



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yönetmeliklere İlişkin Bir Değerlendirme^(*)



An Evaluation of Regulations under the Presidential Government System of Türkiye

Mürşide ŞİMŞEK



Doktor Öğretim Üyesi

Afyon Kocatepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anahtar Kelimeler

Cumhurbaşkanlığı
Hükümet Sistemi,
Yürütmenin
Düzenleme Yetkisi,
Yönetmelik,
Hukuk Devleti İlkesi,
Anayasa Mahkemesi.

Öz

Anayasaların temel işlevlerinden bir tanesi devletin gücünün yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında nasıl paylaştırılacağını hukuk aracılığıyla belirlemek ve bu erklerin yetki alanlarının sınırını çizmektir. Yürütmenin yetki alanı anayasalardaki hükümet sistemlerine göre farklılık gösterir. Yürütmenin yetki alanının değişmesine sebep olan hükümet sistemi değişiklikleri, idari işlemleri yapmaya yetkili makamların değişmesine de yol açabilmektedir. Literatürde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra idari işlemlerdeki değişiklikler hakkında yapılan incelemelerin Cumhurbaşkanlığı kararname alanlarında yoğunlaştığı, yönetmelikler konusunda az sayıda çalışma yapıldığı görülmüştür. Makalede yönetmelikler hakkındaki tartışmalı konulara, farklı hükümet sistemlerinde yürütme organlarının yetki alanları ve hukuk devleti ilkesine yaklaşımları ile idari işlem teorisi birlikte değerlendirilerek katkı sunmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda öncelikle 1982 Anayasası döneminde uygulanmış olan parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının yetki alanı, bu sistemleri uzun süredir uygulamakta olan İngiltere ve Fransa örnekleri üzerinden ele alınmıştır. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin büyük ölçüde benzediği başkanlık sisteminin beşiği kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın idari konulardaki yetki alanı araştırılmıştır. Son olarak Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yönetmelikler hakkındaki tartışmalı konulardan Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler arasında hiyerarşi olup olmadığı ve Cumhurbaşkanı'nın yönetmelikleri yayınlama konusunda yetki sahibi olup olmadığı hususları mahkeme kararlarıyla birlikte incelenmiştir. Konuya ilişkin hukuk devleti ilkesi temelinde çözümler önerilmiştir.

Keywords

Presidential
Government System of
Türkiye,
Executive Regulatory
Authority,
Regulation,
Principle of Rule of
Law,
Constitutional Court.

Abstract

One of functions of constitutions is to allocate state powers among the legislative, executive, and judicial branches through legal provisions, and to impose limitations on the scope of authority in each branch. The scope of the executive power varies according to the form of government established under the constitution. Constitutional amendments that alter the form of government inevitably affect the authority to issue administrative acts. While there is substantial academic literature on presidential decess, but there is comparatively limited scholarship addressing administrative regulations issued under the Presidential Government System adopted in Türkiye. This article aims to contribute to the ongoing debates surrounding regulations by examining them through a combined analysis of the scope of executive authority under different systems of government, their approaches to the principle of the rule of law, and the theory of administrative acts.

So in this article, the parliamentary and semi-presidential systems implemented under the 1982 Constitution will be analyzed, with reference to comparative examples from England and France. Subsequently, presidential scope of authority will be examined in light of the United States of

^(*) Araştırma Makalesi.
Hakem denetiminden geçmiştir.

Gönderim Tarihi: 14.08.2025, Kabul Tarihi: 29.01.2026.



America's model. Finally, the study will evaluate whether a normative hierarchy exists between presidential decrees and other forms of administrative regulations within the Presidential Government System, and whether the President possesses a constitutional authority to issue such regulations, as interpreted by judicial decisions. In the context of the prevailing issues, a number of solutions are to be proposed, with due consideration given to the overarching principles of the rule of law.

GİRİŞ

Demokratik hukuk devletleri, hukuk kurallarına bağlı işlemler yapan ve bireylerin hukuki güvenlik içinde yaşamalarını sağlayan devletlerdir. Hukuk devletinin bir gereği olarak, hukuki belirliliğin ve öngörülebilirliğin sağlanması için yürütmenin yetki alanının ve işlemlerinin hukuki gücünün sınırlarının öngörülebilir olması önem taşır. Makalenin amacı farklı hükümet sistemlerinde yürütmenin sahip olduğu gücün düzenleyici işlem yapma yetkisi üzerindeki etkisini araştırmak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin düzenleyici işlem yapma gücünün sınırını tespit etmek ve yönetmeliklere ilişkin tartışılmalı konuları analiz etmektir. Devletlerin benimsedikleri hükümet sistemlerine göre yürütmenin dolayısıyla idarenin işlemlerinin gücü değişmektedir. Bu nedenle öncelikle hükümet sistemlerindeki temel sınıflandırma ilkeleri dikkate alınarak parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerine sahip olan İngiltere, Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) örneklerinde yürütmenin yetki ve görev alanları ana hatlarıyla incelenecektir. Özellikle ilgili ülkelerin hükümet sistemlerinin nasıl şekillendiği, siyasal kültürleri ve hukuk devleti ilkesine yaklaşımları ele alınarak yürütmenin yetki alanı ve idari işlemlerinin gücü tespit edilecektir. Daha sonra Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinden itibaren uygulanmakta olan ve kendine has özellikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin yetki alanı ve işlemlerinin gücü, idarenin düzenleyici işlemlerinden yönetmelikler bağlamında ele alınacaktır. Yönetmelik yapma yetkisinin kimde olduğu, yönetmelik yapılması sürecinde Cumhurbaşkanının rolü, ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olan kurumların yönetmeliklerinin merkezi idare tarafından denetlenip denetlenemeyeceği ve Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler arasında hiyerarşi olup olmadığı tartışılacaktır. Bu kapsamda araştırma anayasa hukuku ve idare hukuku alanlarında literatür taraması yöntemiyle birlikte Türk ve yabancı mahkeme içtihatları ve anayasalar incelenerek yürütülecektir.

I. YÜRÜTMENİN YETKİ VE GÖREV ALANI: İNGİLTERE, FRANSA VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÖRNEKLERİ

Anayasal demokrasilerde yürütmenin yetki ve görev alanı anayasalar ve kanunlarla belirlenir. Her bir organın yetki alanını aşmaması diğer organlarca denetlenmesi ve dengelenmesi ile sağlanır. Bu nedenle anayasaların öngördükleri hükümet sistemleriyle yasama, yürütme ve yargının birbirini denetleyebileceği bir kuvvetler ayrılığı mekanizması oluşturulmaya çalışılır¹. Denge ve denetim konusunda en büyük sorumluluk bağımsız yargıda görülse de yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı sahip oldukları yetkiler demokratik sistemin korunmasında ve hukuk devleti dolayısıyla hukuki belirlilik ilkesinin uygulanabilirlik kazanmasında büyük önem taşımaktadır. Yürütmenin, yasamanın çıkardığı kanunlardan yetki alarak işlem yapması kural olmakla birlikte, anayasanın doğrudan yetkilendirdiği konularda yürütme kanuna dayanmadan da düzenleyici işlem tesis etme yetkisine sahip olabilmektedir². Yürütmenin ve yasamanın yetkileri ve sorumluluklar hükümet sistemlerinin birbirlerinden ayrışmasında dikkate alınan unsurlardandır. Ancak günümüzde hükümet sistemlerinde genel eğilim yürütmenin yetki alanını yasama aleyhine genişletmesidir ki bu durum hükümet sistemleri arasındaki

¹ Güçler ayrılığı ilkesinin uygulamada yasama ve yürütmenin mutlak olarak birbirinden ayırmayacağı gerçeği karşısında denge ve denetim olarak nitelenmesi gerektiği hakkında bkz. ANAYURT, Ömer: *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 406-408. Kuvvetler ayrılığı teriminin yanlış olduğu “fonksiyonlar ayrılığı” teriminin kullanılması gerektiği konusunda bkz. KAYA, Emir: “Kuvvetler Ayrılığı Teriminin Yanlışlığı Üzerine”, *TYB Akademi*, 2022, Sayı 35, s. 40, 55.

² ÇAĞLAYAN, Ramazan: “Yasama ve Yargı Organlarının Yönetmelik Yapma Yetkisi Üzerine”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2025, Cilt 7, Sayı 1, s. 7.

farkları belirsizleştirmektedir³ ve hukuk devleti ilkesine yaklaşımı değiştirmektedir. Aşağıda yürütmenin yetki alanının farklı hükümet sistemlerinde nasıl şekillendiğinin anlaşılması için parlamenter sistem örneği olarak İngiltere, yarı başkanlık sistemi örneği olarak Fransa ve başkanlık sistemi örneği olarak ABD ele alınacaktır.

A. İngiltere

Demokratik sistemler dünyada yaygınlaşırken İngiltere'nin benimsediği yönetim şekli parlamenter hükümet sisteminin menşeyini oluşturmuştur. Yazılı bir anayasası olmadığı için normlar hiyerarşisinin en üstünde kanunların yer aldığı İngiltere'de parlamentonun egemenliği ilkesi geçerlidir⁴. Bu sebeple yürütme organının düzenleme yetkisi yasamadan kaynaklanmaktadır diğer bir ifade ile talidir⁵. Yönetmelikler de tali kanunlar da yasamanın çıkardığı temel yasalara dayanır⁶. Yasama asli ve genel nitelikte kanun koyar ancak takdir yetkisi alanı kapsamında yürütmeye, ikincil yasama yetkisi olarak adlandırılan düzenleyici işlem yapma yetkisini devreder. İkincil yasama yetkisi ile yürütme, kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Nitekim yasama organı ikincil yasama yetkisini bazı durumlarda kanunları değiştirmeye izin verecek nitelikte tanımaktadır⁷.

Olağanüstü dönemlerde asli yetki İngiliz parlamentosundadır. Taç (Devlet Başkanı) olağanüstü hal ilan ettiğinde (gerek savaş gerekse diğer sebeplerle) ikincil yasama yetkisine başvurulup yasamanın bazı yetkileri bakanlara devredilebilir. İkincil yasama yetkisi kapsamında çıkarılan düzenlemeler askıda geçerlidir, çıkarıldıklarından itibaren en kısa sürede Parlamento'ya sunulurlar ve Parlamento onaylamazsa yürürlükten kalkarlar⁸. Dolayısıyla parlamenter sistemde yürütmenin yasamaya bağlılığı, özellikle İngiltere gibi yasamanın egemenliği ilkesinin geçerli olduğu ülkelerde, oldukça yüksektir.

Yürütme, yetkisini hukuk devleti ilkesine uygun kullanmak zorundadır. İngiltere'de hukuk devleti ilkesi kralın koyduğu kuralların ve meclisin çıkardığı yasaların *common law*'a uygun olmayanlarının geçersiz olacağı anlayışından hareketle gelişmiştir⁹. *Common law* laikleşme öncesinde Tanrının kuralları (dini kurallar) ile şekillenmiştir. Laikleşmenin etkisi ile akılla bulunan hukuk kurallarının doğal hukuku oluşturduğu kabul edilmeye başlamıştır. Günümüzde *common law*, geleneklerden hareketle mahkemelerde geliştirilen hukuk olarak nitelenmektedir. Yargıçlar hukuku koyan kişiler değildir, geleneksel olarak kabul görmüş hukuk kurallarını anlamlandırıp uygulayan kişilerdir. Bu sebeple doğal hukukun kaynağı hakimler değil kadim gelenekler ve anayasal ilkeler olarak kabul edilir. Hakimler yasaları anayasacılık anlayışına ve temel haklara uygun yorumlama yükümlülüğündedirler¹⁰. Günümüzde yargıçlar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Adalet Divanı kararlarına uygun hukuk oluşturma eğiliminde oldukları için İngiltere hukuku Kıta Avrupası hukukuna dolayısıyla Avrupa'nın insan hakları anlayışına yaklaşmıştır¹¹. Bu durum yargısal karşılaştırmacılığın 20. yüzyılda insan hak-

³ ANAYURT, s. 413.

⁴ ÖZBUDUN, Ergun: "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1968, Cilt 25, Sayı 1, s. 62.

⁵ GOODNOW, Frank J.: "Executive Power and Authority in France", *Comperative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems National and Local, of the United States, England, France and Germany*, G. P. Putnam's Sons, 1893, s. 97.

⁶ ERTAŞ, Türker: "Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlemelerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi", (Ed.) UYGUN, Oktay / ESEN, Egemen: *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 10.

⁷ KARAHANOGULLARI, Onur: "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1995, Cilt 50, Sayı 3 (İngiliz Hukukunda), s. 212-214.

⁸ KARAHANOGULLARI, *İngiliz Hukukunda*, s. 216.

⁹ TORUN, İshak: *Algısı ve Olgusuyla Hukuk Devleti: Eleştirel Bir Bakış*, 1. Baskı, İKSAD Yayınevi, Ankara, 2024, s. 7.

¹⁰ COTTERRELL, Roger: *Hukuk Biliminin Politikası*, (Çev.) ÜYE, Saim: Pinhan Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 50-51; ALAN, Trevor: "Legislative Supremacy and the Rule of Law: Democracy and Constitutionalism", *Cambridge Law Journal*, 1985, Cilt 44, Sayı 1, s. 142.

