

1924 Anayasası Döneminde Yürütmenin Olağandışı Düzenleme Yetkisi^(*)

Extraordinary Regulatory Power of the Executive Body During the
Period of the Constitution of 1924

Muhammed GÖÇGÜN^(**)

Batuhan USTABULUT^(***)

Öz:

1924 Anayasası'nda kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı olarak kabul edilen karma bir hükümet modeli benimsenmiştir. Yasama ve yürütme kuvvetlerini yasama organında birleştiren bu Anayasa'da yürütme fonksiyonunun Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilebilmesi mümkün kılınarak Bakanlar Kuruluna nizamname çıkarabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca 1924 Anayasası döneminde yasama organı, yürütme fonksiyonunun da sahibi olmasına rağmen çıkardığı kanunlarla yürütme organının olağandışı olarak nitelendirilebilecek düzenleyici işlemler yapabilmesine imkan tanımıştır. Yürütme organına verilen bu yetki, yasama ve yürütme organları arasındaki sıkı ilişki ve yürütme organının bağımsız bir şekilde hareket edemiyor olması bakımından 1924 Anayasası'nın kabul ettiği karma hükümet sistemi ile ilgilidir. Bu dönemde Bakanlar Kurulunun; bazı koşullarda kendisine tanınan düzenleme yetkisinin sınırlarındaki belirsizliğe ilaveten kanunun uygulanmasına ve kanunun uygulanmasının sona ermesine karar vermesine imkân tanınması, yürütmenin düzenleme yetkisinin “türevsel” niteliği aştığını göstermektedir. Bu durum, yürütmenin yaptığı düzenlemeleri ortaya çıkan etki ve sonuçlar bakımından kanun gücüne yaklaştırmıştır. Bununla birlikte bu dönemde yürütme organının, kendisine verilen olağandışı düzenleme yetkisi kapsamında çıkardığı nizamnamelerin onu yasama alanına yaklaştırdığı kabul edilse bile bu düzenlemelerin kanun hükmünde olduklarını söylemek mümkün değildir.

^(*) Araştırma Makalesi / *Research Article*
Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 17.05.2025
Yayınlanmasının Kabul Edildiği Tarih: 03.08.2025
DOI: 10.58733/imhfd.1701511

Bu makaleye atf için: GÖÇGÜN, Muhammed / USTABULUT, Batuhan, “1924 Anayasası Döneminde Yürütmenin Olağandışı Düzenleme Yetkisi”, **İMHFD**, C. 10, S. 2, 2025, s. 743-780

^(**) *Dr. Öğr. Üyesi*, Ankara Medipol Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara - Türkiye
E-posta: muhammed.gocgun@ankamedipol.edu.tr
Orcid: 0000-0003-3918-759X

^(***) *Dr. Öğr. Üyesi*, Yalova Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, Yalova - Türkiye
E-posta: batuhan.ustabulut@yalova.edu.tr
Orcid: 0000-0003-1627-1318

1971 Anayasa değişiklikleri ile yürütmeye kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Yürütmenin bu yetkisi 1982 Anayasası'nda da yer almış, ayrıca olağanüstü hallerde yürütmenin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi de mümkün kılınmıştır. Nihayet, 2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanına olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylelikle 1924 Anayasası ile başlayan ve yasama yetkisinin devredilmezliği ile yakın ilişki içerisinde olan, yürütmenin olağandışı düzenleme yapma süreci, yürütmenin doğrudan kanun hükmünde düzenlemeler yapabildiği bir noktaya evrilmiştir.

Anahtar Kelimeler:

1924 Anayasası, Nizamname, Düzenleme Yetkisi, Yasama Yetkisinin Devredilmezliği, Yürütmenin Türevselliği.

Abstract:

The Constitution of 1924 adopted a mixed government model combining unity of powers and separation of functions. The Constitution of 1924, which combines the legislative and executive powers in the legislative body, makes it possible for the executive function to be used by the President and the Council of Ministers, and the Council of Ministers is given the authority to issue regulations. Although the legislative body was also the owner of the executive function during the period of the Constitution of 1924, it allowed the executive body to make regulatory acts that could be described as extraordinary through the laws it enacted. This authority granted to the executive branch is related to the mixed government model adopted by the Constitution of 1924 due to the close relationship between the legislative and executive branches and the inability of the executive branch to act independently. In this period, the Council of Ministers was allowed to decide on the implementation of the law and the termination of the implementation of the law, in addition to the uncertainty in the boundaries of the regulatory power granted to it under certain conditions, and this shows that the regulatory power of executive branch has exceeded its "derivative" character. This situation brought the regulations made by the executive closer to the force of law in terms of the resulting effects and results. However, even if it is accepted that the regulations issued by the executive branch within the scope of the extraordinary regulatory power granted to it in this period brought it closer to the legislative area, it is not possible to say that these regulations had the force of law. The power of the executive branch to issue decrees with the force of law was accepted with the amendments in 1971. This power of the executive was also included in the Constitution of 1982, and it was also made possible for the executive to issue emergency decrees during the state of emergency. Finally, the amendments of 2017 authorized the President to issue emergency decrees. Thus, the process of extraordinary regulation by the executive, which started with the Constitution of 1924 and was in close relation with the principle of nondelegation of legislative power, has evolved to a point where the executive's power to make main regulatory action has been "named".

Keywords:

The Constitution of 1924, Regulation, Regulatory Power, Nondelegation of Legislative Power, The Principle of Derivativeness of the Executive Power.

Extended Summary:

The Constitution of 1924 adopted a mixed system of government, known as the unity of powers and separation of functions model. Although the legislative and executive functions were vested in the legislative body, the Grand National Assembly of Turkey, it was observed during this period that the legislative body authorized the executive body, which had a close relationship with it, to make some of the regulations it wanted to make. Article 52 of the Constitution allowed the Council of Ministers to issue regulations. According to this provision, the Council of Ministers could issue regulations to show the manner of application of laws or to determine the matters it

commands, provided that they did not introduce any new provisions and were subject to the supervision of the Council of State. This provision in the Constitution demonstrates that this power of the Council of Ministers is considered a derivative power. However, during the period of the Constitution of 1924, the legislature made it possible for the executive branch to establish regulatory acts other than regulations through some laws it enacted. Notably, the Constitution does not contain any regulation on this issue.

By the provisions stipulated within the Constitution of 1924, the legislature granted the Council of Ministers the power of extraordinary regulation to eliminate extraordinary conditions that arose. However, since it was not possible to eliminate these extraordinary conditions through laws and regulations, extraordinary powers were granted to the government. This power, which we characterize as the “extraordinary regulatory power of the executive”, needs to be analyzed in terms of the principle of nondelegation of legislative power. In the period of the Constitution of 1924, it is noteworthy that the limits of the authority of the Council of Ministers to make extraordinary regulations were unclear. Since the limits of the extraordinary regulation power of the executive branch were not defined by law and the legislature did not set forth the basic principles regarding the exercise of this power, it was determined that this power was contrary to the principle of derivativeness of the executive power.

The amendments of 1971 to the Constitution of 1961 made it possible for the Council of Ministers to issue decrees having the force of law upon authorization by the legislature. In the Constitution of 1982, the Council of Ministers was again granted this authority, and it was also made possible for the Council of Ministers to issue decrees having the force of law in the state of emergency. The authorization of the Constitution of 1982 granted to the Council of Ministers to issue emergency decrees having the force of law has enabled the executive branch to issue main regulatory acts. Thus, the extraordinary regulatory power in the Constitution of 1924, the limits of which were not clearly defined and framed, was transformed into an extraordinary regulatory power with defined limits and institutionalized by the Constitution. The authorization of the Council of Ministers to issue decrees having the force of law and the adoption of the Council of Ministers to issue emergency decrees having the force of law in the state of emergency has resulted in the strength of the executive. This development enabled the government to expedite decision-making in response to rapid global changes, particularly in the economic and social spheres. Therefore, it can be posited that the extraordinary regulatory powers of the executive branch, as delineated in the Constitution of 1924, have been endowed with a constitutional and systematic character, as evidenced by the decrees issued by the Council of Ministers. The Council of Ministers, which convenes under the presidency of the President during periods of state of emergency and martial law, is entrusted with the responsibility of addressing the issues that led to the declaration of state of emergency or martial law.

In this article, the extraordinary regulatory power of the executive branch is examined and the meaning of this power and how it emerged are determined. The article argues that the extraordinary regulatory power of the executive is not compatible with the derivativeness of the executive power. In addition, the study focuses on the transformation and institutionalization of the extraordinary regulatory power into emergency regulatory power and examines how this power functions in terms of strengthening the executive. Therefore, this article analyzes the transformation of the executive’s extraordinary regulatory power under the Constitution of 1924 into emergency regulatory power through emergency decrees having the force of law and emergency presidential decrees in the historical process. Consequently, the constitutional process in which the executive’s capacity to establish main regulatory action was “named” is also among the issues emphasized in this study.

GİRİŞ

1924 Anayasası, kabul ettiği karma hükümet sistemi ile diğer anayasalarımızdan ayrılmaktadır. “Kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” olarak tanımlanan¹ bu hükümet sisteminde yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) yürütme kuvvetinin de sahibi konumunda olmakla birlikte yürütme fonksiyonu, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından ifa edilmiştir.

1924 Anayasası Bakanlar Kurulunun bir düzenleyici işlem olarak nizamname (tüzük) çıkarabilmesine imkân tanımıştır. Fakat Anayasa’da yürütmenin genel nitelikte düzenleme yapabilmesini sağlayacak herhangi bir yetkilendirme yapılmamıştır. Buna rağmen bu dönemde yasama organı tarafından çıkarılan çeşitli kanunlara dayanılarak Bakanlar Kurulunun nizamnameler haricinde de düzenleyici işlemler yaptığı görülmektedir.

Bu dönemde hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem şeklinde ortaya çıkması, yasama ve yürütme organları arasında yakın bir ilişkinin söz konusu olmasına neden olmuş ve bunun doğal bir sonucu olarak da yürütme, yasamadan bağımsız bir şekilde hareket edememiştir. 1924 Anayasası’nda yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasamada birleşmiş olmasına rağmen görevler ayrılığının benimsenmiş olması nedeniyle yasama organının yapmak istediği bazı düzenlemeleri kendisinden ayrı ya da bağımsız olmayan ve kendisiyle yakın ilişkisi devam eden yürütme organına havale ettiği görülür. Dolayısıyla 1924 Anayasası döneminde hükümet sisteminin karma yapılı olmasının yasama ile yürütme organları arasında rol geçişlerine neden olduğunu söylemek mümkündür.

1924 Anayasası’nda yürütmenin nizamname haricinde düzenleyici işlemler yapabilmesine imkân tanıyan herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Buna rağmen bu dönemde yasama organı, çıkardığı kanunlarla olağanüstü durumlarda gerekli düzenlemeleri yapabilmesini teminen yürütme organına yasamanın düzenleme alanı kapsamına giren işlemler yapma yetkisi vermiştir². Kuşkusuz, TBMM’nin yürütmeye bu mahiyette bir düzenleme yetkisi vermesindeki ana etken, meydana gelen olağanüstü durumlara karşı yürütme organı tarafından alınacak tedbirlerin zamanında ve etkili şekilde hayata geçirilmesi gerekliliğidir³.

¹ YÜCE, Turhan Tufan, **1924 Anayasası ile 1961 Anayasası Arasında Temel Yapıları Yönünden Bir Karşılaştırma ve Özellikle Danıştay Meselesi**, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1971, s. 11; ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 29.

² BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s. 39.

³ BALTA, s. 39.

1924 Anayasası döneminde, ortaya çıkabilecek olağanüstü gelişmelerin doğuracağı olumsuz sonuçların bertaraf edilmesi için yasama organı tarafından yürütme organına verilen yetkiler iki şekilde tezahür etmiştir. Bunların ilkinde, yapılan yetkilendirmeler sonucunda yürütme organı genel olarak sınırları kanunda açıkça belirlenmemiş, çerçevesi tam olarak çizilmemiş bir yetkiye sahip kılınmıştır. 1924 Anayasası döneminde yasama organı tarafından çıkarılan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile 2294 sayılı Kanun⁴, yürütme organını çerçevesi tam olarak çizilmemiş, temel ilkele-ri kanunda belirlenmemiş bir alanda yetkilendirmiştir. İkinci olarak ise yasama organı Millî Korunma Kanunu ile belli bir çerçeve çizmek suretiyle yürütme organını yetkilendirmişse de bu yetkilendirme diğer iki kanundan farklı bir mahiyet arz etmiştir. Zira bu ikinci yöntemde yasama organı, yürütme organını kanunun uygulanmasına ve kanunun uygulanmasının sona ermesine karar vermeye yetkili kılmıştır.

Konunun yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından önem arz ettiği açıktır. Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası'nda yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine açıkça yer verilmesine rağmen 1924 Anayasası'nda bu ilke doğrudan yer almamıştır. Bu dönemde yasama organı tarafından yürütmeye verilen yetkide temel ilkelerin ortaya konulmamış olması ve bu yetkinin sınırlarının tam olarak gösterilmemiş bulunması, kanun yapma yetkisinin, diğer bir ifadeyle asli nitelikte düzenleme yapma yetkisinin, devri olarak yorumlanabilir. Diğer yandan 1924 Anayasası'nda benimsenen yasama-yürütme ilişkisi dikkate alındığında yasama organı tarafından yürütmeye verilen bu yetkinin özgün bir düzenleme yöntemi ve tekniği içerdiği de açıktır.

