

Makale Türü: Araştırma Makalesi

YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI İŞLEMLERİ¹

Yasin AYDOĞDU²

Öz

Yeni hükümet sisteminin en çok tartışılan konularından birisi; yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan cumhurbaşkanlığı işlemleridir. Cumhurbaşkanlığı işlemlerini temelde ikiye ayırabiliriz: Bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri ise üçe ayrılmaktadır: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Anayasa m. 104), Cumhurbaşkanı yönetmelikleri (Anayasa m. 124) ve Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri (genelge, yönerge, tebliğ, ilke karar vs.). Çalışmada öncelikle bu işlemler hakkında açıklamalar yapılacak olup; ardından aralarındaki farklar ve Türk Hukukundaki diğer düzenleyici işlemlerle beraber Normlar Hiyerarşisindeki konumları belirlenmeye çalışılacaktır. Çalışmada ayrıca yeni hükümet sisteminin demokratikliği bağlamında Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemlerin yargısal denetimi konusu üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Cumhurbaşkanlığı işlemleri.

PRESIDENCY ACTS AT THE NEW GOVERNMENT SYSTEM

Abstract

One of the most debated issues of the new government system is presidency acts by the President, the head of the executive. We can divide into Presidency acts basically two categories: Individual acts and regulatory acts. As to the President's regulatory acts are divided into three categories: Presidential Decrees (Constitution, art. 104), President's regulations (Constitution, art. 124), other regulatory acts of the President (circular, instruction, annunciation and resolution etc.). In the study, explanations about these acts will firstly be made. Then the differences between them and the positions of them and other regulatory acts will be tried to be determined. In the study, judicial review of actions made by the President in the context of democratization of the new government system will be emphasised.

Keywords: President, Presidency Government System, Presidency Acts.

1. Giriş

21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda geçerli oyların %51.41'inin "Evet" yönünde çıkması sonucu kabul edilmiştir. Yapılan bu Anayasa değişikliği esasen bir hükümet sistemi reformudur.

1982 Anayasası'nın değiştirilen maddelerinden bazıları hemen yürürlüğe girmiş olup, bazılarının yürürlük tarihi ise birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih olarak öngörülmüştü. Nitekim 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı ve 27. Dönem TBMM Genel Seçimi akabinde 13.

¹ Bu makale, 23-25 Kasım 2018 tarihlerinde Kartepe/Kocaeli'de yapılan IMASCON 2018-Uluslararası Marmara Fen ve Sosyal Bilimler Kongresi'nde tarafıma 24 Kasım 2018 günü sunulan "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Tarafından Çıkarılan Karar, Kararname ve Diğer Düzenleyici İşlemler ile Bunların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri" başlıklı bildirinin tam metninden faydalanılarak hazırlanmıştır.

² Dr. Araştırma Görevlisi, Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku ABD, aydogdu@kku.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-3248-5199.

Bu Yayına Atıfta Bulunmak İçin: Aydoğdu, Y. (2019), Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(1), 85-92.

Cumhurbaşkanı olarak Recep Tayyip Erdoğan'ın resmi olarak göreve başladığı 9 Temmuz 2018'de Türkiye hukuken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanına hem devletin başı olma görevi yüklenmiş, hem de yürütme yetkisini tek başına kullanma imkânı tanınmıştır. Cumhurbaşkanı görevlerini yerine getirirken, sahip olduğu yetkilerinin bir kısmını bireysel idari işlemlerle kullanırken; bir kısmını ise düzenleyici işlemler yaparak yerine getirecektir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler doktrinde üçe ayrılarak kategorileştirilmektedir. Bunlardan ilki (ve en etkili) Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Bunlar kendi içinde olağan dönemde çıkarılan ve olağanüstü dönemde çıkarılan kararnameler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden sonra, yeni hükümet sisteminin getirdiği yeniliklerden biri de Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınmış olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına anayasal olarak tanınmıştır. Bunlar dışında uygulamada Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan farklı isimler altında birçok düzenleyici işlem görülmektedir. Doktrinde bunlar için "isimsiz düzenleyici işlemler" diyenler olduğu gibi "diğer düzenleyici işlemler" diyenler de görülmektedir (Akyılmaz ve diğ., 2018: 38). Biz doktrindeki üçlü kategorik ayrımı benimsemekle beraber, "diğer düzenleyici işlemler" kullanımını tercih edeceğiz.

