

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ REJİMİ VE ANAYASAL SINIRLARI

The Legal Regime and Constitutional Limits of Presidential Decrees

Mustafa Selman ÇELİK*

Özet

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yürütme organına, Anayasadan doğrudan kaynaklanan ve herhangi bir kanundan yetki almaya gerek olmaksızın kullanılabilen, ‘Cumhurbaşkanlığı kararnamesi’ adı altında bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda ilk elden düzenleme yapma imkânına kavuşmuştur. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin klasik düzenleyici işlemlerinden ayrılmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Anayasal sınırlara tâbi tutulmuştur. Buna göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında öngörülen anayasal sınırlarda çıkarılabilir. Denetimi Anayasa Mahkemesine bırakılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun ile çatışmasını Anayasa, kanuna üstünlük tanıyarak çözmüştür. Böylelikle yeni hükümet sisteminde yürütme organının ihtiyaç duyacağı bir düzenleme aracı tanınırken yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği ilkesi de gözetilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına tanınan bu düzenleme yetkisi, yasama yetkisinin genelliğini ortadan kaldıran bir yetki olmadığı gibi aynı zamanda yürütme fonksiyonunun etkin şekilde yerine getirilmesini ve yürütmenin düzenleme kapasitesini güçlendirmeyi sağlayan anayasal bir araçtır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, anayasadan kaynaklanan ilk elden düzenleme yetkisi içeren, belirli anayasal sınırlar içerisinde hareket eden, yürütme alanı içinde ve mahfuz alanla belirlenen konularda düzenleyici kurallar içeren, hiyerarşik olarak kanunlardan aşağı bir konumda olmayan, kanunlara eş değer düzeyde etkinliği olan düzenleyici işlemler olduğu söylenebilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yürütme yetkisi, düzenleyici işlem, asli düzenleme yetkisi, yetki kullanımında anayasal sınırlar, mahfuz düzenleme alanı, yasama yetkisinin genelliği

Abstract

The 2017 constitutional amendment granted the executive branch a regulatory power called ‘Presidential Decree’ directly stemming from the Constitution and requiring no authorization from any law. The President gained the ability to make direct regulations on matters related to executive power. In this respect, Presidential Decrees differ from the classic regulatory actions of the executive branch. However, the President’s power to issue Presidential Decrees is subject to constitutional limits. Accordingly, Presidential Decrees can only be issued within the constitutional limits stipulated in Article 104, paragraph 17 of the Constitution. The Constitution resolves the conflict between Presidential Decrees and laws, whose oversight is left to the Constitutional Court, by granting supremacy to the law. Thus, while providing the executive branch with a necessary

➤ *Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.*

➤ *Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 11.3.2026*

➤ *Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 17.4.2026*

* Hâkim, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, Kırıkkale/Türkiye, e-Posta: mustafaselmancelik@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3408-2246>.



regulatory tool in the new system of government, the principles of generality and non-delegability of legislative power are also observed. Therefore, this regulatory power granted to the President is not a power that eliminates the generality of legislative power, but rather a constitutional tool that ensures the effective performance of the executive function and strengthens the executive's regulatory capacity. In this context, Presidential decrees can be described as regulatory acts that contain first-hand regulatory power stemming from the constitution, operate within certain constitutional limits, contain regulatory rules on matters defined within the executive sphere and the reserved area, are not hierarchically inferior to laws, and have an equivalent level of effectiveness to laws.

Keywords: Executive power, regulatory act, primary regulatory power, constitutional limits on the exercise of power, reserved regulatory scope, generality of legislative power

GİRİŞ

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 21.1.2017 tarihinde kabul edilmiş, 11.2.2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, 16 Nisan 2017 tarihli referanduma sunulmuş halk tarafından kabul edilmiştir. 27 Nisan 2017 tarih ve 663 sayılı Yüksek Seçim Kurulu kararı ile de kesin sonuçlar ilan edilmiştir.¹ 6771 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, Anayasa'nın değiştirilen bazı hükümlerinin yayımla beraber hemen yürürlüğe gireceği, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin hükümlerin ise TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilmiş, seçim sonucuna göre Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı seçilmiş, akabinde 9 Temmuz 2018 tarihinde TBMM önünde yemin etmiş ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun hükümet sistemine ilişkin hükümleri uygulanmaya başlanmıştır.² Cumhurbaşkanının göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihiyle beraber yeni Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sağlanmıştır.

6771 sayılı Kanun'la birlikte, 1982 Anayasası'nda geçerli olan parlamenter sistem sona ermiş, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki başkanlık sistemine benzer bir sistem uygulamaya konulmuştur. Yeni sistemle birlikte başbakanlık makamı kaldırılmış ve yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının hem devlet başkanı hem de hükümetin başı olmasını sağlayan düzenlemeler getirilmiştir. Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesine dair yasak ortadan kaldırılmış, Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama yetkisi verilmiştir. Anayasa değişikliği öncesi yürütmeye verilen

¹ Yüksek Seçim Kurulu (YSK) Karar No:663 (27 Nisan 2017) <<https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5064/2017-663.pdf>> erişim 05 Ocak 2026.

² NTV Haber, 'Cumhurbaşkanı Erdoğan yemin etti (Yeni sistem resmen başladı)' <<https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaşkanı-erdogan-yemin-etti-yeni-sistem-resmen-basladi,ccRs0U8gS0WDGchE983bjA>> erişim 5 Ocak 2026.

kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi ortadan kaldırılarak yürütmeyi tek başına temsil eden Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasa'nın mülga 115. maddesinde yer alan tüzük uygulamasına da son verilmiştir. Anayasa'nın Geçici 21. maddesi F fıkrasındaki, 'Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.' düzenlemesi gereğince 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan ve sonrasında yürürlükten kaldırılmayan KHK'lar, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler geçerliliklerini sürdürecektir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi, anayasal sınırları, mevzuat sistemindeki yeri ile yargısal denetimi; Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisi, yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği ilkeleri ile birlikte değerlendirilip, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki ilişki ile mahfuz düzenleme alanı doktrindeki farklı görüşler çerçevesinde incelenecektir. Yeni hükümet sistemine ilişkin diğer değişiklikler ayrıca inceleme konusu yapılmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ve anayasal sınırlarını incelemek amacıyla sistematik bir kurgu çerçevesinde planlanan bu çalışmada; öncelikle konunun teorik temelleri ortaya konulmuş, sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği, hukuki dayanağı, mevzuat hiyerarşisindeki konumu doktrindeki farklı görüşler ışığında analiz edilmiştir. Çalışmada ağırlıklı olarak normatif ve doktrinsel araştırma yöntemi benimsenmiş; anayasal hükümler, Anayasa Mahkemesi kararları ve öğretilerdeki ilgili görüşler karşılaştırmalı bir bakış açısıyla değerlendirilmiştir. Çalışmanın yazımında kavramsal netlik ve sistematik bütünlük gözetilmiş, normatif analiz yöntemi ile akademik kaynaklara dayalı bütüncül bir tartışma zemini oluşturulmuştur.

I. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ DAYANAĞI

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Anayasa'dan almış olduğu yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Ancak olağan dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'da yer alan hukuki sınırlara bağlı olarak çıkarılabilecektir.

A. Cumhurbaşkanlığı İşlemlerinden Biri 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'

'İdare, her zaman, sürekli, soyut, nesnel ve herkes için geçerli genel düzenlemeler içeren, uyulması zorunlu hukuksal işlemler yapar ve bunlara idarenin dü-



zelenyici işlemleri denir.³ Cumhuriyet döneminde çıkarılan anayasaların tümünde yürütmeye düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Anayasada açık hüküm bulunmasa dahi yürütmenin idare fonksiyonu gereği genel, objektif ve kişilik dışı düzenleyici işlem yapabilmesi imkânının bulunduğu söylenebilir. Genel, objektif ve kişilik dışı düzenleyici kuralların tümünün TBMM tarafından konulması gerektiğini ifade etmek modern hayatın karmaşıklığı ve uzmanlık gerektiren birçok alanın varlığı karşısında pek mümkün görünmemektedir.⁴ Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda anayasada açıkça düzenlenen düzenleyici işlemler dışında da yürütmenin düzenleyici işlem yapabileceği ifade edilmiştir:

Anayasanın 107. maddesinde Bakanlar Kuruluna ancak bu maddede yazılı kayıt ve şartlar altında ve Danıştayın incelenmesinden geçirilmek üzere tüzük çıkarmak ve 113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ile kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapmak yetkisi verilip bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması da doğru olamaz. Yürütme organının bu maddeler dışında kanunun verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukukunun esaslarına uygundur. Bunun hilafını kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak ve özellikle kamu güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların çıkmasında bir iş yapamaz tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki bunun da ne ülke yararlarına ne de Anayasa'nın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır.⁵

Yürütme organı ve idare değişik isimler altında düzenleme yapmaktadır. Uygulamada tüzük, kararname, yönetmelik, talimat, yönerge, genelge, sirküler, karar, tebliğ gibi isimler altında idari düzenlemeler görülmektedir. Bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalma kaydıyla bütün idari düzenlemelerin Anayasal ve hukuki temelleri aynıdır.⁶

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerine has olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesi Anayasa'da yer almıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte daha öncesinde yetki kanuna dayanarak Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi uygulamasına son verilmiş, Anayasa'dan kaynaklanan yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanına Cum-

³ Bülent Kent, 'Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler' (2011) LXIX (1 -2) *İÜHF* 485.

⁴ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (25. Basım, Yetkin Yayınları 2025) 291.

⁵ Anayasa Mahkemesi (AYM) E 1973/12, K 1973/24 (07 Haziran 1973)

⁶ AYM, E 1994/46, K 1994/57.

hurbaşkanlığı kararnameyi çıkarma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanını başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan olağanüstü hâl KHK yerine ise Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameyi düzenlemesi getirilmiş, kararnamelerin hukuki statüsü önemli ölçüde değişmiştir.⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa değişikliği öncesinde geçerli olan parlamenter hükümet sistemindeki Bakanlar Kurulunun KHK ve tüzük çıkarma yetkisini yeni sistemin yapısına uygun olarak ikame ettiği, eski sistemdeki bu kurumların ortadan kaldırılmasıyla ortaya çıkan genel düzenleyici işlem yapma ihtiyacını karşıladığı ifade edilmiştir.⁸

Anayasa'nın 8. maddesi, yürütme yetki ve görevini Cumhurbaşkanına vermiş, bu yetkilerin Anayasa'ya ve kanunlara uygun bir şekilde kullanılacağına dair bir düzenleme getirmiştir. Yürütme yetkisi, sadece düzenleyici işlemlerle sınırlı olmayıp, aynı zamanda idarenin takdir yetkisi çerçevesinde somut, bireysel ve sübjektif işlemler yapılmasına da imkân tanımaktadır.⁹ Bu açıdan, Cumhurbaşkanı, hem genel düzenlemeler yaparak hem de bireysel kararlar alarak yürütme yetkisini kullanabilecektir. Cumhurbaşkanının tek yanlı irade açıklamasıyla yapmış olduğu Cumhurbaşkanı işlemleri bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olarak temelde ikiye ayrılabilir. Cumhurbaşkanının bir kişiye, bir duruma ilişkin işlemleri bireysel işlemler iken, genel, objektif, bireysel olmayan işlemleri ise düzenleyici işlemlerdir. Cumhurbaşkanı karar ya da kararname adı altında bireysel ya da özel bir duruma ilişkin bir işlem gerçekleştirdiğinde bu işlem bireysel işlem iken, genel ve kişilik dışı bir işlem gerçekleştirdiğinde ise bu işlem düzenleyici işlemdir. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ve Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri (genelge, yönerge, tebliğ, ilke, karar, talimat vs.) olmak üzere üçe ayrılmaktadır.¹⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece düzenleyici işlem biçiminde yapılması, bireysel işleme konu olmaması gerekmektedir. Bireysel nitelikteki işlemler Cumhurbaşkanlığı kararnamesine konu olursa, denetimi de Anayasa Mahkemesince yapılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı iptal davası açabilecek olanlar ise sınırlı olduğundan anılan bu yaklaşım hak arama hürriyetinin ihlaline neden olabilecektir. Hak ihlaline neden olunmaması için ise bireysel işlemlerin Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması gerekmektedir, ancak bu hususla ilgili anayasal dayanak bulunmamaktadır.¹¹ Ancak, yürütme yetkisine ilişkin

⁷ Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (Seçkin Yayıncılık 2024) 974.

⁸ Osman Can, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı' (2020) 37 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 139.

⁹ Özbudun (n 4) 293.

¹⁰ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019) 834-35.