¹¹ SAYGIN, Engin: "Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, Cilt 75, Sayı 2, s. 59.

ları referansı üzerinde farklı ülkelerin mahkemelerini etkilemesinin doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilir¹². Hakimlerin insan haklarına uygun yorumlarıyla belirlenen *common law* İngiltere’de siyaset üstü, değişmez ve tüm siyasi kurumları bağlayıcı nitelikte kabul edilir¹³. Dolayısıyla yürütmenin düzenleyici işlemleri *common law*’a uygun olmak sureti ile hukuk devleti ilkesine uygun kabul edilir.

B. Fransa

Yarı başkanlık sistemiyle Fransa, Beşinci Cumhuriyet Dönemi’nde 1962 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile tanışmıştır¹⁴. İstikrarsız hükümetler ve sömürgelerin bağımsızlık mücadeleleri ile sarsılan ve iç savaşın eşiğine gelen Fransa’da, Dördüncü Cumhuriyet Dönemi’nin (1946-1958) anayasal parlamenter rejimi General De Gaulle’e yönetim yetkisinin devredilmesi ile fiilen sona ermiştir¹⁵. De Gaulle, 1958’de istikrarsızlığı giderecek, kuvvetler ayrılığını koruyacak, güçlü ve denetlenebilir yürütme getirecek bir anayasa hazırlatıp kabul edilmesini sağlamıştır¹⁶. Yarı başkanlık sistemi ile iki kanatlı yürütmenin bir kanadını doğrudan halk tarafından seçilen güçlü devlet başkanı oluştururken¹⁷, yürütmenin diğer kanadını parlamento içinden çıkan başbakan ve bakanlar kurulu oluşturur¹⁸. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı yönlendirme imkanına sahip olsa da başbakan günlük politikalarından sorumludur. Bakanlar kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder ve meclis çoğunluğunun devlet başkanını desteklediği dönemlerde yürütmenin etkin ve yön veren kanadı devlet başkanı olur¹⁹.

Yarı başkanlık sisteminde meclis (yasama) ve devlet başkanı (yürütmenin başı) meşruiyetini halktan aldığı için çifte meşruiyet söz konusudur. Devlet başkanıyla meclis çoğunluğunun farklı siyasi görüşlerden oldukları dönemlerde her ikisinin de meşruiyetlerini halktan almaları siyasal krizlerde güçlerinin yarışmasına yol açar²⁰. Kohabitasyon dönemi olarak adlandırılan²¹ bu dönemler yarı başkanlık sistemlerinin potansiyel olarak sorunlu yönüdür²². Fransa’da kohabitasyon dönemlerinde karşılaşılan sorunlar; bazen yarı başkanlık sisteminin esnekliğinden yararlanılarak bazen yasal veya anayasal değişiklikler yapılarak, son dönemlerde ise mevzuat değişikliği yapılmadan kurumsal değişiklikler yapılarak atlatılabilmektedir²³.

Fransa’da Cumhurbaşkanı, genel olarak başbakanı ve diğer önemli kamu görevlilerini atama yetkisinin yanında dış politikada, savunmada ve (eğer parlamentodaki çoğunlukla aynı siyasi görüşten ise) bakanlar kurulunda alınacak politik kararlara yön verme yetkilerine sahiptir²⁴. Her ne kadar Fransız Anaya-

¹² KONTACI, Ersoy: *Anayasa Yargısında Yargısal Karşılaştırmacılık ve Türk Anayasa Mahkemesi*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 52-55.

¹³ UYGUN, Oktay: “Hukukun Üstünlüğü İlkesi”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2022, Cilt 19, Sayı 3, s. 521-558.

¹⁴ 1962 yılında 1958 Anayasası’nda yapılan değişikliklerle Devlet Başkanı halk tarafından seçilmeye başlayınca tam anlamıyla yarı başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. EKİNCİ, Emre: “Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2016, Cilt 6, Sayı 1, s. 169; DONNARUMMA, Maria Rosaria: “Le Régime Semi-présidentiel. Une Anomalie Française”, *Revue Française De Droit Constitutionnel*, 2013, Cilt 93, Sayı 1, s. 39.

¹⁵ YAYLA, Atilla: *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Liberte Yayınları, Ankara, s. 115.

¹⁶ EKİNCİ, s. 167; GÖZE Ayferi: *Siyasi Düşünceler ve Yönetimler*, 19. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 606-607.

¹⁷ 1958 Fransız Anayasası’nın önemli hazırlayıcılarından *Michel Debre*, Anayasada Devlet Başkanının yetkilerini yazarken Cumhuriyet Monarkî düşüncesinden hareket ettiğini ifade etmiştir. Bkz. TSAVANA, Lana: “The Power Balance Issues in the Semi-Presidential Republic”, *Journal of Law*, 2016, Sayı 1, s. 197.

¹⁸ DUVERGER, Maurice: “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 1980, Sayı 8, s. 166.

¹⁹ DUVERGER, Maurice: “Les Monarchies Républicaines”, *Pouvoirs: Revue Française D’études Constitutionnelles et Politiques*, 1996, Sayı 78, s. 116.

²⁰ TSAVANA, s. 199.

²¹ BELL, David: “Presidential Power in Fifth Republic France”, *Political Science Quarterly*, 2001, Cilt 116, Sayı 4, s. 660.

²² AWASTHI, Abhishek: “Hybrid System of Governance in France Semi Presidential System”, *The Academic International Journal of Multidisciplinary Research*, 2024, Cilt 2, Sayı 6, s. 88.

²³ BAYKAL BENLİOĞLU, Emel: “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum”, *The Global*, 2015, Cilt 1, Sayı 1, s. 91; AWASTHI, s. 82-83.

²⁴ AWASTHI, s. 82-83.

sası 20. maddesi kapsamında Bakanlar Kurulu günlük politikaları yürütmekten sorumlu olsa da²⁵ devlet başkanı süreci yönlendirme imkanına sahiptir. Danıştay, Sayıştay gibi önemli kurumlara Cumhurbaşkanlığı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılırken, ikinci derecede önemli kamu kurumlarına Cumhurbaşkanlığı tek başına atama yapabilmekte ve kamu görevlilerinin yerlerini değiştirebilmektedir²⁶.

Fransa'da bakanlar kurulu yasamanın çıkardığı yetki kanunu ile kararname çıkarma yetkisi devralabilmektedir²⁷. Ayrıca Anayasa devlet başkanına, yasamanın üzerine uzlaşmadığı ve yasa çıkaramadığı bazı özel durumlarda, sistemde kriz oluşmaması için, kararname çıkarma yetkisi tanımıştır²⁸. 1958 Anayasası 13. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanına Bakanlar Kurulu kararnamelerini imzalama yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı kararnameleri imzalamama yetkisini kullanarak aktif şekilde kararnamelerin içeriğine yön verme gücüne sahip olabilmektedir²⁹. İmza yetkisi dışında parlamentodaki çoğunluk ve devlet başkanı aynı dünya görüşünden olduklarında Cumhurbaşkanı sahip olduğu geniş yetki ve meşruiyetini halktan almasının verdiği güçle kararnamelere politik olarak da yön verebilmektedir ki bu durumda başbakan ve bakanların durumu sekreterlere benzemektedir³⁰. Yarı başkanlık sisteminde kohabitasyon dönemleri dışında devlet gücü, meclis ve devlet başkanı arasında paylaşılmıştır ve hükümet bu dengenin aracısı konumundadır denebilir³¹. Fransa'da olağan dönemlerde yürütmenin devlet başkanı kanadının sahip olduğu geniş yetkiler arasında meclisi fesih yetkisi de vardır³² ve devlet başkanı bu yetkisini meclis başkanlarının ve başbakanın görüşlerini alarak kullanabilir.

Devlet başkanı 1958 Anayasası 16. maddesi kapsamında ülkenin tehlikede olduğu durumlarda başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi'nin istişari nitelikteki görüşlerini talep eder ve kendi iradesi doğrultusunda olağanüstü hâl ilan edebilir. Olağanüstü hâl süresince halk adına hareket ettiği kabul edilen Cumhurbaşkanı, yasama ve bakanlar kurulu dahil tüm kamu kurumlarının yerine geçip işlem tesis edebilir³³. Bir başka ifadeyle 16. maddenin devlet başkanının olağanüstü durumdaki yetkilerine bir sınır getirmediği³⁴ ve Fransa'da bu dönemde sistemin neredeyse tüm güçlerinin tek hakiminin devlet başkanı olduğu söylenebilir. Olağanüstü dönemde yapılan işlemlerin yargı denetimine tabi olup olmayacağı konusu ise tartışmalıdır. Fransız Yargıtayı olağanüstü dönemde yapılan işlemlerin sadece, olağanüstü hâl döneminde yapıp yapılmadığı açısından denetlenebileceğini ileri sürmüştür. Fransız Danıştay'ı da yapılan işlemleri hükümet tasarrufu kapsamında kabul etmekte ve olağanüstü hâl işlemlerinin içeriğini, kanuniliğini ve süresini denetlememektedir. Ancak Danıştay hukuk devleti ilkesine uygun olarak olağanüstü hâl dönemini tamamen yargı denetimine kapatmamak için, "olağanüstü durum kuramı" uygulamakta ve yapılan işlemin olağanüstü hale dair kamu yararına yönelik olduğunun idare tarafından ispatlanmasını aramaktadır³⁵.

Sonuç olarak Fransa'da hangi alanlarda kanun çıkarılabileceği Anayasa'nın 34. maddesinde sınırlı sayıda sayılarak belirlenmiştir. Bu konular dışındaki konuların hükümet tarafından çıkarılacak düzenleyici işlemlere münhasır kılındığı kabul edilmektedir³⁶. Olağanüstü dönemlerde ise yürütme işlemleri

²⁵ 1958 Fransız Anayasası madde 20: "*Hükümet, milli politikayı belirler ve yürütür.*".

²⁶ GOODNOW, s. 83-85.

²⁷ 1958 Fransız Anayasası madde 38: "*Hükümet programını uygulamak için, sınırlı bir süre için, normalde yasanın düzenleme alanına giren önlemleri kararname ile almak konusunda Parlamentodan izin isteyebilir. Kararnameler, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulunca çıkarılır.*".

²⁸ 1958 Fransız Anayasası madde 47, 47/1; GOODNOW, s. 86.

²⁹ OYTAN, Muammer: "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 1982, Cilt 15, Sayı 1, s. 88.

³⁰ OYTAN, s. 94.

³¹ AWASTHI, s. 87-88.

³² 1958 Fransız Anayasası madde 12: "*Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Parlamento Kanatlarının Başkanlarına danıştıktan sonra Ulusal Meclis'in feshedildiğini ilan edebilir.*"

³³ OYTAN, s. 91.

³⁴ ROSKIN, Michael: *Çağdaş Devlet Sistemleri*, (Çev.) SEÇİLMİŞOĞLU Bahattin: 10. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2009, s. 126.

³⁵ OYTAN, s. 93.

³⁶ ERTAŞ, Türker: *Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 312.

yasama gücünde kabul edilmekte ve yargı denetiminden çok büyük ölçüde uzak tutulmaktadır. Fransa'da hukuk devleti ilkesi, genel iradenin Fransız İnsan Hakları Bildirgesi'nde tanınan haklar bakımından sınırlandırılabilirliği düşüncesi temelinde şekillenmiştir³⁷. Bu bağlamda Fransa'da hukuk devleti, yasama ve yürütmenin işlemlerinin temel haklara uygunluğunun yargı organı tarafından denetlenmesiyle hayata geçmektedir³⁸. Yürütmenin düzenleyici işlemleri de insan haklarına uygun olduğu ölçüde hukuk devletine uygun kabul edilmekte ve bunun müeyyidesini mahkemeler oluşturmaktadır.

C. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de İngiltere kökenli hukuk sistemi olan Anglo-Sakson hukuk sistemi benimsenmekle birlikte hükümet sistemi olarak İngiltere'deki parlamenter sistem uygulanmamıştır. Sert kuvvetler ayrılığına giden süreçte, yasama ve yürütme erkleri ABD'nin kuruluş sürecindeki ilk Milli Meclis'te ayrılmaya başlamıştır. Amerikan Kongresi ilk kez toplandığında her bir hizmet departmanının başına bir sekreter atanmıştır. Ancak bu durumda idari işler Kongrenin işleyişini çok yavaşlatmış adeta kilitlemiştir. 1780'lerde bir grup New England delegesinin Boston'da toplanıp ulusun kuruluşunun bir başkanın gözetiminde ve yönlendirmesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini açıklaması ile yasama organından bağımsız bir başkanın kontrolünde bir yürütme organı olmasının faydalı olacağı fikri gelişmeye başlamış, tek bir kişinin kontrolündeki idarenin daha kararlı ve hızlı yönetim gerçekleştirebileceği görüşü ileri sürülmüştür. Neticede federal hukuku uygulamakla sorumlu diğer erklerden bağımsız bir başkanın olması gerektiği kabul görmüştür³⁹. Böylece uzun müddet İngiltere'nin yönetiminde kalmış ve İngiltere'ye karşı bağımsızlık mücadelesi vererek kurulmuş olan ABD'nin hükümet şekli olarak başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır⁴⁰. Başkanlık sisteminin parlamenter sistemden en önemli farkı, yürütmenin tüm sorumluluk ve yetkisinin başkanda toplanmış olmasıdır⁴¹.