Bu çalışmada başta Anayasadaki düzenlemeler ışığında olmak üzere, doktrindeki açıklamalardan da faydalanarak yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemlerin hukuki nitelendirmesini yapmaya çalışacağız. Böyle bir çalışma konusu seçmemizin temel sebebi, yürürlükteki hükümet sisteminin henüz yeni denilecek seviyede olması ve bu konuda farklı görüşlerin mevcut olmasıdır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ve yasama yetkisinin asliliği ilkesinin ihlal edileceği yönünde görüş ve düşünceler görülmektedir. Biz bu görüş ve düşüncelere hiçbir şekilde katılmamakla beraber; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dâhil Cumhurbaşkanı tarafından yapılan tüm hukuki işlemlerin etkisi ve Türk Hukuk sistemindeki yeri ile yargısal denetiminin açıkça ortaya konmasının sağlıklı olacağı kanaatindeyiz.

2. Anayasa Değişikliği Sonrası Yeni Hükümet Sistemi

Günümüz anayasal demokrasilerinde devlet içinde kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından (kuvvetler ayrılığına dayanan) başlıca üç tür hükümet sistemi uygulanmaktadır. Bunlar: Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan (ya da kuvvetlerin işbirliğine dayalı) parlamenter sistem, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi ve bu iki sistemin bazı özelliklerini bünyesinde barındıran yarı-başkanlık ya da yarı-parlamenter sistemdir. Türkiye'de, Anayasa değişikliği sonrası yürürlüğe giren ve "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan yeni sistem klasik hükümet sistemleri içinde daha çok başkanlık sistemine benzemektedir³.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme organları hem işlevsel hem de organik bakımdan birbirlerinden ayrılmışlardır. İşlevsel ayrılık, yasama ile yürütme organlarının yerine getirdikleri işlevlerin farklı olmasıdır. Yani yasama organı kanun yapma, yürütme organı ise hükümet etme fonksiyonlarını icra etmektedir. Bu sistemde her bir kuvvet sadece kendi işlevini yerine getirmekte, bu işlevlerin birbirine veya bir organın diğerine karışması söz konusu olmamaktadır. Organik bakımdan ayrılık ise yasama işlevi ile yürütme işlevinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmasıdır.

Organik bakımdan ayrılık, yasama ve yürütme organlarının hem göreve gelişleri hem de görevi sürdürme açısından birbirinden bağımsız olmasını gerektirmektedir. Cumhurbaşkanlığı

³ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ABD'nde uygulanan başkanlık sistemine benzeyen ve bu sistemden farklılık arz eden yönleri için bkz. Adnan Küçük, "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler", *Liberal Düşünce Dergisi*, 2017, 22(85): 164-166.

hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının organik bakımdan birbirinden ayrı olduğuna şüphe yoktur. Ancak bu “ayrılık”, klasik başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının ayrılığından biraz farklıdır. Zira Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları karşılıklı olarak birbirlerini fesih yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkiyi kullanan taraf kendini de feshetmiş olacaktır. Bundan dolayı bu yetkiye “karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi” denilmesi daha doğru olacaktır (Bilir, 2017: 528).

Bu çalışmanın esas konusu Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı işlemleri olduğu için çalışmada, yeni hükümet sisteminde yasama organının yapısı ve işleyişi üzerinde durulmaksızın; sadece yürütme organının yapısı, işleyişi ve Cumhurbaşkanlığı işlemleri konuları ele alınacaktır.

3. Yeni Hükümet Sisteminde Yürütme Organının Yapısı ve İşleyişi

Türkiye’de yürütme organının çift başlı olması çoğu zaman yönetsel ve siyasal sıkıntılara sebebiyet vermiştir. Bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının tek kişiden oluşması öngörülmüştür. Anayasaya göre: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” (AY m. 8).

Yapısal olarak tek kişiden oluşan yürütme organı, yürütme görevini icra ederken bizatihi Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen yardımcı(ları), bakanlar ve üst düzey bürokratlar eliyle işlemektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmede tek yetkili olan cumhurbaşkanının, çalışma arkadaşlarını ve kadrosunu tamamen kendi iradesiyle belirlemesine imkân tanınmıştır⁴. Halkın oylarıyla seçilecek olan ve beş yıllığına devleti yönetmekle görevli olan cumhurbaşkanına tanınan bu yetki devlet yönetiminin başarısı ve yönetimde istikrarın sağlanması için gereklidir.

Ayrıca bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Türk Hukuk sisteminde yeni bir düzenleyici norm olarak yerini alan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür (AY m. 106/son). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili aşağıda ayrıca açıklamalarda bulunacağız.

