

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

YASAMA FONKSİYONUNA HAKİM OLAN İLKELER VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL ETKİSİ*

Berçem AŞKIN AKARÇAY¹

Hâkim & Doktora Öğrencisi

Hâkimler ve Savcılar Kurulu & Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

E-Mail: bercemaskin_@hotmail.com

ORCID ID: 0009-0001-0892-0165

Öz

Yasama fonksiyonu genellik, aslilik ve devredilemezlik ilkeleri çerçevesinde şekillenen anayasal bir yetkidir. Bu ilkeler, yasama yetkisinin sınırlarını ve işleyişini belirleyerek yasama organının hukuki konumunu sağlamlaştırmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte hükümet sistemi yeniden yapılandırılmış ve yürütme organına Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla belirli alanlarda ilk elden düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bu durum, yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımı açısından yeni bir dönem başlatmış ve yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelerin teorik çerçevesini etkilemiştir. Çalışmada, yasama yetkisinin genelliği ilkesi doğrultusunda yürütme için geniş bir düzenleme alanı öngörülmediği, ancak bazı özel anayasal düzenlemelerle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla yürütmeye mahfuz alanlar bırakıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu mahfuz alanlar, yasama yetkisinin mutlak olmadığını, fakat anayasal sınırlar içinde yasama ve yürütme organlarının birlikte işlev gördüğünü göstermektedir. Buna karşılık yasama yetkisinin genellik, aslilik ve devredilemezlik ilkeleri, anayasal dengeyi korumak adına hala merkezi bir role sahiptir. Bu

*Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** bercemaskin_@hotmail.com

Atf (APA): Aşkın Akarçay, B., (2025), Yasama Fonksiyonuna Hakim olan İlkeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Etkisi, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 17 (2): 233-259.

bağlamda, çalışma Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelere etkisini analiz etmekte ve bu etkilerin anayasal sistem içindeki yansımalarını değerlendirmektedir. Son olarak söz konusu çalışma, nitel bir çalışma olup, doküman analizi yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yasama fonksiyonu, Genellik, Aslilik, Devredilmezlik, Cumhurbaşkanlığı kararnameler.

Alan Tanımı: Hukuk, Anayasa Hukuku

PRINCIPLES GOVERNING THE LEGISLATIVE FUNCTION AND THE CONSTITUTIONAL IMPACT OF PRESIDENTIAL DECREES

Abstract

The legislative function is a constitutional authority shaped within the framework of the principles of generality, primacy, and non-delegability. These principles define the boundaries and functioning of the legislative authority, thereby reinforcing the legal status of the legislative body. With the 2017 constitutional amendments, the government system was restructured, and the executive branch was granted the authority to directly regulate certain areas through Presidential Decrees. This situation has initiated a new era in the distribution of powers between the legislature and the executive, influencing the theoretical framework of the principles governing the legislative function. The study concludes that, in line with the principle of the generality of legislative authority, a broad regulatory domain is not envisioned for the executive; however, certain specific constitutional arrangements have reserved exclusive areas for the executive through Presidential Decrees. These reserved areas demonstrate that legislative authority is not absolute but rather that the legislative and executive bodies operate together within constitutional boundaries. Conversely, the principles of generality, primacy, and non-delegability of legislative authority still play a central role in maintaining constitutional balance. In this context, the study analyzes the impact of Presidential Decrees on the principles governing the legislative function and evaluates the implications of these effects within the constitutional system. Finally, this study is a qualitative research conducted using the document analysis method.

Keywords: Legislative function, Generality, Primacy, Non-delegability, Presidential decrees.

JEL Codes: K00, K100

1. GİRİŞ

Devletin hukuki işlevlerinin yasama, yürütme ve yargı olarak üç temel kategoriye ayrılması, modern anayasal düzenlerin temel yapı taşlarından birini oluşturur. Yasama fonksiyonu, devletin hukuk düzenini oluşturma ve toplumu yöneten temel kuralları belirleme işlevini ifade eder. Bu bağlamda, yasama organı yalnızca kanun koyma görevini değil, aynı zamanda anayasal düzenin sürekliliğini sağlama ve toplumsal düzeni koruma sorumluluğunu da üstlenir. Ancak yasama fonksiyonunun sınırları ve özellikleri, hem teorik hem de pratik düzeyde çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalar, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, yasama ve yürütme yetkilerinin ayrımı ve özellikle yasama yetkisinin sınırlandırılması gibi konuları kapsamaktadır.

Yasama fonksiyonu genellik, asililik ve devredilemezlik gibi belirli temel ilkelerle tanımlanır. Genellik ilkesi, yasama organının konu bakımından herhangi bir sınırlama olmaksızın düzenleme yapabilme yetkisini ifade ederken; asililik ilkesi yasama organının, anayasaya aykırı olmamak kaydıyla bir konuyu doğrudan ve ilk elden düzenleyebilme yetkisidir. Devredilemezlik ilkesi ise yasama yetkisinin başka bir organa devredilemeyeceği kuralını ortaya koymaktadır. Bu ilkeler, yasama fonksiyonunun niteliğini belirleyen en önemli unsurlardır ve yasama organının yetkilerinin kapsamını çizmede anayasal çerçeve sunar.

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen anayasal değişiklikler, hükümet sisteminde köklü değişikliklere yol açmış ve yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımını yeniden şekillendirmiştir. Bu değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) hukuk sistemine dahil edilerek Cumhurbaşkanına belirli alanlarda doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. CBK'lerin yürütme yetkisinin bir aracı olarak benimsenmesi, yasama fonksiyonuna hakim olan ilkelere etkisi açısından önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu değişiklikler, yasama organının bazı alanlardaki yetkilerinin sınırlandırıldığı ve bu alanların yürütme organına bırakıldığı yönünde değerlendirilmiştir. Velhasıl bu durum, yasama fonksiyonunun özelliklerinin yeniden ele alınmasını ve yorumlanmasını gerektirmiştir.

Yukarıda izah edilen hususlar doğrultusunda bu çalışmada, yasama fonksiyonunun teorik temelleri ve anayasal düzenlemeler ışığında genellik, asililik ve devredilemezlik ilkeleri incelenecek; CBK'lerin bu ilkeler üzerindeki anayasal etkisi değerlendirilecektir. CBK'lerin anayasal sistem içerisindeki konumu ve yasama yetkisiyle olan ilişkisi, Anayasa Mahkemesi (AYM) kararları ve doktrindeki görüşler ışığında tartışılarak bu düzenleme aracının yasama

fonksiyonuna getirdiği değişiklikler ortaya konulacaktır. Bu çerçevede çalışmanın amacı, değişen anayasal düzenlemeler karşısında yasama fonksiyonunun konumunu belirlemek ve CBK'lerin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler üzerindeki etkisini kapsamlı bir şekilde değerlendirmektir.

2. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI

Geleneksel yaklaşıma göre devletin hukuki işlevleri yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ana kategoriye ayrılmaktadır. Genel bir çerçeve sunmak adına yasama işlevinin devletin toplum için kurallar koymasını, yürütme işlevinin bu kuralların hayata geçirilmesini ve yargı işlevinin ise bireyler arasında veya bireylerle devlet arasında meydana gelen anlaşmazlıkları çözmeyi amaçladığını belirtebiliriz. Ancak bu üç işlevin kesin ve katı sınırlarla birbirinden ayrılması her zaman mümkün değildir. Bu ayrımın değerlendirilmesinde maddi kriter ve şekli kriter olmak üzere iki temel yaklaşım geliştirilmiştir (Çekiç, 2009: 108). Yasama fonksiyonunun tanımının tam ve doğru bir şekilde yapılabilmesi için öncelikle bu iki kriterin irdelenmesi gerekmektedir.