ABD'de başkanın sahip olduğu düzenleyici işlem yapma yetkisi ABD Anayasası'nda açıkça düzenlenmemiştir. Başkanın yürütmeye ilişkin düzenleyici işlemler yapabilmesi 1806 yılından itibaren uygulama içinde gelişmiş bir yetkidir⁴². Anayasa'nın 2. maddesinde “*Yürütme erki Amerika Birleşik Devletleri Başkanına aittir*” ifadesi ile yürütmenin tek yetkili ve sorumlusunun Başkan olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu düzenlemenin yürütmeye ne ölçüde yetki verdiğinin açık olmadığı ileri sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre ABD Anayasası'nın 2. maddesinden hareketle ABD başkanının yürütme yetkisinin sahibi olarak yürütme yetkisine içkin olan tüm yetkileri kullanabileceği ve bu nedenle yürütmeye ilişkin düzenleyici işlemler yapabileceği kabul edilmektedir⁴³. Başka bir yaklaşım ise, ABD Anayasası'nın 2. maddesinin açık olduğunu, federal hukuku yürütme yetkisinin münhasıran Başkana verildiğini ve bu düzenlemeyi ortadan kaldıracak bir hüküm bulunmadığını savunmaktadır⁴⁴. Yürütmenin düzenleyici işlemler yapabilme yetkisi kapsamında başkanlar kararnameler, yönetmelikler, emirnameler gibi düzenleyici işlemler tesis edebilmektedirler. Güçlü başkanlar, ikinci maddedeki düzenlemenin adeta bir yetkiler bohçası olduğunu savunarak daha önce kullanılmamış bazı yetkileri uhdelerine almış ve kendi yetki alanlarını genişletmişlerdir⁴⁵.

³⁷ ROSENFELD, Michel: “Hukuk Devleti ve Anayasal Demokrasinin Meşruiyeti”, (Ed.) ÇOBAN Ali Rıza / CANATAN Bilal / KÜÇÜK Adnan: *Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal*, Adres Yayınları, İstanbul, 2008, s. 235-237.

³⁸ UYGUN, s. 539.

³⁹ CALABRESI, Steven / PRAKASH, Saikrishna B.: “The President's Power Execute the Laws”, *Yale Law Journal*, 1994, Cilt 104, Sayı 54, s. 601-603.

⁴⁰ GÖZLER, Kemal: *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C.I.*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020, s. 645.

⁴¹ ATAR, Yavuz: *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 163.

⁴² GÖZLER, Kemal: *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C.II.*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020, s. 39.

⁴³ Başkanların bu maddeye dayanarak ve siyasal konjonktüre de bağlı olarak güçlerini artırdıkları yönündeki iddialar ve eleştirisi için bkz. MARTINEZ Jenny: “Inherent Executive Power: A Comparative Perspective”, *The Yale Law Journal*, 2006, Cilt 155, Sayı 9, s. 2483.

⁴⁴ CALABRESI / PRAKASH, s. 662-665.

⁴⁵ Örneğin George Washington, dış ilişkileri yönetme yetkisini eline alırken Anayasaya dayandığını ileri sürmüştü; Abraham Lincoln, kölelere diğer vatandaşlarla eşit haklar verirken yaptığı düzenleyici işlemleri Anayasadan aldığı yetkiye dayandırmıştır. Bkz. WORLD BOOK: *Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, 2004, s. 21 (https://www.academia.edu/9430069/ABD_Anayasasi, ET: 08.01.2025).

ABD başkanlık sisteminde başkan, yürütmenin yönetsel bağımsızlığının bir yansıması olarak Kongre'nin denetimi dışında, ancak yargı tarafından denetlenen, başkanlık emirnameleri çıkarabilmekte⁴⁶; yürütmeye ilişkin konularda kanunların uygulanmasını gösterecek düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Başkanın kararnameleri Kongre'nin çıkardığı yasalara uygun olmak zorundadır. Anayasa gereği Kongre yasama yetkisini başkana devredemez; ancak başkan idari konularda kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Fakat başkanın hangi konularda bu yetkiye sahip olduğunun belirlenmesi büyük önem taşır. Bu bağlamda Anayasa tarafından başkana verilen yetkiler üzerinde Kongre'nin müdahale etme imkanı yoktur. Ayrıca Kongre yeni bir politika alanında yasa yaptığında başkanın bu alanda düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir⁴⁷.

ABD'de başkanın düzenleyici işlem yapma yetkisinin sınırı bazı yargı kararlarına da konu olmuştur. 1897 tarihli *Swaim v. ABD* davasında ABD Başkanının askeri mahkeme kurma yetkisi olup olmadığı tartışılmıştır. Sanık, Anayasanın ve ABD Kongresi'nin Başkana ya da Savunma Bakanına askeri mahkeme kurma yetkisi vermemiş olduğunu dolayısıyla yürütmenin yasama yetkisi kullanarak yetki aşımı gerçekleştirdiğini ileri sürmüştür. Yüksek Mahkeme ise ABD Başkanının başkomutan olarak askeri mahkeme kurma yetkisine sahip olduğuna hükmetmiştir ki ABD'de askeri mahkemeler idam cezası verme gücüne sahip mahkemelerdir. Mahkeme kararında Başkanın yetkilerini anayasaya ve yasalara uygun kullanması gerektiği ancak hayatın olağan akışında karşılaşılabilecek her durumun yasama organı tarafından öngörülüp ona uygun kanun çıkarılamayacağı, yürütmenin her işlem ve eylemi için bir kanuni düzenleme aranması gerekmediği ve olayda yürütmenin yaptığı işlemlerle daha önce olmayan bir suç ve ceza getirmedeği belirtilmiştir⁴⁸. Yüksek Mahkemenin, yürütme yetkisinin mutlaka kanuna dayanmak zorunda olmadığı yönünde başka kararları da mevcuttur⁴⁹. Başkan yürütme yetkisini kullanırken kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem yapabilir ancak bu düzenleyici işlemin objektif ve kamu yararına uygun olması gerekmektedir⁵⁰.

Yürütme yetkisinin Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak suretiyle başkanın düzenlemeleri ile genişleyebileceğine ilişkin yaklaşım, ABD'nin hukuk devleti ilkesine yüklediği anlamla yakından ilgilidir. Nitekim ABD'de hukuk devleti (*due process of law*) yapılan işlemlerin hukuk usulüne uygun şekilde gerçekleştirilmesi şeklinde algılanmaktadır. Diğer bir ifade ile bir temel hak ve hürriyet sınırlandırılacaksa bunun hukukun öngördüğü usule uygun yapılmasını ifade etmektedir⁵¹. ABD'de yürütmenin yasamadan yetki devri olmadan doğrudan kararnamelerle düzenleme yapabilmesi hukuk devletine uygun görülmektedir. Bu durum hükümet sistemleri ile hukuk devleti anlayışının, yürütmenin yetki ve işlemleri kapsamındaki ilişkisini görünür kılmaktadır.

II. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YÜRÜTMENİN YENİDEN YAPILANMASI VE DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

Türkiye'de 1982 Anayasası hazırlandığında benimsenen ilk hükümet sistemi parlamenter sistemdi. Anayasa Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist yürütme organı öngörmüştü. Cumhurbaşkanının yetkileri, klasik parlamenter sistemdeki sorumsuz devlet başkanının sembolik nitelikteki yetkilerine nazaran oldukça genişti. Güçlü yürütme oluşturulurken Cumhurbaşkanına ağırlık verilmesi, Cumhurbaşkanı-hükümet çatışmasını⁵² da bir potansiyel olarak içinde barındırıyordu. Nitekim söz konusu çatışma potansiyeli, farklı ya da aynı dünya görüşüne sahip olan Cumhurbaşkanları ile

⁴⁶ HART, James: "Ordinance Making Powers of the President", *The North American Review*, 1923, Cilt 218, Sayı 812, s. 62.

⁴⁷ NORMAN, Lieber: "Executive Regulations", *American Law Review*, 1987, Cilt 31, Sayı 6, s. 876-877.

⁴⁸ United States Supreme Court, *Swaim v. U.S.*, 165 U.S. 553 (1897) (Justia).

⁴⁹ United States Supreme Court, *Marison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988) (Justia).

⁵⁰ United States Supreme Court, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974) (Justia).

⁵¹ AĞAOĞLU CANAY, Hatike Dilara: "Hukuk Devleti Kavramına Hukuki Pozitivizm Penceresinden Bir Bakış", *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2024, Cilt 10, Sayı 1, s. 226-227.

⁵² GÖZLER, *Anayasa Hukuku Genel Teorisi, C.II*, s. 6-8.

başbakanlar arasında farklı konjonktürlerde ortaya çıkmıştır⁵³. Nisan 2007'deki Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan krizden sonra 31.05.2007'de yapılan Anayasa değişikliğinin referandumla kabul edilmesi ile Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamıştır. İlk seçim 10.08.2014'te yapılmıştır. Söz konusu değişiklik yarı başkanlık sistemine geçilip geçilmediğine ilişkin tartışmalara yol açmıştır⁵⁴. Cumhurbaşkanlığı döneminde Turgut Özal'ın, Başbakanlığı döneminde Süleyman Demirel'in güçlü yürütme için talep ettikleri başkanlık sistemi ise, bazı teknik farklarla, 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylaması ile yürürlüğe girmiş ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak nitelendirilmiştir⁵⁵.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile yürütme monist bir yapıya bürünmüş, tüm yetki ve sorumluluk Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu sistemden çıkarılmış, bakanların yerini ABD'ndeki sekreterlerin yetkilerine ve görevlerine sahip bakanlar almıştır⁵⁶. Hükümet sistemi değişikliği sonrasında en çok tartışılan konu ise, Cumhurbaşkanlığının yetkisinin sınırı olmuştur. İdarenin kanuniliği ilkesi kapsamında yürütmenin sadece yasamanın çıkardığı kanunlara dayanarak düzenleyici işlemler tesis edebileceği kuralına 2017 Anayasa değişikliği sonrasında olağan dönem ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki istisna öngörülmüştür⁵⁷.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin mahfuz alanı olup olmadığı tartışması doğmuştur. Doktrindeki bir görüş, 1982 Anayasası'nda "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*" ifadesinin geçtiği dört konuda⁵⁸ yetkinin Cumhurbaşkanına mahfuz bir yetki olduğunu ileri sürmektedir⁵⁹. Bu görüşe katılmayan yaklaşım ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarıldığı konularda kanun da çıkarılabileceğini savunmaktadır⁶⁰. Anayasa Mahkemesi (AYM), Anayasada yer verilen "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*" ifadesinin yasamanın genelliği ilkesini ortadan kaldırmadığını kabul etmektedir⁶¹. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alanın olmadığını savunanlar yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden taviz verilmediğini ileri sürerler. Bu görüşe

⁵³ Bazıları kohabitsasyon olarak nitelendirilemeyecek olan söz konusu çatışmalara; T. Özal-S. Demirel, A. N. Sezer-B. Ecevit ve A. N. Sezer-R. T. Erdoğan ile R.T. Erdoğan-A. Davutoğlu arasında kamuoyuna yansıyan çatışma ya da gerilimler örnek olarak verilebilir.

⁵⁴ DEMİR, Fevzi, "Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye", *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, 2013, Cilt 8, s. 852-859; METİN, Abdullah / ÜNAL, Serkan: "Yarı-Monarşiden Başkanlığa Türkiye'de Hükümet Sisteminin Evrimi", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 2022, Cilt 17, Sayı 38, s. 499-501.

⁵⁵ GÖNENÇ, Levent: *Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*, 2011, s. 2; ÖZKUL, Fatih: "Teorik Çerçeve ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2023, Cilt 1, Sayı 1, s. 49; YAZICI, Serap: *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s. 1960-1964.

⁵⁶ Her ne kadar uygulamada Cumhurbaşkanlığı kabinesi tabiri kullanılıyor olsa da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içindeki bakanlar, parlamenter sistemdeki Kabine (Bakanlar Kurulu) yetki ve sorumluluklarına sahip değildirler. Bakanlar, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan, yasamada görev alamayan, Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan ve sadece ona karşı sorumlu olan kamu hizmeti birimlerinin merkezi idaredeki Cumhurbaşkanından sonra en üst amirleridirler. Bkz. GÖZLER, Kemal: *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2021, s. 815-817.

⁵⁷ ATAR, s. 279-289; EREN, Abdurrahman: *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 915-916; ÖZBUDUN: *Türk Anayasa Hukuku*, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021 (Türk Anayasa Hukuku), s. 252-253; TEKİNSOY, Ayhan: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", (Ed.) UYGUN, Oktay / ESEN, Egemen: *Cumhurbaşkanlığı İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 411; TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2024, s. 301, 392-394; ARDIÇOĞLU, Artuk: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, Cilt 75, Sayı 3, s. 38.

⁵⁸ Söz konusu dört konu şunlardır:

1982 Anayasası madde 106/11: Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ve merkezi ve taşra teşkilatlarının kurulması

1982 Anayasası madde 108: Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri

1982 Anayasası madde 108/6: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri

1982 Anayasası madde 104/9: Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar.

⁵⁹ ATAR, s. 280; EREN, s. 987; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 987-988; ÜLGİN ADADAĞ, Özen: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, Sayı 1, s. 16; ÖZDEMİR, Halit Eyüp: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2019, Cilt 6, Sayı 1, s. 280.

⁶⁰ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 254; TEKİNSOY, s. 411; TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 301, 392-394; ARDIÇOĞLU, s. 38.