4. Cumhurbaşkanlığı İşlemleri

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir (m. 104/1). Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (AY m. 104/2).

Yürütme yetkisinin tek sahibi olmasından dolayı, Cumhurbaşkanı’nın Anayasa tarafından kendisine tanımlanan birçok görev ve yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı bu görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken çeşitli işlemler yapabilir. Cumhurbaşkanı’nın yapacağı işlemlerin hukuki niteliği, kendisine anayasa ile verilen görevler ve yetkiler bakımından farklılık göstermektedir. Bu işlemlerin hukuki niteliğinin tanımlanması, yargısal denetimlerinin hangi makam tarafından ve ne şekilde yapılacağını belirleyecektir (Ardıçoğlu, 2016: 29).

Hukuki alanda sonuç doğurmaya yönelik bu irade açıklamalarını, işlemlerin içeriğine ve etki alanlarına göre bireysel ve düzenleyici işlemler olarak temelde ikiye ayırabiliriz.

4.1. Cumhurbaşkanı’nın Bireysel İşlemleri

Bireysel (birel) işlem, somut belirli bir şeye, duruma veya kişiye yönelik olan, konusu, muhatabı yani öznesi belirli olan işlemlerdir (Çağlayan, 2018a: 319). Örneğin, bir kamu görevlisinin başka bir ile atanması ya da daha alt bir kadroya atanması; bir vatandaşın arsası

⁴ Cumhurbaşkanı’nın bu tür işlemleri, devlet yönetimine ilişkin yüksek politik işler olarak da adlandırılan “hükümet tasarrufları” olarak adlandırılırlar (Gözübüyük ve Tan, 2014: 35. Bu tür işlemlerin yargının görev alanının dışında olduğu kabul edilmektedir (Çağlayan, 2018b: 147-148).

üzerinden yol yapımı için kamulaştırma kararı verilmesi gibi işlemler bireysel idari işlemlerdir. Zira işlemler somut olup, belirli bir kişi ya da şeye yönelmiştir. Uygulanmakla sona erer.

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini kullanırken bireysel idari işlemler yapabilir. Bunlardan bir kısmı doğrudan Anayasada düzenlenmektedir. Örneğin, üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme işlemleri Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına tanınmış bir yetkidir (m. 104/9). Cumhurbaşkanı bu yetkisini bireysel idari işlemler vasıtasıyla kullanır. Yine aynı şekilde Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmını (AY m. 146) ve Yükseköğretim Kurulu üyelerini (AY m. 131) atama yetkisi bizatihi Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkilerini bireysel idari işlemler ile kullanır. Örneğin 23.11.2018 tarih ve 30604 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/238 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Yükseköğretim Kurulu’na dört yeni üye atanmıştır. Bunlar gibi Cumhurbaşkanı tarafından yapılan hükümet işleri, yani üst siyasi yönetim etkinlikleri hükümet tasarrufu olarak adlandırılır ve yargı denetimi dışında bırakılır. Yargı yerleri, bu tür işlemleri siyasi niteliklerinden dolayı denetlemekten kaçınmaktadırlar (Gözübüyük ve Tan, 2014: 35).

Yargı denetimi dışında olmayan, yani Cumhurbaşkanının hükümet işlemleri dışında kalan bireysel idari işlemlerine karşı iptal ve tam yargı davası açılabilir. 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 24’üncü maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı kararlarına, ...karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmemeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar...*” ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay’da karara bağlanır.

4.2. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri

Bireysel işlemlerden farklı olarak düzenleyici işlemler, soyut, genel, herkese yönelik, muhatabının kim olduğu önceden belirli olmayan, uygulanmakla sona ermeyen kurallar bütünüdür (Çağlayan, 2018a: 309). Türk Hukukunda düzenleyici işlemler temelde Anayasa ve uluslararası sözleşmeler olmak üzere, kanun, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelik, genelge, yönerge, tebliğ ve diğer düzenleyici işlemler olarak sıralanabilir.

Bu başlık altında, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilen düzenleyici işlemleri, bunların Normlar Hiyerarşisi’ndeki yerlerini ve yargısal denetimlerini inceleyeceğiz.