Maddi kriter, Fransız anayasa hukukçusu Leon Duguit tarafından öne sürülmüştür. Bu kriter, devletin hukuki işlevlerinin sınıflandırılmasını, işlevlerin yerine getirilmesinde kullanılan işlemlerin hukuki niteliklerine göre yapar. Bu yaklaşıma göre hukuki işlemler içeriklerine dayanarak kural işlem, subjektif işlem ve yargı işlemi olarak üç ana kategoriye ayrılır. Maddi fonksiyon açısından yasama; genel, sürekli, nesnel ve kişisel olmayan kurallar koyma anlamına gelir. Devlet, hangi organı aracılığıyla olursa olsun bir kural işlemi gerçekleştirdiğinde yani mevcut hukuk düzenini belirli bir noktada ve belirli bir biçimde değiştiren normatif bir düzenleme gerçekleştirdiğinde bu durum yasama işlevinin icra edildiğini ifade eder (Gözler, 2010: 345-346). Ancak maddi kriter yasama fonksiyonunun tanımlanmasında ve diğer fonksiyonlardan ayırt edilmesinde yetersiz kalmaktadır. Zira yürütme organının yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri maddi nitelikleri açısından yasama işlemlerinden ayırt edilemez; çünkü bu işlemler de yasama işlemleri gibi genel, soyut, nesnel ve kişilik dışı özelliklere sahiptir. Öte yandan yasama organının bireysel nitelik taşıyan, örneğin bir milletvekilinin düşürülmesine karar verme gibi işlemleri de bulunmaktadır. Bu tür kararlar genel, soyut, nesnel veya kişilik dışı olmayıp aksine somut ve bireysel bir özellik taşır. Ayrıca yasama fonksiyonu örneğin meclis soruşturması sürecinde olduğu gibi maddi nitelikleri açısından yargı fonksiyonuna benzer özellikler taşıyan işlemleri de içerir (Atar, 2024: 193; Gözler, 2011: 234-235). Bu bağlamda, pozitif hukuk sistemlerinde yasama fonksiyonunun maddi kritere dayanarak tanımlanmasının mümkün olmadığını söyleyebiliriz.

Maddi kriterin karşısında, Fransız anayasa hukukçusu Raymond Carré de Malberg tarafından benimsenen şekli kriter bulunur. Bu yaklaşıma göre işlemin genel, soyut ya da bireysel nitelikte olup olmaması önemli değildir. Şekli kriter kapsamında hukuki işlemler içeriğine bakılmaksızın işlemi gerçekleştiren organ ve işlemin yapılış şekline göre sınıflandırılır. Bu kriter doğrultusunda devletin üç ana organı tarafından her bir organın kendine özgü yöntemlerle gerçekleştirdiği işlemler o organın işlevi olarak kabul edilir. Dolayısıyla şekli kriterin benimsenmesi yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrımını kolaylaştırdığı gibi bir hukuki işlemin hangi fonksiyon kapsamında değerlendirileceğinin de işlemi gerçekleştiren organa göre belirlenmesini sağlar. Bu çerçevede, şekli kriter doğrultusunda yasama fonksiyonu yalnızca yasama organının gerçekleştirdiği işlemler olarak ifade edilebilir (Benli, 2021: 22-23; Ustabulut, 2023: 43-44).

Türk Anayasa hukukunda yasama fonksiyonunun tanımı, yasama organının gerçekleştirdiği işlemlerin hukuki özelliklerini belirlemek açısından önemlidir. Bu nedenle, 1982 Anayasası bağlamında yasama fonksiyonunun tanımı ile kapsamını ele almamız gerekmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi, "*Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez*" hükmünü içermektedir. Bu ifade, yasama yetkisinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kullanılabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin yasama yetkisi kapsamındaki görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde sıralanmıştır. Bu düzenlemeler, yasama fonksiyonunun temel olarak yasama organı tarafından yerine getirileceğini göstermektedir. Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nda yasama fonksiyonunu tanımlayacak kesin bir ölçüt olmamakla birlikte TBMM'nin Anayasa'nın 87. maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen tüm yetkilerini kullanması yasama fonksiyonu olarak değerlendirilebilir (Baş, 2016: 11-13). Sonuç olarak, şekli kritere öncelik verildiğinde yasama fonksiyonunu, Anayasa'nın 87. maddesi ve diğer maddelerde yasama organına tanınan görev ve yetkilerin kullanılması olarak tanımlamak mümkündür.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, TBMM tarafından kabul edilmiş ve 16/04/2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasıyla yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikle birlikte hükümet sistemi yeniden yapılandırılmış; yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenerek bu iki organ birbirinden bağımsız şekilde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yeni sistemin getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi CBK'lerin yürütme yetkisinin bir aracı olarak hukuk sistemine dahil edilmesidir (Yeniay ve Yeniay, 2019: 105; Özyar, 2020: 159). Anayasa'da yer alan

diğer hükümler karşısında CBK'lere ilişkin düzenlemelerin yeterli açıklıkta olmaması birtakım belirsizliklere yol açmaktadır. CBK'ler hukuki niteliği, kapsamı, yargısal denetimi, kanunlarla ilişkisi gibi konular bakımından tartışmalı bir konu olmayı sürdürmektedir (Muratoğlu, 2022: 377). Ancak tarafımızca hazırlanan bu sınırlı çalışma kapsamında yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler ve CBK'lerin bu ilkeler üzerindeki etkisi irdelenecektir. Yine de çalışmanın esasının daha iyi kavranabilmesi için CBK'lerin genel çerçevesinin ve anayasal dayanağının açıklanmasının yerinde olacağı değerlendirilmiştir.

1982 Anayasası'nın ilk halinde Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmıştı. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte yürütme organının KHK çıkarma yetkisi kaldırılmış ve bunun yerine CBK çıkarılması düzenlenmiştir (Atar, 2019: 241). 2017 Anayasa değişikliği öncesinde CBK'ye tek örnek Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşuna ilişkin iken 2017 Anayasa değişikliği ile bu kapsam değişmiş ve genişletilmiştir (Fendoğlu, 2019: 277; Taşdoğan, 2016: 942).

2017 Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'da CBK'ler olağan dönemde ve olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'ler olarak iki ayrı türde ele alınmıştır. Olağan dönemde, yürütme yetkisine ilişkin genel konularda çıkarılabilen CBK'ler Anayasanın 104/17 maddesinde düzenlenmiş; ayrıca Anayasa'nın farklı maddelerinde belirli konular açısından CBK çıkarma yetkisi özel olarak belirtilmiştir. Buna göre Anayasa'nın 104/9 maddesi; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasını, 106/11 maddesi; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını, 108/4 maddesi; Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve özlük işlerini, 118/6 maddesi ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatını ve görevlerini CBK ile düzenleme yetkisi kapsamında özel olarak belirlemektedir. Ayrıca Anayasa'nın 123/3 maddesi, kamu tüzel kişiliklerinin kanun veya CBK ile kurulabileceğini öngörmektedir (Özgen, 2022: 204; Karaman ve Balkan, 2018: 242-243).

Anayasa'nın 104/17 maddesine göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi kapsamına giren konularda CBK çıkarma yetkisine sahiptir. Söz konusu madde, Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki tanırken, aynı zamanda bu yetkinin belirli sınırlarla çerçevelendiğini de ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde düzenlenen siyasi haklar ve ödevler CBK'ler ile düzenlenemez. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda CBK çıkarılamaz. Ayrıca kanunlarda açıkça düzenlenmiş olan hususlar da CBK'ye

konu olamaz. Eğer bir CBK ile bir kanun arasında çelişen hükümler bulunursa öncelikli olarak kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca TBMM aynı konuda bir kanun çıkardığında ilgili CBK geçerliliğini yitirecektir (Güller, 2021: 945-946; Atar, 2019: 242).

Olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin yürütme yetkisine giren konularda çıkarılabiliyor olması CBK'lerin kanun gücünde olamayacağını göstermektedir. Zira yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasına yönelik olup yalnızca kanunlara uygun şekilde kullanılabilecek bir yetkidir. CBK'lerin kanunlarla eş değer güçte olmadığına bir diğer göstergesi kanunlar üzerinde değişiklik yapabilme, kanunları yürürlükten kaldırma özelliğine sahip olmamasından ileri gelmektedir (Yıldırım, 2022: 23; Ulusoy, 2020: 45). Bu nedenle olağan dönemde çıkarılan CBK'ler kanun hükmünde sayılmamakta ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır (Keser, 2022: 277; Fendoğlu, 2019: 283). Anayasa'nın 148. maddesinde olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin Anayasa'ya şekil ve esas açısından uygunluğunun AYM tarafından denetleneceği belirtilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 35).

Anayasa'nın 119/6 maddesine göre Cumhurbaşkanı olağanüstü hallerde, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda olağan dönemde CBK'lere ilişkin olarak 104/17 maddesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilecektir. Adı geçen maddede yer alan açık düzenleme gereği olağanüstü hal CBK'leri olağan dönemde çıkarılan CBK'lerden farklı olarak kanun hükmündedir. Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan düzenleme uyarınca savaş durumunda ve olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek dava açılmayacaktır (Tunç, 2019: 269-271; Temiz ve Güneş, 2020: 971-972).

Anayasa'da CBK'lere ilişkin yer alan bu düzenlemelerin yasama fonksiyonuna hakim olan ilkeler üzerindeki etkisi dikkatli ve kapsamlı bir değerlendirmeyi gerektirmektedir. Zira CBK'ler, sert kuvvetler ayrılığı anlayışının bir sonucu olarak yürütmeye tanınan bir yetki olmakla birlikte yasama yetkisinin genellik, asillik ve devredilemezlik ilkeleriyle olan ilişkisini tartışmaya açmaktadır.

