın yeni halindeki m.104/17 hükmü açık biçimde, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir." demektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesince itiraz ve iptal davası<sup>72</sup> şeklinde olmak üzere iki şekilde yapılır.

---

<sup>71</sup> Anayasa Mahkemesi, CBK'lerin Anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'lerin yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'lann içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır. AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23.01.2020; AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23.01.2020; AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11.06.2020; AYM, E.2018/155, K.2020/27, 11.06.2020.

<sup>72</sup> 1982 Anayasası m.152. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunun denetiminde iptal davası yoluyla başvuru hakkına sahip olanlar Anayasa m.150'de Cumhurbaşkanının bizatihi kendisi, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ile TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeleri olarak sayılmış bulup anılanlar dışında iptal davası yoluyla kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunun denetimi için başvuruda bulunamaz. İptal davası yoluyla kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunun denetimi için kararnamelerin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gündür. Anayasa değişiklikleri, kanunlar gibi kararnamelerin de şekle aykırılık iddiasıyla itiraz yöntemi ile denetimi mümkün değildir. Yargılama devam ettiği süreçte davaya bakan mahkeme davanın

Ancak Olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'ler ile ilgili ayrı bir "usul" benimsenmiştir. Buna göre olağanüstü hallerde CBK'ler, Resmi Gazete'de yayımlanır, aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. Ancak, olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz (Any. m.148/1).

Başka bir ifadeyle Anayasa, olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lere karşı yargı yolunu kapatmıştır. Bu nedenle olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin denetimini sadece TBMM yapar. 119. maddeye göre "savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan CBK'ler üç (3) ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'ler kendiliğinden yürürlükten kalkar." Bu noktada olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin TBMM de nasıl karara bağlanacağı, kararın niteliğinin ne olacağı hususunda Anayasa'da ve TBMM içtüzüğünde açık bir hüküm bulunmadığını belirtmek gerekir.<sup>73</sup>

Olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerde, "sosyal ve ekonomik hak ve ödevler" dışında, "kişi hakları ve ödevleri" ile "siyasi haklar ve ödevler"le ilgili de Kararname çıkarılabilir. Olağanüstü hal yönetiminde çıkarılacak CBK'lerde "konu" bakımından sınırlama, "olağanüstü halin gerekleri" ve AYM'nin denetleyememesidir.

---

çözümlemesinde uygulanacak olan kararnamenin Anayasa'ya aykırılığını re'sen veya tarafların talebi üzerine Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla denetime götürebilir. Ayrıca Anayasa mahkemesinin esasa ilişkin red kararları Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kararname hükmü için aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.

<sup>73</sup> TBMM içtüzük değişikliği öncesinde olağanüstü hal CBK'leri gibi TBMM'ye sunulan KHK'larla ilgili olarak m. 90/2 de Türkiye Büyük Millet Meclisi ancak bir kanunla kanun hükmünde kararnameleri reddedebilir, aynen veya değiştirerek kabul edebilir şeklinde hüküm yer almaktaydı. Buna göre KHK'larla ilgili karara bağlama ret aynen kabul ya da değiştirerek kabul şeklinde olur; her halde bu karara bağlama kanun ile yapılırdı. Dolayısıyla aynen ya da değiştirilerek kabul edilen KHK artık organik anlamda da yasama tasarrufu haline gelirdi. 2018 TBMM içtüzük değişikliği sonrasında olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'ler bakımından içtüzükle bu konuda açık bir hükme yer verilmemiştir. İçtüzüğün 128. Maddesinde de sadece TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kuşkusuz aynı değerlendirmeler yeni sistemde OHAL CBK'leri için de geçerlidir. Bu bağlamda, yeni sistemde bir OHAL ilanı halinde eğer OHAL ilanının gerektirdiği konular dışında bir OHAL CBK'sı çıkarılırsa TBMM tarafından onaylanması dahi beklenmeden, böyle bir CBK'yı AYM, olağan dönem CBK'si olarak niteleyip, ona göre ve öncelikle de usuli açıdan (özellikle de AY m.104/17 hükmündeki sınırlamalar açısından) denetim yapmalıdır. Anayasa'ya göre Anayasa Mahkemesi CB'nın yaptığı işlemlerden sadece CBK'leri denetleyebileceğinden, CB'nın bunlar dışında kalan ve idari fonksiyona tabi idari kararlarını denetleme görevi genel hükümlere göre idari yargıda bulunduğu, Cumhurbaşkanının OHAL ilanı kararını yargısal olarak denetleme görevi idari yargıya ait bir yetkidir. İdari yargı içinde ise böyle bir davaya ilk derece mahkemesi olarak Danıştay Kanunu m. 24<sup>74</sup> gereği Danıştay bakacaktır.<sup>75</sup>