¹¹ Gözler (n 10) 919; Aynı yönde görüş: 'Anayasamızın getirmiş olduğu son düzenlemeler gereği, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hiçbir şekilde birel nitelikte idari işlem vasfında olamaz.



çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem şeklinde, bireysel işlem şeklinde ya da karma nitelikte de düzenlenebileceğini ifade eden aksi yönde bir görüşte bulunmaktadır. Bu görüşe göre, Anayasa’da belirleyici bir hüküm yer almadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bireysel işlem şeklinde de çıkarılabilecektir.¹²

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili doktrinde ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında organik bakımdan yürütme işlemi iken fonksiyonel anlamda yasama işlemi olduğu konusunda kanaat bulunmaktadır. Kararnamelerin fonksiyonel bakımdan yasama işlemi olduğu hususunun tespitinde ilk elden düzenleme yetkisinin bulunup bulunmadığı, kanunları değiştirme ya da kaldırma yetkisinin bulunup bulunmadığı kriterleri ile Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olup olmadığı kriteri dikkate alınmaktadır.¹³ Anayasa Mahkemesinin KHK’lar yönünden değerlendirmesi şu şekildedir: ‘Anayasa’da öngörüldüğü biçimi ile KHK’ler yapısal (organik-uzvî) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler.’¹⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için ise organik bakımdan yürütme işlemi iken, ilk elden düzenleme yetkisi içerdiği ve Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olduğu için fonksiyonel anlamda yasama işlemi olduğu söylenebilir.¹⁵

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda ve Anayasa’da belirtilen münhasır alanlarda, kanunlarda açıkça düzenlenmemiş konularda ve Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasa’dan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı düzenleyici işlemlerdir. Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Ay. m.104/17) ve olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Ay. m.119/6) olmak üzere iki çeşit hâlinde düzenlenmiştir.¹⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında, yürütmenin yasamaya bağımlılığı ve idarenin kanuniliği ilkesine anayasal bir istisna oluşturulduğu ifade edilmiştir.¹⁷

Birel nitelikteki idari işlemler ancak Cumhurbaşkanı kararı olarak nitelendirilen işlem türü ile gerçekleştirilebilir.’ Şeref İba ve Yasin Söyler, ‘Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 202.

¹² Mehmet Kahraman ve Ali Balkan, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi’ (2018) 4 (19) *International Journal of Academic Value Studies* 240; Halit Eyüp Özdemir, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi’ (2019) 6 (1) *Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 268.

¹³ Eren (n 7) 977.

¹⁴ AYM, E 1995/53, K 1995/57.

¹⁵ Eren (n 7) 979.

¹⁶ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (17. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 273.

¹⁷ Yavuz Atar, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 259.

Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili düzenlemeler farklı maddelerde yer almaktadır. Bunlardan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre,

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Anayasa’nın bazı maddelerinde birtakım hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği düzenleme altına alınmıştır. Bu kapsamda; Anayasa’nın 104. maddesinin 9. fıkrasında, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların, Anayasa’nın 106. maddesinin 11. fıkrasında, *bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının*, Anayasa’nın 108. maddesinin 4. fıkrasında, *Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin*, Anayasa’nın 118. maddesinin 6. fıkrasında ise, *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin* Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği düzenleme altına alınmıştır. Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacağı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında olağanüstü hâlde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki statüsü düzenlenmiştir. Anayasa’nın 124. maddesinin 1. fıkrasında ise *‘Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.’* şeklinde yönetmelik çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. Anayasa’nın 148. maddesinin 1. fıkrasında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine yer verilmiştir.

B. Cumhurbaşkanının Asli Düzenleme Yetkisi

Anayasa’nın 7. maddesinde yer alan, *‘Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.’* düzenlemesi gereğince yasama yetkisi yasama organının asli işlevi olup, genel ve devredilmez bir yet-



kidir.¹⁸ Yasama yetkisi, yasama organı olan TBMM'nin 'kanun yapma ve parlamento kararı alma yetkisi' olarak ifade edilebilir.¹⁹ Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görevinin de yer aldığı TBMM'nin görev ve yetkileri genel olarak Anayasa'nın 87. maddesinde sayılmıştır. TBMM'nin yasama yetkisi kapsamında Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla konu itibarıyla bir sınıra tabi olmadan kanunla düzenleme yapabilmesi, hukukumuzda geçerli olan yasama yetkisinin genelliğini ifade eder.²⁰ Yasama organı bir konuyu, en ince detayına kadar düzenleyip yürütme organına takdir hakkı bırakmayabileceği gibi, ana hatlarıyla bir konuyu düzenleyip yürütme organına geniş bir takdir hakkı tanınması da mümkündür.²¹

Yeni hükümet sistemiyle beraber Cumhurbaşkanına Anayasa'dan kaynaklanan yasamanın onayına tabi olmayan, bir kanuni yetkiye dayanmayan yürütme yetkisine ilişkin konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme yetkisi, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi gerekçesinde şu ifadelerle açıklanmıştır:

Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle kararnamelerin, yürütmenin ihtiyacını karşılaması sağlanmakta; temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetler düzenleme alanı dışında bırakılarak, kanunlarda kararname konusu ile aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde kanunun uygulanacağı hükme bağlanmaktadır.

Yasamaya verilen ve yukarıda anılan asli düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yönünden yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanına verilip verilmediğine dair farklı görüşler bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme organına Anayasa'dan kaynaklanan ve herhangi bir kanuni yetkiye gerek olmadan asli düzenleme yetkisi verilmiştir.²² Bu görüşle aynı yönde olan bir görüşe göre, kuvvetler ayrılığını esas alan demokratik hükümet sistemlerinde yasama yetkisinin genel, asli ve devredilmez olduğu ilkesi çerçevesinde kanun yapım sürecine ilişkin asli ve ilk elden düzenleme yetkisi yasama organına aittir. Yürütme organının bir kanuna dayanan ve kanunların uygulanmasını sağlayan düzenleme yetkisi ise asli değil ikincil dü-

¹⁸ Eren (n 7) 678.

¹⁹ Özbudun (n 4) 243.

²⁰ İbid 247.

²¹ Lokman Yeniay ve Gülden Yeniay, 'Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi', (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 110.

²² Gözler (n 10) 913; Özbudun (n 4) 322; M. Artuk Ardıçoğlu, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2017) 3 *Ankara Barosu Dergisi* 25, Yeniay ve Yeniay (n 21) 125; Can (n 8) 143; Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya ve Temel Meri, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2020) 75 (4) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 1414; Sümeyra Özgen, 'İdarenin Düzenleme Yetkisi ve Sınırı, Anayasa Mahkemesi Tarafından Belirlenen Ölçütler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2022) 154 *Danıştay Dergisi* 200.

zeydedir. Bunun yanında bu hükümet sistemlerinin çoğunda yürütme organına ‘yasama işlevine sahip yasama kararnamesi çıkarma yetkisi’ de verilmektedir.²³ Bu açıdan Türk hukukunda yürütme organının asli düzenleme yetkisi olmamasının iki istisnasının bulunduğundan bahsedilebilir. Bu iki istisna, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu öncesinde uygulaması olan olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir.²⁴

Anayasa Mahkemesi de kararlarında birinci görüş doğrultusunda bir yaklaşımda bulunmaktadır. Mahkeme bir kararında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Cumhurbaşkanına ilk elden herhangi bir kanuna dayanmadan ve yasamanın onayı olmadan düzenleme yetkisinin verildiğini şu cümlelerle ifade etmiştir:

Yeni hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı’na “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK’ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanı’na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı, Anayasa’da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK’lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.²⁵

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanının asli düzenleyici bir işlemi olduğu ifade etmiştir. Kararda şu açıklamalara yer verilmiştir:

Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” denilmektedir. Anılan hükümden CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı’na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu dolayısıyla CBK’nın Cumhurbaşkanı dışında bir mercinin teklif, onay gibi herhangi bir işlemi ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanı’nın asli düzenleyici nitelikteki bir işlemi olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla CBK’ların şekil yönünden Anayasa’ya uygun olup olmadığının denetiminde incelenmesi gereken husus CBK’nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığıdır.²⁶

²³ Abdurrahman Eren, ‘Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 4.

²⁴ Gözler (n 10) 913.

²⁵ AYM, E 2019/72, K 2023/229.

²⁶ AYM, E 2022/98, K 2022/157.



İkinci bir görüş ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanına yasal dayanak olmaksızın doğrudan, genel ve asli düzenleme yetkisi vermemektedir.²⁷ İkinci görüşü savunan yazara göre, Anayasa'nın 104/17. maddesi Anayasa'da düzenleme altına alınan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevler ile kanunla açıkça düzenlenen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini hüküm altına aldığından yürütmeye yasal dayanak olmadan doğrudan, genel ve asli bir düzenleme yetkisi verildiği ifade edilemez.²⁸ Bu görüşe yakın şekilde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama gibi genel düzenleme yetkisi olmadığı, konu itibarıyla sınırlandırılmış bir yetki olduğu da doktrinde belirtilmiştir.²⁹

Bir başka husus ise Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birlikte verilen asli ve ilk elden düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin genelliği ilkesine aykırı bir durum teşkil edip etmediği hususlarında farklı görüşlerin bulunmasıdır. Birinci görüşe göre, Cumhurbaşkanına verilen asli ve ilk elden düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin genelliği ilkesine bir tesiri bulunmamaktadır.³⁰ Birinci görüşe göre, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilen dört konuda üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (Ay. m. 104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (Ay. m. 106/11), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Ay. m. 108/4), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (Ay. m. 118/6) yürütmenin münhasır düzenleme alanını oluşturduğunu kabulü hâlinde bile yasama yetkisinin genelliğine bir tesiri bulunmamaktadır.³¹ İkinci görüş ise, bu yetkinin yasama yetkisinin genelliği ilkesine aykırı bir durum teşkil ettiğidir. Bu görüşe göre, yürütmeye verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi için TBMM'den yetki alınması ve sonrasında çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için onaylanma şartları kaldırıldığı için yürütme organına yasama yetkisinin verildiği belirtilmiştir.³² Aynı görüş doğrultusunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen dört konuda yürütme organına münhasır düzenleme yetkisinin verilmesinin yasamanın genel düzenleme yetkisiyle bağdaşmadığı gerekçesi ileri sürülmüştür.³³

²⁷ Turan Yıldırım, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2017) 23 (2) *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 25.

²⁸ İbid 24-25.

²⁹ Kahraman ve Balkan (n 12) 242; Bayram Doğan, 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi' (2020) 28 (3) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 998.

³⁰ Yeniay ve Yeniay (n 21) 110; Doğan (n 29) 998.

³¹ İbid (n 21) 117.

³² Levent Köker, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tesbitler ve Eleştiriler' < <https://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html> > 28 Ocak 2026.

³³ Turgut Candan, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Hukuki Niteliği' *Turgut Candan Düşünceleri*

Diğer taraftan, Anayasa değişikliği öncesinde yasama tarafından Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisinin yasama yetkisinin devri anlamına gelip gelmeyeceğine ilişkin de farklı görüşler ifade edilmiştir. Öncelikle KHK çıkarma yetkisinin yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği görüşünde³⁴ bulununlar olduğu gibi bu hususun kısmen yasama yetkisinin devri anlamına geleceği belirtilerek yasama yetkisinin devrine ilişkin anayasal bir istisna getirilmiştir yorumu³⁵ da beyan edilmiştir.

Yeni sistemle getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bakımından ise yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlal edilmediği görüşü öğretilmektedir.³⁶ Diğer görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.³⁷ Bu kapsamdaki bir görüşe göre, Anayasa'nın Geçici 21. maddesi B bendindeki, '*Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.*' hükmü dikkate alınarak, bakanlıkların kuruluş kanunlarının, Milli Güvenlik Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen kanunlar ile üst kademe yöneticilerin atanmalarına ilişkin kanunların Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihten itibaren yürürlükten kalkacağı yorumunda bulunulabilir. Anayasa'nın Geçici 21. maddesi B bendinde ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle mevcut kanunları yürürlükten kaldırmak veya değiştirmek için Cumhurbaşkanının yetkisi 6 ay süreyle sınırlandırıldığından bu süreden sonra, yürütme organı yasama işlemini ortadan kaldıramayacak ya da değiştiremeyecektir, aksi hâlde hareket edilmesi hâlinde ise yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ihlal edilmiş olacaktır.³⁸

<<https://turgutcandan.com/2020/12/01/cumhurbaskanligi-kararnameleri-ve-hukuki-niteliği/>> 11 Şubat 2026.