⁶¹ AYM, T. 11.10.2023, E. 2018/120, K. 2023/171 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

göre Anayasa lafzında “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” denmiş “sadece, yalnızca, münhasıran, salt” gibi yasamayı dışlayacak bir kelime kullanılmamıştır⁶².

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde olağan dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yapma yetkisi ile güçlendirilen yürütmenin gücü, yetki ve sınırları denetim mekanizmaları ile dengelenmiştir. İlk olarak olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmektedir⁶³. 1982 Anayasası'nın sadece kanunlarla düzenlenebileceğini öngördüğü konularda olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁶⁴. Yine 1982 Anayasası'nın 104. maddesi 17. fıkrasında temel hak ve hürriyetler, kişilik hakları ve siyasal haklara ilişkin, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı öngörülmüştür.

Aynı zamanda olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlarla düzenlenen konularda da çıkarılamaz. Kanunla bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışırsa kanun uygulanır ki bu nedenle normlar hiyerarşisinde kanunların olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden üstte olduğu ileri sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetki ve görevinin anayasaya ve kanunlara uygun kullanılacağına öngörülmüş olması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birer idari işlem olarak kanunlara uygun olmaları gerektiğine, hiyerarşik olarak kanunların altında olduklarına ve konu olarak yürütmenin yetki alanı ile sınırlı olduklarına işaret eder⁶⁵. Bu görüşe katılmayan, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasalarla hiyerarşik olarak eşit olduğunu kabul eden görüş ise, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasalarla normlar hiyerarşisinde farklı hiyerarşik güçte olsalar aralarında çıkacak çatışmaları çözmeye yönelik özel bir düzenleme öngörülmesine gerek olmadığına işaret eder. Nitekim farklı hiyerarşik güçteki normların çatışması halinde hangisinin uygulanacağı belli olduğundan bu tür bir düzenlemeye gerek duyulmadığını belirtir. 1982 Anayasası'nın 104. maddesindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların çatışmaları halinde hangisinin uygulanacağına ilişkin düzenlemenin öngörülmüş olmasının her iki normun eşit hiyerarşik güçte olmasından kaynaklandığını ifade eder. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasaların eşit güçte ama farklı konulara ilişkin işlemler olduklarını ileri sürer. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasalarla eşit güçte olduğu için Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmelerinin öngörüldüğünü belirtir. Bu yaklaşım Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin salt yasaların uygulanmasına yönelik çıkarılmasının öngörülmediğini, kanuni düzenleme olmayan bir alanı doğrudan düzenleyebileceğini ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kaynağını doğrudan Anayasadan aldığını öne sürmektedir⁶⁶.

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen ve doktrinde mahfuz alan olduğu ileri sürülen dört konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması için daha önce çıkarılmış kanun olmamasını aramaktadır⁶⁷. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesi halen yürürlükte olan bakanlar kurulu kararnameleri ile düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına hükmetmektedir⁶⁸. Anayasa Mahkemesinin farklı kararlarında

⁶² TEKİNSOY, s. 411; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 254.

⁶³ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi yerine Danıştay'da denetlenmesi gerektiği görüşü için bkz. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 1016-1017.

⁶⁴ Örneğin Anayasa madde 13'te olağan dönemde temel hak ve hürriyetlerin sadece kanunlarla sınırlanabileceği öngörülmüştür. Olağan dönemde temel hak ve hürriyetleri sınırlandırılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

⁶⁵ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 253; EREN, s. 912-914; GÖZLER, Kemal: *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2024, s. 334; CAN, Osman: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2020, Cilt 37, Sayı 1, s. 143; YILMAZ, Halit: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Bakımından Konu Sınırları”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2020, Cilt 78, Sayı 1, s. 233.

⁶⁶ BARIN, Taylan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, (Ed.) UYGUN Oktay / ESEN Egemen: *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 171; ATAR, s. 275-276; DÖNER, Ayhan: *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 435; KARAHANOGULLARI, Onur: *Idare Hukuku*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023, s. 37-39

⁶⁷ AYM, T. 23.01.2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası). Bu karara ilişkin detaylı analiz için bkz. CAN, s. 176.

⁶⁸ TUNÇ, Hasan: “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2019, Cilt 14, Sayı 2, s. 595-596.

benimsemediği bu yaklaşım, yasamanın genelliği ilkesinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılacağı Anayasa ile öngörülmüş olan alanlarda da geçerli olduğunu ve mahfuz alan yaklaşımını Anayasa Mahkemesi'nin benimsemediğini göstermektedir.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütmenin monist hale gelmesinin bir sonucu olarak; parlamenter sistemlerdeki gibi her konuda yürütmenin tali yetki sahibi olmadığı, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerindeki gibi anayasanın öngördüğü alanlarda Cumhurbaşkanının asli yetki sahibi olduğunun kabul edilmesi gerekir. Bu durum kamu hukukundaki yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesine uygun olacaktır. Ayrıca yeni sistemde Cumhurbaşkanı ile parlamento aynı gün seçilmektedir ve bu sebeple parlamentodaki çoğunluğun Cumhurbaşkanı ile aynı dünya görüşünden olma ihtimali yüksektir. Yasamanın yürütmeyi denetleyebileceği araçların kullanılmasının koşulları zorlaştırılmıştır. Söz konusu düzenlemeler başkanlık sistemine yaklaşan yeni hükümet sistemimizde Cumhurbaşkanını oldukça güçlendirmektedir⁶⁹. Aşırı güç temerküzüne sebep olmaması için sistemin kendi özgün koşullarına uygun dengeleyici araçlarla donatılması gerekir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Fransa'daki gibi güçlü yürütmeyi dengeleyecek, yasamaya karşı hesap verecek bir bakanlar kurulu yoktur ve Türkiye'de ABD'deki gibi *common law* anlayışı benimsenmemiştir. Bu nedenlerle yürütme-yasama dengesinin sağlanmasında hem yürütmenin asli ve tali yetki alanlarının tartışmaya mahal vermeyecek şekilde 1982 Anayasası tarafından öngörülmüş olması hem yürütmenin düzenleyici işlemlerinin hukuki gücünün belirli olması hem de yürütmenin tüm işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması gerekir. Böylece Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde yürütmenin yetki alanı ve düzenleyici işlemlerinin gücü, öngörülebilirlik ve hukuk devleti ilkelerine uygun olacak şekilde dengelelenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile gelen diğer bir yenilik de Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınmasıdır. Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisinin yanında kendi dışındaki kurumların çıkardıkları yönetmelikleri Resmi Gazete'de yayınlama yetkisi de vardır. Güçlü yürütme yapısı getiren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde yönetmeliklerin yeri ve Cumhurbaşkanının yönetmelikler üzerindeki yetkisinin, idarenin özerk kurumlarının otonomisini daraltıp daraltmadığı ve Cumhurbaşkanının sahip olduğu denetim yetkisi ile diğer kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleri üzerindeki yetkisinin kapsamı tartışmalıdır.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞININ YÖNETMELİKLER ÜZERİNDEKİ YETKİSİ

Hukuk sistemimizde yönetmelik ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiş ve yönetmelik çıkarma yetkisi kamu tüzel kişilerine, bakanlıklara ve başbakanlığa tanınmıştır. 1961 Anayasası 113. maddesinde hem bakanlıklara ve kamu tüzel kişiliklerine kanunların ve tüzüklerin nasıl uygulanacağına ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi tanımış hem de yönetmeliklerin tamamının Resmi Gazete'de yayınlanacağını öngörmüştür. 1982 Anayasası da 124. maddesinde;

“Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayınlanacağı kanunla belirtilir”

hükmüne yer vermiştir.

Her ne kadar ilgili hükümden yönetmelik çıkarmak için Cumhurbaşkanının imzası veya onayının aranmadığı anlaşılrsa da 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesindeki düzenlemelerle Cumhurbaşkanının Resmi Gazete'de yayınlanmak üzere kendisine gönderilen yönetmelikleri hukuka aykırı olduğu veya Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan

⁶⁹ TUNÇ, s. 595-596.

ve programlarına aykırı olduğu gerekçesi ile geri gönderme imkânı olduğu görülmektedir. Bu uygulama 2017 Anayasa değişikliği öncesine dayanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce Başbakanlığa bağlı Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne yönetmeliklerin hukuka uygunluğunu denetleme görevi verilmiştir.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü başlıklı 8. maddesi a bendinde Başbakanlığın;

“Bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek”

görevi olduğu öngörülmüştür.

Bu hükümden Başbakanlığa bağlı Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün sadece Bakanlıkların hazırladığı yönetmelikleri hukuk kurallarına ve kalkınma plan ve hükümet programlarına uygunluk açısından denetleyebileceği anlaşılmaktadır. Ancak uygulamada idare tarafından hazırlanan tüm yönetmeliklerin yayınlanmadan önce Anayasaya, kanunlara, hukuka ve içtihatlarla uygunluğunun Başbakanlıkça incelenebileceği kabul edilmişti. İdarenin bu yaklaşımına bazı üniversiteler, bilimsel özerkliğin gereği olarak yönetmeliklerinin denetlenmeden aynen yayınlanması gerektiği iddiasıyla karşı çıkmışlardır⁷⁰. Üniversitelerden gelen bu itiraz üzerine Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 10-2076-03143 sayılı yazısıyla Danıştay'dan bu hukuki sorun hakkında görüşünü bildirmesini istemiştir.

Danıştay İdari İşler Kurulu, konuyu incelemesi ve görüş belirtmesi için dosyayı Danıştay Birinci Dairesine göndermiştir⁷¹. Danıştay Birinci Dairesi üniversitelerin bilimsel özerkliklerinin korunması için, üniversitelerin yetkili mercilerince kabul edilen yönetmelik metinlerinin denetlenmeden yayınlanması gerektiği yönünde görüş belirtmiştir. Gerekçesi şöyledir:

“Özerk bir kamu kuruluşu olan yükseköğretim kurumlarının Anayasanın 124. ve Yüksek Öğretim Kanununun 65. maddesinden aldığı yetkiyle hazırlayıp yayınlamak üzere Başbakanlığa gönderdikleri yönetmelik metinleri, başka bir makamın incelemesine ve onayına tabi olmadan Resmi Gazetede yayımlanması ve böylece yürürlüğünün sağlanması gereken metinlerdir.

Bu durumda, Yüksek Öğretim Kurumlarınca hazırlanmış olan yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanmadan önce Başbakanlık tarafından Anayasaya, kanuna, hukuka ve idari yargı içtihatlarına uygunluk yönünden incelenerek aykırılıkların tespit edilmesi halinde yeniden incelenmesinin istenmesi söz konusu olamayacağından, bu kurumlarca hazırlanan yönetmeliklerin, Resmi Gazetede, üniversitelerin yetkili kurumlarınca düzenlenen biçimde aynen yayınlanmasının zorunlu bulunduğu mütalaa kılınmakla dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 21.11.1988 gününde oy birliği ile karar verilmiştir⁷²”.

Benzer bir tartışma Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra yönetmeliklerin yayınlanmadan önce Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesinin hukuka uygun olup olmadığı hakkında 2018 yılında Anayasa Mahkemesinde görülen bir davada yaşanmıştır. 15.07.2018 tarihli 10 sayılı

⁷⁰ Danıştay, 1. D, T. 21.11.1988, E. 1988/283, K. 1988/327 (Danıştay Dergisi).

⁷¹ Danıştay, 1. D, T. 21.11.1988, E. 1988/283, K. 1988/327 (Danıştay Dergisi).

⁷² Danıştay, 1. D, T. 21.11.1988, E. 1988/283, K. 1988/327 (Danıştay Dergisi).

Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, İnceleme Üzerine Resmi Gazete'de Yayımlanacak Düzenlemeler başlıklı 6. maddesi;

“Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir.

Birinci fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucu uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir.”

hükümünü öngörmüştür. 3056 sayılı kanundaki ifadeler ile benzerliği dikkat çeken bu hükme karşı Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmış ve Mahkeme, bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir⁷³.

Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığınca hukuka, Cumhurbaşkanlığı programlarına ve kalkınma plan ve programlarına uygunluk yönünden denetlenmesi hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karar değerlendirilirken konu iki açıdan tartışılacaktır: Birinci tartışma konusu, yönetmeliklerin bir idari işlem olarak şeklen ne zaman tamamlandığıdır. İkinci tartışma konusu ise, merkezi idarenin (2017 öncesinde Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 2017 sonrasında Cumhurbaşkanlığı’nın) kamu kurumlarının yönetmelikleri üzerindeki yetkisinin ne ölçüde olması gerektiğidir.

A. İdari İşlem Teorisi Bakımından Yönetmeliklerin Yayımlanması İşleminin Anlamı

İdari işlemler, icraîlik nitelikleri gereği, yapıldıkları andan itibaren uygulanabilirler⁷⁴. Ancak yönetmelikler ne zaman yapılmış sayılacaklardır? Daha açık bir ifade ile idari işlem teorisi bakımından yönetmelikler; yetkili makamlar tarafından hazırlanıp, kabul edilip imzalandıklarında mı tamamlanmış, icrai hale gelmiş ve yürürlüğe girmiş olurlar; yoksa yayımlandıklarında mı tamamlanmış ve yürürlüğe girmiş kabul edilirler?