4. YASAMA FONKSİYONUNA HAKİM OLAN İLKELER

Yasama fonksiyonunun kendine özgü bazı temel özellikleri vardır ve bu özellikler, yasamanın yürütme ve yargı işlevlerinden farklı bir konumda olmasını sağlar. Genellik, asillik ve devredilemezlik olarak öne çıkan bu özellikler, yasama yetkisinin anayasal düzen içindeki yerini ve işlevini tanımlamada önemli rol oynar. Çalışmamızın bu bölümünde yasama fonksiyonunun belirtilen özellikleri kapsamlı olarak ele alınacaktır.

4.1. Yasama Fonksiyonunun Genelliği

4.1.1. Yasama Fonksiyonunun Genelliği İlkesinin Anlamı

Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı anayasal demokrasilerde, parlamento veya meclis yasama fonksiyonunu icra etmektedir. Bu fonksiyon, doğası gereği kural koyma yetkisini içermektedir. Hukuk devleti anlayışında ise kurallar, bir ülkenin siyasi ve hukuki düzeninin temelini oluşturur. Bu bağlamda, insanın ve devletin bulunduğu her alanda kural koyma faaliyetinin gerekliliği kabul edilmektedir. Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi, ele alınan konular bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi olmamayı ve belirli bir konunun istenilen kapsamda düzenlenebilmesini ifade eder (Coşkun ve Burak, 2022: 179).

Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi, temelini milli egemenlik anlayışından almakta ve parlamentonun üstünlüğüne dayanmaktadır (Anayurt, 2024: 689). Nitekim parlamentolar, halkın tamamını temsil eden ve yürütme organıyla karşılaştırıldığında daha geniş bir iradeyi yansıtan bireylerden oluşan bir yapıya sahiptir. Tarihsel olarak ise hükümdarların kural koyma yetkisini devralarak tek bir iradenin temsilcisi olan hükümdarı sınırlamak amacıyla ortaya çıkmışlardır. Bu çerçeveden değerlendirildiğinde parlamentoların anayasalarda açıkça belirtilmesi dahi yasama yetkisini doğal olarak bünyelerinde barındırdığı söylenebilir (Coşkun ve Burak, 2022: 180). 1982 Anayasası özelinde yasama fonksiyonunun genelliği ilkesine doğrudan dayanak oluşturan bir madde bulunmamakla birlikte yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu ifade eden Anayasa'nın 7. maddesi yürürlükte kaldığı ve açıkça bir istisnadan bahsedilmediği sürece yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi anayasal bir temel bulmaya devam edecektir (Şirin, 2018: 331; Ulusoy, 2020: 55).

Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesi üç farklı anlamda değerlendirilmektedir. İlk olarak yasama fonksiyonunun genelliği, yasama organının düzenleme yapabileceği alanların konu açısından herhangi bir sınırlamaya tabi olmamasını ifade etmektedir. Bu ilkeye göre, yasama organı Anayasa'ya² aykırı olmamak koşuluyla her konuda kanun çıkarma yetkisine sahiptir. Yasama organı, kuşkusuz anayasal sınırlar dahilinde devletin hukuk düzenini oluşturan temel aktördür ve anayasal çerçeveye uygun olduğu sürece düzenleme yapamayacağı belirli bir alan bulunmamaktadır. Bu yönüyle yasama organı bir sosyal ilişki alanını kanun yoluyla devletin faaliyet alanına dahil etme ya da devletin faaliyet alanındaki bir ilişkiyi bu alanın dışına

² AYM bir kararında yasama organının genelliği ilkesi uyarınca yalnızca Anayasa'ya değil hukukun genel ilkelerine de aykırı olmamak koşuluyla her konuda düzenleme yapabileceğini ifade etmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 17/01/2013, E.: 2012/19, K.: 2013/17).

çıkarma yetkisine sahiptir (Özbudun, 1986: 156-157; Gözler, 2011: 238). Bazı liberal düşünürler, yasama organının belirli sosyal ve ekonomik alanlara müdahale etmemesi ve bu alanlarda kanun yapmaktan kaçınması gerektiğini savunmaktadır. Ancak bu yaklaşım, ideolojik bir taleptir. Hukuki açıdan bakıldığında, yasama organının her alanda yasama yetkisini kullanma hakkı vardır. Hangi konularda kanun çıkarılacağı veya çıkarılmayacağı ise yasama organının siyasi takdirine bağlı bir konudur (Gözler, 2010: 356).

Yasama fonksiyonunun genelliğinin ikinci anlamı yasama organının bir konuyu istediği kadar detaylı düzenleyebilmesi manasına gelmektedir. Elbette yasama organının bir konuyu genel hatlarıyla belirleyip ayrıntıların düzenlenmesini yürütmeye bırakması daha uygun görülebilir ancak yasama organı için böyle bir yasal zorunluluk yoktur. Yine de yasama organı, bir konunun temel ve genel ilkelerini belirleyip ayrıntıların yürütme organınca düzenlenmesine izin verebilir. Kısacası yasama organı, kanunla ana ilke ve esasları belirledikten sonra yönetim ve uzmanlık gerektiren detayları yürütmeye bırakabilir (Bülbül, 2010: 11-12). Yasama fonksiyonunun genelliği ilkesinin bu anlamı bazı durumlarda yürütme organına geniş bir düzenleme alanı tanıma potansiyeli taşımaktadır. Şöyle ki, yasamanın düzenleme yapma yetkisini dilediği ölçüde kullanması, kanuni düzenlemeler açısından yalnızca genel çerçevenin belirlenmesi ve detayların yürütme organına bırakılması anlamına gelebilir. Ancak böyle bir yaklaşım insan hakları ve anayasal güvenceler gibi hassas alanlarda istenmeyen sonuçlar doğurabilir (Coşkun ve Burak, 2022: 180). Bu bağlamda, Anayasa’da kanun ile düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilen konular bakımından yasama organının yalnızca genel çerçeveyi belirlemekle kalmayıp yürütme organının düzenleme yapabileceği alanın kapsamını ve sınırlarını da açık bir şekilde belirlemesi önem arz etmektedir.

Yasama fonksiyonunun genelliğinin üçüncü anlamı ise bir hukuk sisteminde yürütme organına ait yalnızca yürütme işlemleriyle düzenlenebilecek bir “mahfuz alan”ın bulunmamasıdır (Eren, 2024: 684). Burada belirtilen husus, aslında yasama yetkisiyle değil yürütme yetkisinin bir özelliğiyle ilgilidir. Zira ilke, adından da anlaşıldığı üzere yasama yetkisinin genelliğini ifade etmektedir ve ilkenin bu anlamı, esasen ilk anlamının doğal bir sonucudur. Kanunların konu bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi olmaması yürütmenin yalnızca kendi işlemleriyle düzenleyebileceği ve kanun kapsamı dışına bırakılacak bir alanın bulunmaması sonucunu beraberinde getirir (Taşdoğan, 2022: 116). Ayrıca yasama yetkisinin genelliği ilkesinin bu yönü, yürütme işlemlerinin secundum legem (kanuna dayanma) ilkesine dayandığını göstermektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2023: 300). Yani kanun yoksa idare de yoktur. Yasama yetkisi Anayasa’ya uygun şekilde kullanılmak zorunda olduğundan yasama yetkisinin genelliği ilkesine Anayasa ile

getirilen bazı istisnalar bulunabilir. Bu da demektir ki, Anayasa'nın yasakladığı konularda yasama yetkisi kullanılamaz (Gözler, 2011: 237).

Yargı fonksiyonunun kullanımı niteliğinde olan konular yasama fonksiyonunun genelliği ilkesinin istisnalarındandır. TBMM, mahkemelerin yerine geçip yargısal bir görev üstlenemez; çünkü Anayasa'nın 9. maddesi, yargı yetkisini Türk milleti adına bağımsız mahkemelere vermiştir. Anayasa'nın 138/son maddesine göre de TBMM, mahkeme kararlarını herhangi bir yolla değiştirme yetkisine sahip değildir. Yasama organı, mevcut kanunların uygulanması niteliğindeki işlemleri kanun yoluyla gerçekleştiremez. Örneğin, Meclis memur atama veya ruhsat verme gibi yalnızca kanunların uygulanmasıyla ilgili bireysel işlemleri yapamaz (Atar, 2024: 195). Bu durum, Anayasa'ya göre yürütme yetkisi ve görevinin yürütme organına ait olmasından kaynaklanmaktadır. Yasama organı, Anayasa'ya aykırı nitelikte kanun yapma yetkisine sahip değildir. Örneğin, TBMM belirli bir kişiye yönelik yükümlülük getiren bir kanun çıkaramaz, çünkü bu tür bir düzenleme Anayasa'nın hukuk devleti ve eşitlik ilkeleri ile bağdaşmaz (Aydoğmuş, 2019: 17).