1924 Anayasası döneminde yürütme organının, sınırları yasama organı tarafından tam olarak belirlenmemiş bir alanda kullanma imkânına sahip olduğu düzenleme yetkisinin; kanunlarla ve dolayısıyla yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle ilişkisi, bu kapsamda da yürütme yetkisinin türevsellliği/ikincilliği ilkesiyle bağdaşmayan bir nitelik arz etmesi bakımından yürütmenin sahip olduğu klasik/olağan düzenleme yetkisinden ayrıldığı görülmektedir. Aynı şekilde yürütme organının bir kanunun uygulanmasına ya da uygulanmasının sona ermesine karar vermesi de yasama fonksiyonu kapsamında bir tasarruf olarak düşünülebilir. Bu nedenlerle yürütmenin 1924 Anayasası döneminde kullandığı bu yetkilerin olağanüstü hal, sıkıyönetim ya da sefer-

⁴ “Ticaret mukavelesi veya modüs vivendi aktetmiyen Devletler ülkesinden Türkiyeye yapılacak ithalâta memnuiyetler veya tahdit veya takyitler tatbikına dair olan 22 Temmuz 1931 tarih ve 1873 numaralı kanuna müzeyyel kanun” için bkz. RG. 20/06/1933, S. 2432.

berlik ilânı olmaksızın da kullanılabilen “*olağandışı nitelikte bir düzenleme yetkisi*”⁵ olarak adlandırılması mümkündür.

1924 Anayasası döneminde ortaya çıkan olağandışı durumlar karşısında devletin gerekli refleksi zamanında gösterebilmesi amacıyla yürütmeye verilen olağandışı düzenleme yetkisinin incelendiği bu çalışmada öncelikle bu dönemde yürütmenin sahip olduğu olağan düzenleme yetkisinin özellikleri belirlenecektir. Bunun ardından yürütmeye olağandışı düzenleme yetkisinin verilmesinde hükümet sisteminin karma yapıda olmasının nasıl bir etkiye sahip olduğu üzerinde durulacaktır. Çalışma kapsamında ayrıca 1924 Anayasası döneminde çıkarılan ve hükümete olağandışı düzenleme yetkisi tanıyan kanunlar ayrı ayrı ele alınarak bu düzenlemelerin yürütme yetkisinin türevselliği ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleri ile ilişkisi incelenecektir. Son olarak, yürütmenin 1924 Anayasası uyarınca sahip olduğu olağandışı düzenleme yetkisinin tarihsel süreçte olağanüstü hal kanun hükmünde kararname (KHK) ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK) vasıtasıyla olağanüstü düzenleme yetkisine dönüşümünü içeren anayasal süreç de çalışmada üzerinde durulan konular arasında yer almıştır.

I. 1924 ANAYASASI'NDA YÜRÜTMENİN YAPISI VE OLAĞAN DÜZENLEME YETKİSİ

A. Genel Olarak

Yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında birleştiği 1924 Anayasası'nın 5. maddesinde yasama yetkisi ve yürütme gücünün TBMM'de tecelli edip yine TBMM'de toplanacağı; 6. maddesinde Meclisin yasama yetkisini bizzat kullanacağı, 7. maddesinde ise yürütme yetkisinin Meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı (Reisicumhur) ve Cumhurbaşkanınca belirlenen bir Bakanlar Kurulu (İcra Vekilleri Heyeti) tarafından kullanılacağı belirtilmiştir⁶. Bunun dışında yasamaya ilişkin düzenlemeler “vazife-i teşriye” başlıklı ikinci kısımda, 9-30. maddelerde yer almış; yürütmeye ilişkin hükümler ise “vazife-i icrai-

⁵ Çalışmada “olağandışı nitelikteki bir düzenleme yetkisi” ibaresiyle aynı anlamı ifade edecek şekilde “olağandışı düzenleme yetkisi” ibaresinin kullanımı tercih edilmiştir.

⁶ 1924 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu, 10/01/1945 tarih ve 4695 sayılı Kanun'la dil bakımından sadeleştirilerek “Anayasa” adını almıştır (RG. 15/01/1945, S. 5905). 24/12/1952 tarih ve 5997 sayılı “491 sayılı Teşkilâtı Esâsiye Kanununun tekrar meriyete konulması hakkında Kanun” ile Anayasa'nın dili eski haline getirilmiş ve Anayasa yeniden “Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu” olarak adlandırılmıştır (RG. 31/12/1952, S. 8297).

ye” başlıklı üçüncü kısımda ve 31-52. maddelerde düzenlenmiştir⁷. Belirtmek gerekir ki, TBMM’ye verilen yürütme gücü kapsamındaki yetkilerin Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağına öngörülmesi, Meclisin teorik olarak yürütme yetkisine sahip olsa da bu yetkiyi bizzat kullanamayacağı anlamına gelmektedir⁸.

1924 Anayasası’nın genel esaslar bölümünde yer alıp yasama ve yürütme erklerinin yasama organında birleşmesini öngören bu hükümler, 1924 Anayasası’nda egemenliğin kullanılma biçiminin “*kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı*” olarak kabul edildiği şeklinde yorumlanmıştır⁹. Öte yandan 1924 Anayasası’nda yer alıp yasama ile yürütmenin yapısını ve birbirleriyle ilişkisini düzenleyen çeşitli maddeler de 1924 Anayasası’nda öngörülen hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemiyle parlamenter sistem arasında karma bir yapıda olmasını sağlamıştır¹⁰.

⁷ Tahsin Bekir Balta, 1924 Anayasası’nın kabul ettiği bu sistemi “bir nevi parlâmenter sistemle yumuşatılmış bir kuvvetler ayrılığı” olarak nitelikten sonra şu cümleyi kurmuştur: “*Yürütme kudretini meclise mal edip hükümeti adeta meclisin yürütme vasıtası gibi gösteren anayasa hükmü aslında, Milli Mücadele devrinin, bugünkü anayasa rejimimizde ameli sonucu olmayan nazari bir bakiyesinden ibaretir.*” Bkz. BALTA, s. 8.

⁸ ÖZBUDUN, Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 17. Aynı yönde: ÖZTÜRK, K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 62.

⁹ YÜCE, s. 11; ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 29.

¹⁰ Ali Fuat Başgil, 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemine daha yakın olmakla birlikte meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında bir karma sistem getirmiş olduğu görüşündedir. Bkz. BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilât Hukuku**, Cilt I, Fasikül II, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 442. Selçuk Özçelik, 1924 Anayasası’nın kabul ettiği hükümet sisteminin saf meclis hükümeti sistemi olduğunun söylenemeyeceğini belirterek hem meclis hükümeti sisteminin hem de parlamenter sistemin bazı özelliklerini içerisinde barındıran karma bir sistem olduğunu ifade etmiştir. Özçelik, 1924 Anayasası’nın kabul ettiği hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemine daha yakın olduğunu belirterek 1924 Anayasası’nın benimsediği hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin bir sentezi olduğunu (ÖZÇELİK, A. Selçuk, **Esas Teşkilât Hukuku Dersleri**, Cilt II, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976, s. 104) ve bu Anayasa ile “nev”i şahsına münhasır bir karma rejim” getirildiğini vurgulamıştır (ÖZÇELİK, A. Selçuk, “Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y. 1961, C. 27, S. 1-4, s. 36). İlhan Arsel de “1924 Anayasasının kısmen Meclis Hükümeti sistemine ve kısmen de Parlâmenter rejime mütemayıl bir hava içerisinde hazırlandığını” vurgulamıştır (ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt I, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 99). Ergun Özbudun’a göre ise fesih yetkisi parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru değildir ve 1924 Anayasası’nın kabul etmiş olduğu hükümet sisteminin, yürütme organına fesih yetkisini vermemiş olması nedeniyle, karma hükümet sistemi olarak tanımlanması mümkün değildir (ÖZBUDUN, **1924 Anayasası**, s. 17-18). Özbudun’a göre, “*tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı, karşı-imza ilkesi, bakanların bireysel ve ortak siyasal sorumluluğu, fonksiyonlar ayrılığı gibi, parlamenter rejimin bütün ilkeleri*” 1924 Anayasası’nda bulunmaktadır (ÖZBUDUN, **1924 Anayasası**, s. 21). 1924 Anayasası’nın kabul etmiş olduğu hükümet sisteminin organik ve fonksiyonel anlamda parlamenter sistem olduğu, dolayısıyla karma sistem olarak kabul edilemeyeceğine ilişkin değerlendirmeler için ayrıca bkz. ŞAHİN, Engin, “1921 ve 1924 Anayasalarında Hükümet Sistemleri: “Karma Sistem” Kabulünün Eleştirisi”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Y. 2024, C. 19, S. 3, s. 831-837.

1924 Anayasası'nın yürütmeye ilişkin getirdiği düzenlemelerin üst başlığının “vazife-i icraie” olması, diğer bir ifadeyle Anayasa'da yürütmenin görev olarak düzenlenmesi, Anayasa ile kabul edilen hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi olduğunu düşündürülebilir. Buna karşılık Anayasa'nın yasamaya ilişkin getirmiş olduğu düzenlemeler de benzer bir şekilde “vazife-i teşriye” başlığı altında yer almıştır. Dolayısıyla 1924 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir¹¹. 1921 Anayasası'nda ise meclis hükümeti sistemi benimsenmiş olmakla birlikte 29 Ekim 1923 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhuriyetin ilân edilmesi, sistemi parlamenter sisteme doğru dönüştürmeye başlamıştır. Zira Cumhuriyetin ilân edilmesine uygun bir şekilde Cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiş, dolayısıyla hükümetin parlamenter sisteme uygun bir şekilde kurulması öngörülmüştür. 1924 Anayasası'nın kabulü ile bu özelliğe ek olarak fonksiyonlar ayrılığı ve karşı imza kuralı gibi parlamenter sisteme ait özellikler benimsenmiştir¹². Bu doğrultuda 1924 Anayasası'nın getirdiği hükümet sisteminin karma yapılı olarak nitelendirilmesinin nedeni, bu hükümet sisteminin hem meclis hükümeti sisteminin hem de parlamenter sistemin çeşitli özelliklerini barındırıyor olmasıdır. Özellikle 1924 Anayasası'nın 5. maddesinde yasama ve yürütme gücünün yasama organında birleştiğinin belirtilmiş olması meclis hükümeti sistemine özgü bir düzenlemedir¹³. Benzer bir şekilde yasama organının hükümeti denetleyip düşürebilmesine imkân tanınmışken yürütme organının TBMM'yi feshedebilme yetkisinin bulunmaması da yine meclis hükümeti sistemine özgü bir özellik olarak 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sisteminde yer almıştır. Yürütme kuvvetinin Cumhurbaşkanını ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılması ve hükümetin kurulabilmesi için yasama organının güvenoyu vermesi gerektiğine dair düzenlemeler ise hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştıran yönlerdir¹⁴.

Cumhuriyet dönemi anayasaları arasında 1924 Anayasası, yürütmeye açıkça düzenleme yetkisinin verildiği ilk anayasa olması bakımından da önemlidir¹⁵. Nitekim Anayasa'nın 52. maddesinde Bakanlar Kurulunun kanunların uygulanış şeklini göstermek veya emrettiği hususları tespit etmek amacıyla, yeni bir hüküm getirmemek ve Şûrayı Devletin denetiminden geçirilmek şartıyla nizam-

¹¹ ÖZBUDUN, 1924 Anayasası, s. 33.

¹² ÖZBUDUN, 1924 Anayasası, s. 21.

¹³ TANÖR, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 23. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 305.

¹⁴ TANÖR, s. 305.

¹⁵ ÖZTÜRK, s. 61.

name çıkarabileceği belirtilmiştir¹⁶. Maddenin devamında ise nizamnamelerin Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalandıktan ve ilân edildikten sonra yürürlüğe gireceği ve nizamnamelerin kanunlara aykırılığı iddiasının TBMM tarafından karara bağlanacağı kabul edilmiştir.

1924 Anayasası'nın 26. maddesinde “*Büyük Millet Meclisi ahkâmı şer’iyyenin tenfizi, kavaninin vaz’ı, tadili, tefsiri ve ilgası (...) gibi vezâif bizzat kendi ifa eder.*” düzenlemesine yer verilmiş olması dikkate alındığında bu dönemde kanunların tefsiri (yorumlanması)¹⁷ görevinin de yasama organına ait olduğu görülür. Nitekim 1924 Anayasası'nın 52. maddesi ile nizamnamelerin kanunlara aykırılığı iddiasının TBMM tarafından karara bağlanacağını belirtilmiş olması, Anayasa'nın yasama yorumunu benimsediğini gösteren somut bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁸. Bu düzenleme sonucu yasama organının yasama yorumu yapabilmesi, bu dönem içerisinde yasama organının yasama fonksiyonu kapsamında kullandığı en önemli yetkilerden biridir¹⁹. Öte yandan kanunların yorumlanması ve nizamnamelerin kanunlara aykırılığı iddiasının karara bağlanma yetkisi, hükümet sisteminin merkezinde bulunan yasama organının gücünü göstermesi bakımından da dikkat çekicidir.