#### IV. CBK'LER İLE CB KARARLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Anayasa esas alınarak yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin aslilik niteliği taşıdığı, Cumhurbaşkanı kararlarının ise

<sup>74</sup> İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar

Madde 24 – (Değişik: 2/6/2000 - 4575/2 md.)

1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

- a) (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanı kararlarına,
- b) (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere,
- c) (Değişik: 2/7/2012-6352/45 md.) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
- d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,
- e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
- f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

<sup>75</sup> Ulusoy, Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 1410.

kanunlara veya CBK'lere dayanılarak ve kanunlar çerçevesinde yürürlüğe konulabilecek düzenlemeler olduğu için tali'lik özelliğine sahip olduğunu söylememiz mümkündür. 2017 Türkiye Anayasa değişikliği referandumu ile Bakanlar Kurulu kararlarının yerini almıştır.

Cumhurbaşkanı kararları temelde ikiye ayırmak mümkündür. Genel düzenleyici işlem niteliğindeki kararlar ve atama kararları. Genel düzenleyici işlemler acele kamulaştırma, vergi oranının belirlenmesi gibi işlemleri; atama kararlarını ise üst derece kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasını örnek olarak göstermemiz mümkündür. Atama kararları da iki gruba ayrılır: Cumhurbaşkanı'nın doğrudan yaptığı atamalar ve cumhurbaşkanının onayladığı atamalardır. Cumhurbaşkanlığı kararları, kural olarak Danıştay tarafından denetlenir. Ancak Cumhurbaşkanı'nın atama kararları bireysel nitelikte olması sebebiyle Ankara İdare Mahkemesinde dava açılmaktadır. Bu karşılaştırmayı irdelediğimizde hem olağan CBK'leri hem de OHAL CBK'leri Cumhurbaşkanlığı kararları ile normlar hiyerarşisi açısından aynı noktada olduğunu söyleme imkânımız yoktur.

CB kararları idari düzenleyici işlem niteliğinde ve idari işlem olabilir. CB kararı aslında tam olarak eski sistemdeki Bakanlar Kurulu kararına eşdeğerdir. CB kararı aslında tam olarak eski sistemdeki tüzüklerle kanunlar/ KHK'lar arasında bir konumdadır.<sup>76</sup>

## SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Türk hukuk düzeninde yerini alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi üzerine doktrinde çok sayıda tartışma yaşanmaktadır. Bu tartışmalara bakıldığında yürütme organının yasamadan bağımsız yasa niteliğinde düzenleme yapabildiği şeklinde eleştiriler gelse de kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaması hükmü ile ayrıca kanun çıkması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin hükümsüz hale gelmesi hususları birlikte düşünüldüğünde bir anlamda bu eleştirilerin yersiz olduğunu ileri sürmek mümkündür. Ayrıca hukuk devletinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin TBMM'yi etkisiz kıldığı

---

<sup>76</sup> Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 319.

yönündeki eleştiriler karşısında özellikle yeni sistem gereği yürütmenin hızlı hareket edebilmesi ve parlamenter sistemde KHK'ların varlığı düşünüldüğünde bu eleştirilere de katılmamız mümkün değildir.

CBK'nin Türk idare hukukuna yenilik katan düzenlemeler ihtiva eden düzenleyici işlemler söylemek mümkündür. Özellikle Bakanlıkların kurulması, kaldırılması görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek alanlar olarak belirlenmesi, kamu tüzel kişiliğinin oluşturulabilmesi idarenin kanuniliği ilkesinin ihlali olarak değerlendirilse de aynı konularda kanun çıkartmanın önünde bir engel bulunmaması karşısında bu eleştiriye de katılmak pek mümkün değildir. Ancak Cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğunun farklı partiler de olduğu düşünüldüğünde bu durumun bir kaosa yol açma ihtimalini de görmezden gelmemek gerekir.