Yasama organının parlamento kararlarıyla düzenlenmesi gereken konularda kanun çıkarması mümkün değildir. Ayrıca Anayasa'nın 149. maddesinde AYM'nin kuruluş ve yargılama usullerinin kanunla, çalışma esasları ve iş bölümünün ise İçtüzük ile düzenleneceğini belirtilmiştir. Bu çerçevede parlamento kararları ile AYM İçtüzüğü'nü de yasama yetkisinin genelliği ilkesine birer istisna olarak görmek mümkündür (Taşdoğan, 2022: 125; Baş, 2016: 18).

4.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Genelliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın benimsediği “kanuni idare ilkesi” gereği yürütme organının düzenleme yetkisinin türevsel bir nitelik taşıdığı ve kanundan kaynaklandığı kabul edilmekteydi. Bu ilkeye göre yürütme organının herhangi bir konuda düzenleme yapabilmesi, o konunun daha önce yasama organı tarafından bir kanunla düzenlenmiş olmasını gerektirmekteydi. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'na tanınan CBK çıkarma yetkisi, yürütme organının ilk kez asli düzenleme yetkisine sahip olmasını sağladı. Bu yeni yetki, yasama yetkisinin genelliği ilkesini tartışmalı hale getirdi. Özellikle Anayasa'nın bazı konuları yalnızca Cumhurbaşkanı'nın düzenleyebileceğini öngörmesi, bu alanların yasama organının yetki alanı dışında kalıp kalmadığı sorusunu gündeme taşımaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi, yürütmeye ayrılmış özel bir düzenleme alanının olmaması gerektiğini öngördüğünden Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi gereken mahfuz bir alan tanıyıp tanımadığı önemli bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır (Yeniay ve Yeniay, 2019: 108-111). Belirtmek gerekir ki

Anayasa hükümlerinin yorumlanmasına yönelik olan bu tartışma, aynı zamanda ilgili alanda bir kanun çıkarıldığında bunun yetki veya fonksiyon gaspı sayılıp sayılmayacağı sorusunu da içinde barındırmaktadır (Şirin, 2018: 328).

Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin genelliğine bir istisna olup olmadığını değerlendirebilmek için ilgili anayasal düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere Anayasa'nın 104/17 maddesi, Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin genel konularda CBK çıkarma yetkisi tanırken; 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirli konularda CBK ile düzenleme yapma yetkisini özel olarak sağlamaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 123/3 maddesi, kamu tüzel kişiliklerinin kanun veya CBK ile kurulabileceğini öngörmektedir (Özgen, 2022: 204).

Anayasa'nın 104/17 maddesi, yürütme yetkisine ilişkin konularda hem kanun hem de kararname çıkarılabileceğini öngörmekte ve bu alanlarda kanuna kararnameden üstün bir statü tanımaktadır. Bu nedenle anılan madde yasama yetkisinin genelliğine bir istisna getirmez. CBK ile düzenlenebilen konular, yasama yetkisinin dışında kalan bir mahfuz alan oluşturmaz; aksine, bu konularda da yasama organı tarafından kanun çıkarılabilir (Yılmaz, 2020: 238; Taşdöğen, 2022: 120). Anayasa'nın CBK ile düzenlenebileceğini öngördüğü 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirtilen dört özel konunun kanunla düzenlenmesine kapalı olup olmadığı tartışmaya açıktır.

Öğretide yukarıda ifade edilen dört özel konuda CBK ile düzenleme yapma yetkisinin münhasır olmadığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden bazılarına göre Anayasa değişiklikleriyle yasama yetkisini yürütmeye bırakacak şekilde kanun koyucuya kapatılmış bir alan oluşturulmamıştır. Aksine Anayasa'nın 104/17 maddesi, aynı konuda kanun çıkarılması durumunda CBK'nin geçersiz hale geleceğini öngörmektedir. Anayasa'nın 7. ve 87. maddelerinde yasama yetkisine dair herhangi bir sınırlama bulunmadığı için, CBK'nin kanun karşısında bir engel oluşturmadığı kabul edilir. Anayasa değişikliklerinin ve mevcut normların birlikte yorumlanması, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gereken konularda CBK çıkarılamayacağını, ancak CBK ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla da düzenlenebileceğini ortaya koyar (Ardıçoğlu, 2017: 37-38; Fendoğlu, 2019: 306). CBK'nin mahfuz alan oluşturabilmesi için yasama ve yürütme yetkilerinin konu bazında ayrılması gerektiğini savunan bir başka görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe göre “düzenler” ifadesi tek başına yasama yetkisinin genelliğini zayıflatmaya yeterli görülmemektedir (Tekinsoy, 2019: 411). Yine aynı doğrultudaki diğer görüşlere göre bahse konu dört maddede ancak ya da sadece “CBK ile düzenlenir” veya “kanunla düzenlenemez” şeklinde bir ifade yer almadığı için mahfuz

düzenleme alanı olarak değerlendirilmesi olanaklı değildir (Can, 2020: 153). Anayasa'nın 7. maddesine TBMM'nin kanun yapma yetkisini sınırlayan bir ifade eklenmediği sürece mevzu bahis dört konu yönünden de yasama organının genel düzenleme yetkisi devam etmekte olup bu konular açısından CBK ile düzenleme yapma yetkisi münhasır nitelikte değildir (Ulusoy, 2020: 55-56).

Konuyu demokratik devlet ilkesi yönünden ele alan bir görüş de bulunmaktadır. Bu bakış açısına göre ulusun tamamını temsil eden yasama organının belirli konulara ilişkin kural koyma yetkisinin daha sınırlı bir temsil ve meşruiyet temeline dayanan yürütme organına devredilmesi gerekçesiyle bu alanlarda düzenleme yapamayacağı veya karar alamayacağı yönündeki bir yaklaşım, demokratik devlet ilkesinin temel gerekleriyle bağdaşmamaktadır. Anayasa'da münhasır CBK alanı olarak açıkça ifade edilmediği de göz önüne alındığında 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde belirtilen dört özel konunun, *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”* kuralının istisnası olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Şirin, 2018: 333-335).

Bir diğer görüşe göre ise bu dört hüküm, CBK'ler yönünden mahfuz bir düzenleme alanı tanımakta ve bu konularda TBMM'nin kanun yapma yetkisini ortadan kaldırmaktadır. Bu yöndeki görüşlere göre Anayasa değişikliği öncesinde zaten kanunla düzenlenen bu alanların CBK ile düzenleneceğinin öngörülmesi, Anayasa koyucunun bu konuların CBK ile düzenlenmesini istediğini göstermekte olup aksi durumda kanunla düzenlenmelerine de imkan tanıyacak bir ifadeye yer vermesi gerektiği ifade edilmiştir (Özyar, 2020: 174). Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliğinin hem kanun hem de CBK ile kurulabileceğinin özellikle belirtilmesinin de bu görüşü desteklemekte olduğu, eğer Anayasa koyucu CBK ile düzenlenmesi gereken konuların kanunla da düzenlenebileceğini istemiş olsaydı, benzer bir ifadeyi ilgili dört maddeye de eklemesinin bekleneyeceği ileri sürülmüştür (Yeniay ve Yeniay, 2019: 113).

Anayasa'nın CBK'ye özel yetki tanıyan bu dört maddesinin mahfuz bir düzenleme alanı teşkil ettiğini öne süren bir diğer görüş ise konuyu genel hüküm-özel hüküm ilişkisi çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu görüşün savunucuları tarafından Anayasa'daki bazı münhasır kanun alanlarının CBK alanına dönüştürülmesiyle bu özel alanlarda genel hükümlerin uygulanamayacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca Anayasa'nın geçici 21/B maddesinde, CBK ile düzenlenmesi öngörülen konulara dair değişikliklerin Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasından itibaren altı ay içinde CBK ile düzenlenmesi gerektiği ifadesi, bu alanların münhasıran CBK ile düzenlenmesi gerektiğine işaret etmektedir (Ülgen, 2018: 19-20; Atar, 2019: 257; Eren, 2019: 43). Yine Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinin

CBK’ler açısından mahfuz bir alan oluşturduğuna ilişkin bir değerlendirmeye göre, bu maddelerde kullanılan “düzenler” ve “düzenlenir” ifadeleri zorunluluk anlamı taşımaktadır. Bu durum, ilgili alanların kanunla düzenlenmesini engellemeyi amaçlamaktadır. Yüklem fiillerinin “düzenleyebilir” şeklinde bir izin veya yetki anlamına gelmediği, aksine bu alanların kanunla düzenlenmesine kapalı olduğu açıkça görülmektedir (Keskinsoy, Kaya ve Meri, 2020: 1403; Eren, 2019: 42). Anayasa’nın lafzi, sistematik, amaçsal ve tarihsel açıdan yorumlanması ilgili dört maddenin kapsamına giren konuların yalnızca CBK ile düzenlenebileceğini ve bu konularda mahfuz bir CBK alanı oluşturulduğunu ortaya koymaktadır (Yayla, 2019: 1622).