İdari işlem teorisine göre, Danıştay’ın farklı kararlarında idari işlemlerin yürürlüğe girme zamanları hakkında Fransız öğretisinden hareketle iki farklı yaklaşımın temel alındığı görülmektedir⁷⁵. Fransız öğretisindeki birinci yaklaşım, *imza kuramı* olarak adlandırılmakta ve idari işlemlerin imzalandıklarında icrai olduklarını, yürürlüğe girdiklerini kabul etmektedir. Yayımlanma ise, idare tarafından işlemin muhataplarına karşı ileri sürülebilmesinin koşulu sayılmaktadır. Bu yaklaşımda muhataplarına haklar tanıyan idari işlemler, imzalandıklarında yürürlüğe girerler ve muhatapları tarafından uygulanması talep edilebilir hale gelirler. Borçlar/yükümlülükler getiren idari işlemler ise, imzalandıklarında yürürlüğe girerler ancak muhataplarına karşı ileri sürülebilmeleri için yayımlanmaları ya da bildirilmeleri gerekir. İmza kuramında yayın, yükümlülük getiren idari işlemler için muhataplarına karşı ileri sürülebilme koşuludur. Fransız öğretisindeki ikinci yaklaşım olan *yayın kuramı* ise, imza kuramını yükümlülük getiren idari işlemlerin yürürlüğe girmiş olmalarına karşın uygulanamıyor olmaları bakımından eleştirir. Yayın kuramına göre yürürlüğe girmiş bir idari işlemin uygulanabiliyor olması gerekir. Bu sebeple bir işlemin herkes için etkili hale gelmesi, yayın ya da bildirim anı tamamlandığı ve yürürlüğe girdiği an olmalıdır⁷⁶.

⁷³ AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁷⁴ GÜNDAY, Metin: *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s. 124; AKILLIOĞLU, Tekin: “Yönetsel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1979, Haziran, s. 38.

⁷⁵ Danıştay, 13. D. T. 12.03.2013, E. 2012/731, K. 2013/687 (Danıştay Karar Arama); Danıştay, DDK, E. 72/596, K. 72/626 (ERKUT, Celal: *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1989, s. 206, dn. 611); KANLIGÖZ, Cihan: “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1988, Cilt 40, Sayı 1, s. 176.

⁷⁶ AKILLIOĞLU, s. 34-35.

Akıllıoğlu, icrailiğin düzenleyici işlemler için, işlemin tamamlanıp yürürlüğe girmesinden sonra söz konusu olduğunu belirterek yayın kuramını savunur. Bu görüşe göre idari işlem teorisinde bir idari işlemin; hazırlık işlemleri, temel işlemleri ve tamamlayıcı işlemleri olmak üzere üç aşaması vardır. İdari işlemin yetkili kişilerce imzalanması onun asli işleminin tamamlanması anlamına gelir ancak bu aşama idari işlemin icrailik kazanması için yeterli değildir. Uygulanabilir hale gelmesi için tamamlayıcı safhanın da gerçekleştirilmesi ve idari işlemin yayınlanması ya da ilgili kişilere bildirilmesi gerekir⁷⁷. *Günday* da benzer şekilde Resmi Gazetede yayınlanmamış bir yönetmeliğin geçerli hale gelmediğini ifade eder⁷⁸.

Gözler, bir idari işlemin tamamlanması ile uygulanır hale gelmesinin farklı şeyler olduğunu ifade ederek imza kuramını benimsediğini ortaya koyar. İdari işlemlerin yetkili makamların imzası ile tamamlandığını ancak yayımlandıklarında yürürlüğe girdiklerini belirtir. İdari işlemlerin yayın, ilan ve bildirimlerinin onların şekil ya da usulleri ile ilgili olmadığını ileri sürer. Ancak Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği halde yayımlanmayan yönetmeliklerin şekil unsuruna ağır aykırılık nedeniyle yok hükmünde olduğunu ifade eder⁷⁹.

Danıştay kararlarında, yönetmeliklerin hukuki varlık kazanması onların yetkili mercilerce oluşturulup imzalanmalarına bağlı kabul edilmekte ve yayınlanma üçüncü kişilere karşı ileri sürülme şartı sayılmaktadır. Ancak aynı zamanda özellikle son dönemlerde Danıştay'ın ağırlıklı olarak yönetmeliğin yayınlanmasını, işlemin geçerlilik koşulu kabul ettiği görülmektedir⁸⁰. Nitekim Resmi Gazete'de yayımlanması öngörülen yönetmeliklerin, yayımlanmaması durumu "zorunlu şekil unsuru bakımından esaslı bir noksanlık" olarak kabul edilmektedir. Resmi Gazete'de yayımlanması öngörülen ancak yayımlanmamış olan yönetmeliklerin, şekil unsurundaki esaslı eksikliğe bağlı olarak geçersizliğine hükmedilmektedir⁸¹. Bu durumda imza kuramının kabul ettiği düzenleyici işlemin imzalandığında yürürlüğe gireceğine ilişkin yaklaşımla; yayın kuramının kabul ettiği, yayınlanması gerekirken yayınlanmamış bir düzenleyici işlemin şekil unsurundaki ağır eksiklik nedeniyle geçersiz olması durumları birleştirilmiştir. Kuramların karışması sonucunu doğuran bu durum uygulamada ve teoride yönetmeliklerin ne zaman icrai olacağı konusunda farklı değerlendirmelere yol açabilmektedir. İdari usul yasası olmaması idari işlemlerdeki bu karmaşanın çözümsüz kalmasına yol açmaktadır⁸². Bu karışıklık ülkemizde bir idari usul yasası çıkarılmasıyla ve yasada idarenin düzenleyici işlemlerinin yürürlüğe girme koşulunun; düzenleyici işlemdeki bireylere hak getiren hükümler için yetkili makamlarca imzalanmaları, yükümlülük getiren hükümler için yayınlanmaları olduğunun hükme bağlanmasıyla giderilebilir.

10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 6. maddesi 1. fıkrasında yer verilen "yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar" ifadesine yer verilmiştir. Bu düzenlemede imzalanmış ama henüz yayınlanmamış yönetmelikler için taslak ifadesinin kullanılması, yayından sonra yönetmelik işleminin tamamlanacağı anlamına gelir ki bu durum kararnameyi hazırlayanların yönetmelikler hakkında yayın kuramını kabul ettiklerini gösterir⁸³. Kararnameyi hazırlayanlar için Cumhurbaşkanının imzası, işlemin tamamlanması için gereken bir unsur olarak görül-

⁷⁷ AKILLIOĞLU, s. 44.

⁷⁸ GÜNDAY, s. 116.

⁷⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku C. I.*, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019 (İdare Hukuku, C.I), s. 937, 962.

⁸⁰ Danıştay, 5. D, T. 16.03.1987, E. 1987/88, K. 1987/397 (EROL, Atanur: *İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları*, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2009, s. 95); Danıştay, İDDGK, T. 23.10.1992, E. 1991/496, K. 1992/176 (Danıştay Dergisi); Danıştay, 8. D, T. 11.04.2023, E. 2023/1813, K. 2023/1962 (Danıştay Karar Arama).

⁸¹ Danıştay, 5. D, T. 11.11.1992, E. 992/1223, K. 992/2943 (Danıştay Dergisi); Danıştay, 8. D, T. 25.01.2022, E. 2022/228, K. 2022/215 (Danıştay Karar Arama).

⁸² ÇAĞLAYAN, Ramazan: *İdare Hukuku Dersleri*, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014 (İdare Hukuku), s. 637-638.

⁸³ Ankara Bölge İdare Mahkemesi de yayınlanmamış yönetmelikleri yürürlüğe girmediklerinden geçerli bir işlem olarak kabul etmemektedir. Bkz. Ankara BİM, 10. İDD, T. 28.10.2020, E. 2020/775, K. 2020/2002

müştür. Bu durum yayınlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilecek tüm yönetmelikler için, Cumhurbaşkanını düzenleyici işlemi yapma yetkisinin bir parçası haline getirmektedir.

10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hakkında Anayasa Mahkemesi'ne açılan davada hakimler ilgili düzenlemedeki taslaklar ifadesinin neyi ifade ettiğini ve hukuki belirsizliğe yol açıp açmadığını değerlendirmişlerdir. Mahkeme çoğunluğu “... *fıkra*da her ne kadar ‘... taslaklar...’ ibaresine yer verilmiş ise de ilgili düzenlemelerin yetkili kurumları tarafından tamamlanmış, imzalanmış ve yayım aşamasına gelmiş düzenleyici işlemler olduğu anlaşılmaktadır⁸⁴.” görüşünde birleşmiştir. Çoğunluk yönetmelik işleminin tamamlanması için imza kuramını kabul etse de dava konusu kuralın hangi kamu kurumlarınca gönderilen hangi işlemler için öngörüldüğünün açık olması sebebiyle, *taslaklar* ifadesinin belirsizliğe yol açmadığına hükmetmiştir⁸⁵.

İlgili kararda karşı oy belirten hakimler çoğunluk görüşünü benimseyen hakimler gibi *taslaklar* ifadesinden hukuk hayatına girmiş olan yönetmeliklerin anlaşılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Fakat çoğunluk kuraldaki taslaklar ifadesinin belirsizliğe yol açmadığını savunurken karşı oy yazan hakimler taslaklar ifadesinin belirsizliğe yol açtığını ve Anayasaya aykırılık teşkil ettiğini savunmuşlardır. Karşı oylarda *taslak* ifadesinin hukuki belirsizlik oluşturduğu ve Anayasaya aykırılık teşkil ettiğine ilişkin:

- Taslak kelimesinin henüz son hali verilmemiş ön çalışmayı ifade ettiği, kuralda Resmi Gazete’de yayınlanmak üzere gönderilen yönetmeliklerden bahsedildiği ve sadece tamamlanmış yönetmeliklerin yayımlanmak üzere gönderilebileceği bu nedenle Bakanlıklarca ve kamu kurumlarınca hazırlanmış ve tamamlanmış yönetmeliklerin “*taslak*” olarak nitelendirilmesinin yanlış olduğu⁸⁶,
- Ayrıca dava konusu kuralın birinci cümlesinde “taslak” kelimesine yer verilirken ikinci cümlesinde “*Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler*” ifadesine yer verildiği; aynı kuralda iptali istenen ifadede de “*uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar*” dendiği ve bu farklı kullanımların yönetmeliklerin tamamlanmış bir idari düzenleyici işlem mi yoksa bir taslak mı olduğu konusunda kuralın kendi içinde belirsizlik olduğunu gösterdiği⁸⁷,
- Anayasa’nın 124. maddesinde bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumların herhangi bir kurumun onayına ihtiyaç duymadan yönetmelik çıkarabilecekleri öngörüldüğü için “*taslak*” ifadesinin yerinde bir kullanım olmadığı⁸⁸,
- Kamu tüzel kişiliklerinin tamamlanmış idari düzenleyici işlemler olan yönetmeliklerinin merkezi idare tarafından taslak olarak adlandırılmasının idari özerklikle (Anayasa 123. madde) ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarma yetkisiyle (Anayasa 124. madde) bağdaşmadığı⁸⁹

gerekçeleri ileri sürülmüştür.

Söz konusu davada Anayasa Mahkemesi üyelerinin tamamı yönetmeliklerin idari bir düzenleyici işlem olarak tamamlanması için imza kuramını kabul etmişlerdir.

⁸⁴ AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁸⁵ AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁸⁶ Söz konusu görüş, karşı oy yazan Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü Arslan’a aittir. Bkz. AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁸⁷ Söz konusu görüş, karşı oy yazan Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü Arslan’a aittir. Bkz. AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁸⁸ Söz konusu görüş, karşı oy yazan Anayasa Mahkemesi Başkan Vekili Hasan Tahsin Gökcan ve Mahkeme Üyesi Engin Yıldırım’a aittir. Bkz. AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

⁸⁹ Söz konusu görüş, karşı oy yazan Anayasa Mahkemesi Üyeleri Mümtaz Akıncı, Yusuf Şevki Hakyemez ve Emin Kuz’a aittir. Bkz. AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

Ayrıca dava konusu kuralda Cumhurbaşkanına yayınlanmak üzere gönderilen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden “*inceleneyeceği*” ifade edilmiştir. Literatürde 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin tamamlanmış bir idari düzenleyici işlem üzerinde uygulanacak bir yetki olduğu için “*inceleme*” değil “*denetleme*” niteliğinde olduğu belirtilmektedir. Bu görüşü savunanlar söz konusu denetimin Cumhurbaşkanına hukuka uygunluk yanında yerindelik denetimi yapma yetkisi sağladığını ve Cumhurbaşkanının uygun bulmadığı yönetmelikleri yayınlamamak suretiyle hukuk hayatından çıkarma imkanına sahip olduğunu vurgularlar⁹⁰. Bu durumda tamamlanmış bir idari işlem hakkında Cumhurbaşkanına verilen yayınlamama yetkisi, Cumhurbaşkanını onay makamı haline getirmektedir. Cumhurbaşkanının onay yetkisine sahip olmasının hukuka uygunluğunu ise hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi kurumlar için ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

B. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimine Tâbi Kurumların Yönetmeliklerinin Denetimi

1982 Anayasası 124. maddesinde Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarabileceği öngörülmüştür. 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun⁹¹ gereği Resmi Gazete’de yayınlanacak olan yönetmeliklerden Bakanlıklarca ve kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlananların, 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 6. maddesi kapsamında hukuka ve Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluk yönünden Cumhurbaşkanlığı tarafından incelendikten sonra yayınlanacağı, uygun bulunmayanların veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslakların kuruma iade edileceği hükme bağlanmıştır⁹². Bu düzenleme, ikinci tartışma konusunu oluşturmaktadır.