³⁴ 'Geçici denetimli ve somut bir konuya ilişkin bir iş devri görünümündedir. Ana yasadaki öngörülen çerçevede tutulduğu takdirde, bunu bir yetki devri olarak nitelemek fazla olur, Ne var ki anayasal çerçeve fiilen aşılmış, yetki devrine varacak boyutlara ulaşılabilir.' Fazıl Sağlam, 'Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamasının Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar' (1984) 1 *Anayasa Yargısı Dergisi* 266.

³⁵ Mustafa Avcı, 'Türkiye'de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararname'leri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler' (2012) 16 (1) *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 35.

³⁶ Doğan (n 29) 982, 999; Berçem Aşkın Akarçay, 'Yasama Fonksiyonuna Hâkim olan İlkeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Etkisi' (2025) 17(2) *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* 254; Haluk Alkan, 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor mu?' *Açık Görüş* <<https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>> 03 Şubat 2026.

³⁷ Tanel Demirel, 'Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine' (2017) 85 *Liberal Düşünce Dergisi* 141; Yıldırım (n 27) 27; Candan (n 33).

³⁸ İbid (n 27) 27.



Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen dört konuda yürütme organına münhasır düzenleme yetkisinin verilmesinin Anayasa madde 7'deki yasama yetkisinin devredilmeyeceği düzenlemesine aykırılık oluşturacağı ve yasama yetkisinin devri anlamına gelebileceği de ifade edilmiştir.³⁹

Kanaatimizce Anayasa'da yapılan değişiklikle uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen Anayasa'nın 104/17. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesine temas eden Anayasa'nın diğer maddelerindeki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanına yürütme alanında ilk elden ve asli düzenleme yapma yetkisi tanınmış olduğu ifade edilebilir. Ancak Cumhurbaşkanı kendine verilen bu yetkiyi Anayasa'da yer verilen düzenlemelerde belirtilen belli sınırlara tabi olmak kaydıyla kullanabilecektir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'da yer verilen temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevlerle ilgili alanda düzenleme içermemesi, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Ayrıca, Cumhurbaşkanına verilen asli ve ilk elden düzenleme yetkisinin Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırılık oluşturacağı ve bu yetkinin yasamanın genelliği ilkesine tesirinin bulunduğu ya da bu ilkeyi ihlal ettiği, aynı zamanda bu düzenlemenin yasama yetkisinin devri anlamına geleceği yönündeki görüşlere katılmak mümkün görünmemektedir. Şöyle ki Anayasa yasama yetkisini TBMM'ye vermiş ve bu yetkinin devredilmeyeceğini hükme bağlamıştır. Anayasa belli koşullarda belli sınırlara uymak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini ise yürütmeye vermiştir. Burada amaç yürütmenin etkin, hızlı kararlar alarak güçlendirilmesi sayesinde etkili politikaları bir an önce hayata geçirebilmesi, bu sayede vatandaşın devlete olan güveninin artırılmasıdır. Kararnameler, yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği gibi yürütmenin kendi çalışma alanına ilişkin etkin kararlar alabilmesi ve yürütme fonksiyonun aktif şekilde işlemesi için düzenleme kapasitesinin geliştirilmesini hedefleyen araç işlemlerdir. Anayasal sınırlar dâhilinde düzenleyici işlem yapılması hâlinde, yasamanın genelliği ilkesine aykırı hareket edilmeyeceği gibi TBMM'nin ilk elden asli düzenleme yetkisinin devri gibi bir durum da ortaya çıkmayacaktır. Anayasa değişikliği öncesinde uygulaması olan KHK çıkarma yetkisi bakımından Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin de yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği kabul edilmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin KHK'lar hakkındaki benzer yaklaşımına şu karar örnek verilebilir:

KHK çıkartılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Bir yetki yasasının Anayasa'ya aykırı olmaması için Anayasa'daki öge ve ölçütlere, Anayasa Mahkemesi kararları ile getirilen yorumlara uygun olması

³⁹ Candan (n 33).

gerekir. Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesi kararlarda açıklanan gerekçelerin gözönünde bulundurulmasını zorunlu kılar.⁴⁰

C. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Anayasal Sınırlar

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında belirli anayasal sınırlar düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetlerken de bu anayasal sınırlar dâhilinde hareket ettiği görülmüştür. Mahkemenin denetiminde şu hususlara dikkat çekilmektedir:

Anayasa Mahkemesi CBK'ların anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.⁴¹

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin anayasal sınırlar şu alt başlıklar hâlinde sayılabilir:

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütme Yetkisine İlişkin Konularda Çıkarılacak Olması

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği düzenlenmiştir. Yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanına ait olduğundan Cumhurbaşkanı kendi görev alanı kapsamında ilk elden doğrudan Anayasa'dan almış olduğu yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaracaktır. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaracak olup, yasama ve yargı organlarının görev alanına ilişkin düzenleme yapamayacaktır. Yürütme yetkisinin konusu, yasaların ve hukukun yürütülmesi yani icrası kapsamında yürütme fonksiyonun Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilmesidir.⁴² Yürütme yetkisi kapsamında, devlet başkanı olarak devleti temsil etmek, iç ve

⁴⁰ AYM, E 2000/45, K 2000/27.

⁴¹ AYM, E 2025/114, K 2025/105.

⁴² Can (n 8) 141.



dış politikayı ortaya koymak, kamu görevlilerini atamak ve düzenleme yetkisi gibi işlevler bulunmaktadır.⁴³

Anayasa'nın bazı maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek konular belirlenmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 9. fıkrasında, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların, Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının, Anayasa'nın 108. maddesinin 4. fıkrasında, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin, Anayasa'nın 118. maddesinin 6. fıkrasında ise, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği düzenleme altına alınmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacağı belirtilmiştir. Sayılan bu beş konunun yürütme yetkisi kapsamında bulunduğu yorumunda bulunulabilir. Cumhurbaşkanı bu alanlarda düzenleme yetkisinde bulunabilecektir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sadece sayılan bu alanlarda çıkarılabileceğinin kabulü mümkün görünmemektedir. Çünkü Anayasa hükümlerinden böyle bir sınırlamanın getirilmediği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın 161. maddesindeki merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenekte belirtilen harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair Bütçe Kanunu'na hüküm konulamayacağından bu konu hakkında da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bir düzenleme yapılamayacaktır.

2. Temel Haklar, Kişi Hakları ve Ödevleri ile Siyasi Haklar ve Ödevler Alanında Düzenleme Yapılamaması

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecektir. Sadece Anayasa'nın ikinci kısmının üçüncü bölümündeki sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Örnek vermek gerekirse Anayasa'nın Kişi Hakları ve Ödevleri başlıklı İkinci Bölümünün 20. maddesinde düzenlenen *Özel Hayatın Gizliliği* alanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacak, kanuni düzenleme yapılması gerekecektir. Ancak, örneğin *Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi* Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde yer aldığından bu hususta herhangi bir kanuna ihtiyaç duyulmadan ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacak düzenlemenin, Anayasa'nın 13. maddesindeki sınırlandırmanın kanunla yapılmasına yönelik sınıra tabi olup olmayacağı tartışmalıdır. Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde düzenlenen

⁴³ Eren (n 7) 901.

bir hak ile ilgili sınırlandırmanın ancak kanunla yapılması gerektiğine dair görüşe⁴⁴ göre, Anayasa'nın 104 üncü maddesi düzenlemesinde Anayasa 13. maddesini sınır olmaktan çıkararak bir ibareye yer verilmemiştir. Yani sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda yapılacak bir sınırlandırma ancak kanunla yapılabilecek, bu alanda sınırlandırma niteliği taşımayan bir düzenleme ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilecektir.⁴⁵ Aynı yönde başka bir görüşe göre de, Anayasa 104. maddesinin 17. fıkrasında '...Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez...' ifade edildiğinden temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevler alanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılamayacağı ifade edilmekte, sadece sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde ise düzenleme yapılabileceği öngörülmektedir. Hâliyle sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde düzenleme yapılabilecek ancak Anayasa'nın 13. maddesi gereği sınırlandırma ise yapılamayacaktır.⁴⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu sınırlandırmanın yapılamayacağı görüşünün karşısında, Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünün Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek olması, bu alanda yapılacak sınırlamaları da içermektedir şeklinde başka bir görüş de bulunmaktadır.⁴⁷

Diğer taraftan Anayasa'nın 104. maddesinin 9. fıkrası, 106. maddesinin 11. fıkrası, Anayasa'nın 108. maddesinin 4. fıkrası ve Anayasa'nın 118. maddesinin 6. fıkrasındaki konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği özel hüküm niteliğinde yer aldığından, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler alanında düzenleme yapılamaması kuralının bu mahfuz alanlarla ilgili geçerli olmayacağı görüşü olarak dile getirilmiştir. Bu görüşe göre, sayılan bu sınırlı dört konu, hak ve özgürlüklere ilişkin bir düzenleme ve yetki içermemektedir.⁴⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların çatışması hâlin-

⁴⁴ Atar (n 16) 278; Adnan Küçük, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi* (Adres Yayınları, 2020) 41.

⁴⁵ Ardıçoğlu (n 22) 41.

⁴⁶ Gözler (n 10) 926.

⁴⁷ 'Kavram olarak düzenleme, sınırlamayı da içerir ve Anayasanın 104 üncü maddesinin on yedinci fıkrası, 13. maddesindeki kanunla sınırlama kuralının bir istisnasını teşkil eder. 104. madde de yapılan düzenlemenin, 13. maddedeki düzenlemeye göre yeni tarihli bir hüküm teşkil etmesi nedeniyle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler üzerinde sınırlandırma getirilip getirilemeyeceği hususunda 104. maddenin öncelikle uygulanması gerekir. Ayrıca düzenleme ile sınırlandırma arasında bir ayırım ortaya koymak, ne tür hususların düzenleme, hangilerinin ise sınırlandırma olacağı konusunda ciddi bir belirsizlik ortaya çıkarır. Sınırlandırma özelliği göstermeyen bir düzenlemeden bahsetmek, bizzatlı norm karakteri ile gelişki oluşturur. Özü itibarıyla aslında her düzenlemenin, yani normun sınırlandırıcı bir yönü vardır. Bu nedenle sosyal ve ekonomik haklar üzerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile pozitif düzenleme yapabilmeyen yanı sıra sınırlandırma getirebileceğini de kabul etmek daha isabetli bir yorum olacaktır.' Yasın Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Seçkin Yayıncılık 2018) 89.

⁴⁸ Özen Ülgen, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri' (2018) 1 *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21.



de kanuna üstünlük tanınacak olması dikkate alındığında, Anayasa 13. maddesi uyarınca temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabileceğinden olağan dönem kararnameleri ile bir sınırlandırma yapılamayacaktır.⁴⁹ Mahfuz alan olarak düzenlenen dört konuda özel hüküm yer olsa da bu alanlarda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de kanun hükmünde sayılamayacağından ayrıca bu alanlar aynı zamanda temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenleme yetkisi de içermediğinden bu alanda çıkarılacak kararnamelerle de temel hak ve hürriyetler sınırlandırılmayacaktır. Ancak, olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesindeki sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılabileceğinden bu kararnameler ile temel hak ve hürriyetler sınırlandırılabilir.

3. Anayasa'da Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konularda Çıkarılmaması

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin anayasal sınırlardan birisi de, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmamasıdır. Anayasa'da, kanunla düzenleme yapılacağına ilişkin birçok hüküm bulunmasına rağmen 'ancak kanunla' düzenleme yapılabileceğine ilişkin belirli maddeler bulunmaktadır. Bunlar, Anayasa'nın 13. maddesindeki, '*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.*', Anayasa'nın 20. maddesindeki, '*Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir.*', Anayasa'nın 38. maddesindeki, '*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*', Anayasa'nın 66. maddesindeki, '*Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.*' Anayasa'nın 68. maddesindeki, '*Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir.*' düzenlemeleridir.

Anayasa düzenlemelerinde 'münhasıran kanunla düzenlenen' ibareli bir düzenleme bulunmadığı gibi, 'ancak kanunla' şeklinde ifadeye sahip maddeler, temel hak ve ödevler, kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevleri ile ilgili olup, bu alanlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemeyecek alanlardır. Anayasa'da yürütme yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek konularla 'ancak kanunla' ibaresine sahip bir düzenleme de bulunmamaktadır.⁵⁰ Bu açıdan Anayasa'da geçen 'münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular' ifadesinin hukuki bir karşılığının bulunmadığı söylenebilir. Ancak Anayasa koyucunun bu düzenlemeye ilişkin amaçladığı iradenin bu olmayacağı net bir şekilde ifade edilebilir. Bir görüşe göre, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fık-

⁴⁹ Murat Açıllı, '2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2018) 76 (2) *İstanbul Hukuk Mecmuası* 744; Gözler (n 10) 926.