1924 Anayasası'nın nizamnamelere ilişkin getirdiği düzenlemeleri içeren 52. maddesinin, idarenin düzenleme yetkisinin anayasal dayanağının kesin bir şekilde tespiti bakımından yeterli olmadığı söylenebilir. Zira 1924 Anayasası'nda yürütmenin nizamnamelerden başka düzenleyici işlem yapmasını sağlayacak genel nitelikte bir düzenleme yetkisi açıkça öngörülmemiş olmasına rağmen bu dönemde çeşitli idareler tarafından “talimatname” adı altında düzenlemeler yapılmıştır²⁰. Örneğin 23/05/1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Mer’iyet Tarihi Hakkında Kanun’un Resmî Gazete’de yayımlanması zorunlu işlemlerin gösterildiği 1. maddesinin (1984 yılında 3011 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılan) (Z) bendinde; nizamnamelerin hükümlerini açıklamak veya kanun veya nizamnamelerin uygulanmasında memurlara yol göstermek ve kanun ve ni-

¹⁶ 1924 Anayasası'nın 52. maddesinde nizamnameler şu şekilde düzenlenmiştir: “*İcra Vekilleri Heyeti, kanunların süverî tatbikiyesini irae veyahut kanunun emrettiği hususâtı tesbit için ahkâmı cedideyi muhtevi olmamak ve Şûrayı Devletin nazarı tetkikından geçirilmek şartıyla nizamnameler tedvin eder. Nizamnameler Reisicumhurun imza ve ilânıyla mamulünbih olur. Nizamnamelerin kavanine mugayereti iddia olundukta bunun mercii halli Türkiye Büyük Millet Meclisidir.*”

¹⁷ Yasama yorumu hakkında bkz. İBA, Şeref, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama Tefsiri”, Y. 2022, C. 9, S. 17, **Ombudsman Akademik**, s. 43-62.

¹⁸ İBA, s. 52.

¹⁹ İBA, s. 52.

²⁰ ÖZTÜRK, s. 63.

zamnamelere aykırı hükümler içermemek üzere bir ya da birden çok bakanlık veya Bakanlar Kurulu tarafından kaleme alınan talimatnamelerden söz edilmiştir²¹. İl idareleri ve belediyelerin kanunlara ve nizamnamelere aykırı hüküm içermeyen talimatname çıkarabilecekleri hususu da bu Kanun'un 2. maddesinde kabul edilmiştir. Bu durumda Anayasa'da yer almamakla birlikte kanun koyucu tarafından idarenin nizamnameler dışında da düzenleyici işlem tesis edebileceğinin benimsenmiş olması dikkate değerdir²². Zira idarenin nizamnamelerden başka düzenleyici işlemler de tesis edebiliyor olması ve bu duruma kanun koyucu tarafından açıkça izin verilmesi, eğer Anayasa'ya aykırılık olarak değerlendirilmeyecekse, Anayasa'nın 52. maddesinin yürütmenin düzenleme yetkisinin yegane kaynağı olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığını göstermektedir²³.

1924 Anayasası döneminde yürütmenin olağan düzenleme yetkisinin en temel özelliği, Anayasa'nın nizamnamelere ilişkin 52. maddesinde somutlaştığı şekliyle, bu yetkinin bir kanun olmaksızın kullanılamaması; yani türevsel/ikincil nitelik arz etmesidir. Zira 52. maddeye göre kanunların uygulanış şeklini göstermek veya emrettiği hususları tespit etmek amacıyla çıkarılan nizamnameler ancak yeni bir hüküm getirmemek şartıyla yürürlüğe konulabilir. Buna karşılık; soyut, objektif ve genel nitelikte bir idari işlem türü olan nizamnamelerin Anayasa'da belirtilen amaçlar doğrultusunda; yani bir kanunun uygulanış şeklini göstermek veyahut kanunun emrettiği hususları belirtmek amacıyla zorunlu olarak kanun metninde yer almayan yeni bazı düzenlemeler ya da kurallar ihtiva edeceği de açıktır²⁴. Burada anayasa koyucunun nizamnamelerin yeni hükümler getiremeyeceği kuralıyla ifade etmek istediği şey; daha önce kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, yasama organının konuya ilişkin temel ilke ve esasları belirleyip bir çerçeve çizmeksizin yürütme organı tarafından o alanın ilk defa düzenlenmesi mahiyetinde yeni bir hüküm getiremeyeceğidir²⁵. İşte yürütme

²¹ Bu dönemde idareye talimatname çıkarma yetkisi tanıyan kanunlar için bkz. ÖZTÜRK, s. 63, dipnot 168.

²² ÖZTÜRK, s. 64.

²³ Aynı yönde bkz. ÖZTÜRK, s. 64.

²⁴ SARICA, Ragıp, **Türkiyede İcra Uzununun Tanzim Salâhiyeti**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, İstanbul, 1943, s. 57. Ali Fuat Başgil de bu düzenlemenin isabetli olduğunu ve nizamnamelerin yalnızca kanuna aykırı olmama değil, kanunda düzenlenmemiş bir konuda yeni bir hüküm getirmeme şartını da taşıması gerektiğini ifade etmiştir. Zira aslolan, yasama organının iradesi olup yasal bir düzenleme olmaksızın kişilere idarece resen yükümlülük ya da külfet getirilemeyecek, kişi haklarına ilişkin tasarrufla bulunulamayacaktır. Bkz. BAŞGİL, Ali Fuat, **Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukukî Rejim**, Kenan Basımevi ve Kiliş Fabrikası, İstanbul, 1939, s. 90 vd.

²⁵ Sarica, s. 61. Kemal Gözler de kanun eliyle düzenlenmemiş bir alanda yürütme organı tarafından tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleme yapılabilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Bkz. GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s. 913.

organının uygulanış şeklini göstereceği ya da emrettiği hususları tespit edeceği bir kanun olmaksızın bir alanı ilk defa düzenleyemeyecek olması, yasama yetkisinin aslîliğinin ve buna karşılık yürütme yetkisinin türevselliğinin; yani yürütmenin olağan düzenleme yetkisinin bir gereğidir.

Yasama yetkisinin aslîliği ilkesi, bir düzenleme başlangıcına gerek olmaksızın yasama organının ilk elden düzenleme yapabilmesine imkân tanımaktadır²⁶. Dolayısıyla yasama organı esasında aslî nitelikte düzenleme yapma konusunda kendisinden menkul bir meşruiyete sahip bulunmaktadır²⁷. Yürütme yetkisi ise kanundan türeyen, türev bir yetkidir. Bu nedenle yürütme tarafından yapılacak bütün işlemlerin kanuna dayanması şarttır²⁸. 1924 Anayasası'nın nizamnamelere ilişkin getirmiş olduğu 52. madde düzenlemesi dikkate alındığında, yukarıda da ifade edildiği üzere, yürütmenin olağan düzenleme yetkisinin türev bir yetki olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

B. Doktrinin Yaklaşımı

1924 Anayasası'nın 52. maddesinde düzenlenen nizamnamelerin hukukî niteliğine ilişkin doktrinde farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki Sıddık Sami Onar'a aittir. Onar, 1924 Anayasası'nın 52. maddesiyle getirilen, nizamnameler hakkındaki kanuna aykırılık iddialarının TBMM'de görüleceğine ilişkin kuralın nizamnameleri diğer düzenleyici işlemlerden ayırdığını belirtmiş ve böyle bir ayrımın gerekçesini delegasyon (yetki devri) teorisine dayandırmıştır²⁹. Buna göre nizamnameler, kanun koyucunun emri ya da ruhsatıyla yapılan tasarruflardır ve bu tasarrufların asıl sahibi yasama organıdır. Bu nedenle bu düzenlemelerin yasama organının ilgili kanunu yürürlüğe koyarken taşıdığı amaç ve irade doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadıklarının denetimi de yasama organı tarafından yapılmaktadır. Nizamnamelerin kanuna aykırı olama-

²⁶ ANAYURT, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 606.

²⁷ GÖÇGÜN, Muhammed, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 57-58.

²⁸ GÜNEŞ, Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 41.

²⁹ ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 376. Onar, nizamnameler hakkında diğer idari tasarruflara ilişkin öngörülen itiraz yollarına başvurulamayacağını ve Şûrayı Devlet önünde bir iptal davasına konu olamayacağını belirtmiş ve bu konuda nizamnamelerin maddî anlamda yasama işlemi niteliğinde olduğunu ve yürütme organının nizamname çıkarırken esasında yürütme değil, yasama fonksiyonuna ilişkin bir işlem tesis ettiği görüşünü savunmuştur. Bkz. ONAR, Sıddık Sami, "Nizamnameler ve Talimatnameler", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 1937, C. 2, S. 3-7, s. 267. Bununla birlikte Onar bu konudaki görüşlerini daha sonra "İdare Hukukunun Umumi Esasları" adlı eserinde tavih etmiştir. Bkz. ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 376-377, dipnot 17.

yacağı ve yeni hükümler ihtiva edemeyeceği kuralını da yine delegasyon teorisyle ilişkilendiren Onar, bu çerçevede yetkinin devredildiği organın yetkinin asıl sahibinin iradesine aykırı işlem tesis edemeyeceğini ve bu iradeyi aşamayaçağını vurgulamıştır³⁰. Dolayısıyla Onar’a göre yürütmenin düzenleme yetkisi, Anayasa’da düzenleyici işlem türlerinin yer aldığı maddelerden kaynaklanmaz. Zira yazara göre yürütmenin düzenleme yetkisinin kaynağı bu maddelere hasredilemeyecek olup doğrudan doğruya yürütme ve idare fonksiyonunda, “idarenin nefsinde” mündemiç bulunmaktadır³¹. Onar ayrıca 1924 Anayasası’nda kuvvetler birliği teorisinin kabul edilmesi ve esasında yürütme kuvvetinin de TBMM’ye ait olması nedeniyle yürütme fonksiyonunun Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilecek olmasının anayasa koyucunun öngördüğü bir iş bölümü olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır³². Bunun sonucunda da 1924 Anayasası bakımından yasama organının kendi yetkilerinden bazılarını yürütme organına devretmiş olduğu ya da yürütme organının kanun gücünde işlemler yapma yetkisine sahip kılındığı şeklindeki bir görüşe mesafeli yaklaşmak gerekir. Zira 1924 Anayasası’nın kabul ettiği sistemde yürütme organı, faaliyetlerini zaten TBMM adına ifa etmektedir.

Doktrinde düzenleme yetkisinin dayanağı hakkında görüş bildiren yazarlardan³³ Ragıp Sarıca da, 1924 Anayasası’nda her ne kadar yürütme organının tesis edebileceği tek düzenleyici işlem olarak nizamnameler yer almışsa da yürütme

³⁰ ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 376.

³¹ ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 372, 374. Benzer bir durum Amerika Birleşik Devletleri (ABD) bakımından da söz konusudur. ABD Anayasası’nda yürütmenin düzenleyici işlem yapabilmesine ilişkin herhangi bir kural bulunmamaktadır. Bu çerçevede ABD Federal Yüksek Mahkemesi, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* davasında Başkanın karamame çıkarma yetkisinin olup olmadığını tartışmıştır. Yüksek Mahkeme tarafından yapılan değerlendirmede Anayasa’da bu yönde açık bir düzenleme bulunmadığı gerekçesiyle Başkanın kanun gücü ve etkisinde işlemler yapma yetkisine sahip olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu karara muhalif kalan Yargıç Robert H. Jackson tarafından yapılan değerlendirme Başkanlık karamamelerinin çerçevesinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Yargıç Jackson’a göre Kongre yetkilendirme yapmadığında yasama ve yürütme organları aynı anda yetki sahibi olmaktadır. Yargıç Jackson, bu durumda bir belirsizlik alanının söz konusu olacağını ve Başkanın, ABD Anayasası’nın II. maddesi kapsamında sahip olduğu doğal (inherent) yetkilere dayanarak işlemler tesis edebileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla her ne kadar ABD Anayasası’nda Başkanın karamame çıkarabileceğine ilişkin açık bir düzenlemeye yer verilmemiş olsa da Başkanın düzenleme yetkisinin Başkanlık makamının doğasından kaynaklandığını kabul etmek mümkündür (*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952) 343 U.S. 579, (Çevrimiçi) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/#tab-opinion-1940407>, E.T. 10/06/2025). Karara ilişkin detaylı değerlendirme için bkz. USTABULUT, Batuhan, *ABD ve Türkiye’de Yasama ve Yürütme Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi*, Adalet Yayınları, Ankara, 2023, s. 99-111. Öte yandan benzer doğrultuda Kemal Gözler’in ele aldığı, idarenin düzenleme yetkisinin eşyanın tabiatından kaynaklandığı görüşü için bkz. GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt 1, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s. 1280 vd.

³² ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, s. 373.

³³ Düzenleme yetkisinin dayanağına ilişkin görüşler hakkında detaylı bilgi için bkz. GÜNEŞ, s. 75 vd.

organının düzenleme yetkisinin yalnızca 52. maddeye dayandırılmayacağı görüşünü savunmuştur³⁴. Zira Sarıca'ya göre nizamnamelere ilişkin hükümler ihtiva eden 52. madde, esasında yürütmenin genel düzenleme yetkisinin bir tezahürü olup düzenleme yetkisi de yürütme yetkisinin içinde mündemiçtir³⁵. Diğer bir ifadeyle düzenleme yetkisi yürütme yetkisinin doğal ve zorunlu bir sonucudur. Dolayısıyla yürütmenin ayrı bir organ ve kuvvet olarak mevcudiyeti, bu organın genel nitelikte bir düzenleme yetkisine sahip olma durumunu da beraberinde getirir. Bu nedenle yazar, 1924 Anayasası'nın 52. maddesinde yürütme organına nizamname çıkarma yetkisi verildiği için yürütmenin düzenleme yetkisine sahip olduğunu savunmanın yanlış olacağını belirtmiştir. Yazara göre yürütme organının genel nitelikte bir düzenleme yetkisine sahip olmasının asıl dayanağı, Anayasa'nın 7. maddesinde yürütmenin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu marifetiyle kullanılacak olan, yasamadan ayrı bir kuvvet şeklinde düzenlenmesidir³⁶. Böylelikle Sarıca, idarenin tesis edebileceği tek düzenleyici işlem türünün 52. maddede düzenlenen nizamnameler olabileceği iddiasının geçersizliğini savunmuştur. Dolayısıyla yazar, çeşitli kanunlarda idareye verilen talimatname ya da kararname çıkarma yetkisinin yürütme organının Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca sahip olduğu genel düzenleme yetkisi kapsamında bir yetkilendirme olması nedeniyle Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyeceği görüşündedir³⁷.