4.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri⁵

Başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD), anayasada açık bir hüküm bulunmamasına rağmen, başkanın özerk düzenleme yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir. Başkan, “*executive orders*”⁶ adı verilen başkanlık kararnameleri vasıtasıyla daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alanı kararname yoluyla düzenleyebilmekte ve hatta mevcut bir kanunda değişiklik yapabilmektedir. Bunun dışında ABD’de Başkanın imza beyanı yetkisi vardır. G.W. Bush’un sıklıkla kullandığı bu yetki ile, Kongre tarafından çıkarılan bir kanunun istediği maddelerine kendi yorumunu ekleyerek o hükümleri kullanılamaz hale getirebilmektedir. H. Obama’nın kullanmayı tercih etmediği bu yetki esasen yasama karşısında Başkana karşı müthiş bir güç tanımaktadır⁷.

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi, klasik hükümet sistemleri arasında başkanlık sistemine benzeyen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütme

⁵ Anayasa değişikliği öncesinde Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında düzenleyici bir işlem türü daha vardı. Ancak bu işlem türü sadece Anayasanın 107’inci maddesinde düzenlenen “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri*”ni konu edinebilmekteydi. Bu konu hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. (Taşdöğen, 2016: 937-966).

⁶ Konu hakkında daha detaylı bilgi için ayrıca bkz. (Mayer, 1999).

⁷ İmza beyanı hakkında daha detaylı bilgi için ayrıca bkz. (Garvey, 2012).

fonksiyonunu yerine getirirken Cumhurbaşkanının işini kolaylaştırmak ve ona hız kazandırmak amaçlanmıştır (Madde Gerekçesi).

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; hukuki konumu, kapsamı, etkisi ve anayasal bakımdan olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

4.2.1.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Anayasaya 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.*” (m. 104/17).

Anayasadaki düzenlemeye göre Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi sadece yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlandırılmıştır. “*Yürütme yetkisine ilişkin konular*”daki yürütmeden anlaşılması gereken fonksiyonel anlamda yürütme olmalıdır. Fonksiyonel anlamda yürütme, yasama ve yargı fonksiyonları dışında kalan idari fonksiyona dâhil olan tüm konuları kapsamaktadır (Söyler, 2018: 84).

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin ana kural sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilmesidir. Bu ana kuralın yine Anayasada açıkça belirtilen birçok istisnası vardır. Bunlardan ilki, sadece Anayasada belirtilen sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusu olabilmesidir. Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler, Anayasanın 41-65’inci maddeleri arasında düzenlenen hak ve ödevlerdir. Diğer istisnalar ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki ilişkiye açıklık getirmektedir. Şöyle ki;

- 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.
- Anayasada açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen hususlar ise şunlardır (Atay: 55):
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi (m. 104/9).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106/11).
- Devlet Denetleme Kurulu’nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m. 108/3).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nin teşkilatı ve görevleri (m. 118/6).
- Kamu tüzel kişilerinin kurulması ve kaldırılması (m. 123/3).

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi, Anayasaya aykırılık iddiasıyla ve Anayasa Mahkemesi'nce yapılır. Bu bakımdan soyut norm denetimi (iptal davası) ve somut norm denetimi (itiraz yolu/def'i yolu) usulleri ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelen yargılmalarda Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunu denetler (AY m. 148/1).

4.2.1.2. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Anayasaya göre: Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur (m. 119/6). *“Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar”* (m. 119/7).

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi mümkün değildir. Zira Anayasaya göre: Olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (m. 148/1). Bir işlemin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz gerekliliklerinden biridir. Ancak adı üzerinde “olağanüstü” bir durumun varlığından dolayı, bir an önce olağan hukuk düzenini tekrar tesis etmek amacıyla Anayasa tarafından kullanımı uygun görülen olağanüstü hal işlemleri yine bizatihi Anayasa tarafından yargı denetiminden muaf tutulmuştur.

4.2.2. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri

Türk Hukukunda idari birimlerin en sık başvurduğu geleneksel düzenleyici işlem türü yönetmeliklerdir (Akyılmaz ve diğ., 2018: 34). Kamu tüzel kişiliğine haiz tüm idari birimlerin yönetmelik çıkarma yetkisi vardır. Anayasanın eski haline göre ise, bu yetki Cumhurbaşkanlığına tanınmamıştı. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile getirilen yeniliklerden biri de Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınmış olmasıdır.

Yönetmelikler, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları hukuk kurallarıdır (AY m. 124). Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikler bizatihi kendisi tarafından imzalanır. Diğer makamların çıkardığı yönetmeliklerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasına gerek yoktur (Gözler ve Kaplan, 2018: 233).

Düzenleyici idari işlemlerden biri olan yönetmeliklerin denetimi idari yargının görev alanına girmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerin tamamı ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülür (Danıştay Kanunu m. 24/1-c).