⁵⁰ Küçük (n 44) 234.

rasında ifadesi geçen ‘münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular’ ibaresinin mevzuatta bulunmadığı, Anayasa’da bu husus detaylı açıklanmadığından Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki ‘... Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz...’ hükmü anlamsız olduğundan uygulama alanı bulamayacak ya da Anayasa’da ‘kanunla düzenlenir’ ifadesinin geçtiği her maddenin ‘münhasıran kanunla düzenlenir’ olarak kabul edilmesiyle konu çözümlenebilecektir.⁵¹ Hâliyle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa’da ancak kanunla düzenleneceğine dair bir düzenlemenin olmadığı konularda ‘ilk elden/aslı’ bir düzenleme olarak çıkarılabilecektir.⁵²

Anayasa’da birçok maddede düzenleme alanı bulan ‘kanunla düzenlenir’ ifadesi geçen maddelerle ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılıp yapılamayacağına ilişkinde farklı görüşler bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, Anayasa’da kanunla düzenleneceği ifade edilen hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.⁵³ Hatta bu görüşe göre, kanunla düzenleneceği Anayasa’da yer almakla birlikte, o konuda henüz bir kanuni düzenleme olmasa bile, bu konu kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.⁵⁴ Bir başka görüşe göre, Anayasa’da kanunla düzenleneceği öngörülen alanlarda, bir boşluk olması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu alanda düzenleme yapılarak bu boşluğun doldurulabileceği ifade edilmiştir.⁵⁵ Anayasa Komisyonu Tutanaklarına göre, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan anlaşılması gerekenin Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen maddeler olduğu ve bu konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı ifade edilmiştir.⁵⁶ Anayasa Mahkemesi de konuya ilişkin vermiş olduğu ilk zamanki kararlarında Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi bulunmadığını ifade etmiştir.

Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa’da hangi konuların

⁵¹ Gözler (n 10) 929.

⁵² Can (n 8) 147.

⁵³ Söyler (n 47) 93; Hamit Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi* (Seçkin Yayıncılık 2022) 105, 167; Atar (n 16) 279; Eren (n 7) 984; Can (n 8) 147.

⁵⁴ Atar (n 16) 279.

⁵⁵ Küçük (n 44) 235.

⁵⁶ ‘Bakın, Anayasa’da “Kanunla düzenlenmiş, düzenlenecek.” denen hiçbir konuda cumhurbaşkanı kararname çıkaramayacak, kanun olan bir konuda kararname çıkaramayacak; temel haklar konusunda, siyasi haklar konusunda, yargıyla ilgili konuda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacak. Tam 82 tane maddede “Kanunla düzenlenir, bütün her şey kanunla düzenlenir.” diyor. Dolayısıyla, Meclisin yasama yetkisinin cumhurbaşkanına devri diye bir şey kesinlikle söz konusu değil.’ Bekir Bozdağ, ‘Komisyon Konuşması’ (2016) 1 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 28.12.2016 tarihli *TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi* 23.

münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir. Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.⁵⁷

Ancak, istisnai olarak Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği özel olarak belirtilen, aynı zamanda Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörölmüş olan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.⁵⁸ Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararında benzer yaklaşımda bulunmuştur.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan bir diğer husus, CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak belirtilen konularda CBK'larla düzenleme yapılması mümkündür.⁵⁹

Kanaatimizce de 'Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında 'münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörölen konular' düzenlemesi Anayasa'da geçen 'ancak kanunla/ancak kanunda' ibarelerinin geçmiş olduğu Anayasa'nın 13, 20, 38, 66, 68. maddelerdeki düzenlemeler olarak kabul edilse bile bu maddelerde düzenlenen haklar ve ödevler Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak olan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler arasında sayılmıştır. Hâliyle pratikte bu kabule ilişkin yorumun bir faydası bulunmamaktadır. Anayasa koyucunun abesle iştiğal etmeyeceği düşünöldüğünde en mantıklı çözüm Anayasa'da 'kanunla düzenlenir' ifadesi geçen düzenlemeleri, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki 'münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörölen konular' olarak kabul ederek bu hususlardaki düzenlemeleri kanun koyucunun iradesine bırakılmasının uygun olacağı, bu hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmaması gerektiği düşünölmektedir.

⁵⁷ AYM E 2020/4, K 2022/147.

⁵⁸ Yelken (n 53) 167.

⁵⁹ AYM E 2020/46, K 2023/149.

4. Kanunda Açıkça Düzenlenen Konularda Çıkarılamaması

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası dördüncü cümlesindeki '*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*' hükmü gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir düzenleme yapılamayacaktır. Ancak kanunda açıkça düzenleme ibaresinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin tereddütler bulunmaktadır.

Getirilen bu konu sınırlaması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kurumunu fiilen etkisiz kılacağı gerekçesiyle doktrinde eleştirilmiştir.⁶⁰ Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadan önce bu konunun kanunda düzenlenip düzenlenmediği araştırılacak, eğer bu konu kanunda düzenlenmiş ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır.⁶¹ Ancak, kanunda düzenlenmemiş alan bulma ihtimali bilimsel ve teknolojik yeni gelişmelere bağlı ortaya çıkacak hususlar haricinde pek mümkün görünmemektedir.⁶²

Günümüzde karmaşık sorunların ortaya çıkmasıyla kanunların bu soruna çözüm üretmek amacıyla bir konuyu çok detaylı düzenlediklerine şahit olunmaktadır. Bu şekilde ayrıntı içeren ve teknik ifadelerin yer aldığı kanun hükümleri Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin alanını daraltan diğer bir faktördür. Bu durumda, kanun dışında düzenlenebilecek alanın o kadar sınırlı olması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılma ihtiyacı ortadan kalkabilir.⁶³ Bir başka görüşe göre, bu hükümde belirsizlik olduğu ifade edilebilir ancak, bazı verilerden yola çıkılarak bir belirleme yapılabilir. İlgili kanunun düzenlenme amacı ve kanunun kapsamı, kanundaki hükümlerin o konuyu başka bir düzenlemeye gerek kalmaksızın detaylı düzenleyip düzenlemediği gibi hususların tespiti önem arz etmektedir. Bazı durumlarda kanunun bir konuyu bilinçli olarak detaylı düzenlemeyip ana hatları ile düzenleyerek o alanın detaylarını ikincil bir düzenlemeye örneğin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bıraktığı söylenebilir. Bu durumlarda ilgili konunun kanunda düzenlendiği ancak o konunun 'kanunda açıkça düzenlenmediği' ifade edilebilir.⁶⁴

Başka bir yaklaşıma göre ise, kanunda açıkça düzenlemeden bahsedebilmek için iki ihtimal düşünülebilir. Birinci ihtimal kanunun uygulanması için somut ikinci bir düzenleyici işleme ihtiyaç duyulmaması gerekmektedir. Bu durumda, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir alana ilişkin olmayıp, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir alana ait bir konuda, başka bir işleme gerek olmaksızın uygulanabilecek bir kanun varsa bu konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır ancak, bu konuda kanunun var olduğu

⁶⁰ Gözler (n 10) 930; Açıl (n 49) 747.

⁶¹ İbid (n 10) 930.

⁶² İbid.

⁶³ Küçük (n 44) 237.

⁶⁴ İbid 235-36.



kabul edilip, uygulanabilmesi için başka bir düzenleyici işleme gerek duyuluyorsa ise bu alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılacak alanlar genişleyecektir. Ancak hangi kanunun doğrudan uygulanabilir olup olmadığının tespiti bakımından bu ihtimal sorumlu gözükebilir. İkinci ihtimal ise bir konuda kanuni bir düzenlemenin bulunması, açıkça düzenlemeden bahsedebilmek için yeterlidir. Burada mevcut kanuni düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aynı alana ilişkin olup olmadığına bakılarak kesişme olması hâlinde Anayasa'ya aykırılıktan bahsedilebilecektir. Bu ihtimal kanun ile düzenlenmemiş bir alanın olma ihtimali az olduğu için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanını önemli bir şekilde daraltmaktadır. Bu durumda sadece bilimsel ve teknolojik alandaki yeni buluşlara konu olmak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilecektir. Bu yaklaşımı ifade eden görüşe göre, birinci ihtimal Anayasa'nın amacına daha uygundur. Bu ihtimalde kanun genel ve soyut düzenlemeler içerdiğinde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu düzenlemeler çerçevesinde kalmak kaydıyla kanunun uygulanmasına yönelik somut düzenlemeler içerebilecektir.⁶⁵

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülen dört alanda kanun çıkarılabileceği görüşünde olan düşünceye göre, çıkarılabilecek kanunlar soyut ve çerçeve mahiyetinde kalacağı için mahiyeti itibarıyla açıkça bir düzenleme de içermeyecektir. Dolayısıyla bu dört alanda kanun bakımından açıkça düzenleme yasağının bulunduğu söylenebilecektir.⁶⁶

Açık ve anlaşılır olmayan ve hukuki belirliliği mümkün olmayan kanun hükümlerinin açıkça düzenleme öngörmediğinden ve bu alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğinden bahsedilebilir. Ancak yasama bir alanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakmak istemiyorsa açık ve anlaşılır hükümler getiren, hukuki belirliliği daha fazla göz önüne alan bir kanun yapacaktır.⁶⁷ Ayrıca, 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'ya eklenen Anayasa'nın Geçici 21. maddesinde, Anayasa değişikliği öncesinde çıkarılan ve kanun gücünde bulunan KHK'ların yürürlükten kaldırılmadığı sürece geçerliliklerini sürdürdüğü düzenleme altına alındığından hâlâ yürürlükte olan KHK'lar ile açıkça düzenlenen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır.⁶⁸ Bu hususa Anayasa Mahkemesi kararında şu şekilde değinmiştir:

Anayasa Mahkemesi KHK'larda açıkça düzenlenen konular bakımından da CBK çıkarılmasına ilişkin aynı yasağın geçerli olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiş ve KHK'ların Anayasa'nın mülga

⁶⁵ Can (n 8) 147-49.

⁶⁶ İbid 155.

⁶⁷ Söyler (n 47) 99.

⁶⁸ Gözler (n 10) 931.

hükümlerinde belirtilen niteliği, getiriliş amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK'larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK'ların kanun hükmünde olduğunun görüldüğü, dolayısıyla KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK çıkarılmaması gerektiğine karar vermiştir.⁶⁹

Anayasa Mahkemesi bu anayasal sımira göre denetleme yaparken şu esasa dikkat çekmektedir:

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz." denilmiştir. Buna göre CBK'ların anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetiminde öncelikle karşılaştırmaya esas olabilecek daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun hükmü varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuya ilişkin olup olmadığı belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir.⁷⁰

Kanunun bir konuyu ikincil bir işleme gerek kalmaksızın detaylı şekilde düzenlemesi hâlinin 'kanunda açıkça düzenleme' olarak kabul edilmesinin pratik bir faydasının bulunduğu söylenebilir. Bu hâlde düzenleme alanındaki konuyu kanunun açıkça düzenlediği varsayılabilir. Ancak, çıkarılan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralının kanunun düzenlemediği bir alana ilişkin olması ya da kanunun açıkça o kurala ilişkin uygulanacak hükmünün olmayışı, hükmün net ve anlaşılır olmaması durumunda ise o konuyu kanunun açıkça düzenlemediği yaklaşımında bulunulabilir.

5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanunlarda Farklı Hükümler Bulunması Hâlinde Kanun Hükümlerinin Uygulanacak Olması

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının beşinci cümlesinde 'Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.' hükmü yer almakta olup, kanun hükümleriyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde farklı hükümler bulunması hâlinde çatışma meydana gelecek ve bu durumda kanuna üstünlük tanınacak ve kanun hükümlerinin uygulanması yolu tercih edilecektir. Bu hüküm ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yeri belirlenerek, uygulamada meydana

⁶⁹ AYM E 2018/120, K 2023/171.