Ali Fuat Başgil ise Anayasa'nın 52. maddesi uyarınca çıkarılan nizamnamelerin delegasyonla, yani yasama yetkisinin devriyle açıklanamayacağını; zira yasama organının yasama yetkisinin asıl sahibi olmadığını, sahip olmadığı bir yetkiyi de devredemeyeceğini ifade etmiştir³⁸. Yazar, yasama yetkisinin sahibinin Anayasa'da "Hâkimiyet bilâ kaydü şart Milletindir" cümlesiyle yer aldığı şekliyle millet olduğunu ve Meclisin bu yetkisini bizzat kullanmak zorunda olduğunu vurgulamıştır. Bunun sebebi ise "vekil" bakımından Meclisin asille; yani milletle arasındaki vekalet ilişkisinin yasama yetkisinin bizzat kullanılması şartıyla kurulmuş olmasıdır³⁹. Çünkü Anayasa'nın 4. maddesinde yer alan dü-

³⁴ SARICA, s. 26.

³⁵ SARICA, s. 29.

³⁶ SARICA, s. 29. Güneş de bu görüşü desteklemiş ve düzenleyici işlemin temelini açıklamak bakımından en sağlam görüşün Carré de Malberg'den mülhem şekilde Sarıca tarafından savunulduğunu vurgulamıştır. Bkz. GÜNEŞ, s. 79.

³⁷ SARICA, s. 39, dipnot 1.

³⁸ BAŞGİL, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu*, s. 83.

³⁹ BAŞGİL, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu*, s. 83.

zenlemeye göre milleti temsil eden tek ve gerçek temsilci TBMM'dir. Bu düzenlemede ayrıca millet adına egemenlik hakkını sadece TBMM'nin kullanabileceği belirtilmiştir. Bunun sonucu olarak millet, egemenliğini TBMM aracılığıyla kullanabilme imkânına sahiptir⁴⁰. Yasama yetkisi temsili bir yetki olup mahiyeti icabı devredilebilen ya da nakledilebilen bir yetki olmadığı için de ancak temsilci tarafından kullanılabilir. Yürütme organı ise mümessil değil memurdur. Bu nedenle yasama yetkisinin yürütme organı tarafından vekaleten ya da temsilen de olsa kullanılması mümkün değildir⁴¹. Öte yandan Başgil, nizamnamelerin de bir yönüyle yürütme fonksiyonu kapsamında ve genel düzenleme yetkisine dayanılarak yürürlüğe konulan işlemler olarak değerlendirilebileceğini ileri sürmüştür⁴².

1924 Anayasası döneminde yürütmenin düzenleme yetkisine ilişkin Tahsin Bekir Balta, 1960 tarihli eserinde yürütme organının yetkilerini; idarenin yüksek yönetimi, dış ilişkiler, askerî faaliyetler, yargı organlarıyla ilgili yetkiler ve düzenleme yetkisi olarak kategorize etmiştir⁴³. Balta'ya göre yürütmenin olağan düzenleme yetkisi, kural olarak, nizamname ve yönetmelik şeklinde idarî metinler çıkarmak suretiyle kullanılabilir⁴⁴. Buna göre nizamname, kanundan sonra gelen ve kanunun uygulanma şeklini ya da emrettiği konuları düzenleyen özel nitelikte bir düzenleyici işlem olup nizamname dışındaki idarî metinleri yönetmelik olarak adlandırmak mümkündür⁴⁵. Yazarın, her idarî merciin görev alanına giren konularda yasal bir dayanağa ihtiyaç olmaksızın yönetmelik çıkarabileceği yönündeki görüşünden⁴⁶ yürütme organının genel bir düzenleme yetkisine sahip olduğu kanaatini taşıdığı anlaşılmaktadır.

Son olarak K. Burak Öztürk de 1924 Anayasası'nda birçok konunun kanunla düzenleneceği belirtilmiş olmasına rağmen kanunla düzenlenmesi gereken bu konuların nizamname ya da talimatlarla düzenlenmesinin söz konusu olduğuna işaret etmiştir. Yazara göre bu noktada kanunla düzenleme koşulunun sağlanmamasının yanı sıra kanun koyucunun gerekli düzenlemeleri yapmaksızın ilgili alanı idarenin düzenlemesine bırakması, Anayasa'ya aykırılık ihtimali-

⁴⁰ Anayasa'da yer alan bu düzenlemenin temsili demokrasi anlayışının bir tezahürü olarak yorumlanabileceğine ilişkin olarak bkz. ÖZBUDUN, 1924 Anayasası, s. 15.

⁴¹ BAŞGİL, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu*, s. 83.

⁴² BAŞGİL, *Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu*, s. 84.

⁴³ BALTA, s. 36-42.

⁴⁴ BALTA, s. 39-40.

⁴⁵ BALTA, s. 40.

⁴⁶ BALTA, s. 40.

ni gündeme getirmiştir⁴⁷. Ne var ki, 1924 Anayasası'nda kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir mekanizma öngörülmediğinden söz konusu durum, düzenleme yetkisine ilişkin uygulamadaki bir sorun olarak varlığını sürdürmüştür⁴⁸.

II. HÜKÜMETE OLAĞANDIŞI DÜZENLEME YETKİSİ TANIYAN YASAL DÜZENLEMELER

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde olağandışı düzenleme yetkisi, esas olarak birtakım olağanüstü şartların ortaya çıkarabileceği sorunların kanun ve nizamnameler eliyle giderilebilmesinin mümkün olmaması nedeniyle hükümete düzenleme yapma ya da genel nitelikte karar alma yetkisi verilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. 1924 Anayasası'nda yürütme organının nizamname haricinde düzenleyici işlem yapabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte bu dönemde yasama organı tarafından çıkarılan kanunlarla yürütme organının düzenleme yapabilmesi mümkün kılınmıştır.

1924 Anayasası döneminde yürütmeye verilen olağandışı düzenleme yetkisinin kullanılmasına ilişkin iki farklı usulün söz konusu olduğu gözlemlenmiştir. Bunların ilki yasama organının, yürütme organını sınırları kanunla açıkça belirlenmemiş ve çerçevesi tam olarak çizilmemiş bir alana ilişkin çok geniş bir takdir yetkisi vererek yetkilendirmesidir. İkinci usul ise yasama organının çıkarmış olduğu kanun ile belirli bir çerçeve çizmiş olmasına rağmen yürütme organını kanunun uygulanmasına ve kanunun uygulanmasının sona ermesine yetkili kılmış olmasıdır⁴⁹.

Yasama organının yürütmeyi kanunla yetkilendirmesi ile ortaya çıkan yürütmenin olağandışı düzenleme yetkisi, aşağıda yer verilen örneklerde görülebileceği üzere yürütme yetkisinin türevselliği ile uyuşmamaktadır. Zira bilindiği üzere yasama ile yürütme arasındaki olağan ilişki biçimi, yasama yetkisinin aslı

⁴⁷ ÖZTÜRK, s. 64.

⁴⁸ ÖZTÜRK, s. 65.

⁴⁹ 1924 Anayasası döneminde ortaya çıkan olağanüstü gelişmelere ilişkin yürütme organının olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin kullanılması hakkında farklı bir ayrım daha ortaya konmuştur. Buna göre; yürütme organının olağandışı düzenleme yetkisini kullanmasındaki ilk yöntem, yasama organının çıkardığı sınırlı düzenlemeler içeren/çerçeve bir kanunla yürütmeyi görevlendirmesi ve böylelikle yürütmenin yürürlükteki kanunların yerine geçici yeni düzenlemeler yapabilmesi veya yürürlükteki kanunların uygulanmasını durdurabilmesidir. İkinci yöntem ise yasama organı tarafından çıkarılan bir kanunla yürütmeye belirli yetkilerin tanınması ve bu yetkilere göre yürütme organının düzenleyici işlem tesis edebilmesidir. AYİTER, Ferit, "Millî Korunma Kanunu ve İhtikarla Mücadele", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 1942, C. 6-7, S. 4-24, s. 336.

yürütme yetkisinin ise türevsel olmasıdır. Buna karşılık 1924 Anayasası döneminde yasama organının yapmış olduğu, yürütmeye çok geniş takdir yetkisi tanıyan, düzenlenecek konunun sınırlarının belirlenmediği yetkilendirme dikkate alındığında bu yetkilendirmenin aslî düzenlemelerin kanunla yapılması gerekliliğine aykırı olduğu görülür⁵⁰. Dolayısıyla 1924 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun sahip olduğu olağandışı nitelikteki bu düzenleme yetkisi, gerek yürütme yetkisinin türevselliğine gerekse yürütmenin kanuna bağlı olma ve kanuna dayanma vasfına aykırı bir yetkilendirme olarak nitelendirilmelidir. Diğer yandan yürütmenin sahip olduğu bu yetki, onu söz konusu düzenlemeler bakımından fonksiyonel anlamda yasama işlemi yapan bir konum ve güce yaklaştırmıştır. Zira yürütme organının, söz konusu düzenleme yetkisi kapsamında yapmış olduğu işlemler kanunun uygulanması işlevinden kolayca ayrılacak şekilde aslî sayılabilecek düzenlemelerdir.

Anayasa’da öngörülmemiş olmasına rağmen yürütmeye kanunla tanınan olağandışı nitelikteki bu düzenleme yetkisi, yasama yetkisinin devri yasağı bakımından da önem arz eder. Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası döneminde verdiği bir kararda bu yasağın yasamanın kanun yapma yetkisinin devredilememesi anlamına geldiğini; bununla birlikte bu durumun yürütmenin düzenleyici işlem yapmasına engel oluşturmadığını belirtmiştir⁵¹. Bu noktada 1924 Anayasası döneminde yürütmeye verilen olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin yasamanın kanun yapma yetkisinin devri niteliğinde olup olmadığının tespiti önem arz eder.

1924 Anayasası’nın 6. maddesinde “*Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder.*” kuralına yer verilmiş olmakla birlikte yasama yetkisinin devredilmesini açıkça yasaklayan bir düzenleme Anayasa’da yer almamıştır. Fakat encümen mazbatasında “yasama yetkisinin devredilmesinin asla mümkün olmadığı” belirtilmiştir⁵². Dolayısıyla yürütmeye verilmiş olan olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin Anayasa’nın lafzına aykırı olduğunu tam anlamıyla söyleyebilmek mümkün değildir. Bununla birlikte 1961 ve 1982 Anayasalarında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine açıkça yer verilmesi⁵³ ve 1961’den itibaren

⁵⁰ TÖGEL, Akif, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanun Kavramı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 117; SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 98.

⁵¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2014/133, K. 2014/165, 30/10/2014.

⁵² Aktaran: ÖZBUDUN, **1924 Anayasası**, s. 36.

⁵³ Teziç, 1924 Anayasası’nın 6. maddesi ile 1961 Anayasası’ndaki yasama yetkisini düzenleyen ve bu yetkinin devredilmesini yasaklayan 5. madde arasında herhangi bir farklılık olmadığını belirtmiştir (TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s. 97).

Anayasa Mahkemesinin anayasaya aykırılık iddialarını inceleyebilmesi dikkate alındığında 1924 Anayasası dönemindeki yürütmenin olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin bu dönemdeki yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri özgün kılan bir yöne sahip olduğu da söylenebilir.

Konu yasama yetkisinin genelliği ilkesi⁵⁴ bakımından ele alındığında ise bu ilkenin, yasama organının Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla istediği her konuyu istediği kadar detaylı düzenleyebilmesine imkân verdiği göz önünde bulundurulmalıdır⁵⁵. Bu durumda TBMM'nin yürütme organını sınırları belirsiz bir alanda çok geniş bir takdir yetkisine dayanarak düzenlemeler yapma hususunda yetkilendiren ya da kanunun uygulanmasına ilişkin tasarruflarda bulunma yetkisi veren iradesinin yasama yetkisinin genelliği ilkesine aykırı olmadığı görülür. Zira yukarıda da belirtildiği üzere 1924 Anayasası'nda yasama yetkisinin devri açıkça yasaklanmadığı gibi bu hususta yasama organının düzenleme yapabilmesini yasaklayan herhangi bir düzenlemeye de yer verilmemiştir⁵⁶.

Öte yandan Bakanlar Kuruluna yasama organı tarafından kanunla verilen olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin yasama organı tarafından yine yasama yetkisinin genelliği çerçevesinde geri alınabilmesinin mümkün olduğu açıktır. Bu yetkinin geri alınabilmesi için yasama organının bir kanun çıkarması yeterlidir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun sahip olduğu düzenleme yetkisi kapsamındaki konuların yasama organı tarafından kanunla düzenlenebilmesi de mümkündür. Böyle bir durumda ilgili konuyu düzenleyen Bakanlar Kurulu kararına değil, kanuna itibar edilmesi gerektiği izahtan varestedir. Zira Anayasa'da Bakanlar Kurulu tarafından yapılacak düzenlemelerin kanun gücünde olduğuna dair herhangi bir kural bulunmamaktadır⁵⁷. Kaldı ki bu düzenlemeler kanun gücünde olsaydı bile kanun koyucunun sonraki tarihte ortaya koyacağı

⁵⁴ Yasama yetkisinin genelliği ilkesi hakkında bkz. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 209.