Türk kamu yönetimi sistemi 1982 Anayasası’nın 123. maddesi gereği idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında şekillenir⁹³. Klasik kamu yönetimi teşkilat yapısında merkezi yönetim, kendi içinde hiyerarşi ile bütünlüğünü sağlarken merkezi yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlük vesayet denetimi ile sağlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişilikleri vardır ki bu durum onları merkezi idare karşısında özerk kılar. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği asıl, bu kuruluşlar üzerinde vesayet denetimi istisnadır. Diğer bir ifadeyle, ancak kanunda açıkça öngörülmüşse ve ancak kanunda öngörüldüğü ölçüde merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde vesayet denetimi yetkisi doğar⁹⁴. Hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği içindeki ilişkilerde söz konusu olan genel bir yetkidir, kanunlarda açıkça belirtilmese de vardır ve geniş yorumlanır⁹⁵. Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrasında oluşturulan idari kurumlardan ayrı kamu tüzel kişiliği olanlardan bazıları üzerinde Cumhurbaşkanlığına hiyerarşi denetimi yetkisi verilmesi klasik kamu yönetimi teşkilat yapısını yeniden değerlendirmeyi gerektirmektedir.

⁹⁰ KARA / ACUN, s. 664-665; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 1055.

⁹¹ 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun madde 1: “Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin a. işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ilişkin hükümleri düzenleyen b. Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, c. Kamuyu ilgilendiren Yönetmelikler resmi Gazetede yayınlanır.”.

⁹² 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 6: “(1) Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazetede yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir. Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazetede yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden incelenir.

(2) Birinci fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucunda uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir.”.

⁹³ 1982 Anayasası madde 123: “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”.

⁹⁴ ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. II*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 622-633; GÖZLER, *İdare Hukuku C.I*, s. 263; AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 199-212.

⁹⁵ SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem: *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023, s. 16; GÖZLER, Kemal: *İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008 (İdare Hukuku Dersleri), s. 102-103.

Ulusoy'un ifade ettiği üzere 2017 Anayasa değişikliği sonrasında; idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumlarının ve Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumların ayrı kamu tüzel kişilikleri olsa da merkezi idare karşısında asgari özerklikleri olmadığından, idari teşkilat şemasında merkezi idare kapsamında yer aldıklarının kabulü gerekmektedir⁹⁶. Türk idari teşkilat yapısının, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olma kriterine göre sınıflandırılmasını ortadan kaldıran bu gelişme aynı zamanda hiyerarşi ve vesayet ilişkilerini ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olma kriterine bağlı olmaktan da çıkarmaktadır. Bu kapsamda artık bir kamu kurumunun vesayet denetimine mi hiyerarşi denetimine mi tâbi olduğunun anlaşılması için ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın yanında kararlarında ve işlemlerinde merkezi idareden özerk hareket edip edemediği kriterine de bakmak gerekecektir⁹⁷. Diğer bir ifade ile merkezi idarenin emir ve talimat verebileceğine ilişkin bir hukuki düzenleme varsa bu kamu kurumu tüzel kişiliğe sahip olsa da hiyerarşi denetimi kapsamındadır. Çalışmada vesayet denetimi ile kastedilenin, merkezi idareden emir ve talimat almayan ve özerk kararlar alabilen kurum ve kuruluşlar üzerindeki denetim yetkisi olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığının hiyerarşik amir olduğu kurumlarla vesayet makamı olduğu kurumların yönetmeliklerini inceleme yetkisi ayrı ayrı değerlendirilecektir.

1. Cumhurbaşkanlığının Hiyerarşik Amiri Olduğu Kurumların Yönetmelikleri Üzerindeki Yetkisi

Cumhurbaşkanlığının, hiyerarşisi altında yer alan merkezi idare kurumları üzerinde emir ve talimat verme, idari iç düzene ilişkin karar ve önlemler alma, düzenleyici işlemleri iptal etme ve düzeltme yetkileri vardır⁹⁸. Hiyerarşi ilişkisi kapsamındaki kurumların işlemlerini Cumhurbaşkanlığı, re'sen ya da başvuru üzerine hukukilik ve yerindelik açısından denetleyebilir. Ancak ikame yetkisi yoktur. İkame yetkisinin olmaması sebebiyle bir yetki anayasayla, kanunla veya yetki devriyle ilgili kamu kurumuna verildiyse bu yetkiyi Cumhurbaşkanlığı ilgili kurum yerine kullanamaz. Ancak eğer başka bir kanunla Cumhurbaşkanlığının ilgili kurum yerine işlem tesis edebileceğine ilişkin açık düzenleme varsa Cumhurbaşkanlığı ikame yetkisini kullanabilir⁹⁹. Cumhurbaşkanlığı ikame yetkisine sahip olmasa da merkezi idare kurumlarına emir ve talimat verme yetkisini kullanarak iradesini kabul ettirebilir ve böylece işlemin yapılmasını sağlayabilir¹⁰⁰.

Cumhurbaşkanlığının hiyerarşik amiri olduğu kurumların yönetmeliklerini hukuka, Cumhurbaşkanlığı programlarına ve kalkınma planlarına uygunluk bakımından denetlemesi Anayasaya aykırı mıdır? Yukarıda zikrettiğimiz Anayasanın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarabilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Lafzi yorumla hükümden, ilgili kurumlara herhangi bir onaya tabi olmaksızın iç işleyiş ve görev alanları hakkında doğrudan doğruya yönetmelik çıkarma yetkisi verildiği anlaşılabılır¹⁰¹.

Cumhurbaşkanlığının Resmi Gazetede yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelikleri hukukilik ve yerindelik bakımından denetleyerek uygun bulduktan sonra yayınlama yetkisine sahip olması, Cumhurbaşkanlığının denetim işlemine, yönetmeliklerin idari işlem olarak tamamlanmasını sağlayan bir nitelik kazandırır¹⁰². Bu durumda Cumhurbaşkanlığının onay makamı haline geldiğinin kabulü gerekir¹⁰³. Resmi Gazetede yayınlaması gereken yönetmeliklerin örtülü olarak onaya tabi hale gelmesi

⁹⁶ ULUSOY, Ali Dursun: *Türk İdare Hukuku*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024, s. 226.

⁹⁷ ULUSOY, s. 235

⁹⁸ YILDIRIM, Ramazan / ÇINARLI, Serkan: *Türk İdare Hukuku Dersleri*, C. I., Astana Yayınları, Ankara, 2018, s. 47-49.

⁹⁹ ÇAĞLAYAN, *İdare Hukuku*, s. 101; SANCAKDAR, Oğuz / ÖNÜT, Lale Burcu /, US DOĞAN, Eser, KASAPOĞLU TURHAN, Mine / SEYHAN, Serkan: *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022, s. 121.

¹⁰⁰ SANCAKDAR / ÖNÜT / US DOĞAN / KASAPOĞLU TURHAN / SEYHAN, s. 121.

¹⁰¹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. I, s. 982.

¹⁰² KARA, Burak Can / ACUN, Barış: "10 Numaralı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. Maddesiyle Cumhurbaşkanına Tanınan Yetkilerin Anayasa'ya Uygunluğu", (Ed.) ÖZTÜRK, Burak / SEVER, Çiğdem / ÖZKAYA ÖZLÜER, İlgin / YAŞAR ŞATIROĞLU, Pınar / YILMAZ, Serdar / DAMAR ÇITAK, Betül: *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı C.I.*, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 662.

¹⁰³ SEVGİLİ GENÇAY, s. 162; AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

sebebiyle, bu yönetmelikler hakkında kurucu iradenin kimde olduğunun tespiti önem kazanmıştır. Yönetmelikler hakkında kurucu iradenin kimde olduğu, onay işleminin hukuki niteliğinin ne olduğuna bağlı olarak şekillenecektir. *Coşkun*, vesayet denetiminde onay işleminin ayrılabilir işlem kuramı gereği yönetmeliğin yapılması işleminden tamamen bağımsız bir işlem olduğunu ve idari işlemin yapılması işlemi ile idari işlemin onaylanmasının ayrı ayrı dava konusu olabileceğini ileri sürmüştür¹⁰⁴. *Coşkun*'a göre, idari işlem üzerindeki kurucu irade yönetmeliği hazırlayan ve yayım için gönderen kurumdur.

Erkut, onaya sunulan idari işlemin tüm unsurlarıyla oluşmuş ve geçerli bir işlem olduğunu belirtmiş ve onay işleminin sadece işlemin yürürlüğe girmesini sağlayan bir nitelik taşıdığını ileri sürmüştür. *Erkut*'a göre, ilgili makamın idari işlemi onaylaması bu işlemin üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilmesini sağlar. Onaya tabi olup da henüz onaylanmamış işlemler hukuken geçerli ve icrai niteliktedirler ancak kesin nitelikte değildirler, onaylandıklarında kesinleşirler¹⁰⁵. *Erkut*'un yaklaşımına göre, yönetmelikler için kurucu irade yönetmeliği hazırlayan ve yayımlanmak üzere gönderen kurumdur.

Anayasa Mahkemesi'nin 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ilişkin kararında Mahkeme üyeleri *Zühtü Arslan*, *Mümtaz Akıncı*, *Hasan Tahsin Gökcan*, *Engin Yıldırım*, *Emin Kuz* ve *Yusuf Şevki Hakyemez* Anayasa'nın 124. maddesinin, bakanlıklara ve kamu kurumlarına başka herhangi bir makama başvurulmasına ihtiyaç olmaksızın doğrudan, tek başına kendi görev alanlarına ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi verdiğini kabul ederler. Bu nedenle de yönetmeliklerde kurucu iradenin yönetmeliği hazırlayan ve yayınlamak üzere gönderen kurumda olduğunu belirtirler¹⁰⁶. Bu yaklaşım temelde yetkinin hiyerarşiden üstün olduğu kuralıyla örtüşür. Yetki hiyerarşiden üstün olduğundan, hiyerarşik asta Anayasa ile verilen bir yetkinin, ast tarafından doğrudan ve tek başına kullanabilmesi gerekir. Bu nedenle asta verilen söz konusu yetkinin kullanılması onaya tâbi olmaz¹⁰⁷.

Kanaatimizce 1982 Anayasası'nın 124. maddesi ile 123. maddesi birlikte değerlendirilmelidir. Her ne kadar 124. maddede yönetmelik çıkarma konusunda bir denetim yetkisinden bahsedilmemiş olsa da maddede “tek başına, başka bir makama gerek olmaksızın” gibi yönetmelik çıkarma yetkisinin ilgili kurumlara münhasır kılındığına ilişkin bir ifadeye de yer verilmemiştir. Hiyerarşi ilişkisinin varlığı halinde amirin hiyerarşiden kaynaklanan yetkileri kullanma hakkının kendiliğinden var olduğunun kabulü gerekir. Hiyerarşi yetkisi kapsamında hiyerarşik amirin onama, iptal, uygulamayı erteleme ve dava açma yetkileri vardır¹⁰⁸. Hiyerarşik amirin astın düzenleyici işlemleri üzerinde ikame dışında her türlü yetkisi olduğu için¹⁰⁹ onaylama yetkisinin ayrıca belirtilmese de varlığının kabulü yanlış olmayacaktır. Burada amirin astın yerine geçip işlem tesis etme yetkisi yoktur. Hiyerarşik amirin işlemi onaylama yetkisi söz konusudur.

Bu kapsamda yönetmeliklerin yayınlanmaları konusunda gerek imza gerekse yayın kuramı benimsensin, 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesindeki Bakanlıkların yönetmeliklerinin hukuka ve Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluk yönünden Cumhurbaşkanlığı tarafından denetlenmesinden sonra yayınlanacağına ilişkin hüküm hukuka uygun olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu hükümle idari üst olan Cumhurbaşkanlığına, hiyerarşi yetkisine içkin olan astlarının düzenleyici işlemlerini hukukilik ve yerindelik bakımından denetleme yetkisi verilmektedir¹¹⁰.

¹⁰⁴ COŞKUN, Sabri: *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmelik) Vesayet*, 1. Baskı, Yayınevi Belirtilmemiş, Ankara, 1976, s. 31.

¹⁰⁵ ERKUT, s. 213-215.

¹⁰⁶ AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

¹⁰⁷ SEVGİLİ GENÇAY, s. 162-163.

¹⁰⁸ ULUSOY, s. 165.

¹⁰⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 103.

¹¹⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku, C. I*, s. 1407.

2. Cumhurbaşkanlığının Vesayet İlişkisi Kapsamında Yönetmelikleri İnceleme Yetkisi Var Mı?

Cumhurbaşkanlığına 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilen Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmi Gazetede yayımlanmak üzere gönderilen yönetmeliklerin, hukuka, Cumhurbaşkanlığı programına ve kalkınma planlarına uygun olmayanlarını geri gönderme yetkisi, örtük bir onay yetkisi olarak kabul edilebilir. Nitekim yayınlanmayan bir yönetmelik imza kuramı gereği üçüncü kişiler üzerinde yükümlülük doğurmayacak, yayın kuramı gereği ise tamamlanmadığından icrai hale gelmeyecektir. Yukarıda belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığının hiyerarşik amiri olduğu kurumlar için böyle bir yetkiye sahip olduğunun kabul edilmesi hukuka aykırılık olmaz. Fakat vesayet makamı olduğu, özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri için böyle bir yetkiye sahip olduğunun kabul edilmesinin hukuka uygun olup olmadığının ayrıca incelenmesi gerekir.