⁷⁰ AYM E 2020/46, K 2023/149.



gelecek olan tereddütlerin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.⁷¹ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapılamaz, kanunlar yürürlükten kaldırılamaz, kanunlara aykırı hükümler getirilemez, ancak aksi durumun gerçekleşmesi hâlinde kanun hükümleri uygulanacaktır.⁷²

Anılan bu düzenleme hukuk kuralları uygulanması neticesinde meydana gelecek çatışma (çelişme) sorunudur. Örneğin kanunda bir kurula üye seçme işleminin meclis tarafından yapılacağı hüküm altına alınmışken, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bu kurula üye seçme işleminin Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılacağı düzenlenmişse, kanun geçerli olacaktır ve üye seçme işlemi meclis tarafından yapılacaktır. Bazen kanun hükümleri genel kuralları ortaya koyup, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise aynı konuya ilişkin detayları düzenlemiş olabilir ve ikisi arasında bir çatışma meydana gelmemiş olabilir, bu durumda kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi birlikte uygulama alanı bulacaktır. Tam tersi durumda ise, yani kanun tarafından konulan genel kural dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ortaya konulan detay hüküm kanunun genel hükmüne aykırı durum içeriyorsa bu hâlde kanun hükmü uygulama alanı bulacaktır.⁷³ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılan düzenleme kanunun tümüne sirayet ediyorsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tümüyle uygulanmayıp sadece kanun hükümleri uygulanabilecektir. Kanunun bir kısmına sirayet ediyorsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili kısmı uygulanmayıp, kanunun ilgili maddelerinin uygulanması söz konusu olacaktır. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların farklı hükümler içerdiğinin tespiti ise önüne uyumsuzluk gelecek olan yargı mercileridir.⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasındaki çatışmanın tespiti ancak mahkeme kararıyla mümkün olacağından mahkemenin kararına kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçerliliğini sürdürecektir ve hükümlerini icra edecektir. Bu açıdan düzenlemenin pratikte etkili olmayabileceği hususu doktrinde eleştiriyi konu olmuştur.⁷⁵

6. TBMM'nin Aynı Konuda Kanun Çıkarması Durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hükümsüz Hâle Gelmesi

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının altıncı cümlesinde '*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*' hükmü yer almaktadır. Bir konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olsa ve sonradan çıkarılan kanun aynı konuyla ilgili bütünüyle uygulanabilir yeni hükümler getirmişse Cumhurbaşkanlığı

⁷¹ Söyler (n 47) 99.

⁷² Küçük (n 44) 237.

⁷³ Atar (n 16) 276.

⁷⁴ Söyler (n 47) 100.

⁷⁵ Vahap Coşkun, '16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi' (2017) 22 (36) *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19.

kanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecektir. Aynı kanun, bir kısım konularla ilgili yeni düzenlemeler getirmişse bu hususlar bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümleri geçersiz olacak ve bu hükümler uygulanmayacaktır. Bu geçersizlik, ilgili konularda işlem yapacak idare ya da karar verecek olan yargı organı tarafından tespit edilecektir.⁷⁶

Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin parlamenter sistemde Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisinden çok geniş olduğu ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi amaç, konu ve süre bakımından yetki kanununa dayanmaktadır ve sonrasında çıkarılan KHK parlamentonun onay yoluyla denetlenmesine tabidir. Ancak getirilen yeni düzenlemenin yasamanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerindeki denetimini tamamen ortadan kaldırdığı belirtilmiştir.⁷⁷ Ayrıca, bu anayasal sınırın işlevsellikten yoksun olduğu ileri sürülmektedir.⁷⁸ TBMM 600 üyeden oluştuğundan toplantı yeter sayısı meclis üye tam sayısının üçte biri, asgari karar yeter sayısı ise meclis üye tam sayısının dörtte birinden bir fazladır. Meclis, herhangi bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılmak istediğinde kanun çıkarması için en az 151 milletvekilinin oyu gerekmektedir. Çıkarılan kanun Cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girecek ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz olacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı, kanunu onaylamayıp tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderirse kanunun kabulü için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu olan 301 milletvekilinin olumlu oyu gerekmektedir. Bu durumda, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanına tanınan ‘geciktirici veto’, yetkisi Anayasa değişikliği ile ‘güçleştirici veto’ şeklini almıştır. Cumhurbaşkanı Mecliste çoğunluğu elinde bulunduruyorsa kanunun vetoya rağmen 301 olumlu oy ile yeniden kabulü pek mümkün olmayacaktır. Bu sebeple, meclisin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerindeki denetiminin de kâğıt üzerinde kalacağı görüşü olarak belirtilmiştir.⁷⁹ Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ortaya konulan bir konu hakkında TBMM istediği her an bir düzenleme yaparak bu düzenlemeyi geçersiz kılabilir. Bu yüzden, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin TBMM tarafından hiçbir şekilde denetime tabi tutulamayacağı yönündeki görüşü eleştiren görüş de bulunmaktadır.⁸⁰

Bir diğer konu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir alanı düzenlemiş olmakla birlikte, bu alanda TBMM tarafından bir kanun çıkarılması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecektir. Fakat, TBMM çıkarmış olduğu kanunu yürürlükten kaldırırsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçerli hâle

⁷⁶ Atar (n 17) 276-77.

⁷⁷ Selin Esen, ‘2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi’ (2016) 4 *Ankara Barosu Dergisi* 56.

⁷⁸ Coşkun (n 75) 19-20.

⁷⁹ İbid.

⁸⁰ Söyler (n 47) 100-01.



gelip gelmeyeceği konu tartışmalıdır. Bir görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olması geçici nitelik arz ettiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükte kalmaya devam edecektir, ancak kanuni düzenlemenin kaldırılması hâlinde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulanma kabiliyetine kavuşacaktır.⁸¹ Bu görüşün ancak TBMM tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin zımnî olarak hükümsüz sayılabileceği durumlarda geçerli olabileceği ifade edilerek, hükümsüz kılma hâllerinde, TBMM'nin çıkarmış olduğu kanunu yürürlükten kaldırması hâlinde bile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tekrardan hukuki varlık kazanamayacağı, ilgili kanunun yürürlükten kalkmasıyla birlikte o alanda açık şekilde kanun bulunmayacağından Anayasa'ya aykırı olmayacak şekilde tekrardan o alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği başka bir görüş olarak belirtilmiştir.⁸²

TBMM bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği bir alanı kendisi kanun yaparak düzenleyebilir. Bunun istisnasının Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği hüküm altına alınan mahfuz alan olacağını düşünüyoruz. Mahfuz alan dışında TBMM, kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği bir alanı kısmen ya da tümüyle düzenlemesi hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tümü ya da belirli hükümlerinin hükümsüzlüğü ile karşılaşılabilecektir. TBMM tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetime tabi tutulmayacağı düşüncesine katılmamakla birlikte, Cumhurbaşkanının TBMM'nin kabul ettiği bir kanunu meclise geri göndermesi hâlinde meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edilmesi hâlinde bu kanunun yasalaşacağı düşünüldüğünde kanunun yasalaşması için aranan bu oranın önemli bir çoğunluk olduğu da bir gerçektir. İlgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline yönelik Anayasa Mahkemesine açılacak bir iptal davası ya da mahkemede uygulanacak kurala yönelik Anayasa Mahkemesine itiraz edilmesi yoluyla Anayasa Mahkemesince ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetimi zaten yapılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ile TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Anayasa Mahkemesine açacakları iptal davası yoluyla da denetim yetkisini kullanabilecektir. Diğer taraftan, TBMM tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği bir alanda çıkarılacak olan kanun ile birlikte hükümsüz kalacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, ilgili kanunun yürürlükten kaldırılması hâlinde tekrardan hükümlerini icra edip edemeyeceğine ilişkin şu şekilde bir değerlendirme yapılabilir. Meclis tarafından çıkarılacak kanunla birlikte ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüzlüğüne karar verilmesi hâlinde artık ortada hükümlerini icra edemeyecek olan bir düzenleyici işlem bulunmaktadır. Bu durumda ilgili kanun yürürlükten kaldırılabilir, kanunla hükümsüz sayılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerinin

⁸¹ Ardıçoğlu (n 22) 46.

⁸² Söyler (n 47) 102.

canlanmayacağı ifade edilebilir. Ancak kanunda hükümsüzlüğe karar verilmeden, mahkeme ya da ilgili idarelerin alacağı kararla hükümsüzlüğün sonuçları ortaya çıkıyorsa, bu durumda ortada askıda da olsa hâlâ bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin varlığından bahsedilebilir. Bu durumda ilgili kanunun yürürlükten kaldırılması hâlinde anılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yeniden hükümlerinin uygulanabileceğini değerlendirmekteyiz.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN MEVZUAT HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi incelenirken bunların normlar hiyerarşisindeki yerinin de incelenmesi gerekmektedir.

1. Kanunla Arasındaki İlişki

Yeni Anayasa değişikliği ile yapılan düzenlemede olağanüstü dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu belirtildiği hâlde olağan dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ‘ne hükmünde’ olduğu belirtilmemiş, kanunla arasında yapılacak değerlendirmede çatışma kuralı konulması tercih edilmiştir.⁸³ Anayasa’nın ilgili 104/17. maddesi şu şekildedir:

...Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri ile ilgili olarak doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlarla aynı seviyededir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisi bakımından kanun altı düzenlemeler olmadığı gibi kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında klasik bir hiyerarşik ilişki de bulunmamaktadır. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlarla eş düzeydedir. Bu görüşe göre, aynı konuda kanunda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde farklı hüküm bulunması durumunda, kanunun uygulanması ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ihmal edilmesi hâlinde dahi bu iki norm arasında hiyerarşi ilişkisi oluşmayacaktır.⁸⁴ Anayasa’nın 104/17. maddesindeki

⁸³ Volkan Aslan, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 145.

⁸⁴ Söyler (n 47) 156; Atar (n 16) 274; Ülgen (n 48), Abdullah Sezer, ‘Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 398; Mustafa Özyar,



diğer sınırlamalar dahi göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kanunlardan daha aşağı bir değer atfedilemeyecektir.⁸⁵ Birinci görüşle aynı doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisi bakımından kanun altı düzenlemeler olmadığı, kanunlarla aynı etki ve değerde olduğunu savunan bir görüşe göre de; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme ve yargı organları tarafından uyulması zorunlu düzenlemeler olup, mahkemeler karar verirken idareler ise işlem tesis ederken kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun hareket etmek zorundadırlar. Aynı konuda hem kanunda hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde hüküm bulunması hâlinde kanun hükümlerinin uygulanacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapılmasının mümkün olmadığı vurgulanmış ve görüşe esas teşkil eden gerekçeler şu şekilde sayılmıştır:⁸⁶

1. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında yer alıyor olsaydı, Anayasa koyucu, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır” şeklinde bir düzenleme yapmaya gerek duymazdı. Nitekim Anayasada “kanunlar ile yönetmelik hükümlerinin çelişmesi halinde arasında çelişki olması halinde kanun hükümleri uygulanır” şeklinde bir hüküm bulunmamaktadır.

2. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi sadece Anayasaya uygunluk açısından yapılır ve bu denetimi Anayasa Mahkemesi yapar (m.148/1). Kararnamelerin kanunlara uygunluğunun denetlenmesi söz konusu olamaz.

3. Anayasada, kanunlarda olduğu gibi kararnameler bakımından da yönetmelik çıkarılması öngörülmüştür (m.124/1).

4. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri gibi kanuna dayalı (bağlı) işlemlerden değildir.

Birinci görüş kapsamında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'nın altında olmakla beraber kanunlarla bir hiyerarşi ilişkisi içinde olmadığı hususunu içeren bir başka yorum da şu şekildedir:⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlemlerin üstünde yer aldığı söylenebilir. Ancak, kararname-kanun arasındaki ilişki ile kararname-yönetmelik arasında bulunan hiyerarşik ilişki aynı değildir. Kararnameler anayasadan kaynaklanan yetkiye dayanarak çıkarılır ve kanunların düzenlemediği yürütmeye ilişkin konularda çıkarılmaktadır. Yö-

⁸⁵ ‘Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2020) 7 (13) *Ombudsman Akademik Dergisi* 171; Köker (n 32).

⁸⁵ Sezer (n 84) 398; Özyar (n 84) 171.

⁸⁶ Atar (n 17) 243-44.

⁸⁷ Aslan (n 83) 151.

netmelikler ise dayanağı kanunlar ve kararnameler olup, bunların uygulanmasını sağlamak için çıkarılır. Oysa kararnameler dayanaklarını doğrudan anayasadan almaktadır. Ayrıca kanunların uygulanmasına yönelik olan yönetmeliklerin aksine kararnameler, kanunların uygulanması amacıyla çıkarılmamakta, kanunların düzenlemediği konularda düzenlemeler getirmektedir. Hâliyle kanunların uygulanmasını sağlamak için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmamaktadır.⁸⁸

İkinci görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan düzenleyici işlemlerdir.⁸⁹ Böyle bir düzenlemenin kanunla yarışması mümkün değildir. Çünkü kanun değerindeki normlar arasında bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin tespiti için idari düzenlemelere bakmak gerektiğinden bu düzenlemenin idari düzenlemelerin en üstünde yer aldığı ifade edilebilir.⁹⁰ Anayasa'nın 119/6. maddesinde olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu belirtilmiş ancak, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bu nitelendirme yapılmamıştır. Kanun hükmünde ibaresi kanunları değiştirme ve kaldırma gücünü ifade etmekte olup, normlar hiyerarşisindeki yerine dikkat çekmektedir. Anayasa'nın 104/17. maddesi üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerde yer alan sınırlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunları değiştirme ve kaldırma gücüne sahip olmadığını ortaya koymaktadır. Normlar hiyerarşisine göre, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun hükmünde iken, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise kanunlardan alta yer almaktadır.⁹¹

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunları değiştirme ve kaldırma yetisine sahip olmadığını belirtmektedir.