⁵⁵ Yasama yetkisinin genelliği ilkesine Alman ve İngiliz Anayasa Hukuku literatüründe bu isimle rastlanmadığını belirten Şirin'in, Türk doktrininde sıklıkla yer verilen bu ilkeye ilişkin ileri sürdüğü itiraz ve ortaya koyduğu tespitler için bkz. ŞİRİN, Tolga, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 138 vd.

⁵⁶ Bununla birlikte olağandışı nitelikte düzenleyici işlem yapılabilmesine imkân tanıyan ve aşağıda incelenecek olan kanunların Bakanlar Kuruluna verdiği düzenleme yetkisinin genel ifadeler içermesi ve yürütme organına bir sınır koymaması, Anayasa Mahkemesinin sonraki yıllarda verdiği kararlar dikkate alındığında yasama yetkisinin devri olarak yorumlanmaya müsaittir. Örnek bir karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2014/133, K. 2014/165, 30/10/2014.

⁵⁷ Özbudun bu hususu; "yürütme organının hiçbir düzenleyici işlem yapamayacağı anlamında değil, bu işlemlerin kanun kuvvetinde olamayacağı, yani yürürlükteki kanunları değiştiremeyeceği veya kaldıramayacağı anlamında anlamak gerekir." şeklinde ifade etmiştir (ÖZBUDUN, *1924 Anayasası*, s. 36). Teziç de 1924 Anayasası'nın 6. maddesinde yer alan bu düzenlemenin kanun gücünde karamameler çıkarılmasına müsaade etmediğini belirtmiştir (TEZİÇ, *Kanun Kavramı*, s. 97).

irade ile önceki iradeyi bertaraf etme imkânına sahip olduğu açıktır. Diğer bir ifadeyle normlar hiyerarşisinde kanunun üstünde yer alamayacağı bariz olan bir Bakanlar Kurulu kararının kanunla çatışması durumunda kanunun uygulanmasından başka bir ihtimal düşünülemezdir⁵⁸.

A. Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun

1924 Anayasası döneminde yasama organının yürütme organına verdiği olağandışı düzenleme yetkisinin en bariz örneği 20/02/1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'da yer almıştır⁵⁹. Zira mezkûr Kanun'un 1. maddesiyle yürütme organına çerçevesi çizilmemiş bir alanda, çok geniş ve kapsamlı bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Maddenin yürürlüğe girdiği tarihteki hali şu şekildedir⁶⁰:

“Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım satımının ve memleketten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti salahiyyettardır.”

Yürürlüğe konulduğu dönemin olağanüstü iktisadî ve malî koşullarının bir sonucu olarak çıkarılan ve ilk başta üç yıl süre ile geçerli olacağı kabul edilen⁶¹ bu kanunun yürütmeye olağandışı bir düzenleme yetkisi tanıdığı görülmektedir. Zira 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle; herhangi bir ilke, esas ya da kapsam belirlenmeksizin, çerçeve çizmeksizin iktisadî alandaki önemli birtakım işlemlerin düzenlenmesi ve sınırlanması ile Türk parasının korunmasına ilişkin konularda yürütme organına geniş bir karar alma yetkisi tanınmıştır. Böyle bir yasal düzenlemeyle yasama organının 1924 Anayasası'nda benimsenen yasama ve yürütmenin olağan şartlardaki ilişki biçimiyle bağdaşmayacak şekilde, aslî dü-

⁵⁸ Bu durum, 2017 Anayasa değişiklikleri ile kabul edilen 104. maddenin 17. fıkrasındaki; “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” şeklindeki düzenlemeyi hatırlara getirmektedir.

⁵⁹ 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun için bkz. RG. 25/02/1930, S. 1433.

⁶⁰ Madde, 15/02/1954 tarih ve 6258 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değişikliğe uğramıştır. 1954 tarihli düzenleme şu şekildedir: “Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli maddeler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarıyan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu salahiyyettidir.” Maddede yer alan Bakanlar Kurulu ifadesi ise 02/07/2018 tarih ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesiyle “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir.

⁶¹ Maddedeki üç yıllık süre; 2100, 2686, 3336, 3974, 4512, 5014, 5540, 6060, 6258, 7220, 402, 723 ve 990 sayılı Kanunlarla çeşitli tarihlerde uzatılmış olup, en son 03/02/1970 tarih ve 1224 sayılı Kanunla süresiz olarak uzatılmıştır.

zenleme yetkisinin belli bir konuda ve belli bir süre ve amaç için yürütme organı tarafından kullanılmasını murat ettiği sonucu çıkarılabilir⁶². Dahası bu düzenlemeyle yasama organı, yürütme organına yapacağı düzenlemelerde yürürlükteki mevzuata riayet etme yükümlülüğü de getirmemiş ve adeta iktisadî alanda bir olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilânı⁶³ yetkisi vermiştir. Bunun sonucunda yürütme organı, kanun koyucuymuş gibi davranmak suretiyle ve ülkenin ekonomik anlamda zarara uğramasını engellemek amacıyla içinde bulunulan şartların gerektirdiği her türlü düzenlemeyi, kanun ya da nizamnamelere aykırı olsa dahi, ilk elden yapmak gibi olağanüstü ve istisnâî bir yetkiye kavuşmuştur⁶⁴. Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin Anayasa'ya aykırılığı 1961 Anayasası döneminde faaliyete başlayan Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiş ve Anayasa Mahkemesi, 1963 yılında yaptığı değerlendirmede aşağıdaki gerekçelerle düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına, oy çokluğuyla, hükmetmiştir:

“Anayasamız yasama yetkisini, yürütme görevini, yargı yetkisini ayrı ayrı organlara vermekle Anayasa Komisyonu raporundaki tabirle yumuşak kuvvetler ayrılığı esasını kabul etmiştir. Buna göre şüphesiz yasama organı kanun yapma yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu prensip Anayasanın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı, herhangi bir sahayı Anayasaya uygun olması şartı ile düzenleyebilir. Bu düzenlemede bütün ihtimalleri gözönünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tesbit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taallük eden hususların düzenlenmesi için Hükûmeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz.

... Bu sebeptendir ki, kanun koyucu düzenleme alanının esaslarını tesbit ve amacı tâyin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğu-

⁶² Özbudun da Bakanlar Kuruluna verilen bu yetkiyi “hemen hemen sınırsız, genel ve belirsiz bir düzenleme yetkisi” olarak nitelemiştir (ÖZBUDUN, 1924 Anayasası, s. 36-37; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 211).

⁶³ Başgil, bu hususu “idare-i örfiye ilânı” ifadesini kullanarak nitelemiştir. Bkz. BAŞGİL, Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu, s. 79-80.

⁶⁴ SARICA, s. 255-256.

*nu sağlamak üzere yürütme organını görevlendirmiş ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunmak yetkisini vermek suretiyle yasama yetkisini bu yolda, kullanmayı uygun bulmuştur*⁶⁵”.

Anayasa Mahkemesinin, yasama organının düzenleme yetkisine ilişkin verdiği ve sonraki yıllarda geliştirdiği bu içtihadında, belirli bir konuda yasama yetkisinin yasama organı tarafından kullanılmış olmasını yeterli bulduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle Mahkeme, yasama yetkisinin genelliği çerçevesinde kanun koyucunun istediği bir alanı istediği kadar geniş bir şekilde yürütme organına bırakmasının takdir yetkisi çerçevesinde kaldığı görüşündedir. Bununla birlikte yalnızca düzenlenecek konunun adının zikredilerek bu konuların yürütme organı tarafından düzenleneceğinin öngörülmesi, bir bakıma kanun koyucunun belli bir alana ilişkin asli düzenleme yapma yetkisinden feragat etmesi anlamına gelir. Anayasa’da bir konunun kanunla düzenlenmesinin öngörüldüğü durumlarda, kanun koyucunun bu tercihi Anayasa’ya aykırılık teşkil eder. Zira düzenlenecek konunun kanunda yalnızca adının zikredilmesi, yasal bir düzenleme yapıldığı anlamına gelmez. Anayasa Mahkemesi de 1997 yılında verdiği bir kararda⁶⁶ bu hususu “*kuşkusuz yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmez.*” şeklinde ifade etmiştir. Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülme-yen konularda kanun koyucunun yürütmeye düzenleme yetkisi vermesidir. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yerleşik içtihadı şu şekildedir:

“Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa’da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme-yen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim, Anayasa’nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa’nın kanunla düzen-

⁶⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1963/4, K. 1963/71, 28/03/1963.

⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1997/36, K. 1997/52, 20/05/1997.

lenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasını anlamsız hâle getirmektedir⁶⁷”.

Anayasa Mahkemesinin uzun yıllardır sürdürdüğü bu içtihadı, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ve öngörülmeyen konular şeklinde bir kriter çerçevesinde hareket ettiğini göstermektedir. Bu çerçevede Mahkemenin Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konular bakımından kabul ettiği yerleşik içtihadı ise şu yöndedir:

“Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ancak ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu, yasama organının yapısı ve işleyiş biçimi, yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılabilir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir. Yani yürütme organına tanınan yetkinin Anayasa'ya uygun olabilmesi için sınırlı, ilkeleri ve çerçevesi yasa ile belirlenmiş ve uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin bir konuya ilişkin bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez⁶⁸”.

Anayasa Mahkemesi 1567 sayılı Kanun'un yargısal denetimini yaptığı 1963 tarihli kararında ise Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da öngörülmeyen konu ayrımını yapmamıştır. Mahkemenin bu kararında benimseydiği görüş, sonraki yıllarda Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmeyen

⁶⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/42, K. 2013/60, 09/05/2013.

⁶⁸ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/84, K. 2010/121, 30/12/2010.

konularda yürütme organının yetkilendirilmesine ilişkin içtihadıyla aynı doğrultudadır. Bu karara muhalefet şerhi yazan üyeler de benzer şekilde Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da öngörülme-yen konu ayrımı yapmamıştır. Bununla birlikte bu üyeler, kanun koyucunun bir konuyu tüm detayıyla düzenlemediği durumlarda konunun genel esaslarına mutlak suretle kanunda yer vermesi, yürütmeye bir çerçeve belirleyip sınır çizmesi gerektiğine ve bunun sonucunda da yürütmenin ancak konunun teknik ve ayrıntıya ilişkin kısımlarını düzenleyebileceğine işaret etmişlerdir⁶⁹. Muhalefet şerhi yazan üyelerin ortaya koydukları bu görüşler, Anayasa Mahkemesinin sonraki yıllarda Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda yasama organının yürütme organına verdiği düzenleme yetkisinin anayasal denetiminde kullandığı ölçütler haline gelmesi bakımından önemlidir.

1924 Anayasası'nda kanunla düzenlenme ya da kanunla tanzim edilme şeklinde bir ibare bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'da yer alan; "kanun-

⁶⁹ Üyeler Rifat Göksu ve İ. Hakkı Ülkmen'in muhalefet şerhinin ilgili kısmı şu şekildedir: "Kanun koyucu ele aldığı bir konuyu en ince teferruatına kadar bizzat düzenleyeceği gibi zamanımızda idare tekniğini ve iktisadi mevzuların iktisap ettiği önemle mütenasip ve ihtisasa taallük eden ve teferruat sayılabilecek olan hususların düzenlenmesini yürütme organına da bırakabilir. Ancak bu takdirde konunun niteliğine göre takip edilecek siyasetin genel esaslarını tâyin ve yürütme organının tanzimi tasarruflarda bulunabileceği alanın sınırlarını tereddüt ve iştibaha yer bırakmayacak şekilde tesbit etmesi gerekir. Şuraya da işaret etmek lâzımdır ki yürütme organına verilecek teferruatı düzenleme yetkisinin Anayasa ile mutlak surette bir kanun konusu sayılmış olan hususlara taallük etmemesi de şarttır. Aksi halde yasama yetkisi yürütme organına devredilmiş ve temel hak ve hürriyetlerin idari emir ve kararlar ile sınırlandırılmasına yol açılmış olur.

1567 sayılı kanunun değişik birinci maddesi ile Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinde bu ana esas ve prensiplere riayet edilmemiş, Bakanlar Kuruluna müphem ve sınırsız genel bir yetki verilmiş olduğu açıktır. Düzenlenmesi gereken mevzuu ne kadar geniş ve seyyal olursa olsun takip edilecek siyasetin genel esasları tâyin ve yürütme organının düzenleme yetkisinin sınırları tesbit edilmeden sadece düzenlenecek konunun zikredilmesi suretiyle yürütme organına genel ve objektif hukuk kuralları koymak yetkisi verilmesini, çoğunluk kararında ifade edildiği gibi, yasama yetkisinin kullanılması ve yürütme organına teknik ve ihtisasa taallük eden teferruat hükümlerinin tesbiti yetkisinin bırakılması mahiyetinde telâkki ve kabul etmek mümkün değildir." Üye Ekrem Korkut ise şu görüştedir: "Binaenaleyh Anayasa'ya uygun bir tatbikatta kanun icraya tekaddüm etmeli, mevzuun esas hükümlerini tesbit ederek sahayı, tereddütlere mani olacak şekilde düzenlemelidir. Bir sınır çizdikten ve takip edilecek siyaseti açıkladıktan sonradır ki, teknik ve teferruata ait mesailin tanzimini icraya bırakmalıdır. Bunun dışında kalan her kanun, yasama yetkisinin devri mahiyetinde olarak Anayasa'ya aykırı düşecektir." Son olarak üyeler Şemsettin Akçoğlu, İbrahim Senil ve Celâlettin Kuralmen ise konuya ilişkin görüşlerini şu şekilde ifade etmişlerdir:

"Yürütme organının, duruma göre süratle işe müdahale ederek kararlar alması zorunluluğunun, kendisine peşinen geniş ve hudutsuz yetkiler verilmesini gerekli kaldığı yolunda bir mülâhaza da bahis konusu linci maddenin Anayasa'ya uygunluğunu ispat edemez. Verilen yetkinin sınırlarını açıkça çizmekle, yürütme organının bu çerçevede süratle müdahalesi önlenmiş olmazdı.