Kurallar (normlar) hiyerarşisinde olağan dönem CBK'nin kanunlarla eşit veya altında yer aldığı hususunda doktrinde ileri sürülen farklı görüşler karşısında; kanaatimize göre CBK hukuki varlığını devam ettirdiği sürece kanun işlevinde etkinliğini sürdürmektedir. Kanunun açıkça düzenlediği konularda CBK çıkarılamaması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanması hususunu Anayasa'nın ilgili hükümleri ile birlikte değerlendirdiğimizde CBK'nin normlar hiyerarşisinde, kanunlarla eşit değerde değil ancak varlığı devam ettiği sürece kanun işlevi veya rolünde olduğunu söylememize imkân vermektedir.

Anayasa'nın 119. maddesinde olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin "kanun hükmünde" olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin kurallar hiyerarşisinde olağan dönemlerde çıkarılan CBK'lerin üzerinde olduğu kabul edilse de ancak bu durumun sürekli olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'leri kanunlar ve yürürlükteki KHK'lar ile eşdeğer kıldığı söylenemez. Çünkü olağanüstü hal CBK'leri için Anayasa ile bahşedilen "kanun gücü", olağanüstü halin süresi (ya da TBMM'ye sunulduktan sonra görüşülmemişse üç ay), olağanüstü hal ilan edilen bölge ve olağanüstü halin gerekleri ile sınırlı bir etkidir. Bu hususların da dikkatten kaçmaması gereklidir. Ayrıca Anayasa değişikliği ile OHAL CBK'leri üzerindeki yargısal denetim yasağının kaldırılması gerekliliği özellikle temel hak ve hürriyetlerin korunması açısından önemlidir. Temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin yargısal denetiminin derhal yapılması hukuk devleti olmanın en başta gelen gereği olarak değerlendirilmesi gerekir. Ayrıca

Anayasa Mahkemesi kararlarında da özellikle belirtilen kanunla açıkça düzenlenen konularda CBK çıkartılmaması noktasında da anayasanın çizdiği sınır doğrultusunda titiz davranılması gerekliliği de kanaatimizce önemlidir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Çift kör hakem.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek alıp almadığını belirtmemiştir.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması olmadığını belirtmiştir.

**Etik Kurul Onayı:** Yazar etik kurul onayının gerekip gerekmediğini belirtmemiştir.

**Peer Review:** Double peer-reviewed.

**Financial Support:** The author has not specified whether financial support was received for this study

**Conflict of Interest:** The author declares that there is no conflict of interest

**Ethics Committee Approval:** The author has not specified whether ethics committee approval was required.

---

## KAYNAKÇA

- Akılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Ardıçoğlu, Artuk. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi." *Ankara Barosu Dergisi* 75, no. 3 (2017): 19-51.
- Atar, Yavuz. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi." *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi*, Erişim tarihi Ekim 19, 2023: 241. <https://www.anayasa.gov.tr/media/6184/yavuz-atar.pdf>.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Temel Hukuk Dizisi, 2022.
- Barın, Taylan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili." *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Armağan, no. 2 (2022): 289-314.
- Bilir, Faruk. "Anayasanın 90. Maddesinde Yapılan Değişiklik Çerçevesinde Milletlerarası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri." *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13, no. 1 (2005): 82.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Çınarlı, Serkan ve Ramazan Yıldırım. *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II*. Ankara: Astana Yayınları, 2019.
- Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Ders Notları*. İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2018.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2018.
- Kalabalık, Halil. *Kısa İdare Hukuku İdare Hukukunun Ana Hatları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Keskinsoy, Ömer, Semih Batur Kaya ve Temel Meri. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 75 no. 4, (2020): 1383-1416.
- Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.

- Şen, Ersan. “Olağanüstü Hal Döneminde Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Sınırı.” Ersan Şen, Erişim tarihi Aralık 27, 2023. <https://sen.av.tr/tr/makale/olaganustu-hal-doneminde-cikarilan-cumhurbaskanligi-kararnamelerinin-siniri>.
- Şirin, Tolga. “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı.” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, no. 14 (2018): 289-356.
- Temiz, Özgür ve Felemez Güneş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği.” *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 24, no. 2 (2020): 959-979.
- Tunç, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.
- Turan, Yıldırım. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017): 13-28.
- Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.
- Ulusoy, Ali D., “Yeni Anayasal Sistemde Yürütme’nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.” *İç. Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*, 1399-1442. Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020.
- Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri.” *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no. 1 (2018): 3-39.
- Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, no. 2 (2017): 13-28.
- Yıldırım, Turan. *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020.