21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği ile CBK'lara ilişkin düzenlemeler yapılırken CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmakla birlikte, CBK'lardan farklı olarak Anayasa'da kanunların konu itibarıyla sınırlandırıldığına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. CBK için konu bakımından yetki itibarıyla öngörülen sınırlamadan ilki "yürütme yetkisine ilişkin" ibaresiyle tanımlanmıştır. Yürütme yetkisinin ise olağan dönemlerde kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi içermediği açıktır. Kanunların yürürlükten kaldırılması, değiştirilmesi, kanunlara ekleme yapılması ya da kanun hükümlerinin uygulanmasının durdurulması yasama

⁸⁸ İbid.

⁸⁹ Gözler (n 10) 944; Eren (n 7) 981; Özbudun (n 4) 322; Yıldırım (n 27) 26; Veysel Görücü, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Statüsü Üzerine' (2024) 6 (2) *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 1717.

⁹⁰ Candan (n 33).

⁹¹ Eren (n 7) 981.

alanına ilişkin yetkiler olup CBK ile bu nitelikte düzenlemeler yapılması mümkün değildir.⁹²

Kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşik durumuna ilişkin üçüncü bir görüş ise şudur: Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen dört ayrı konuda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna eş değer olduğu, Anayasa’nın 104/17. maddesi uyarınca yürütmeye ilişkin konularda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise kanunların altında bir konumda olduğu ifade edilmiştir.⁹³ Bu görüş ise eleştiriye konu olmuştur. Bazı alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek olması Anayasa’nın bu konudaki özel hükümlerinden kaynaklanmaktadır. Böyle bir mahfuz alan oluşturulması normlar hiyerarşisine tesir eden bir durum değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir kısmını kanunun altında kabul edip, bir kısmını kanun hükmünde kabul etmek ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında iki farklı hukuki rejim oluşturmak anlamına gelecektir ve uygulama karışıklığına yol açacaktır. Ayrıca Anayasa’nın açıkça kanun hükmünde saymadığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanun hükmünde kabul etmek anlamına gelecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında bir ayırım yapılmamış, hepsinin denetim görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir.⁹⁴

Kanaatimizce Anayasa’nın 119/6. maddesinde olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisine göre kanun hükmünde olduğu belirtilmiş ancak olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için ise bu nitelendirme yapılmamıştır. Anayasa koyucunun iradesi olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kanun gücü vermek olsaydı bunu olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi açık bir şekilde belirtirdi. Kanun gücünde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerini tespit edebilmek için bazı hususlar ortaya konulabilir. Öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenlemesiyle Cumhurbaşkanına yürütme konularına ilişkin herhangi bir kanuna bağlı kalmadan ilk elden asli düzenleme yetkisi verilmiştir. Yani bir kanundan yetki alınmasına gerek bulunmamaktadır. Anayasa’nın 124. maddesinin 1. fıkrasında kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ilgili kurumlar tarafından yönetmelik çıkarılacağı ifade edilmiştir. Bunun yanında kanunların uygulanmasını sağlamak için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadığı gibi yürütme alanına ilişkin kanunların düzenlemediği hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaktadır. Kanunların anayasaya aykırılığı Anayasa Mahkemesince denetlendiği gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de denetimi Anayasa Mahkemesince yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ya da bunun belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından

⁹² AYM, E 2018/120, K 2023/171.

⁹³ Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku* (Gazi Kitabevi 2018) 234.

⁹⁴ Eren (n 23) 29-30.

anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabilir, itiraz davası yoluyla norm denetimi işletilebilecektir. Burada Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunlara aykırılığı değil anayasaya aykırılığı denetlenmektedir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların çatışması hâlinde kanuna üstünlük tanınacaktır. Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak, TBMM aynı konuda kanun çıkarması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecektir. Anayasanın belirli maddelerinde sayılan konuların (Ay. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hüküm altına alınmış, Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Eğer anılan bu dört alanda da kanunla düzenleme yapılması istenilseydi Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği gibi dört alanında kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilirdi. Hâliyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bu alanlarda mahfuz bir düzenleme alanı getirilmiştir.

Bir düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle anayasal sisteme dâhil edilmiştir. Bu kararnamelerle, Anayasa değişikliği teklifinde belirtildiği gibi yürütmenin, genel siyasetin yürütülmesine ilişkin ihtiyaç duyacağı kararları hızlıca alarak yürütme alanında etkin bir faaliyet göstermesi amaçlanmaktadır. Anılan hususlar birlikte değerlendirmeye tabi tutulduğunda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin normlar hiyerarşisine göre kanun altı şeklinde bir konumlandırma yapmanın tam anlamıyla mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Çünkü kanunla arasında sert hiyerarşik bir üstünlüğün bulunduğundan söz edilemeyeceğinden kendine özgü bir anayasal nitelik taşımaktadır. Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi kanun hükmünde olduğu hüküm altına alınmayan olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için kanuna eş değer norm ya da kanunla aynı düzeyde norm gibi bir değerlendirmede bulunmanın da pek mümkün olmadığı düşünülmektedir. Belirli anayasal sınırlar gözetilerek çıkarılması gereken, anayasal bir düzenleme aracı olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlar arasında hiyerarşiden ziyade, anayasal olarak belirlenmiş görev ve yetki ayrılığının bulunduğu ifade edilebilir.

2. Mahfuz Alan Konusu

Anayasa’nın bazı hükümlerinde sayılan konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilmektedir. Bu hükümler şunlardır: Anayasa’nın 104. maddesinin 9. fıkrasında, ‘*üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği*’; Anayasa’nın 106. maddesinin 11. fıkrasında, ‘*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği*.’; Anayasa’nın 108. maddesinin 4. fıkrasında, ‘*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin*



görev süresi ve diğer özlük işlerinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği'; Anayasa'nın 118. maddesinin 6. fıkrasında ise, 'Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği' düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenlemelerin yanında Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasında ise 'Kamu tüzel kişiliğinin, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı' düzenlenmiştir.

Yukarıda sayılan bu dört alanın mahfuz alan oluşturduğu, bu alanların sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceği, bu alanlarda yasama organınca kanun çıkarılamayacağı görüş olarak ifade edilmektedir.⁹⁵ Anayasa'da dört alan bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılacağına ilişkin hüküm ile Cumhurbaşkanına düzenleme yapacağı mahfuz bir alan oluşturulması amaçlanmıştır. Anayasa koyucunun bu şekilde bir amacı olmasaydı Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası haricinde bu hususların ayrıca başka maddelerde düzenlenmesi tercih edilmezdi.⁹⁶ Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası gereğince kamu tüzel kişiliği ise, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilecektir. Burada mahfuz bir alan oluşturulmamıştır. Ancak, kanunla, anılan dört alanda düzenleme yapılabilmesi kabul edilseydi Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası ifadesi gibi bu dört alanında kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği hüküm altına alınırdı. Bu hususta bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özgülendiğini ortaya koymaktadır.⁹⁷

Sayılan bu dört alanın mahfuz alan oluşturduğu görüşüne göre, bu dört alanda Anayasa'da 'düzenlenir' denilmekte eğer kanunla düzenleneceği mümkün olsaydı 'düzenlenebilir' şeklinde bir ifade tercih edilirdi. Bilindiği üzere kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle olacağı açık şekilde düzenlenmiş ancak bu dört alanla ilgili düzenlemenin münhasıran kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle olacağı Anayasa'da yer almamıştır.⁹⁸ 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'ya eklenen Geçici 21. maddede ise 'Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanlığı tarafından düzenlenir.' şeklindeki hükmün yürütmeye ilişkin alanda Cumhur-

⁹⁵ Gözler (n 10) 932; Atar (n 16) 277; Eren (n 7) 987; Ülgen (n 48) 20; Özdemir (n 12) 275; Adnan Küçük, Bayram Doğan, 'Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı', (2019) 9 (1) *SDÜHFD*. 49; Melihsah Yasin, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri' (2019) 36(1), *Anayasa Yargısı Dergisi* 318.

⁹⁶ Aslan (n 83) 144; Yeniay ve Yeniay (n 21) 113-14.

⁹⁷ Gözler (n 10) 932; Ülgen (n 48) 19; Açıllı (n 49) 735; Yeniay ve Yeniay (n 21) 113.

⁹⁸ Gözler (n 10) 932; Ülgen (n 48) 19; Berat Duman, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukuktaki Yeri' (2019) 5(2) *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 550-51.

başkanına verilen takdiri yetkinin mahiyeti de göz önüne alındığında sayılan bu dört alandaki düzenlemeye ilişkin olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.⁹⁹

Yukarıda açıklandığı üzere ‘münhasıran kanunla düzenleme’ ifadesinden anlaşılması gerekenin Anayasa’da kanunla düzenlenmesi ifade edilen konular olduğu, bir başka deyişle kanunla düzenleneceği hüküm altına alınan konuların münhasır kanun alanı olarak yorumlanması gerektiği gibi, ‘Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir’ şeklinde hüküm konulan sınırlı dört alandaki konuların ise münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı kabul edilmesinin mantıksal açıdan zorunluluğu da bu kapsamda görüş olarak beyan edilmiştir.¹⁰⁰ Anayasa’da mahfuz alan hükümlerinin (Ay. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) Anayasa 104/17. maddesine göre özel hüküm niteliğinde olduğu, hükümler arasında çatışma bulunması hâlinde özel hüküm niteliğindeki mahfuz alana ilişkin Anayasal hükümlere öncelik tanınması gerektiği de ifade edilmiştir.¹⁰¹ Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması gereken alanlarda kanun çıkarılmayacaktır, çıkarılırsa anayasaya aykırı olacaktır. Anayasa 104/17. maddesinde ifade edilen ‘*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*’ hükmüne de istisna getirilmemiştir. Hâliyle Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması gereken alanlarda kanun çıkarılmışsa Anayasa Mahkemesince o kanun iptal edilene kadar uygulanmaya devam olunacaktır.¹⁰² Bu görüşü savunanların yaklaşımının Anayasa içi çatışmayı çözmek olduğu, ancak yeni hükümet sisteminin işlerliği için bu görüşün kabulünün zorunlu olmadığı gibi bu görüşün başka anayasal hükümlerle çelişen yanlarının olabileceği ifade edilerek başka bir yorum da getirilmiştir.¹⁰³

Anayasa değişikliği öncesinde mülga 107. madde de düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşunun, teşkilat ve çalışma esaslarının, personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hüküm altına alınmış ise de, yasama tarafından 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu çıkarılmış, Kanun’un Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenlediği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin Anayasa’da belirtilen alanların yasama yetkisinin genelliği ilkesinin bir istisnasını oluşturduğu

⁹⁹ Ülgen (n 48) 19-20; Duman (n 98) 550; Recep Narter ve Semih Batur Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (1. Baskı, Yetkin Yayınları 2020) 267-68.

¹⁰⁰ Taylan Barın, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (1. Baskı, Onikilevha Yayınları 2020) 70-71; Atar (n 16) 281.

¹⁰¹ Gözler (n 10) 933; Küçük ve Doğan (n 95) 47-9; Duman (n 98) 551; Narter ve Kaya (n 99) 267.

¹⁰² Atar (n 16) 277.