1567 sayılı kanunun, fevkalâde halin ortaya koyduğu bir ihtiyacı karşılamak için kabul edildiği gerekçeden anlaşılmaktadır. Fakat kanunun kabulünü gerektiren sebep ve şartlar üzerinde durmaya mahal yoktur. Çünkü bu sebep ve şartlar ne olursa olsun Anayasa'ya aykırı olan bir kanunun hukuk düzeninde yer alması tecviz edilemez." Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1963/4, K. 1963/71, 28/03/1963.

la gösterilir”, “kanunla muayyendir”, “kanunla tayin olunur” ya da “kanuna göre” gibi ibareler esasında ilgili konuların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğine işaret eder. Bu nedenle de bu konulara ilişkin yasal düzenlemelerde kanun koyucunun ancak konunun temel esaslarını belirleyip bir çerçeve ve sınır tayin ettikten sonra teknik ve ayrıntılı hususların düzenlenmesini yürütmeye bırakabileceği ifade edilmelidir. Bu gereklilik, anayasa koyucunun ilgili konu bakımından doğrudan ve açıkça yasama organını görevlendirmesiyle ilişkilidir.

Yürütme organının 1567 sayılı Kanun’a istinaden alacağı kararlar⁷⁰ bakımından Anayasa’da bu konuların kanunla düzenleneceğine veya yürütme organına bu yönde bir yetkilendirme yapılabileceğine ilişkin doğrudan ya da dolaylı bir düzenleme yer almamıştır. Bununla birlikte 1567 sayılı Kanun doğrultusunda yürütmenin alacağı kararların aslî nitelik arz etmesi ve bu kararların temel hak ve özgürlükleri yakından ilgilendirmesi nedeniyle burada da konuya ilişkin temel esasların aslî düzenleme yetkisinin sahibi olan yasama organı tarafından belirlenmesi gerekir. Zira normal zamanlarda Anayasa’nın 4. maddesi uyarınca milletin yegâne ve hakiki temsilcisi olup egemenlik hakkını millet adına kullanmaya yetkili tek organ TBMM’dir. Bunun sonucunda; Anayasa Mahkemesinin 1963 tarihli kararına muhalif kalan üye Ekrem Korkut’un ifadesiyle “kanunun icraya tekaddüm etmesi”, yani kanunun yürütmenin önünden gitmesi, yürütmeye öncülük etmesi, tabir-i caizse yürütmeye bir kapı aralaması gerekir⁷¹. Bu kapı aralama işlevi, yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde yasama organının sahip olduğu olağan bir yükümlülüğün tezahürüdür. Diğer bir ifadeyle bir konunun Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan olup olmamasının bu noktada bir önemi yoktur. Yasama organı, bu görevi yegâne ve hakiki temsilci vasfının bir gereği olarak yerine getirmelidir. Söz konusu kapı aralama faaliyeti, TBMM’nin bir alanı ilk defa düzenleyip, temel prensipleri belirledikten ve bir çerçeve ortaya koyduktan sonra uygulamaya ilişkin, teknik ya da konunun ayrıntılarına müteallik hususları yürütme organının düzenlemesine bırakması şeklinde gerçekleşir. Böyle bir belirleme yapıp, sınırları aşılmayacak bir çerçeve ortaya konmaksızın yürütme organı tarafından temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğuracak nitelikte alınacak kararların olağandışı ve istisnâî bir niteliği haiz bulunduğu söylenmelidir. Bu noktada sorunun 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan temel hak ve özgürlüklerin an-

⁷⁰ Bu kararların düzenleyici ya da birel işlem niteliğinde olabileceği hakkında bkz. SARICA, s. 256, dipnot 1.

⁷¹ Belirtmek gerekir ki, “yasamanın yürütmeye kapı araması”; Güneş tarafından, yürütmenin faaliyette bulunabilmek için ihtiyaç duyduğu aslî nitelikteki tasarrufa işaret etmek için kullanılan “yasama başlangıcı” ifadesiyle aynı doğrultuda bir kullanımdır. “Yasama başlangıcı” ifadesi için bkz. GÜNEŞ, s. 42.

cak kanunla sınırlanacağı yönündeki kuralın 1924 Anayasası'nda bulunmuyor olmasından kaynaklandığına da vurgu yapmak gerekir. 1924 Anayasası'nda bu yönde bir hüküm olması durumunda 1567 sayılı Kanun'la yürütmeye bu kadar geniş bir yetki verilemeyeceği açıktır. Bir başka ifadeyle yürütme organına 1567 sayılı Kanun'la verilen yetkilerin taşıdığı olağandışı nitelik; temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanacağına ilişkin hüküm ihtiva etmeyen bir anayasanın yürürlükte olduğu anayasal sistemde bir konuyu ilk defa düzenleyip konunun temel esaslarını belirleyecek olan organın yasama organı olması gerekliliğiyle alakalıdır. Gerçekten de 1567 sayılı Kanun'a istinaden alınacak kararlar bakımından kanun koyucu; “Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım satımının ve memleketten ihracının tanzimi ve tahdidi” ya da “Türk parasının kıymetinin korunması” hususunda temel prensipleri koymamış, yürütmenin bağlı kalması gereken bir çerçeve çizmemiş ve söz konusu alanın ilk elden yürütme organı tarafından düzenlenmesine izin vermiştir. Bu yönde tesis edilen bir izin, Anayasa'da bu yönde bir istisna bulunmadığı sürece, egemenliğin millet adına yegâne kullanıcısı olan yasama organının yasama yetkisinden, Anayasa'ya aykırı bir şekilde, yürütme organının lehine feragat etmesi anlamına gelir. Burada belirtmek gerekir ki, yasama genel ve aslî bir yetki olduğundan yasama organı her ne kadar bir konuyu düzenleyip düzenlememekte serbest ise de yasama organının, daha önce düzenlenmemiş bir konunun yürütme organı tarafından düzenlenmesine ilişkin kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetkinin sahibi ancak anayasa koyucu olabilir. Dolayısıyla ancak anayasa koyucunun verebileceği bir yetkiyi kanun koyucunun vermesi kanun koyucunun kendini anayasa koyucu gibi konumlandırması anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle yasama organı bu durumda, böyle bir yetkisi olmadığı halde“ mümessil değil, memur olan” yürütmeyi mümessil konumuna yükseltmiş olur. 1924 Anayasası'nın yürütme organına aslî nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi vermediği dikkate alındığında böyle bir durumun ortaya çıkmasının Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceği açıktır.

24/07/2025 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 7555 sayılı Kanun'la⁷² 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır. 7555 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Cumhurbaşkanına verilen yetkiler genişletilmiştir. Değişiklik sonrası Kanun'un 1. maddesi; “*Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım satımı ve kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhte-*

⁷² 7555 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda ve 635 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun için bkz. RG. 24/07/2025, S. 32965.

vi her nevi eşya ve kıymetlerin alım satımı, kıymetli madenlerin rafınajı ile tüm bu eşya ve kıymetlerin, ticari senetlerin ve tediyei temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk Parasının kıymetinin korunması zımında kararlar itti hazına Cumhurbaşkanını salahiyetlidir.” hâlini almıştır⁷³. Böylelikle Cumhurbaşkanının kıymetli evrak, eşya ve maden alım-satımı ile ithalat ve ihracatına ilişkin düzenleme ve sınırlama yetkileri arttırılarak yürütmenin ticarî hayata doğrudan müdahale imkân ve araçları genişletilmiştir. Bu durum, 1924 Anayasası döneminde yürütmeye tanınan olağandışı düzenleme yetkisinin izlerinin günümüzde de devam ettiğini göstermektedir. Olağandışı düzenleme yetkisi, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin özgün karakterini tayin etmeye devam etmekte; dahası, yasama ve yürütme ilişkisine bir ölçüde yön verme işlevini sürdürmektedir.

B. 2294 sayılı Kanun

20/06/1933 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2294 sayılı Kanun, “*Ticaret mukavelesi veya modüs vivendi aktetmiyen Devletler ülkesinden Türkiye’ye yapılacak ithalâta memnuiyetler veya tahdit veya takyitler tatbikına dair olan 22 temmuz 1931 tarih ve 1873 numaralı kanuna müzeyyel kanun*” başlığını taşımaktadır. Kanun’un 1. maddesinde ülkedeki ekonomik ihtiyaçlar dolayısıyla ortaya çıkacak acil gereklilik üzerine İcra Vekilleri Heyetinin yürürlükte bulunan tarifedeki gümrük resimlerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir. 2. maddede ise hükümetin müteakabiliyet sözü konusu olmak şartıyla ticaret muahede ve mukaveleleri ve bu mukavelelere ilişkin listelerde değişiklik yapabilmesi mümkün kılınmıştır. Ayrıca hükümetin bunları ilga edebilmesi ve ticaret muahedelerine yeni liste ekleyebilmesi ile modüs vivendilerle⁷⁴ yeni listeler kabul ve istihsaline yetkili olduğu belirtilerek İcra Vekilleri Heyetinin alınacak bu tedbirleri, bir ay içerisinde TBMM’nin onayına sunması gerektiğine de Kanun’un 3. maddesinde yer verilmiştir. Her ne kadar Kanun bu tedbirler bakımından yasama organının onayının alınmasını

⁷³ Değişiklik öncesi 1. madde şu şekildeydi: “*Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyei temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar itti hazına Cumhurbaşkanını salahiyetlidir.*”

⁷⁴ Modus vivendinin; “*daha kalıcı ve ayrıntılı bir düzenlemeyle değiştirilmesi amaçlanan geçici veya şartlı bir uluslararası anlaşmayı kaydeden, genellikle gayriresmî bir şekilde yapılan ve onay gerektirmeyen bir araç*” olarak tanımlanması mümkündür. Bkz. United Nations Treaty Collection, (Çevrimiçi) https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml, E.T. 21/06/2025.

gerekli görmüş olsa da burada da yürütmeye çerçevesi çizilmemiş, sınırları belirlenmemiş bir alanda çok geniş bir takdir yetkisi tanındığı görülmektedir. Bu yönüyle 2294 sayılı Kanun'da yürütmeye verilen düzenleme yetkisinin de olağandışı düzenleme yetkisi olarak nitelenmesi mümkündür. Dolayısıyla yürütme organının sınırları belirlenmemiş bir alanda olağandışı düzenleme yetkisine sahip kılınmış olması dikkate alındığında 2294 sayılı Kanun'un da Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan TBMM'nin yasama yetkisini bizzat kullanacağı yönündeki düzenlemeye aykırı olduğu söylenebilir.

Öte yandan 2294 sayılı Kanun'un 3. maddesinde “*Birinci ve ikinci maddelere tevfi kan aldığı tedbirleri hükümet bir ay zarfında Büyük Millet Meclisinin tasdikına arzeder.*” düzenlemesine yer verilmiştir. TBMM'nin onayına sunulan Bakanlar Kurulu kararlarının meclis tarafından onaylanması, yürütme organının almış olduğu kararların kanun gücüne kavuşması anlamına gelir. Bu açıdan 2294 sayılı Kanun kapsamında İcra Vekilleri Heyetinin yapmış olduğu düzenlemelerin yasama organı tarafından kanunlaştırılmasının olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin TBMM onayına sunulmasının⁷⁵ tarihsel dayanağı olarak değerlendirilebilmesi de mümkündür.

C. Millî Korunma Kanunu

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde yürütme organına verilen olağandışı nitelikte bir başka yetki ise 18/01/1940 tarih ve 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu⁷⁶ hükümleri çerçevesinde kullanılacak düzenleme yetkisidir⁷⁷. Millî Korunma Kanunu da çıkarıldığı dönemde mevcut olan olağanüstü şartların bir ürünüdür⁷⁸. Kanun'un 1. maddesinde fevkalâde hal olarak sayılan; umumî veya kısmî seferberlik, Devletin bir savaşa girmesi ihtimali ve Türkiye Cumhu-

⁷⁵ 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle 64. maddenin 3. fıkrası; “*Kararnameler, Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.*” halini almış; 5. fıkrası ise “*Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.*” şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 91. maddesinin 7. fıkrasında ise bu husus aynı şekilde düzenlenmiş ve kanun hükmünde kararnamelerin Resmî Gazete’de yayımlandıkları tarihte TBMM’ye sunulacağı belirtilmiştir. 1961 Anayasası'nda yer alan kanun hükmünde kararnamelerin TBMM’ye sunulmaması veya TBMM tarafından reddedilmesi ya da değiştirilerek kabul edilmesi durumlarına ilişkin düzenleme, 1982 Anayasası'nın 91. maddesinin 9. fıkrasında aynen kabul edilmiştir.

⁷⁶ 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu için bkz. RG. 26/01/1940, S. 4417.

⁷⁷ SARICA, s. 280.