Kanaatimizce yukarıda belirtilen dört maddenin CBK’ler için mahfuz bir düzenleme alanı oluşturduğu görüşü, “yetkilerin dar yorumlanması” ilkesine dayandığından isabetlidir. Ayrıca AYM bir kararında Anayasa’da geçen “kanun ile düzenlenir” ifadesinin yer aldığı tüm konuları münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlar olarak değerlendirmiştir. Başka bir ifadeyle Anayasa’da “kanun ile düzenlenir” ifadesinin geçtiği durumlarda, CBK ile düzenleme yapılamayacağını belirtmiştir (AYM, T.: 13/09/2023, E.: 2020/46, K.: 2023/149). Bu yaklaşımın yalnızca CBK’ler ile düzenlenmesi öngörülen 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddeleri bakımından da geçerli olması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü “kanun ile düzenlenir” ifadesinin münhasır bir kanun alanı oluşturması, aynı mantıkla “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” ifadesinin de mahfuz bir CBK alanı oluşturduğunun kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır.

Vurgulamak gerekir ki belirtilen dört konunun yürütme organının münhasır düzenleme alanı sayılması durumunda bile yasama yetkisinin genelliği geçerliliğini korumaktadır. Çünkü yürütme organının özel düzenleme yetkisine sahip olduğu düşünülen bu konular, yasama yetkisinin genelliğine bir istisna teşkil etse de bu yetkinin genel niteliğini ortadan kaldırmayacaktır. Yasama yetkisinin genel olmadığını söyleyebilmemiz için Anayasa’da yasama organının hangi konularda kanun çıkarabileceğinin açıkça belirlenmiş olması ve bunun dışındaki tüm düzenleme yetkisinin yürütmeye bırakılmış olması gerekmektedir (Yeniay ve Yeniay, 2019: 117).

4.2. Yasama Fonksiyonunun Asliliği

4.2.1. Yasama Fonksiyonunun Asliliği İlkesinin Anlamı

Asli düzenleme yetkisi, bir organın bir konuyu başka organın iznine veya yetkilendirmesine tabi olmadan daha önce düzenlenmiş olsun ya da olmasın ilk elden ve doğrudan düzenleme gücünü ifade eder. Bu tür düzenlemelerde, işlemlerin

mutlaka Anayasa'ya dayanması gerekmez (Küçük ve Doğan, 2019: 6). Bu açıdan Anayasa, yasama yetkisinin kaynağı olmayıp bu yetkiyi kullanacak organları ve bu yetkinin sınırlarını düzenlemektedir (Eren, 2024: 685).

Klasik parlamenter sistemde, anayasal düzenlemeler çerçevesinde asli düzenleme yetkisi genellikle yasama organına tanınmıştır. Yasama organının bir konuda kanun çıkarabilmesi için daha önceden başka bir kanunla düzenleme başlangıcının yapılmış olması veya başka bir organ tarafından yetkilendirilmesine ihtiyaç yoktur. Zira bir yetkinin kullanımının başka bir organın iznine veya yetkilendirilmesine bağlı olması onun asli niteliğini ortadan kaldıracaktır. Bu bağlamda yasama yetkisi, asli bir yetki niteliğindedir ve yasama organı kanun yaparken Anayasa'ya dayanmak zorunda değildir. Ancak yasama işlemlerinin asli düzenleme yetkisi kapsamında olması durumunda bile Anayasa'ya aykırı olmamaları gereklidir. Başka bir ifadeyle, kanunlar anayasa karşısında “secundum legem” değil, yalnızca “intra legem (kural-içi)”dir (Özbudun, 1986: 157; Gözler, 2011: 239; Anayurt, 2024: 691). TBMM, herhangi bir konuyu kanun yoluyla düzenlerken asli düzenleme yetkisini kullanır. Zira TBMM, kanun yaparken Anayasa dışında kendisini bağlayan başka bir kriter ya da hukuk normuna tabi değildir.

Yasama fonksiyonunun asliliği ilkesinin bir diğer sonucu, yasama organının düzenleyici işlem yapma konusunda herhangi bir hukuki zorunluluğa sahip olmamasıdır. Yürütme organı için kanunların uygulanması hukuki bir zorunluluk arz etmekte iken yasama organının, Anayasa'da belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından hukuki değil siyasi bir sorumluluğu bulunmaktadır (Kopuz, 2021: 114). Bunun yanı sıra öğretide bir görüşe göre Anayasa tarafından belirli bir süre içinde çıkarılması zorunlu tutulan kanunlar ile temel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesini sağlayacak kanunların çıkarılmaması durumunda, zarar gören bireylerin yasama organına karşı genel mahkemelerde tazminat davası açabilmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Atar, 2024: 197). AYM'nin bir kararına göre yasama yetkisinin asliliği, yasama yetkisinin bağlı yetki olmaması anlamını da taşımaktadır. Bağlı yetki, belirli koşullar sağlandığında önceden belirlenmiş bir çözümün uygulanmasını ve belli bir işlemin yapılmasını zorunlu kılar. Dolayısıyla AYM yasama yetkisinin asliliği ilkesini, yasama organının bu yetkiyi kullanırken belirli bir takdir alanına sahip olması olarak değerlendirmektedir (AYM, T.: 01/03/2012, E.: 2011/59, K.: 2012/34).

4.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Asliliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Yürütme yetkisi ele alınırken genellikle bu yetkinin kanuna bağlı olduğu, kanuni bir dayanak olmaksızın yürütme işlemlerinin yapılamayacağı vurgulanır. Bu

nedenle, yürütme yetkisinin asliliği kavramından bahsedilmez. Genel kural olarak yürütme organının herhangi bir kanuni temele dayanmaksızın hukuki işlemler yapma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi, mutlaka kanuna dayanmak zorundadır ve kanun olmaksızın yürütme yetkisinin varlığından söz edilemez. Düzenleyici ya da bireysel idari işlem yapma yetkisi fark etmeksizin bu yetkiler ve bunlara bağlı olarak gerçekleştirilen işlemler kanunların hiyerarşik olarak altında yer aldığı için yürütme organının herhangi bir kanun hükmüne dayanmaksızın işlem yapması mümkün değildir. Bu nedenle, yürütmenin düzenleme yetkisi ve bu yetkiyle yapılan işlemler, *secundum legem* türev bir yetki olarak değerlendirilir. Anayasa'ya göre, yürütme organının kendine ait bir inisiyatif gücü yoktur ve kanunla düzenlenmeyen alanlarda genel bir düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının düzenleme yetkisi, yalnızca kanunların uygulanmasından ibarettir (Küçük ve Doğan, 2019: 7-8).

Günümüzde yürütme organı da düzenleyici işlemler yoluyla kural koyma yetkisine sahiptir. O halde yasama ve yürütme organlarını yalnızca kural koyma ölçütüne göre ayırt etmek mümkün değildir. Ancak her iki organ arasındaki farkı, kural koyma işlevinin niteliği açısından değerlendirmek mümkündür. Bu çerçevede bir işlem, asli bir işlem olarak ve doğrudan gerçekleştirilmişse bu genellikle yasama organının düzenleme yetkisi içerisinde değerlendirilir. Eğer yapılan işlem asli düzenleme yetkisi kapsamında bulunmuyor ve ilkel işlem niteliği taşımıyorsa, bu durumda işlem türev nitelikte kabul edilir ve yürütme organının düzenleyici işlemi olarak nitelendirilir. Bu durum, aslında yürütme yetkisinin icra edilmesi veya yürütme görevinin yerine getirilmesi anlamına gelir (Anayurt, 2024: 691).