Vesayet yetkisi istisnaidir bu nedenle vesayet yetkisi tanınan kanunda yetkinin hangi makam tarafından kullanılacağı ve neleri kapsadığının açıkça yazılması gerekir¹¹¹. Merkezi idare karşısında özerk kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarının çoğu üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi vardır. Merkezi idare yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini denetleyebilir, kararlarını bozabilir ancak merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet, yalnızca yasalarda açıkça düzenlenen yetkileri kapsar¹¹². Vesayet denetimi altındaki kurumlar özerktirler. Özerklik ilgili kurumun başka bir kurum ve kuruluşa bağlı kalmaksızın, kendi görev ve yetki alanlarındaki konularda, kamu yararına yönelik olarak merkezi idarenin müdahalesi olmadan düzenlemeler yapabildiğini, kararlar alabildiğini sağlar¹¹³. İdarenin vesayet yetkisini sadece birel idari işlemlerde kullanması gerektiği, düzenleyici idari işlemlerde kullanmaması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu yaklaşım düzenleyici işlemlerde yeknesaklığı sağlamak için çerçeve yönetmelikler çıkarması gerektiği savunur¹¹⁴. Uygulamada hem birel hem de düzenleyici işlemler için vesayet yetkisi öngörülebilmektedir.

Doktrindeki bir yaklaşım, Anayasa'nın 124. maddesinde kamu kurumlarına verilen yönetmelik çıkarma yetkisinin, münhasıran o kuruma verildiği ve bu yetkiyi sınırlandıracak düzenleme yapılamayacağını ileri sürmektedir. Ayrıca özerk kamu kurumlarının yönetmeliklerinin denetlenmesini veya onaylanmasını öngören düzenleme kanunla bile yapılsa Anayasaya aykırı olacağını savunmaktadır¹¹⁵. Bu görüşe şu gerekçe ile katılmamaktayız: Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kanunla düzenleneceği ve kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, 127. maddesi 2. fıkrasında mahalli idarelerin yetkilerinin yerinden yönetim esaslarına uygun olarak kanunla düzenleneceği, 130. maddesi 9. fıkrası yükseköğretim kurumlarının işleyiş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükümlerine yer verilmiştir. Bu hükümlerden hareketle Anayasa koyucu tarafından özerk kamu kurumlarının işlemleri üzerinde kanunla merkezi idareye çeşitli denetim yetkileri verilmesine imkan tanındığı anlaşılmaktadır. Yönetmelikler konusunda da Cumhurbaşkanlığına denetim ya da onay yetkisi kanunla verilmiş olsa idi söz konusu kanunun teknik olarak Anayasaya aykırı olmayacağı kanaatindeyiz.

Anayasa Mahkemesi idari vesayet yetkisinin kanunla verilebileceğini ve kamu tüzel kişilerinin özerkliklerinin ne ölçüde sınırlanacağını kanunla belirlenebileceğini kabul etmektedir¹¹⁶. Anayasa Mahkemesi aynı yaklaşıma uygun olarak merkezi idarenin ancak yasalarda öngörülüyorsa yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini onama, geri çevirme ve değiştirerek onama yetkisine sahip olduğunu benimsemektedir. Örneğin imara ilişkin belediye yönetmelikleri, vesayet denetimi yetkisi kapsa-

¹¹¹ ONAR, s. 165.

¹¹² YILDIRIM / ÇINARLI, s. 50.

¹¹³ AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

¹¹⁴ BAYINDIR, Muhammed Savaş: *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 233.

¹¹⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. I, s. 1407.

¹¹⁶ AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası); AYM, T. 26.10.2023, E. 2018/118, K. 2023/180 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

mında 3194 sayılı İmar Kanunu 5. maddesi çerçevesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girerler¹¹⁷. Benzer şekilde sosyal yardım ve dayanışma fonundan yapılacak yardımların usul ve esaslarının Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan yönetmelikle düzenleneceği ve bu yönetmeliğin Adalet Bakanlığı'nın onayına tâbi olduğu öngörülmüştür (1136 sayılı Avukatlık Kanunu madde 27/A).

Anayasa Mahkemesindeki davada ise, Cumhurbaşkanlığına verilen örtülü onay yetkisi bir kanunla değil bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesi 17. fıkrasında “*münhasıran kanunlarla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmaz*” hükmüne yer verilmiştir. 10 sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 6. maddesinde merkezi yönetim yerinden yönetim kurumları arasında ayırım yapılmaksızın tüm kamu kurumları için hukuka, Cumhurbaşkanlığı programına ve kalkınma planlarına uygun olmayan yönetmeliklerin kuruma iadesi öngörülerek örtülü bir onay yetkisi verilmiştir. Yerinden yönetim kurumları için yönetmeliklerinin merkezi idare tarafından incelenmesi ve geri gönderilmesi yetkisi bir tür vesayet denetimi kapsamına girer ki vesayet yetkisi sadece kanunla verilebilir. Sadece kanunla düzenlenebilecek konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak Anayasa'nın 104. maddesi 17. fıkrasına aykırıdır. Bu sebeplerle vesayet denetimi altındaki özerk kamu kurumlarının yönetmeliklerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından incelenerek hukuka, Cumhurbaşkanlığı programına ve kalkınma planlarına aykırı olanların kuruma iade edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü Anayasa'ya aykırıdır¹¹⁸.

IV. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÖNETMELİKLER ARASINDA HİYERARŞİ VAR MI?

1982 Anayasası 124. maddesi gereği kamu kurumları ayrıca yetkilendirilmeleri gerekmeksizin kendi görev alanlarında yönetmelik çıkarabilirler dolayısıyla bir kamu tüzel kişinin yönetmelik çıkarması için özel yetki gerekmez¹¹⁹. Yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin nasıl uygulanacağını açıklamak üzere çıkarılırlar. Böylece idarenin kanunları, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini bireylere nasıl uygulayacağı kamuoyu tarafından bilinebilir ve idari işlemler istikrar ve güven ilkesine uygun hale gelir¹²⁰. Yönetmeliklerin, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun olmaları normlar hiyerarşisinin bir gereğidir. Kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı olan yönetmeliklerin iptal edilmeleri gerekir ki bu konuda bir tartışma yoktur¹²¹. Ancak iki yönetmelik birbiri ile çatırırsa hangisinin geçerli kabul edileceği ve uygulanacağı tartışmalıdır. Bu konuda üç farklı hukuki yaklaşım bulunmaktadır.

Birinci yaklaşıma göre normlar hiyerarşisinde aynı basamakta yer alsalar da farklı kamu kurum ve kuruluşlarının çıkardıkları yönetmelikler arasında hiyerarşi vardır. Farklı makamların çıkardıkları yönetmelikler arasındaki hiyerarşi, onları çıkaran makamlar arasındaki hiyerarşiye bağlı olarak belirlenir. Hiyerarşik olarak üstte olan makamın çıkardığı yönetmelik, hiyerarşik olarak altta olan makamın çıkardığı yönetmelikten üstündür. Bu görüşe göre farklı kurumların yönetmelikleri birbiri ile çatırdığında, hangi kurum hiyerarşik olarak daha üstünse bu kurumun yönetmeliği uygulanır. Örneğin: Bakanlıkların yönetmelikleri, yerel idarelerin yönetmeliklerinden üstündür, Yükseköğretim Kurulu'nun yö-

¹¹⁷ GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. I, s. 1390.

¹¹⁸ AYM çoğunluğu Anayasaya aykırı olmadığı yönünde kararını verirken Cumhurbaşkanının iade yetkisi konusunda içerik yönünden sadece iki meseleyi dikkate almıştır. Bunlardan ilki, inceleme ve iadeye konu olan işlemlerin açıkça sayılmış olması sebebiyle hukuken belirli oldukları ve öngörülebilirlik sağlandığıdır. İkincisi ise, incelemenin kapsamının, içeriğinin ve inceleme yapacak makamın kuralda belirtilmiş olmasıdır ki bunun öngörülebilirliği sağlamada yeterli olduğu kabul edilmiştir. Bkz. AYM, T. 18.03.2021, E. 2018/127, K. 2021/18 (Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası). AYM'nin altı üyesi bu karara katılmamıştır.

¹¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 60.

¹²⁰ GÖZLER, Kemal: *Hukuka Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024, s. 226-227; ZABUNOĞLU, Yahya: *İdare Hukuku Cilt I*, 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 454-455.

¹²¹ ATAY, Ender Ethem: *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 93-94; GÖZLER, *İdare Hukuku C. I*, s. 1391; KULUÇLU, Erdal: “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, 2008, Sayı 71, s. 12.

netmeliği üniversitelerin yönetmeliklerinden üstündür. Yürütmenin en üst makamı olan Cumhurbaşkanlığının çıkardığı yönetmelikler de diğer tüm kamu kurumlarının yönetmeliklerinden üstündür¹²².

İkinci yaklaşıma göre yönetmeliklerin çatışması halinde hangisinin uygulanacağı tespit edilirken, yönetmeliği yapan makamlar arasında hiyerarşi olup olmadığına bakılmamalıdır. Önemli olan yönetmeliği yapan makam değil yönetmeliğin içeriğidir. Daha özel nitelikte düzenleme getiren yönetmelik evleviyetle uygulanmalıdır. Bu yaklaşıma göre Yüksek Öğretim Kurulu daha genel nitelikte yönetmelik çıkarmış, üniversite daha özel nitelikte yönetmelik çıkarmışsa hiyerarşik olarak altta da olsa üniversitenin yönetmeliği uygulanmalıdır¹²³.

Üçüncü ve bizim de katıldığımız yaklaşıma göre Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerin kendi aralarında çatışma olursa öncelik-sonralık ve özellik-genellik ilişkileri temelinde sorun çözülmelidir. Aralarında hiyerarşi olan merkezi idare teşkilatı içindeki makamların çıkardıkları yönetmelikler çatıştığında hiyerarşik olarak üstte olan makamın çıkardığı yönetmelik uygulanmalıdır. Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşlarının yönetmelikleri çatıştığında, yönetmelikleri çıkaran makamlar arasında hiyerarşi olmadığından, yerinden yönetim kuruluşunun özerkliği dikkate alınarak hangi yönetmeliğin uygulanacağına karar verilmelidir¹²⁴. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile idari özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğinin yönetmeliği çatışırsa ilgili kamu tüzel kişiliğinin düzenlendiği kanuna bakmak gerekir. Eğer ilgili kamu kurumuna ilişkin kanunda vesayet denetimi kapsamında kamu kurumunun çıkaracağı yönetmeliklerin denetlenebileceği öngörülmemişse veya çatışma konusu durum vesayet denetimi kapsamına alınmamışsa, özerk kamu tüzel kişiliğinin yönetmeliğinin uygulanması daha doğru olacaktır¹²⁵.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bir ülkedeki hukuk sisteminde yasama ve yürütme fonksiyonlarının işlemlerinin gücü ve etki alanı o ülkedeki hükümet sistemi ile yakından ilgilidir. Ancak hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin nihai amacın adil bir hukuk düzeni içinde bireylerin huzur ve refahını sağlamak olduğu unutulmamalıdır. Bunun için öngörülebilir bir hukuk sistemi ve devlet organları için öngörülebilir yetki alanları oluşturmak büyük önem taşımaktadır.

Başkanlık sisteminde büyük ölçüde, yarı başkanlık sisteminde ise kısmen yürütmenin yetki alanı yoruma açıktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de benzer bir belirsizlik bulunmaktadır. Yürütme erkine mahfuz alan olup olmadığı ve Cumhurbaşkanı kararnamelerinin hukuki gücü tartışmalı konulardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistemdeki yürütmenin tüm işlem ve eylemlerini kanundan aldığı yetkiye dayanarak yapması kuralından uzaklaşmakta ve yürütmenin asli yetki alanları genişletilmekte böylece hukuk devleti anlayışında idarenin kanuniliği ilkesinden, temel hakların sınırlandırılmasında hukuki usule uygun hareket edilmesi anlayışına doğru ilerlenmektedir.

Güçlü yürütme getiren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütmenin yetkisine ilişkin en temel sorunlardan biri Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, normlar hiyerarşisindeki yeridir. Anayasanın 8. maddesindeki düzenleme gereği yürütme yetkisinin kanunlara uygun kullanılmak zorunda olması ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasalarla çatıştığında yasaların uygulanmasının Anayasanın

¹²² TAN, Turgut: *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 77; AVCI, Mustafa / AYKANAT, Mehmet / ÜLKER, İbrahim: *Hukuk Başlangıcı ve Metodolojisi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2024, s. 84; AKTALAY, Alptekin: "Bakanlar Kurulunun Düzenleyici İşlemleri ve Karar Alma Usulü", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, Cilt 5, Sayı 2, s. 79; ŞANLI ATAY, Yeliz: *Türk İdare Hukukunda Düzenleyici İşlemler*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011, s. 148; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 1054-1057; GÖZLER Kemal: *Hukuka Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024, s. 227.