⁷⁸ AYİTER, s. 336.

riyeti'ni de ilgilendiren yabancı devletler arasındaki savaş hali durumlarından biri söz konusu olduğunda Devletin bünyesini iktisat ve millî müdafaa bakımından takviye maksadıyla verilen yetki ve görevler, İcra Vekilleri Heyetince bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde kullanılacak ve ifa edilecektir. Kanun'un 2. maddesinde İcra Vekilleri Heyetinin, fevkalâde hallerin gerçekleşmesine binaen, bu kanunla kendisine tevdi edilen görev ve yetkilerin ifa ve kullanılması zorunluluğunun hasıl olduğunu görünce derhal kanunun uygulanmasına başlayarak durumu ilân ve TBMM'ye arz edeceği belirtilmiştir. Kanun'un 3. maddesinde ise fevkalâde hallerin sona erdiği ve bu kanun hükümlerinin uygulanmasına gerek kalmadığının, hükümetçe kararlaştırılıp ilân edileceği ve TBMM'ye arz edileceği belirtilmiştir. Nitekim Millî Korunma Kanunu'nun uygulanmasına 19/02/1940 tarihli kararnameyle geçilmiş ve Kanun 16/09/1960 tarih ve 5/322 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla uygulamadan kaldırılmıştır⁷⁹.

Belirtmek gerekir ki 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu, tıpkı 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun gibi hükümete olağandışı ve istisnâi nitelikte yetkiler tanıyan bir kanun olmakla birlikte çeşitli açılardan bu Kanun'dan ayrılmaktadır. Öncelikle Millî Korunma Kanunu'nun uygulanmasına hemen başlanılmayacak; kanunun uygulanması, hükümetin bu kanunun uygulanması için gerekli olan olağanüstü hallerden birinin ortaya çıktığına karar verip bu durumu TBMM'ye arz etmesiyle gerçekleşebilecektir. Ayrıca Millî Korunma Kanunu da 1567 sayılı Kanun gibi geçici olmakla birlikte her iki kanundaki geçicilik durumu farklılık göstermektedir. Zira 1567 sayılı Kanun'da kanunun üç yıl süreyle yürürlükte olacağı belirtilmişken Millî Korunma Kanunu'nun 3. maddesine göre Kanun'un uygulanmasını gerektiren haller varlığını sürdürdüğü müddetçe Kanun da uygulanmaya devam edecektir. Son olarak 1567 sayılı Kanun, toplamda 7 maddeden oluşan ve hükümete konu bakımından sınırları açıkça belirlenmemiş, son derece geniş ve kapsamlı bir düzenleme alanı bırakan bir yasal düzenlemeyken Millî Korunma Kanunu 72 maddeden oluşan ve hükümetin kullanacağı yetkilere ilişkin ayrıntılı sayılabilecek hükümler içeren bir düzenlemedir. Bu özelliği nedeniyle de hükümetin düzenleme yetkisine ilişkin bir çerçeve ortaya koyan bir kanun olma niteliğini haizdir. Bu doğrultuda olağanüstü şartların ortaya çıkmasına cevap olarak yasama organı tarafından Millî Korunma Kanunu ile Bakanlar Kuruluna verilen kanunun uygulanmasına

⁷⁹ Millî Korunma Kanunu'nun uygulanmasını sağlayan 1940 tarihli Bakanlar Kurulu kararnamesi, Kanunun bütün hükümlerinin derhal yürürlüğe girmesini sağlamış değildir. Dolayısıyla Kanun'un Bakanlar Kuruluna verdiği yetkilerin kullanılmasının Bakanlar Kurulunun ilgili konuda ayrıca kararname çıkarması ile mümkün olabileceğinin vurgulanması gerekmektedir. Bkz. AYİTER, s. 339.

ve uygulanmasının sona ermesine karar verme yetkisini de 1924 Anayasası döneminde yürütmeye tanınan olağandışı düzenleme yetkisinin bir tezahürü olarak kabul etmek gerekir. Zira yürütmenin olağan düzenleme yetkisi, türev bir yetki olarak kanunların uygulanmasını sağlamak iken bir kanunun ne zaman uygulanmaya başlanılacağını ya da kanunun ne zaman uygulanmasının sona ereceğini belirlemek yürütmeye verilen yetkinin olağan düzenleme yetkisini aştığı anlamına gelir. Burada kanunun uygulanmasına ya da uygulanmasının sona ermesine karar vermenin başlı başına bir düzenleme yapmayı içermediği düşünülebilir olsa da bir düzenlemenin hayata geçirilmesine ya da yürürlüğüne son verilmesine ilişkin kararın nitelik ve fonksiyon bakımından düzenleme yapmaktan ayrı düşünülemeyeceği açıktır. Bu nedenle 3780 sayılı kanun ile hükümete tanınan yetkinin düzenleyici işlem kategorisinde ele alınarak 1924 Anayasası döneminde yürütmeye tanınan olağandışı düzenleme yetkisinin farklı bir tezahürü olarak kabul edilmesi isabetli olacaktır.

III. OLAĞANDIŞI DÜZENLEME YETKİSİNDEN OLAĞANÜSTÜ DÜZENLEME YETKİSİNE: OLAĞANÜSTÜ HAL KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİ

Olağanüstü şartların söz konusu olduğu dönemlerde bu şartların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak yasama organının inisiyatif kullanmak suretiyle Bakanlar Kurulunu yetkilendirmesi söz konusu olabilmekteydi. Nitekim yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler, bu tür bazı durumların 1924 Anayasası döneminde ortaya çıktığını göstermektedir. Yasama organının bu yönde yaptığı yetkilendirmelerle Bakanlar Kurulunun hızlı bir şekilde karar almasına imkân tanınmış ve böylelikle olağanüstü şartların ortadan kaldırılması ya da bu şartların etkisinin en aza indirilmesi amaçlanmıştır. Belirtmek gerekir ki, yasama organının Bakanlar Kurulunu özellikle ekonomiye ilişkin hususlarda düzenleyici işlem yapmak üzere yetkilendirmesi, ilk bakışta Bakanlar Kurulunun bir yetki kanununa istinaden yürürlüğe koyduğu kanun hükmünde kararnameleri⁸⁰ hatırlatmaktadır.

Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi, hukumuza 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişikliklerle girmiş ve 1982 Anayasası'nda da Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesine imkân tanınmıştır. Yürütme organının hızlı bir şekilde ve yasama

⁸⁰ Kanun hükmünde kararnameler hakkında detaylı bilgi için bkz. YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996; KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Neşriyat, İstanbul, 1985.

fonksiyonu kapsamında karar almasına imkan tanıyan kanun hükmünde kararname uygulaması, yürütmenin anayasa koyucu tarafından güçlendirilmesi anlamına gelmekteydi⁸¹. 1971 Anayasa değişiklikleri sonucunda Anayasa'nın 64. maddesinde TBMM'nin çıkaracağı bir kanunla Bakanlar Kuruluna belirli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği düzenlenmişti. Bu düzenlemede yasama organı tarafından Bakanlar Kurulunun yetkilendirilmesi için çıkarılan yetki kanununun; kanun hükmünde kararnamenin amaç, kapsam ve ilkelerini içermesi gerektiği belirtilmişti. Ayrıca bu düzenlemede çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile kullanılacak yetkinin ne kadarlık bir süre için kullanılacağına yanı sıra varsa yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin de açıkça gösterilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştı.

İfade edildiği üzere, 1982 Anayasası da 1961 Anayasası'nda olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılabilmesine imkân tanımıştı. Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi 1982 Anayasası'nın mülga 91. maddesinde düzenlenmişti. Anayasa'nın bu düzenlemesine göre Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi yasama organı tarafından yetkilendirilmesine bağlı kılınmıştı. Öte yandan 91. maddede yetki kanunlarının; *“çkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını”* göstermesi gerektiği kuralı benimsenmişti.

1982 Anayasası'nın yürütmeye ilişkin yaptığı en önemli düzenlemelerden biri ise mülga 121. madde ile kabul edilen olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleridir. Bu düzenlemeye göre, *“Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler”* çıkarabilmekteydi. 1982 Anayasası'nda olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisine ek olarak Anayasa'nın mülga 122. maddesinin 2. fıkrasında sıkıyönetim süresinde de kanun hükmünde kararname çıkarılabilme imkânı getirilmişti.

Olağanüstü halin ilân edilmesine neden olacak denli önemli gelişmelerin ortaya çıkması, yürütme organının hızlı karar almasını gerekli kılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak Devletin hızlı karar alma güç, imkân ve potansiyeline sahip organı olan yürütmenin düzenleme yapabileceği alanın genişleyeceği kabul edilmelidir⁸². Mülga 121. maddeye göre Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Ba-

⁸¹ TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 20. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2020, s. 394.

⁸² KUZU, s. 175.

kanlar Kurulunun olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için öncelikli şart, usulüne uygun bir şekilde olağanüstü hal ilânında bulunulmuş olmasıydı. Ayrıca olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri mülga 121. maddenin 3. fıkrasında belirtildiği üzere “olağanüstü halin gerekli kıldığı konular” ile sınırlı olarak çıkarılabilmekteydi. Olağan dönemde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler bakımından yasama organının yetki kanunu çıkarmak suretiyle yetkilendirilmesi gerekmektedirken olağanüstü hal döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler için böyle bir şart öngörülmemişti⁸³. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarılırken Bakanlar Kurulunun yasama organı tarafından yetkilendirilmesine gerek olmamasının; yani yürütme organının herhangi bir kanuna ihtiyaç duymaksızın düzenleme yapabiliyor olmasının nedeni, bu duruma ilişkin anayasa koyucunun açık bir iradesinin varlığıydı⁸⁴. Öte yandan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri bakımından söz konusu olan bu durum sıkıyönetim döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler için de geçerliydi. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin dayanağını doğrudan Anayasa’dan alması bunların aslî düzenleme yetkisine dayandığını göstermekteydi⁸⁵. 1982 Anayasası’nda yürütmenin hem görev hem de yetki olarak nitelendirildiği dikkate alındığında olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri eliyle yürütme tarafından aslî düzenleme yapılabilmesinin mümkün hale geldiği görülmektedir⁸⁶. Nitekim 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda yürütme organına olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisinin verilmiş olmasının yürütmenin yetki olarak tanımlanmasının bir sonucu olduğu belirtilmiştir⁸⁷.

⁸³ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 429.

⁸⁴ YÜZBAŞIOĞLU, s. 386-387.

⁸⁵ TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 20. Bastı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 42.

⁸⁶ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 430. Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararda olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile ilgili olarak “*Anayasanın 121. maddesinin son fıkrasında, “Bu kararnameler, Resmi Gazete’de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulur; bunların Meclisçe onanmasına ilişkin süre ve usul, içtüzükle belirlenir.” denilmesi karşısında bu yetkinin de yasamaya bağlı ve türevsel nitelikte olduğu anlaşılar.*” değerlendirmesine yer vermiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, aynı kararında olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesi çıkarılabilmesi için yasama organının yetki kanunu çıkarmasına gerek olmadığını vurgulayarak Anayasa’nın 121. ve 122. maddelerinin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin anayasal dayanağını oluşturacağını belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi, E. 1990/25, K. 1991/1, 10/01/1991). Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin dayanağını doğrudan Anayasa’dan aldıklarına ilişkin olarak ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1991/6, K. 1991/20, 03/07/1991.

⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 1984/14, K. 1985/7, 13/06/1985; Anayasa Mahkemesi, E. 1986/18, K. 1986/24, 09/10/1986.

1924 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun olağandışı düzenleme yapmasına imkân tanıyan kanunlar ile yürütme organına verilen yetkinin sınırlarındaki belirsizlik dikkat çekmektedir. Bu nedenle söz konusu nitelikte bir yetkilendirme içeren yasal düzenlemelerin kanun hükmünde kararnameler rejimindeki yetki kanunları ile farklı nitelik arz ettiği açıktır. Zira 1924 Anayasası döneminde yasama organı tarafından çıkarılan ve yukarıda detaylı bir şekilde incelenen, Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ve Millî Korunma Kanunu ile Bakanlar Kuruluna verilen düzenleme yetkisi, düzenlenecek alana ilişkin yürütme organına yönelik bir çerçeve çizmekten ya da sınır belirlemekten uzaktı. Diğer yandan yürütme organının kullanacağı bu yetkinin bir konunun teknik veya teferruata ait kısımlarının düzenlenmesine ilişkin olma vasfını haiz olmadığı da görülmektedir. 1924 Anayasası'nın öngördüğü sistemde her ne kadar yasama yetkisinin devredilmesi doğrudan yasaklanmamış olsa da yürütmeye bırakılan bu çok geniş düzenleme alanının Anayasa'nın "*Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder*" şeklindeki 6. maddesine aykırılık teşkil ettiği yorumunu yapmak mümkündür. Ayrıca bu noktada 2294 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulunun kanunun uygulanmasına ve uygulanmasının sona ermesine imkân tanınmasının da yürütmenin türevselliği ilkesi ile bağdaşmadığı bir kez daha ifade edilmelidir.

Bu doğrultuda, 1924 Anayasası döneminde ortaya çıkan ya da çıkması öngörülen olağanüstü gelişmelere yönelik tedbirler alınması amacıyla başvuru olan olağandışı düzenleme yetkisinin 1982 Anayasası'yla kabul edilen olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri ile benzer anayasal bir temelde düzenlendiğini söylemek mümkündür. Zira 1982 Anayasası'nın getirdiği bu düzenlemeler ile olağanüstü şartların hukukî bir çerçeve içerisinde ele alınarak uygulanacak tedbirler sonucu olağan döneme dönüşmesi amaçlanmıştır. Böylelikle 1924 Anayasası dönemindeki yürütmeye tanınan olağandışı düzenleme yetkisinin 1982 Anayasası ile hukuki ve kurumsal bir rejime kavuşturularak olağanüstü düzenleme yetkisine dönüştüğünü söylemek mümkündür.