¹⁰³ Yelken (n 53) 152.



ve bu alanların kanunla düzenlenemeyeceği ifade edilmiştir.¹⁰⁴ Bu hüküm ile Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan alanda kanun koyucu kanun yapmaktan imtina etmiş, bu husus Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanda kaldığı şeklinde de yorumlanabilecektir.¹⁰⁵ Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği direktifi verilen bu dört alanın, yasamanın genelliği ilkesinin bir istisnası sayıldığı ifade edilerek bu konularda kanunla düzenleme yapılamayacağı yorumunda bulunmaktadır.¹⁰⁶

Ancak diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği sayılan dört alanla ilgili mevzuatta kanun çıkarılamaz şeklinde yasaklayıcı bir hüküm yer almadığından ve bu düzenlemelere bakıldığında bu alanlarda yasama yetkisine son verildiği anlamı çıkmayacağından, ayrıca dört alana ilişkin düzenlemelerde ‘ancak’ ya da ‘münhasır’ gibi kelimeler kullanılmadığından, özel düzenleme konusu alanların münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı oluşturmayacağına ilişkin karşıt bir görüş de bulunmaktadır.¹⁰⁷ Bu görüşe göre, sayılan bu dört alanda kanunla düzenleme yapılabilir. Çünkü bu alanların münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğine ilişkin Anayasa’da bir hüküm bulunmadığı gibi kanunla düzenleme yasağı da bulunmamaktadır.¹⁰⁸ Zaten, Anayasa’ya göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu dört alanda kanuni düzenleme yapılabileceği görüşünde olan başka bir yazara göre, yasamanın genelliği ilkesi uyarına yasamanın kanun çıkarma yetkisi ortadan kaldırılmadan bu iki yetkiye bir arada geçerlilik kazandıracak orta bir yol bulunabileceği ifade edilmektedir.¹⁰⁹ Bir diğer görüşe göre ise, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için özerk düzenleme alanı oluşturmayacağı görüşünü destekleyici olanların hukuki açıdan daha yerinde olduğu ifade edilerek Anayasa değişiklikleriyle yürütmeye özerk bir düzenleme alanı bırakılmadığı, eğer Anayasa koyucunun iradesi bu yönde olsaydı bu konuda açık bir anayasa hükmü ortaya konulması gerekirken konulmadığı, Anayasa değişikliği gerekçesinde de bu yönde açıklamalara yer verilmediği gibi yasamanın alanını yürütme lehine kısıtlayan bir düzenleme de ortaya konulmadığı belirtil-

¹⁰⁴ Salih Taşdöğen, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2016) 65 (3) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 943; Barın (n 100) 36-7; Halit Yılmaz, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları’ (2020) 78(1) *Istanbul Hukuk Mecmuası* 240-41.

¹⁰⁵ Barın (n 100) 37.

¹⁰⁶ Ülgen (n 48) 19.

¹⁰⁷ Ardıçoğlu (n 22) 44; Abdülsamet Güller, ‘2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi’ (2021) 23 (3) *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 956; Özbudun (n 4) 322-23.

¹⁰⁸ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (17. Baskı, Beta Yayıncılık 2018) 438; Hasan Tahsin Fendoğlu, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı mıdır?’ (2019) 3 *Ankara Barosu Dergisi* 285.

¹⁰⁹ Can (n 8) 154-55.

miştir.¹¹⁰ Yine Anayasa'nın 119. maddesinde olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olduğu ifade edilmesine rağmen, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için sınırlı sayıda sayılan alanlarda özerk olduğunun kabulü hâlinde bu kararnamelerinde kanun gücünde olduğu sonucunu doğuracaktır, ancak Anayasa'da kanun gücünde sayılan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olup, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için açık bir Anayasa hükmü bulunmamaktadır.¹¹¹ Anayasa değişiklik teklifinin 9. ve 14. madde gerekçeleri de Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili özerk bir düzenleme alanı oluşturmadığı görüşünü desteklemektedir. Anayasa değişiklik teklifinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin özerkliği ile ilgili de herhangi bir açıklamaya yer verilmemesi bu alanda bir özerkliğin arzu edilmediğini gösterdiği yorumunda bulunulmuştur.¹¹² Anayasa değişiklik teklifinin 9. maddesinde şu husus yer almaktadır:

...Öte yandan, Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararnama çıkarabileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle kararnamelerin, yürütmenin ihtiyacını karşılaması sağlanmakta; temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetler düzenleme alanı dışında bırakılarak, kanunlarda kararname konusu ile aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde kanunun uygulanacağı hükmeye bağlanmaktadır.

Anayasa değişiklik teklifinin 14. maddesinde ise şu husus yer almaktadır. '... Teklifte, önerilen hükümet sistemine uygun olarak gerekli uyarlama yapılmakta ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların kararname ile düzenlenebilmesi esası benimsenmektedir.' Anayasa Mahkemesi ise bir kararında¹¹³ belirttiği şekliyle dolaylı olarak da olsa mahfuz alan görüşünü kabul etmediği yorumunda bulunulabilir. Mahkemenin, Anayasa'nın 106/11. maddesinde düzenlenen konuya ilişkin düzenlemeyi, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının dördüncü cümlesindeki 'Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz' hükmü yönünden de denetlemeye tabi tuttuğu ve Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki sınırlamaların geçerli olduğunu ifade ettiği görülmektedir.¹¹⁴ Kararda şu ifadeler yer almaktadır:

Anayasa'da olağan dönemde CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK'lar

¹¹⁰ Söyler (n 47) 121.

¹¹¹ İbid (n 47) 116; Fendoğlu (n 108) 285.

¹¹² İbid (n 47).

¹¹³ AYM, E 2019/31, K 2020/5.

¹¹⁴ Yelken (n 53) 177-78.

*için öngörülen sınırlamalara tabi olmayacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK'lar için getirilen sınırlamalar, Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerlidir. Bununla birlikte söz konusu sınırlamalar Anayasa'nın CBK'lara ilişkin diğer hükümleri ile birlikte yorumlanmalıdır.*¹¹⁵

Bu açıdan, sınırlı dört alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hüküm altına alınan konularda yasama organı tarafından bir kanun yapılması ve akabinde iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması hâlinde Anayasa Mahkemesinin mahfuz alan görüşünü kabul edip etmediği net bir şekilde ortaya konulabilecektir.¹¹⁶

Diğer bir husus ise, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi özel olarak hükme bağlanan konularda Anayasa 104/17. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerindeki hükümlerin doğrudan uygulanmasının mümkün olup olmaması hâlidir. Aynı konuda uygulanması gereken birden fazla kural bulunduğundan yorum ilkeleri yoluyla konunun çözümlenmesi gerektiği öğretide ifade edilmiştir.¹¹⁷ Bir konu hakkında birden fazla normun uygulanması durumu ortaya çıktığında şu yorum ilkelerine başvurulmaktadır: Lex superior derogat legi inferiori (Üst Kanun Alt Kanunları İlga Eder), Lex posterior derogat legi priori (Sonraki Kanun Önceki Kanunları İlga Eder), Lex specialis derogat legi generali (Özel Kanun Genel Kanunları İlga Eder)¹¹⁸

Doktrinde genel kabul gören görüşe göre, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası üçüncü cümlesindeki '*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*' hükmüne nazaran Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilen dört alandaki düzenlemeler özel hüküm niteliğinde görülmekte ve söz konusu madde fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan sınırlamanın özel hüküm niteliğindeki düzenlemeler bakımından uygulanmayacağı ifade edilmektedir.¹¹⁹ Örneğin, Anayasa'nın 123/1. maddesinde '*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*' şeklinde genel nitelikte bir hüküm yer almasına rağmen Anayasa'nın 106. maddesinin 11. fıkrasında, '*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği*' şeklinde bir özel hüküm yer almaktadır. Özel hüküm genel hükme üstün gelir kuralı gereğince özel hükümle

¹¹⁵ AYM (n 113).

¹¹⁶ Fendoğlu (n 108) 956; Yelken (n 53) 175.

¹¹⁷ İbid (n 53) 160.

¹¹⁸ Kemal Gözler, 'Yorum İlkeleri' (2012) *Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı 2*.

¹¹⁹ Gözler (n 10) 933, Eren (n 7) 987.

genel hüküm dışına çıkmış hâllerde genel hüküm uygulanmayacaktır.¹²⁰ Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen sınırlamaların, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerli olacağını, söz konusu sınırlamaların Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin diğer hükümleri ile birlikte yorumlanması gerektiğine işaret etmiştir.¹²¹

Kanaatimizce Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/son, 118/6 maddelerinde yer alan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen ve yürütmeye ilişkin olduğu kabul edilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmasının hâlin icabına daha uygun olduğundan Anayasa koyucu tarafından bu alanlara özellikle dikkat çekilmek istenildiği düşünülmektedir. Bu alanların yürütmeye sağlanan mahfuz konular olarak kabul edilmesi Anayasa'nın ruhuna uygundur. Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sistemi sert kuvvetler ayrılığını esas aldığından yürütmenin birtakım alanlarda mahfuz düzenleme yapabilmesi de kabul edilebilir görülmelidir. Ancak mahfuz alan oluşturulmuş olsa bile bu durum yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği gibi yasama yetkisinin genelliği ilkesine de aykırı bir durum teşkil etmeyecektir. TBMM, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği her alanda düzenleme yapabileceğinden bu alanda da düzenleme yapmak isterse kanun çıkarabilecektir. Eğer çıkarılacak kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen hususlara ilişkin ise bu husus Anayasa'ya aykırı bir durum teşkil edecektir. Ancak çıkarılan kanun Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği alanların haricinde başka hususlara ilişkin ise o kanunun uygulanması mümkün olabilecektir. Kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin farklı hüküm içermesi hâlinde kanunun uygulanacağına dair Anayasa hükmüne istisna getirilmemiş olduğundan bu kanun Anayasa'ya aykırı olsa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilene kadar uygulama alanı bulabilecektir.

3. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Savaş, deprem, ayaklanma gibi olağanüstü hâllerde üstün yararın korunması kapsamında temel hak ve hürriyetler normal dönemden daha fazlaca sınırlandırılmakta ve bu hak ve hürriyetlere müdahale edildiği bilinmektedir.¹²² Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanına kısa vadede denetime tabi olmayan, hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı tedbirler alabilme yetkisi veren, kanun hükmünde sayılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında güçlü yetki verilmiştir.¹²³ Cumhurbaşkanının çıkardığı olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin siyasi veya yargısal denetime tabi tutulmadan Resmî

¹²⁰ İbid (n 7) 987.

¹²¹ AYM (n 113).

¹²² Gözler (n 10) 368.

¹²³ Abdurrahman Tekin, 'Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Ön Denetimi' 2022 39 (2) *Anayasa Yargısı Dergisi* 89.



Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmesi yürütmenin kuvvetler arasında önde olmasına olanak sağlamaktadır.¹²⁴

Anayasa’nın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında; olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenleme altına alınmıştır:

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Anayasa’nın 148. maddesi gereği, olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmamaktadır.

Olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Her iki kararname de Cumhurbaşkanınca çıkarılır ve Cumhurbaşkanı bu yetkiyi doğrudan Anayasa’dan almaktadır. Olağanüstü hâl durumunun ilan edildiği hâllerde bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir. Ancak, normal zamanda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bu şekilde bir sınırlaması bulunmamaktadır. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete’ de yayımlanmakta ve aynı gün Meclis onayına sunulmak zorundadır. Ancak normal zamanda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bu zorunluluk bulunmamaktadır. Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri savaş ve mücbir nedenlerle TBMM’nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere üç ay içinde TBMM’de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa’da ifadesini bulduğu üzere kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır.¹²⁵

Olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılabilecektir. Yani temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir. Ancak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili bazı sınırlamalar

¹²⁴ İbid 90.

¹²⁵ Gözler (n 10) 951-52.

bulunmaktadır. Bunlardan ilki olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmektedir.¹²⁶ Bu durum olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sebebe bağlı bir işlem olmasının doğal neticesidir.¹²⁷

Olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağanüstü hâlin kalkmasıyla beraber yürürlükten kalkmış olduklarının kabulünün gerektiği ayrıca olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri her ne kadar kanun hükmünde olsa da olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapılamayacağı hususu doktrinde ifade edilmektedir. Çünkü değişiklik yapılması istenilen kanunlar olağanüstü hâl bölgesinin dışında ve olağanüstü hâl süresi sona erse de uygulanacak kanunlardır. Bu değişikliğin yapılması hâlinde olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yer ve zaman bakımından yetki unsuru itibarıyla Anayasa'ya aykırı olacaktır. Ancak yürürlükte olan bir kanunun belirli hükümlerinin olağanüstü hâl süresince uygulanmayacağı veya belirli şekilde uygulanacağına dair düzenleme yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu şekilde yapılan düzenleme olağanüstü hâlin yürürlükten kalkması ile kendiliğinden ortadan kalkacaktır.¹²⁸ Diğer taraftan, başka bir görüşe göre; olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan dönemdeki kısıtlamalara tabi olmadığı için bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlarda değişiklik yapılabileceği gibi kanunlar yürürlükten kaldırılabilecektir. Ayrıca, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların da bu olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceği ifade edilmiştir.¹²⁹ Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM tarafından onaylanması uygulamada kanun biçiminde yapıldığından Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulabilmektedir.¹³⁰ Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 3 ay gibi bir süre içerisinde TBMM onayına sunulması ve bu aşamadan sonra da Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi kılınması temel hak ve hürriyetlerin korunması ve hukuk devleti açısından olumlu bir gelişme olduğu ifade edilmektedir.¹³¹

Olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili diğer bir sınırlama, olağanüstü hâlin ilan edildiği yer ile sınırlı olmak kaydıyla çıkarılabilmektedir. Ülke genelinde bir olağanüstü hâl ilan edilmişse olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tüm ülke genelinde çıkarılabilecekken, ülkenin bir bölgesinde olağanüstü hâl ilan edilmişse bu hâlde olağanüstü hâl Cumhur-

¹²⁶ İbid 960.