AYM yürütme organının türevsel niteliğini “yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organı tarafından yetkilendirilmesi gerektiği” şeklinde tanımlamıştır (AYM, T.: 02/05/2018, E.: 2017/143, K.: 2018/40). Genel olarak idarenin düzenleyici işlemleri türevsel nitelik taşır; bu da idarenin, düzenleme yetkisini kullanabilmek için esas olarak yasamadan yetki almış olmasını gerektirir. Bununla birlikte Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’na CBK yoluyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilerek yürütme organının türevselliği ilkesine önemli bir istisna getirilmiştir (Aydoğmuş, 2019: 21-22).

Değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı’na CBK’ler aracılığıyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, bazı alanlarda TBMM’nin iradesine veya herhangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duymaksızın doğrudan Anayasa’dan kaynaklanan bir yetkiye dayanarak hukuki düzenlemeler yapabilmektedir. Anayasa’nın yürütme yetkisini bir “yetki” olarak tanımasının

önemi, yürütme organının doğrudan Anayasa'dan aldığı ve uygulanması için önceden bir kanun çıkarılmasını gerektirmeyen CBK'ler bağlamında açıkça görülmektedir. Zira yürütme organı CBK'ler aracılığıyla ilk elden ve asli düzenleme yapma yetkisini kullanarak düzenlemeler gerçekleştirebilmektedir (Küçük ve Doğan, 2019: 11). Bu nedenle CBK'ler çerçevesinde yürütme yetkisinin türev veya bağımlı bir yetki olarak nitelendirilmesi mümkün görünmemektedir.

Gerçekten CBK'lerin asli niteliği noktasında bir tereddüt bulunmamaktadır. Zira CBK çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanı'na Anayasa tarafından doğrudan verilmiştir ve bu yetkinin kullanımı için bir kanuna dayanma ya da meclisten yetkilendirilme gerekliliği bulunmamaktadır. Kanunla düzenlenmiş bir alanda CBK çıkarılamaması da bu düzenlemelerin asli nitelikte olduğunu gösteren önemli bir unsurdur (Çattık, 2023: 303). Bu durum, CBK'lerin bir kanuna dayandırılmayacağını ve istenirse dahi kanun temelinde çıkarılamayacağını açıkça ortaya koymaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, CBK'lerin asli nitelikte olması onları kanunlarla eşdeğer hale getirmez. Zira CBK'ler her konuda çıkarılamadığı gibi kanunları değiştirme veya yürürlükten kaldırma yetkisine de sahip değildir. CBK'lerin asli niteliği düzenleyici işlem olma vasfını değiştirmez (Coşkun ve Burak, 2022: 17; Doğan, 2020: 974).

Yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesiyle yasama organının asli düzenleme yetkisini ortadan kaldırıp kaldırmadığı sorunu gündeme gelebilmektedir. Öğretide aksi yönde bir görüş³ olsa dahi katılmakta olduğumuz görüşe göre anayasal düzenlemelere bakıldığında yürütme organına verilen asli düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin asli niteliği üzerinde bir etkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Anayasa değişikliğiyle birlikte yasama organı ve yürütme organı artık asli düzenleme yetkisini birlikte kullanacaktır (Yeniay ve Yeniay, 2019: 111; Fendoğlu, 2019: 289; Taşdoğan, 2022: 111-112). AYM de Cumhurbaşkanı'na CBK'ler aracılığıyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilmesini yürütmenin türevselliği ilkesine istisna teşkil eden bir durum olarak değerlendirmektedir (AYM, T.: 23/01/2024, E.: 2023/63, K.: 2024/15). Bu bağlamda yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesi, yasama organının asli niteliğini yok etmese de yasama yetkisinin mutlak ve tek elden kullanılmasına dair geleneksel anlayışı değiştirmiştir. Söz konusu düzenlemeyle yasama organının yetkilerinin sınırlandığı ve işlevselliğinin bir dereceye kadar yürütme lehine daraldığını söylemek mümkündür.

³ Aksi yöndeki görüşe göre yürütme organına asli düzenleme yetki verilmesiyle yasama organının asli düzenleme yetkisi ortadan kalkmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz: Kanadoğlu ve Duygun, 2020: 359).

4.3. Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği

4.3.1. Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği İlkesinin Anlamı

Yasama organının anayasa tarafından doğrudan kendisine tanınan ve başka bir organla paylaşılmayan yasama yetkilerini, tamamen uhdesinden çıkaracak şekilde devredememesine yasama yetkisinin devredilmezliği denir. Anayasa'nın 7. maddesine göre “*Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez*” şeklinde ifade edilmektedir. Yasama fonksiyonunun devredilemezliği ilkesinin temel dayanağını oluşturan bu hüküm, kuvvetler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Bununla birlikte, Anayasa’da yasama yetkisinin devrini engelleyen bir hüküm olmasaydı dahi yasama yetkisi devredilemezdi. Çünkü kamu hukukunda herhangi bir devlet organının, Anayasa ve yasalar tarafından kendisine verilen yetkileri, bu metinlerde açıkça bir izin bulunmadığı sürece başka bir devlet organına devretmesi olanaklı değildir (Atar, 2019: 174; Anayurt, 2024: 694; Eren, 2019: 46).

Yasama fonksiyonunun devredilemezliği ilkesi, TBMM’nin kanun adıyla veya bu adı taşımadan kanun düzeyinde ya da kanun gücüne sahip işlemler yapma yetkisini başka bir makama devredememesini ifade eder (Özbudun, 1986: 159). Bu bağlamda Anayasa’nın 7. maddesindeki “yasama yetkisi devredilemez” ifadesi, yalnızca kanun yapma yetkisini değil Anayasa’nın 87. maddesinde düzenlenen ve yasama yetkisi kapsamına giren diğer yetkilerin de TBMM dışında bir makama devredilemeyeceği anlamına gelir. Bu yetkilerden bazıları; bütçe ve kesin hesap kanunu hazırlamak, para basılmasına karar vermek, savaş ilan etmek, uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM’nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla genel ve özel af kararı almaktır (Doğan, 2020: 975; Gözler, 2011: 240). Ancak devretme yasağı, yargı içtihatlarında yalnızca kanunlarla bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Yani uygulamada yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi kapsamında TBMM’nin yürütme ve yargı organlarına kanun adıyla ya da kanun düzeyinde işlem yapma yetkisi devretmesi yasaklanmakta ve denetim de esasen bu alanla sınırlı kalmaktadır (Taşdöğen, 2022: 170). Nitekim AYM’nin bir kararında; “*yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa’nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir*” ifadelerine yer verilmiştir (AYM, T.: 14/12/2016, E.: 2016/139, K.: 2016/188).

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama organının kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu başka bir organa devretmesini yasaklamaktadır. Ancak bu ilke, yürütme organına düzenleme yapma yetkisinin hiçbir şekilde verilemeyeceği anlamına gelmez. Kanunla temel esaslar ve sınırlar belirlendikten sonra yürütme organına düzenleme yetkisi tanınması, bu ilkenin ihlali olarak değerlendirilmez. Fakat temel esaslar ve sınırlar belirtilmeden yürütme organına yetki verilmesi, bu ilkenin ihlali anlamına⁴ gelecektir (Eren, 2024: 686). Belirtmek gerekir ki eğer yürütme organı, doğrudan anayasadan kaynaklanan ve yasama işleviyle eşdeğer güç ve statüde bir kural koyma ya da karar alma yetkisiyle donatılmışsa, bu halde anayasanın bazı yasama yetkilerini yürütmeye tahsis ettiği söylenebilir. Bu durum teknik olarak bir yetki devri değil, anayasal bir tercih ile yasama yetkisinin bir kısmının yürütmeye tahsisi ya da yürütme ile paylaşılması anlamına gelir. Ancak yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama organının kanun yapma veya kanunla eş değer işlem tesis etme yetkisini anayasal bir izin olmadıkça herhangi bir şekilde yürütmeye devredemeyeceğini ifade eder (Anayurt, 2024: 694).