1924 Anayasası döneminde yasama organının çıkardığı kanunlarla Bakanlar Kuruluna verdiği yetkilerin anayasal dayanaktan yoksun olmasına karşılık 1982 Anayasası'nda olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri anayasal bir kurum olarak düzenlenmişti. Diğer yandan 1924 Anayasası'nda Bakanlar Kurulunun olağandışı düzenleme yetkisini kullanabilmesi için sıkıyönetim ilânı ve benzeri herhangi bir ön aşama gerekmemekteyken 1982 Anayasası döneminde olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesi çıkarılabilmesi, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilânı şartının gerçek-

leşmesine bağlanmıştı. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu⁸⁸ ile birlikte düşünüldüğünde 1982 Anayasası'nda yürütmeye bir sınır çizilerek keyfî uygulamaların önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenebilir. 1924 Anayasası döneminde Bakanlar Kuruluna Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ve Millî Korunma Kanunu ile verilen olağandışı düzenleme yetkisinin sınırlarının kanun tarafından çizilmediği, dolayısıyla belirsiz olduğu yukarıda belirtilmişti. 1982 Anayasası'nda olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri bakımından ise “olağanüstü halin gerekli kıldığı konular” şeklinde konu bakımından bir sınır belirlenmişti. Buna ilaveten Anayasa'nın 15. maddesinde belirtildiği üzere olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamaların milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlâl etmemesi gerekmektedir. Öte yandan 1982 Anayasası'nın 15. maddesinde ayrıca olağanüstü hal döneminde yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığın bütünlüğüne, din, vicdan ve kanaat özgürlüğüne dokunulamayacağı, suç ve cezaların geçmişe yürütülemeyeceği ve masumiyet karinesine uyulacağı da belirtilmişti.

1982 Anayasası'nın getirdiği bir diğer önemli kural ise olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerine ilişkin anayasaya uygunluk denetimi yapılamamasıydı. 1924 Anayasası döneminde mahkemelerin anayasaya uygunluk denetimi yapmakla kendilerini yetkili saymadıkları⁸⁹ gözlemlenmiş; anayasaya uygunluk denetimini yapmakla görevli olan Anayasa Mahkemesi ise 1961 Anayasası döneminde kurulmuştur. Mahkeme, 1924 Anayasası döneminde kullanılan olağandışı düzenleme yetkisinin anayasallık denetimini yukarıda yer verilen 1963 tarihli kararında yapmış ve ilgili yasal düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmetmiştir.

1982 Anayasası'nda 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle ise yürütme organı daha da güçlendirilmiş ve yürütmenin doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi mümkün kılınmıştır⁹⁰. Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenen bu kararname-

⁸⁸ 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu için bkz. RG. 27/10/1983, S. 18204.

⁸⁹ 1924 Anayasası döneminde genel mahkemelerin Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündükleri kanunları ihmal etmek suretiyle denetleyebilmelerini engelleyen herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte genel mahkemeler bu yetkiyi kendilerinde görmemiş ve anayasallık denetimi yapmaktan kaçınmışlardır. Bkz. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 1075.

⁹⁰ Cumhurbaşkanına olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisi tanıyan, Anayasa'nın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkrası şu şekildedir: “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*”

lerin kanun hükmünde olduğu ve Resmî Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla yürütme organının olağanüstü dönemlerde kullandığı yetkiler sonucu aldığı kararların TBMM'nin onayına sunulması uygulamasına, bu kararnamelerin kanun hükmünde olduğu açıkça belirtilmesine rağmen, devam edilmiştir. Bu kararnameler, savaş ve mücbir sebepler nedeniyle TBMM'nin toplanamaması hali hariç, üç ay içinde TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanmaması durumunda kendiliğinden yürürlükten kalkacak olup; TBMM, onayına sunulan bu kararnameleri onaylama, reddetme ya da değiştirme yetkisine sahiptir⁹¹. TBMM'nin onayı ya da yaptığı değişiklik sonrası kanun hükmündeki bu kararnameler organik anlamda da yasama işlemi haline gelir. Bunun sonucu olarak da olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesinin önü açılmış olur⁹². Bu durumda Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı kuralını; bu kararnamelerin TBMM tarafından onaylanmadığı sürece Anayasa Mahkemesinin önüne götürülemeyeceği şeklinde yorumlamak gerekir.

2017 anayasa değişiklikleri sonrası olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağandışı düzenleme yetkisinin günümüzdeki tezahürü durumuna gelmiştir. Anayasa'nın Mevcut anayasal sistemde yürütme organı olarak görev yapıp yetki kullanan Cumhurbaşkanının olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine imkân tanınmış olmasının, 1924 Anayasası döneminde anayasal dayanağı olmaksızın uygulanan olağandışı düzenleme yetkisinin anayasal süreçte kurumsallaşarak ve “hukukileşerek” vardığı, şimdilik, son nokta şeklinde ifade edilmesi yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

1924 Anayasası ile hem meclis hükümeti sisteminin hem de parlamenter sistemin özelliklerini içerisinde barındıran bir karma hükümet modeli benimsenmiştir. Anayasa'nın kabul ettiği, kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı olarak

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal 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.” Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında detaylı bilgi için bkz. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 950 vd.

⁹¹ ATAR, Yavuz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Y. 2019, C. 36, S. 1, s. 255.

⁹² ATAR, s. 255.

nitelenen hükümet sistemi yasama organı merkezli bir yapı kurmuştur. Bununla birlikte 1924 Anayasası döneminde yasama organı, yürütmeye çok geniş bir alanda düzenlemeler yapabilmesine imkan tanıyan ve bu nedenle de olağandışı olarak nitelendirilebilecek bazı yetkiler vermiştir. Hükümet sisteminin karma yapıda olması dikkate alındığında yürütme organına verilen bu olağandışı düzenleme yetkisinin 1924 Anayasası döneminde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi özgün bir hale getirdiği görülmektedir.

Anayasa’da bu yönde herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına rağmen yasama organının çıkardığı bazı kanunlarla Bakanlar Kuruluna iki şekilde olağandışı nitelikte düzenleme yapma yetkisi vermesi söz konusu olmuştur. Bu yetkiler; yürütme organı tarafından, kanunla sınırları belirlenmemiş ve çerçevesi çizilmemiş bir alanda kullanılabildiği gibi yürütme organının, kanunun belirlediği çerçeve içerisinde kanunun uygulanmasına ve uygulanmasının sona ermesine karar vermesi şeklinde de tezahür etmiştir.

Yürütmenin olağandışı nitelikteki düzenleme yetkisinin kullanılış biçiminde görülen farklılıklar olağandışı düzenleme yetkisinin kurumsal bir anayasal yetki olmamasından kaynaklanmaktadır. Anayasa’da yürütmenin olağandışı düzenleme yetkisine yer verilmemiş olması nedeniyle bu yetkinin sınırları açıkça belirlenmemiş ve dolayısıyla bu yetkinin kullanılmasında yeknesaklığın sağlanabilmesi de mümkün olmamıştır.

Yasama organı tarafından Bakanlar Kuruluna verilen olağandışı düzenleme yetkisi, kanunla çerçevesi çizilmemiş bir alanda, teknik veya teferruata ilişkin hususların ötesinde aslî nitelikte düzenlemeler yapılabilmesine yol açmıştır. Bakanlar Kurulunun sahip olduğu bu düzenleme yetkisi çerçevesinde yaptığı düzenleyici işlemlerin kanun hükmünde olmamakla birlikte doğurduğu sonuçlar bakımından fonksiyonel anlamda kanun gücü ve etkisinde olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Kanun koyucunun yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilebilecek şekilde ilgili konulardaki temel esasları belirlemeyip çerçeve çizmemiş olması nedeniyle bu hususlar yürütme organı tarafından ilk elden düzenlenebilmiştir. Böylelikle yürütme, ilgili konuları kanunun uygulanması gibi bir işlev üstlenmeksiz ya da kanuna bağımlılık durumu söz konusu olmaksızın ve yürütmenin türevselliği ilkesine aykırı olacak şekilde aslî düzenleme yetkisine sahip olmuştur.

1924 Anayasası’nda yasama yetkisinin devri yasağına ilişkin açık bir düzenlemeye yer verilmemiş olsa da anayasal bir dayanağı olmayan yürütmenin olağandışı düzenleme yetkisi çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından yapılan işlemlerin yasama yetkisini bizzat TBMM’nin kullanacağı şeklindeki Anayasa düzenlemesiyle, dolayısıyla yasamanın aslîliği ve yürütmenin türevselliği ilke-

siyle tam olarak bağdaşmadığı söylenebilir. Zira yasama organının düzenlenecek alana ilişkin temel prensipleri ortaya koymadan, sınırları açıkça belirlemeden ve bir çerçeve çizmeden o alanı yürütmeye bırakması ya da bir çerçeve çizmiş olmakla birlikte yürütme organının kanunun uygulanmasına ve uygulanmasının sona ermesine karar verebilmesine imkân tanınması, yürütme organına nevezuhur bir yetkinin verilmesi değil, halihazırda mevcut olan ve kendisinin kullanması gereken bir yetkinin devredilmesi anlamına gelmektedir.

Olağanüstü şartların ortaya çıkması halinde devletin ve millî menfaatlerin korunması amacıyla 1924 Anayasası döneminde yürütmeye verilen olağandışı düzenleme yapma yetkisi, sonraki anayasaların aksine, yürütmenin bizzat yasama tarafından güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. 1961 Anayasası döneminde 1971 değişiklikleri ile kabul edilen Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin 1982 Anayasası döneminde de sürdürülmesi ise dünyadaki bilhassa ekonomik ve sosyal alandaki hızlı değişime cevap verebilmek bakımından yürütmenin hızlı karar almasına, bu sefer anayasa koyucu tarafından, imkân tanınarak yürütmenin güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Diğer bir ifadeyle olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilanına sebep olan hususların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak çıkardığı kararname-ler ile 1924 Anayasası döneminde yürütmenin sahip olduğu olağandışı düzenleme yetkilerinin anayasal ve sistematik bir nitelik kazandığını söylemek mümkündür.

2017 Anayasa değişiklikleri ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kanun hükmünde kararnameler ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri düzenleyici işlem türü olmaktan çıkarılmıştır. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla olağanüstü hal dönemlerinde aslî nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin verilmiş olması ise yürütmenin güçlendirilmesi iradesinin bir başka örneği olarak belirmiştir. Bu doğrultuda 2017 Anayasa değişiklikleri ile yürütme organının kanun hükmünde olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine imkân tanınmış olmasını, 1924 Anayasası döneminde yürütmeye verilen “olağandışı düzenleme yetkisinin” süreç içerisinde “olağanüstü düzenleme yetkisine” doğru geçirdiği dönüşümün bir göstergesi şeklinde ifade etmek mümkündür.

Hakem Değerlendirmesi : Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması : Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek : Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review : *Externally peer-reviewed.*

Conflict of Interest : *The authors has no conflict of interest to declare.*

Grant Support : *The authors declared that this study has received no financial support.*

KAYNAKÇA

ANAYURT, Ömer, **Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021.

ARSEL, İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt I, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

ATAR, Yavuz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Y. 2019, C. 36, S. 1, s. 241-259.

AYİTER, Ferit, “Millî Korunma Kanunu ve İhtikârla Mücadele”, **İzmir Barosu Dergisi**, Y. 1942, C. 6-7, S. 4-24, s. 336-342.

BALTA, Tahsin Bekir, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.

BAŞGİL, Ali Fuat, **Esas Teşkilât Hukuku**, Cilt I, Fasikül II, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.

BAŞGİL, Ali Fuat, **Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tâbi Olduğu Hukukî Rejim**, Kenan Basımevi ve Kلیşe Fabrikası, İstanbul, 1939.

GÖÇGÜN, Muhammed, **İdari İşlemin Konu Unsuru**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt 1, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.

GÜNEŞ, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.

İBA, Şeref, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama Tefsiri”, **Ombudsman Akademik**, Y. 2022, C. 9, S. 17, s. 43-62.

KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Neşriyat, İstanbul, 1985.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Cilt 1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

- ONAR, Sıddık Sami, “Nizamnameler ve Talimatnameler”, **İzmir Barosu Dergisi**, Y. 1937, C. 2, S. 3-7, s. 259-274.
- ÖZBUDUN, Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.
- ÖZÇELİK, A. Selçuk, **Esas Teşkilât Hukuku Dersleri**, Cilt II, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976.
- ÖZÇELİK, A. Selçuk, “Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y. 1961, C. 27, S. 1-4, s. 34-44.
- ÖZTÜRK, K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.
- SARICA, Ragıp, **Türkiyede İcra Uzunun Tanzim Salâhiyeti**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, İstanbul, 1943.
- SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- ŞAHİN, Engin, “1921 ve 1924 Anayasalarında Hükümet Sistemleri: “Karma Sistem” Kabulünün Eleştirisi”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Y. 2024, C. 19, S. 3, s. 820-842.
- ŞİRİN, Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 23. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2013.
- TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 20. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2020.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 20. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 2016.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.
- TÖGEL, Akif, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanun Kavramı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.
- United Nations Treaty Collection, (Çevrimiçi) https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml, E.T. 21/06/2025.
- USTABULUT, Batuhan, **ABD ve Türkiye’de Yasama ve Yürütme Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi**, Adalet Yayınları, Ankara, 2023.

YÜCE, Turhan Tufan, **1924 Anayasası ile 1961 Anayasası Arasında Temel Yapıları Yönünden Bir Karşılaştırma ve Özellikle Danıştay Meselesi**, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1971.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996.