¹²³ ERKAL, Atilla: "İdarenin Hukuk Kurallarını Üst Normlara Uygunluk Bakımından Kontrol Etme ve Kuralları Uygulamayı İhmal Etme Yetkisi", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, Cilt 9, Sayı 1, s. 190.

¹²⁴ SANCAKDAR / ÖNÜT / US DOĞAN / KASAPOĞLU TURAN / SEYHAN, s. 99.

¹²⁵ SANCAKDAR, Oğuz: "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdari Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2001, Cilt 3, s. 635; AYDOĞMUŞ, Tayfun: *Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019, s. 79-80.

104. maddesinin 17. fıkrasında öngörülmesi nedeniyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasaların hiyerarşik olarak altında olduğunun kabul edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Ayrıca yönetmeliklerin denetimi konusunda 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanına tanınan yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi yetkisinin, hiyerarşi denetimi kapsamında bakanlıklar için söz konusu olabileceğini ancak vesayet denetimi altındaki kurumlar için vesayet denetiminin düzenlendiği yasalarda açıkça bu yetki tanınmamışsa hukuka uygun olmayacağını düşünmekteyiz. Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile özerk kamu kurumlarının yönetmelikleri çatıştığında vesayet denetimi, yönetmeliklerin denetimini kapsamıyorsa özerk kamu kurumlarının yönetmeliklerinin uygulanmasının yerinde olacağı kanaatindeyiz.

Kamu kurumlarının yönetmeliklerini denetleme yetkisinin, yargı organları yerine Cumhurbaşkanlığına verilmesi diğer bir ifade ile genel bir denetim yetkisi olarak algılanabilecek nitelikte bir yetkinin Cumhurbaşkanlığına verilmesi ve Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kurumların yönetmeliklerinden üstün olduğunun kabul edilmesi halinde kamu yönetimindeki vesayet kurumu aşınacak ve sistemin demokratik gücü azalacaktır. Vesayet kurumlarının ve özerkliğin korunması için özerk yerinden yönetim kurumlarının yönetmelikleri, yukarıda bahsedilen Danıştay Birinci Dairesi'nin kararı da dikkate alınarak, doğrudan Resmi Gazetede yayınlanıp yürürlüğe girebilmelidir. Bununla birlikte bir yönetmelik Anayasaya veya kanunlara aykırı ise Cumhurbaşkanlığı tarafından denetlenmese de yargı denetimi kapsamında iptal edilebilecektir.

Hükümet sistemleri her ne kadar yürütmeye farklı yetki alanı ve işlem gücü tanısalar da hukukun temel kavram ve kurumları tüm hükümet sistemlerinde korunmalı, sistemlerin yapısında ve işleyişlerinde hukuk devleti ilkesinin temel teşkil ettiği unutulmamalıdır. Bu perspektifle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik açısından Anayasada, yürütme organının yetki alanı ve işlemlerinin gücünün net bir şekilde düzenlenmelidir. Yeni anayasa çağrılarının arttığı günümüzde hukuki düzenlemeler ve uygulamalardan kaynaklanan sorunların giderilmesinde, kamuoyu ve doktrinde oluşan birikimden ve farklı görüşlerden istifade edilerek sistemin kuruluş ve işleyişinin bütünlüklü bir şekilde düzenlenmesi imkânı bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- AĞAOĞLU CANAY, Hatike Dilara: “Hukuk Devleti Kavramına Hukuki Pozitivizm Penceresinden Bir Bakış”, *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2024, Cilt 10, Sayı 1, s. 217-246.
- AKILLIOĞLU, Tekin: “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1979, Haziran, s. 33-44.
- AKTALAY, Alptekin: “Bakanlar Kurulunun Düzenleyici İşlemleri ve Karar Alma Usulü”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, Cilt 5, Sayı 2, s. 69-98.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- ALAN, Trevor: “Legislative Supremacy and the Rule of Law: Democracy and Constitutionalism”, *Cambridge Law Journal*, 1985, Cilt 44, Sayı 1, s. 111-143.
- ANAYURT, Ömer: *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.
- ARDIÇOĞLU, Artuk: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, Cilt 75, Sayı 3, s. 19-51.
- ATAR, Yavuz: *Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.
- ATAY, Ender Ethem: *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.
- AVCI, Mustafa / AYKANAT, Mehmet / ÜLKER, İbrahim: *Hukuk Başlangıcı ve Metodolojisi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2024.
- AWASTHI, Abhishek: “Hybrid System of Governance in France Semi Presidential System”, *The Academic (International Journal of Multidisciplinary Research)*, 2024, Cilt 2, Sayı 6, s. 77-89.
- AYDOĞMUŞ, Tayfun: *Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.
- BARIN, Taylan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, (Ed.) UYGUN Oktay / ESEN Egemen: *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 153-177.
- BAYINDIR, Muhammed Savaş: *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- BAYKAL BENLİOĞLU, Emel: “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu”, *The Global*, 2015, Cilt 1, Sayı 1, s. 69-101.
- BELL, David: “Presidential Power in Fifth Republic France”, *Political Science Quarterly*, 2001, Cilt 116, Sayı 4, s. 660-661.
- CALABRESI, Steven / PRAKASH, Saikrishna: “The President’s Power Execute the Laws”, *Yale Law Journal*, 1994, Cilt 104, Sayı 54, s. 550-665.
- CAN, Osman: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2020, Cilt 37, Sayı 1, s. 133-192.
- COŞKUN, Sabri: *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmelik) Vesayet*, 1. Baskı, Yayınevi Belirtilmemiş, Ankara, 1976.
- COTTERRELL, Roger: *Hukuk Biliminin Politikası*, (Çev.) ÜYE, Saim: Pinhan Yayıncılık, İstanbul, 2019.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan: “Yasama ve Yargı Organlarının Yönetmelik Yapma Yetkisi Üzerine”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Dergisi*, 2025, Cilt 7, Sayı 1, s. 1-20.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan: *İdare Hukuku Dersleri*, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014 (İdare Hukuku).
- DEMİR, Fevzi: “Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, 2013, Cilt 8, s. 831-876.
- DONNARUMMA, Maria Rosaria: “Le Régime Semi-présidentiel. Une Anomalie Française”, *Revue Française De Droit Constitutionnel*, 2013, Cilt 93, Sayı 1, s. 37-66.
- DÖNER, Ayhan: *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.
- DUVERGER, Maurice: “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 1980, Sayı 8, s. 165-188.
- DUVERGER, Maurice: “Les Monarchies Républicaines”, *Pouvoirs: Revue Française D’études Constitutionnelles et Politiques*, 1996, Sayı 78, s. 107-120.

- EKİNCİ, Emre: “Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2016, Cilt 6, Sayı 1, s. 149-172.
- EREN, Abdurrahman: *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.
- ERKAL, Atila: “İdarenin Hukuk Kurallarını Üst Normlara Uygunluk Bakımından Kontrol Etme ve Kuralları Uygulamayı İhmal Etme Yetkisi”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, Cilt 9, Sayı 1, s. 183-215.
- ERKUT, Celal: *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1989.
- EROL, Atanur: *İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları*, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, 2009.
- ERTAŞ, Türker: “Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlemelerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”, (Ed.) UYGUN Oktay / ESEN Egemen: *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 9-50.
- ERTAŞ, Türker: *Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.
- GOODNOW, Frank J.: “Executive Power and Authority in France”, *Comperative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems National and Local, of the United States, England, France and Germany*, G. P. Putnam's Sons, 1893, s. 83-88.
- GÖNENÇ, Levent: *Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*, 2011 (<https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/415>, ET: 04.03.2025).
- GÖZE, Ayferi: *Siyasi Düşünceler ve Yönetimler*, 19. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2021.
- GÖZLER, Kemal: *İdare Hukuku C. I.*, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019 (İdare Hukuku, C.I).
- GÖZLER, Kemal: *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C.I.*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020.
- GÖZLER, Kemal: *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C.II.*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020 (Anayasa Hukuku Genel Teorisi, C.II).
- GÖZLER, Kemal: *Hukuka Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024.
- GÖZLER, Kemal: *İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008 (İdare Hukuku Dersleri).
- GÖZLER, Kemal: *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2024.
- GÖZLER, Kemal: *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2021 (Türk Anayasa Hukuku).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref: *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
- GÜNDAY, Metin: *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013.
- HART, James: “Ordinance Making Powers of the President”, *The North American Review*, 1923, Cilt 218, Sayı 812, s. 59-66.
- KANLIGÖZ, Cihan: “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1988, Cilt 40, Sayı 1, s. 173-192.
- KARA, Burak Can / ACUN, Barış: “10 Numaralı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. Maddesiyle Cumhurbaşkanına Tanınan Yetkilerin Anayasa'ya Uygunluğu”, (Ed.) ÖZTÜRK, Burak / ÇİĞDEM, Sever / ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın / YAŞAR ŞATIROĞLU, Pınar / YILMAZ, Serdar / DAMAR ÇITAK, Betül: *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı C.I.*, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, s. 659-686.
- KARAHANOGULLARI, Onur: “İngiliz Hukukunda İkincil Yasama”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1995, Cilt 50, Sayı 3, s. 211-230 (İngiliz Hukukunda).
- KARAHANOGULLARI, Onur: *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023.
- KAYA, Emir: “Kuvvetler Ayrılığı Teriminin Yanlışı Üzerine”, *TYB Akademi*, 2022, Sayı 35, s. 31-57.
- KONTACI, Ersoy: *Anayasa Yargısında Yargısal Karşılaştırmacılık ve Türk Anayasa Mahkemesi*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.
- KULUÇLU, Erdal: “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, 2008, Sayı 71, s. 3-22.

- MARTINEZ, Jenny: "Inherent Executive Power: A Comparative Perspective", *The Yale Law Journal*, 2006, Cilt 155, Sayı 9, s. 2480-2511.
- METİN, Abdullah / ÜNAL, Serkan: "Yarı-Monarşide Başkanlığa Türkiye’de Hükümet Sisteminin Evrimi" *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 2022, Cilt 17, Sayı 38, s. 479-514.
- NORMAN, Lieber: "Executive Regulations", *American Law Review*, 1897, Cilt 31, Sayı 6, s. 876-890.
- ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. II*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- OYTAN, Muammer, "Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 1982, Cilt 15, Sayı 1, s. 85-104.
- ÖZBUDUN, Ergun: "İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1968, Cilt 25, Sayı 1, s. 59-79.
- ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021 (Türk Anayasa Hukuku).
- ÖZDEMİR, Halit Eyüp: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2019, Cilt 6, Sayı 1, s. 265-282.
- ÖZKUL, Fatih: "Teorik Çerçeve de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2023, Cilt 1, Sayı 1, s. 47-104.
- ROSENFELD, Michel: "Hukuk Devleti ve Anayasal Demokrasinin Meşruiyeti", (Ed.) ÇOBAN, Ali Rıza / CANATAN, Bilal / KÜÇÜK: Adnan: *Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal*, Adres Yayınları, İstanbul, 2008, s. 211-255.
- ROSKIN, Michael: *Çağdaş Devlet Sistemleri*, (Çev.) SEÇİLMİŞOĞLU, Bahattin: 10. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2009.
- SANCAKDAR, Oğuz / ÖNÜT, Lale Burcu / US DOĞAN, Eser / KASAPOĞLU TURHAN, Mine / SEYHAN, Serkan: *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022.
- SANCAKDAR, Oğuz: "Kamusal Su Koruma Havzalarında İdari Kolluk Yetkilerinin Yarışması-Çatışması Sorunu ve Çözüm Perspektifleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2001, Cilt 3, s. 629-653.
- SAYGIN, Engin: "Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Ankara Barosu Dergisi*, 2017, Cilt 75, Sayı 2, s. 57-88.
- SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem: *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023.
- ŞANLI ATAY, Yeliz: *Türk İdare Hukukunda Düzenleyici İşlemler*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.
- TAN, Turgut: *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.
- TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: *1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2024.
- TEKİNSOY, Ayhan: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", (Ed.) UYGUN, Oktay / ESEN, Egemen: *Cumhurbaşkanlığı İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 389-413.
- TORUN, İshak: *Algısı ve Olgusuyla Hukuk Devleti: Eleştirel Bir Bakış*, 1. Baskı, İKSAD Yayınevi, Ankara, 2024.
- TSAVANA, Lana: "The Power Balance Issues In The Semi-Presidential Republic", *Journal of Law*, 2016, Sayı 1, s. 195-215.
- TUNÇ, Hasan: "Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi ve Türkiye", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2019, Cilt 14, Sayı 2, s. 555-602.
- ULUSOY, Ali Dursun: *Türk İdare Hukuku*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024.
- UYGUN, Oktay: "Hukukun Üstünlüğü İlkesi", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2022, Cilt 19, Sayı 3, s. 521-558.
- ÜLGEN ADADAĞ, Özen: "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018, Sayı 1, s. 3-39.

- WORLD BOOK: *Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, 2004 (https://www.academia.edu/9430069/ABD_Anayasasi, ET: 08.01.2025).
- YAYLA, Atilla: *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Liberte Yayınları, Ankara, 2014.
- YAZICI, Serap: *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.
- YILDIRIM, Ramazan / ÇINARLI, Serkan: *Türk İdare Hukuku Dersleri, C. I.*, Astana Yayınları, Ankara, 2018.
- YILMAZ, Halit: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Bakımından Konu Sınırları”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2020, Cilt 78, Sayı 1, s. 225-263.
- ZABUNOĞLU, Yahya: *İdare Hukuku Cilt I*, 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.