Öğretide bazı yazarlarca 2017 Anayasa değişikliklerinden önce hukuk sistemimizde yer alan KHK'lerde yasama organı kanun yapma yetkisini çıkardığı bir kanun aracılığıyla yürütme organına devretmekte olduğundan KHK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin anayasal bir istisnası olduğu ileri sürülmüş; ancak olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'leri yasama organının bir yetki kanunu çıkarması gerekmeksizin doğrudan anayasal bir yetkiye dayanarak yürütme organı tarafından çıkarılabildiğinden yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna teşkil etmediği ifade edilmiştir (Gözler, 2011: 240; Atar, 2024: 198; Özbudun, 1986: 160). AYM tarafından verilen bir kararda ise TMMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarılmasına yetki verilmesinin, Anayasa'da öngörülen koşul ve sınırlar çerçevesinde kaldığı sürece yasama yetkisinin devri anlamına gelmediği ifade edilmiştir. Ancak kararda bu yetkinin verilmesi sırasında amaç, konu, ilke ve kapsam gibi sınırların açık ve kesin bir biçimde belirlenmesi gerektiği, aksi takdirde bu ilkelere uyulmadan verilen yetkinin Anayasa'nın 7. maddesine

⁴ Bu konuya ilişkin AYM'nin bir kararında “Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikte Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin uyması gereken kuralların yanı sıra “...ve diğer hususlar...” ibaresine yer verilmek suretiyle anılan personelle ilgili belirsiz bir alanda yönetmelik çıkarılması mümkün hâle getirilmiştir. Başka bir ifadeyle kanun ile idari düzenleyici işlemler arasındaki fark fiili olarak ortadan kaldırılmıştır. Bu itibarla kural kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla belirlenmesi yönündeki ilkeyle bağdaşmadığı gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.” şeklinde belirtilmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 23/07/2024, E.: 2023/25, K.: 2024/139).

aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir (AYM, T.: 10/01/2013, E.: 2011/146, K.: 2013/11).

Katılmakta olduğumuz görüşe göre ise KHK'ler yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine anayasa ile getirilen bir istisna olarak değerlendirilemez. Zira yetkinin devredilmesi ile yetkinin verilmesi hukuki sonuçları itibariyle birbirinden farklıdır. Yetkinin devredilmesi durumunda, yetki devredilen organa geçer ve devreden bu yetkiyi kullanması mümkün olmaz. Ancak KHK çıkarma yetkisi verilmesi halinde, yetkiyi veren yasama organı bu yetkiyi geri alabilir ve kendisi düzenleme yapabilir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2023: 309; Bakırcı, 2018: 177-178).

4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Çalışmamızın önceki bölümlerinde 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'na CBK'ler yoluyla asli düzenleme yapma yetkisi tanındığını belirtmiştik. Bu yetkinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi açısından değerlendirilmesi konusunda öğretilerde farklı görüşler mevcuttur.

Bir görüşe göre, 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Türk hukuk sistemine dahil edilen CBK'ler yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Çünkü Cumhurbaşkanı'na bu tür bir norm oluşturma yetkisinin tanınması, yasama yetkisine ortak edilmesi anlamına gelmekte; Cumhurbaşkanı'na kanun gücünde işlem yapma yetkisi verilerek adeta yasama yetkisini kullanabilen bir konuma getirildiği ileri sürülmektedir (Köker, 2017: <https://leventkoker.blogspot.com/>, E.T.: 04/01/2025). Kanaatimizce bu görüş isabetli değildir. Zira yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yalnızca yasama organının bu yetkiyi başka bir organa devretmesini engeller. Ancak kurucu iktidar bu ilkeyle sınırlı değildir. Kurucu iktidarın, anayasa yoluyla yasama yetkisini başka bir organa devretmesi ya da bu yetkinin kullanımını düzenlemesi konusunda herhangi bir hukuki engel söz konusu değildir (Taşdöğen, 2022: 171). Bu bağlamda CBK'lerde olduğu gibi Anayasa hükümleri yürütme organına belirli konularda doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanıyorsa ve bu yetkinin kullanımı yasama organının herhangi bir yetkilendirmesine bağlı değilse, bu durum yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırılık teşkil etmeyecektir.

Öğretilerde CBK'lerin doğrudan Anayasa'dan alınan yetkiyle çıkarılmaları nedeniyle yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna teşkil ettiği yönünde görüşler bulunmaktadır (Eren, 2019: 1; Fendoğlu, 2019: 284; Çattık, 2023: 323-324). Aksi yöndeki bir diğer görüşe göre ise CBK'lerin TBMM'nin yetki devrine gerek olmaksızın doğrudan Anayasaya dayanılarak çıkarılmaları yasama yetkisinin

devredilmezliği ilkesine istisna oluşturmayacağını göstermektedir (Atar, 2019: 257-258). Aynı doğrultudaki bir başka görüşe göre, CBK'ler ile kanunlar arasında çelişen hükümler bulunması durumunda kanunların geçerli olacağı ve TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkarması halinde CBK'lerin yürürlükten kalkacağı yönündeki düzenlemeler, CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine bir istisna oluşturmadığını net bir şekilde ortaya koymaktadır (Aydoğmuş, 2019: 24).

Yukarıda yer verdiğimiz görüşler çerçevesinde bizce CBK'ler açısından yasama yetkisinin devri mümkün görünmemektedir. Zira daha önce de ifade edildiği üzere yasama yetkisinin devredilmesinden bahsedilebilmesi için yasama organına Anayasa ile tanınan yetkilerin anayasal bir dayanak olmaksızın yine yasama organı tarafından başka bir organ veya makama devredilmiş olması gerekir (Erdoğan, 2014: 271). Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi tanıyan düzenlemelerin kaynağı ise doğrudan Anayasa olduğundan burada bir yetki devri söz konusu olamayacaktır (Özgen, 2022: 226). Dolayısıyla CBK'ler açısından Anayasal yetki devrinden ya da Anayasa ile yetkilendirmeden bahsedilebilecektir (Eren, 2019: 50). Ayrıca yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle devri yasaklanan husus kanun ya da kanuna eş değer güçte işlem yapma yetkisidir (Tunç, 2019: 145). CBK'ler ise normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almakta olup kanunlar ile eşdeğer hukuki statüye sahip olmamaları da yasama yetkisinin devrinin gündeme gelemeyeceğini göstermektedir (Ustabulut, 2023: 65). Her ne kadar olağanüstü hallerde ve bu hallerin gerektirdiği konularda çıkarılan CBK'ler normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede bulunmakta olsalar dahi burada da yasama organının yetkilerini kendi iradesi ile devretmesi değil doğrudan Anayasa tarafından verilmiş bir yetki söz konusu olduğundan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna olarak değerlendirilemeyecektir (Atar, 2019: 258; Aydoğmuş, 2019: 24).

Mahfuz alan CBK'leri olarak da ifade edebileceğimiz Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerine giren konularda yasama organının kanun çıkararak düzenleme yapamayacak olması da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine bir istisna oluşturmayacaktır. Çünkü bu alanlarda yine yasama organı tarafından değil bizzat Anayasa ile yetkilendirme söz konusudur (Kopuz, 2021: 131). Bu bağlamda münhasıran CBK'ler ile düzenlenecek konularda yasama organının düzenleme yapamaması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine değil ilgili kısımda açıklandığı üzere yasama yetkisinin genelliği ilkesine bir istisna teşkil etmektedir.

Kanaatimizce CBK'lerin asli nitelikte olmaları da başlı başına yasama yetkisinin devrinin olanaklı olmadığını göstermektedir. Zira yeni hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi güçlü bir şekilde benimsenerek yasama ve yürütme

organları birbirlerinden bağımsız hale gelmiş, bu doğrultuda yürütme organına da yasama organında olduğu gibi belirli alanlarda CBK'ler aracılığıyla asli düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Kanunla Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisinin tanınması yapılan düzenlemenin temel mantığıyla bağdaşmayacak ve CBK'leri türevsel bir yetkiye dönüştürerek Anayasa ile çelişen bir duruma yol açacaktır (İba ve Söyler, 2019: 206; Özyar, 2020: 180). Nitekim AYM'de vermiş olduğu bir kararında⁵ Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış bir konuda CBK'ye yetki veren yasa hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğuna hükmetmiştir (AYM, T.: 23/01/2020, E.: 2019/31, K.: 2020/5). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi yasayla türetilmeyecek niteliktedir. Bir konu Anayasa ile CBK alanına açılmamış ise mutlaka ilk elden kanunla düzenlenmelidir. Yasama organı kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda yürütme organına kural koyma yetkisi tanımak istiyorsa yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine uygun şekilde konunun genel esaslarını ve temel ilkelerini belirleyerek ayrıntılarını yürütmenin türev nitelikteki düzenleyici idari işlemlerine bırakmalıdır (Şahin, 2021: 155).

5. SONUÇ

Yasama fonksiyonu, modern anayasal düzenlerin en temel unsurlarından biri olarak devletin hukuk düzenini şekillendirme ve toplumsal yaşamı yönlendirme görevini yerine getirmektedir. Bu fonksiyonun genellik, aslilik ve devredilemezlik gibi temel ilkelerle tanımlanması, yasama yetkisinin anayasal düzen içerisindeki yerini belirlemekte ve diğer devlet organlarından ayrışmasını sağlamaktadır. Ancak yasama yetkisinin sınırları ve bu yetkinin uygulanışı, özellikle yürütme organına tanınan düzenleme yetkileri bağlamında zaman zaman tartışmalara yol açmıştır.