¹²⁷ Küçük (n 44) 259.

¹²⁸ Gözler (n 10) 961.

¹²⁹ Atar (n 17) 254.

¹³⁰ 7452 sayılı Kanun, RG 10.04.2023/32159.

¹³¹ Söyler (n 47) 170; Küçük (n 44) 258.



başkanlığı kararnamesi sadece o bölgeye istinaden çıkarılabilecek, tüm ülkeyi kapsayacak şekilde çıkarılamayacaktır.¹³² Son olarak da, olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü hâl süresince uygulanmak üzere çıkarılmaktadır. Olağanüstü hâl süresini aşacak şekilde bir olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırsa bu konuda nasıl hareket edileceği hususu Anayasa’da belirtilmemiştir.¹³³

III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Anayasa’nın 148. maddesinin 1. fıkrasına göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetleyecektir. ‘*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.*’ Anayasa’nın 150. maddesinde¹³⁴ iptal davası düzenlenmiş, buna göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’ya şekil ya da esas bakımından aykırılığına ilişkin iptal davası açma hakkı Cumhurbaşkanına, en fazla milletvekiline sahip iki parti grubuna ve 120 milletvekiline tanınmıştır. Anayasa’nın 151. maddesinde¹³⁵ düzenlenen iptal davasının açılma süresi ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altmış gündür.

Anayasa’nın 152. maddesinin 1. fıkrasında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin somut norm denetimine konu itiraz davası düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, ‘*Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.*’ Ancak, Anayasa 148. maddesinin 1. fıkrasına¹³⁶ göre, olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülemeyecektir.

¹³² İbid (n 44) 260.

¹³³ İbid.

¹³⁴ ‘Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.’

¹³⁵ ‘Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya içtüzüğü’nün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.’

¹³⁶ ‘...Ancak, olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.’

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber getirilen Cumhurbaşkanlığı kararlarının bir kısmı Anayasa Mahkemesince denetlenmiştir. Anayasa Mahkemesi öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından yetki kurallarının Anayasa'ya uygunluğunu denetlemekte, sonrasında ise denetime konu işlemin içeriğinin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektedir.¹³⁷ Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen gerekçeye göre,

CBK'ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.¹³⁸

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla vermiş olduğu ilk kararlarında Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin sınırsız olmadığı, kanunlardan farklı olarak Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek konuların sınırlandırılarak, konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamaların Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlendiği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ilk dört cümlesinde ifadesi geçen konu bakımından yetki yönünden incelemenin şu şekilde yapılacağı ifade edilmiştir:

Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

Fıkranın ikinci cümlesinde "Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin" CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin

¹³⁷ Özbudun (n 4) 323.

¹³⁸ AYM, E 2018/119, K 2020/25.

yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir. Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

Fıkranın dördüncü cümlesinde ise kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı'nın, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK'yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.¹³⁹

Anılan bu ilk dört cümle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasal sınırlarına ilişkin olup, maddenin 17. fıkrasının son iki cümlesi ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların çatışması neticesinde uygulanacak kuralları belirlemektedir.¹⁴⁰ Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ilgili maddesinin konu bakımından yetki yönünden incelemesini tamamlamasının ardından, Anayasa'ya aykırılık görmezse kuralın içerik yönünden incelenmesine geçmektedir.¹⁴¹

SONUÇ

2017 yılında kabul edilen Anayasa değişikliği ile Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi terk edilerek Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Bu sistem değişikliği ile birlikte yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmış ve böylece yürütmenin düzenleme alanı yeniden şekillenmiştir. Yürütme organına tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, yürütmenin düzenleme kapasitesini ve fonksiyonunu güçlendirmede önemli bir unsur hâline gelmiştir. Bu yetki ile Cumhurbaşkanı yürütme alanına ilişkin hızlı, etkin hareket edebilme kabiliyetine kavuşarak sorunlara ilişkin ilk elden çözüm üretebilme imkânına sahip olmuştur. Yürütme yetkisinin anayasal sınırlar içinde daha fonksiyonel kullanılması hâlinde vatandaşın devlete olan güvenini artıran yönü de öne çıkacaktır. Söz konusu yetkinin Anayasa'da öngörülen sınırlar çerçevesinde kullanılması hâlinde, yasama yetkisinin genelliği prensibine uyum sağlanacak, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin özüne dokunmadan birlikte yorumlanması söz konusu olacaktır. İptal davası ya da itiraz davası yoluyla farklı konularda Anayasa Mahkemesi önüne gelecek olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırları daha net bir şekilde ortaya konulabilecek, yorum farklılığından kaynaklanan tereddütlü hususların netliğe kavuşması olabildiğince mümkün hâle gelecektir. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme-

¹³⁹ AYM, E 2018/125, K 2020/4.

¹⁴⁰ Eren (n 7) 996.

¹⁴¹ İbid 999.

nin etkinliğini artıran bir imkân olmakla birlikte, yasama organı ile kurulacak denge ve uyum ilişkisi de bu düzenleme yetkisinin etkinliği bakımından önemli bir gösterge olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanı tarafından yürütme yetkisine dayanarak çıkarılan asli düzenleme yetkisini içeren düzenleyici işlemlerdir. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği, Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı, TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hâle geleceği Anayasa’da belirtilmiştir. Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların Anayasa’da kanunla düzenlenmesi istenen konular olarak kabulü hâlinde sorun çözümlenecektir. Ayrıca bir kanun bir konuyu tam anlamıyla düzenleyip yürütmeye bir düzenlenecek alan bırakmamışsa o konunun kanunda açıkça düzenlendiğinden bahsedileceği, ancak genel çerçeve çizdikten sonra detayları ikincil düzenleyici işlemlere bıraktığında bu hususta çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersizliği söz konusu olmayacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından yetki yönünden denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilecektir.

Anayasa’nın 104/9, 106/11, 108/son, 118/6 maddelerinde düzenlenen konularda Anayasa koyucunun mahfuz düzenleme alanı oluşturduğu ve bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini istediği anlaşılmaktadır. Ancak bu konularda çıkarılacak kanun da iptal edilene kadar uygulama alanı bulacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara eş değer mi ya da kanunlardan daha alt bir norm mu olduğu yönünde farklı görüşler bulunmaktadır. Anayasal sınırlar dâhilinde yürütme alanıyla ilgili her konuda çıkarılabilmesi, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olması, belirli mahfuz alanlarda çıkarılacağına Anayasa’da düzenlenmesi, uygulanması için yönetmelik çıkarılabilmesinin yanında; kanunla çatışması hâlinde kanuna üstünlük tanınacak olması, Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunlarda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacak olması, aynı konuda TBMM’nin kanun çıkarması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecek olması da birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında sert hiyerarşik bir üstünlüğün bulunduğundan söz edilemeyeceğinden kendine özgü bir anayasal nitelik taşımaktadır. Bu yönden, kanunlarla arasında hiyerarşiden ziyade, anayasal olarak belirlenmiş görev ve yetki ayrılığının bulunduğu söylenebilir. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmeye belirli ölçülere tabi olmak kaydıyla ilk elden düzenleme yetkisi vermekle birlikte, yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği ilkelerini ortadan kaldırmadığı, aksine yürütme fonksiyonunun anayasal sınırlar çerçevesinde etkin şekilde yerine getirilmesine hizmet eden bir düzenleme aracı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

Açıl M, '2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri' (2018) 76 (2) *İstanbul Hukuk Mecmuası* 725-756

Alkan H, 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama alanını daraltıyor mu?' *Açık Görüş* <<https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>> 03 Şubat 2026.

Akarçay B. A, 'Yasama Fonksiyonuna Hâkim olan İlkeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Etkisi' (2025) 17(2) *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* 233-259

Ardıçoğlu M. A, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' (2017) 3 *Ankara Barosu Dergisi* 20-51

Aslan, V, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine' (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 139-161

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

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

Avcı M, 'Türkiye'de Olağan Dönem Kanun Hükümünde Kararnâme'leri İle İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler' (2012) 16 (1) *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 33-61

Barın T, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (1. Baskı, Onikilevha Yayınları 2020).

Bozdağ B, 'Komisyon Konuşması' (2016) 1 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 28.12.2016 tarihli TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi 23

Can O, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı' (2020) 37 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 133-192

Candan T, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Hukuki Niteliği' *Turgut Candan Düşüncelerim* <<https://turgutcandan.com/2020/12/01/cumhurbaskanligi-kararnameleri-ve-hukuki-niteliği/>> 11 Şubat 2026.

Coşkun V, '16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi' (2017) 22 (36) *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3-30

Demirel T, 'Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine' (2017) 85 *Liberal Düşünce Dergisi* 137-155

Doğan B, 'Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi' (2020) 28 (3) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 965-1003

Duman B, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukuktaki Yeri’ (2019) 5(2) *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 537-592

Eren A, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (Seçkin Yayıncılık 2024)

Eren A, ‘Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 1-72

Esen S, ‘2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi’ (2016) 4 *Ankara Barosu Dergisi* 45-73

Fendoğlu H. T, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı mıdır?’ (2019) 3 *Ankara Barosu Dergisi* 277-310

Görücü V, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Statüsü Üzerine’ (2024) 6 (2) *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 1698-1737

Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım 2019)

Gözler K, ‘Yorum İlkeleri’ (2012) *Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı* 1-81

Güller A, ‘2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi’ (2021) 23 (3) *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 944-966

İba Ş ve Söyler Y, ‘Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 195-223

Kahraman M ve Balkan A, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi’ (2018) 4 (19) *International Journal of Academic Value Studies* 239-242

Kent B, ‘Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler’ (2011) LXIX (1 -2) *İÜHFMD* 485-504

Keskinsoy Ö, Kaya S. B ve Meri T, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2020) 75 (4) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 1383-1416

Köker L, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnâmesi Üzerine Bâzı Tesbitler ve Eleştiriler’ <<https://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html>> 28 Ocak 2026.

Küçük A, *Türkiye’de Başkanlık Sistemi* (Adres Yayınları, 2020)

Küçük A ve Doğan B, ‘Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı’, (2019) 9 (1) *SDÜHFD*. 1-60

Narter R ve Kaya S. B, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (1. Baskı, Yetkin Yayınları 2020)



NTV Haber, ‘Cumhurbaşkanı Erdoğan yemin etti (Yeni sistem resmen başladı)’ <<https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-yemin-etti-yeni-sistem-resmen-asladi,ccRs0U8gS0WDGchE983bjA>> erişim 5 Ocak 2026.

Sağlam F, ‘Kanun Hükmünde Kararnâme Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamasının Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar’ (1984) 1 *Anayasa Yargısı Dergisi* 261-271

Sezer A, ‘Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 353-412

Söyler Y, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Seçkin Yayıncılık 2018)

Tanör B ve Yüzbaşıoğlu N, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (17. Baskı, Beta Yayıncılık 2018)

Taşdöğen S, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2016) 65 (3) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 937-966

Tekin A, ‘Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Ön Denetimi’ 2022 39 (2) *Anayasa Yargısı Dergisi* 83-124

Tunç H, *Türk Anayasa Hukuku* (Gazi Kitabevi 2018)

Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku* (25. Basım, Yetkin Yayınları 2025)

Özdemir H. E, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi’ (2019) 6 (1) *Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 265-282

Özgen S, ‘İdarenin Düzenleme Yetkisi ve Sınırı, Anayasa Mahkemesi Tarafından Belirlenen Ölçütler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2022) 154 *Danıştay Dergisi* 197-251

Özyar M, ‘Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2020) 7 (13) *Ombudsman Akademik Dergisi* 157-191

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

Yasin M, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri’ (2019) 36(1), *Anayasa Yargısı Dergisi* 315-333.

Yelken H, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi* (Seçkin Yayıncılık 2022)

Yeniay L ve Yeniay G, ‘Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’, (2019) 36 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 105–138

Yıldırım T, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’ (2017) 23 (2) *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 13-28

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

Yüksek Seçim Kurulu (YSK) Karar No:663 (27 Nisan 2017) <<https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5064/2017-663.pdf>> erişim 05.01.2026