Türkiye'de 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ve CBK'ler aracılığıyla yürütme organına asli düzenleme yetkisi tanınması, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yeniden tanımlamıştır. Bu değişiklik, yasama fonksiyonunun aslilik, genellik ve devredilemezlik ilkeleri bağlamında yeni yorumlara ve analizlere ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.

Çalışmanın bulguları, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin genel anlamda yürütmeye ayrılmış bir mahfuz alan tanımadığını, ancak anayasanın belirli özel

⁵ “Öte yandan Kanun’un 35. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde “İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır” denilmektedir. Anayasa’nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa’ya uygun hâle getirmemektedir” (Ayrıntılı bilgi için bkz: AYM, T.: 23/01/2020, E.: 2019/31, K.: 2020/5).

hükümler kapsamında CBK'ler yoluyla yürütmeye özgü düzenleme yetkisi sağladığını ortaya koymuştur. Bu bağlamda, CBK'lerin yasama yetkisinin sınırlarını zayıflatmak yerine anayasal düzen içinde yeni bir yetki paylaşım mekanizması oluşturduğu söylenebilir. Ancak bu düzenlemenin yasama yetkisinin işlevselliği üzerinde belirli sınırlamalar getirdiği de bir gerçektir.

CBK'ler yasama yetkisinin asliliği ilkesi bağlamında değerlendirildiğinde, yasama yetkisinin temel kaynağının yasama organı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. TBMM tarafından aynı konuda bir kanun çıkarılması halinde CBK'lerin hükümsüz kalması, yasama yetkisinin üstünlüğünü koruduğunu göstermektedir. Ancak CBK'lerin hangi alanlarda düzenleme yapabileceğine dair Anayasa'nın açık bir çerçeve çizmemesi, uygulamada ve doktrinde farklı yorumlara yol açmaktadır. Bu çerçevede, AYM'nin CBK'lere ilişkin denetim yetkisi, aslilik ilkesinin korunması açısından belirleyici bir unsur olacaktır. CBK'lerin kapsamı ve sınırları netleşmedikçe yasama yetkisinin asliliği bağlamında belirsizliklerin devam etmesi muhtemeldir.

CBK'lerin yasama fonksiyonunun devredilmezliği ilkesi bağlamında incelenmesi neticesinde, CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna varılmıştır. Zira yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yalnızca kanun yapma veya kanuna eşdeğer güçte işlem tesis etme yetkisinin devredilmemesi anlamına gelmekte olup, CBK'ler normlar hiyerarşisinde kanunlardan alt seviyede yer almakta ve asli işlem niteliğinde oldukları için yasama organı tarafından yetkilendirme gerektirmemektedir. Dolayısıyla CBK'lerin yasama yetkisinin yerine geçen bir düzenleme aracı olmadığı ve yürütme yetkisinin kullanımı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

CBK'lerin anayasal sistemdeki konumu yalnızca normatif bir çerçevede değil, aynı zamanda anayasa değişikliğinin temelini oluşturan sert kuvvetler ayrılığı anlayışı doğrultusunda değerlendirilmelidir. 2017 Anayasa değişiklikleriyle yürütme yetkisinin tek elde toplanması ve Cumhurbaşkanı'na belirli alanlarda düzenleme yapma yetkisi tanınması, yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımını yeniden şekillendirmiştir. Bu kapsamda, CBK'lerin yasama fonksiyonuna etkisi incelenirken yürütmenin anayasal sistemdeki yeni konumu göz önünde bulundurulmalıdır. CBK'lere ilişkin anayasal düzenlemelerin yeterince açık olmaması sebebiyle ortaya çıkan belirsizliklerin giderilmesinde AYM'nin denetimi belirleyici olacaktır. Bununla birlikte gelecekteki hukuki düzenlemelerin ve yargı içtihatlarının CBK'lerin yasama fonksiyonuna etkisini netleştireceği ve yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımının çerçevesini de belirleyeceği değerlendirilmektedir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

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

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

KAYNAKÇA

A) Araştırma ve İnceleme Eserleri

Anayurt, Ö. (2024). Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar) (7. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

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

Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 241-259.

Atar, Y. (2024). Türk Anayasa Hukuku (17. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aydoğmuş, T. (2019). Cumhurbaşkanı'nın Düzenleyici İşlemleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Bakırcı, F. (2018). Yasama Sürecinin Hızlandırılması-Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine. N. Yüzbaşıoğlu ve B. Alkış (Ed.). Kamu Hukukçuları Platformu VI. Toplantısı: Kamu Hukukunun Dönüşümü 29-30 Nisan 2017, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi (ss. 127-196) (1. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Baş, S. (2016). Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Benli, M. D. (2021). Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunmasındaki İşlevi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Bülbül, M. (2010). Parlamento Hukukunda Çift Meclis Sistemi ve Uygulaması. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(1), 133-192.
- Coşkun, M. İ. & Burak, M. A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Kanuni İdare İlkesi ve Amerika Başkanlık Kararnameleri ile Karşılaştırmalı İncelenmesi (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çattık, M. (2023). Karşılaştırmalı Hukukta Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Çekiç, O. (2009). Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri. *Yasama Dergisi*, 12, 107-135.
- Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 965-1003.
- Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 1-72.
- Eren, A. (2024). *Anayasa Hukuku Dersleri* (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Fendoğlu, H. T. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır. *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 277-310.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı* (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2011). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (11. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Güller, A. (2021). 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 943-966.
- İba, Ş. & Söyler, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 195-223.
- Kanadoğlu, O. K. & Duygun, A. M. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Karaman, M. & Balkan, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi. *International Journal of Academic Value Studies*, 14(9), 239-246.

- Keser, H. (2022). Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(2), 272-279.
- Keskinsoy, Ö. & Kaya, S. B. & Meri, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75(4), 1383-1416.
- Kopuz, M. (2021). Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Köker, L. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnâmesi Üzerine Bâzı Tesbitler ve Eleştiriler.<https://leventkoker.blogspot.com/search?q=cumhurbaşkanlığı+kararnamesi> (E.T.: 04/01/2025).
- Küçük, A. & Doğan, B. (2019). Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(1), 1-59.
- Muratoğlu, T. (2022). Bazı Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesini Öngören Anayasa Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27(47), 375-415.
- Özbudun, E. (1986). Türk Anayasa Hukuku (1. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özgen, S. (2022). İdarenin Düzenleme Yetkisi ve Sınırı, Anayasa Mahkemesi Tarafından Belirlenen Ölçütler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Danıştay Dergisi, 154, 197-251.
- Özyar, M. (2020). Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ombudsman Akademik Dergisi, 7(13), 157-191.
- Şahin, E. (2021). Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şirin, T. (2018). İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Hukuku Dergisi, 7(14), 289-356.
- Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N. (2023). 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (21. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Taşdöğen, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(3), 937-966.

Taşdöğen, S. (2022). Türk Anayasa Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Sınırlılığı. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Tekinsoy, M. A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi. E. Esen ve O. Uygun (Ed.). Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı 18-19 Ekim 2019, İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi (ss. 389-413) (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Temiz, Ö. & Güneş, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24(2), 959-979.

Tunç, H. (2019). Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Ulusoy, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme. Anayasa Yargısı Dergisi, 37(2), 31-66.

Ustabulut, B. (2023). ABD ve Türkiye’de Yasama Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.

Ülgen, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 69(1), 3-39.

Yayla, A. (2019). Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21(2), 1609-1643.

Yeniay, L. & Yeniay, G. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 105-138.

Yıldırım, T. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 23(2), 13-28.

Yılmaz, H. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları. İstanbul Hukuk Mecmuası, 78(1), 225-263.

B) Yüksek Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 01/03/2012, Esas: 2011/59, Karar: 2012/34.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 10/01/2013, Esas: 2011/146, Karar: 2013/11.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 17/01/2013, Esas: 2012/19, Karar: 2013/17.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 14/12/2016, Esas: 2016/139, Karar: 2016/188.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 02/05/2018, Esas: 2017/143, Karar: 2018/40.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/01/2020, Esas: 2019/31, Karar: 2020/5.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 13/09/2023, Esas: 2020/46, Karar: 2023/149.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/01/2024, Esas: 2023/63, Karar: 2024/15.

Anayasa Mahkemesi, Tarih: 23/07/2024, Esas: 2023/25, Karar: 2024/139.

NOT: Çalışma içerisinde yer alan ve kaynaklarda belirtilen yüksek yargı kararları,
“<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>” adresinden temin edilmiştir.