4.2.3. Cumhurbaşkanı Tarafından Çıkarılabilen Diğer Düzenleyici İşlemler

Anayasada öngörülen Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik olmak üzere üç tanedir. Ancak uygulamada, yürütme organının, bunların dışında, “tebliğ”, “genelge”, “esaslar”, “ilke kararları”, “yönerge”, “talimat”, “statü”, “karar”, “kararname”, ilan”, “duyuru” gibi farklı isimlerle düzenleyici işlemler yaparak genel, soyut, objektif ve bir kez kullanılmakla tükenmeyen hukuk kuralları koyduğu görülmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018: 233). Hangi isimle anıldığından ziyade bu işlemlerin içeriğine ve etkisine bakmak daha doğru olacaktır. Bu bakımdan Normlar Hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında yer alan bu işlemlerin sırasıyla yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun ve Anayasaya aykırı olmaması gerekir.

Bu düzenleyici işlemler idari yargı denetimine tabidir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki tüm düzenleyici işlemler ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülür (Danıştay Kanunu m. 24/1-b,c).

5. Sonuç

Bir ülkede, yürürlükte olan (pozitif) hukuk sistemi, yani uyulması zorunlu olan kuralların tamamı hukuk düzenini oluştururken, bunların hepsi aynı seviye ve güçte değildirler (Teziç, 2013: 93). Hukuk düzenini oluşturan kurallar arasındaki sıralamaya Normlar Hiyerarşisi denilmektedir. Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen tarafından ortaya atılan bu Teoriye göre; mevzuatta yer alan ve değişik isimlere sahip olan yazılı hukuk kuralları arasında uyum ve uygunluk derecelendirmesine göre alt derecede yer alan bir hukuk kuralının üst derecede olduğu kabul edilen kurallara uygun olması gerekir Her kural bulunduğu düzeyin kapsam ve sınırları içinde norm yaratma kapasitesine sahiptir (Ardıçoğlu, 2017: 48).

Türk Hukukunda Normlar Hiyerarşisinde en tepede Anayasa hükümlerinin olduğu söylenebilir⁸. Zira Anayasaya göre: “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” (m. 11/1). Değiştirilmesi katı şartlara bağlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, asli kurucu iktidarın da bu yöndeki niyetinden açıkça anlaşıldığı üzere Türk Hukukunda en üst ve asli hukuki normdur. Anayasa hükümlerinin Normlar Hiyerarşisinde en tepede olduğunu ifade etmekle beraber esas önemli meselenin Anayasadan sonra hangi hukuki normun geldiğinin tespit edilmesi gereklidir.

Doktrinde Anayasanın açık yollamasından dolayı (m. 90/son) temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde ve kanunlarla eşit konumda olduğunu savunanlar olduğu gibi; kanunlarla Anayasa arasında, hatta Anayasadan da üstün konumda olduğunu savunanlar görülmektedir. Bizim çalışmamızın esas konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki konumunu belirlemek olduğu için bu tartışmalara burada hiç girmemeyi tercih ediyoruz.

Yukarıda ayrıca açıkladığımız üzere; bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü ile bir kanun hükmü arasında çatışma çıkması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü isterse sonraki tarihli hüküm olsun, bu çatışmadan daima kanun hükmü galip çıkar (Gözler, 2018: 376-377). Yani Normlar Hiyerarşisi'nde olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlardan alt seviyede olduğu aşikârdır. Burada üzerinde ayrıca durulması gereken husus; olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki ilişkinin ve sıralamanın belirlenmesidir. Anayasadaki açık düzenlemeye göre olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir (m. 119/6). Bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak TBMM'nin onayına sunulur (AY m. 119/6). TBMM, kendisine onay için sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini aynen veya değiştirerek onaylayabileceği gibi, reddedebilir de. Reddederse ret kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkmış olur (Gözler, 2018: 381). Şimdiye kadarki açıklamalarımız olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameler ile kanunlar arasındaki seviye ilişkisinin tespiti bakımından yeterli olmayabilir. Ancak Anayasada açıkça düzenlenen denetim yasağı (m. 148/1) olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Normlar Hiyerarşisinde kanunların üstünde kılacağı görüşündeyiz.

⁸ Doktrinde temel hak ve hürriyetlere ilişkin hususlarda uluslararası antlaşmaların Anayasadan daha üstün konumda olduğunu savunanlar vardır. Bu görüşü savunanların dayanağı Anayasanın 90'ıncı maddesinde yer alan “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı*” kuralıdır. Bu kural ve Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş yıllarda verdiği bazı kararları referans göstererek; egemenlik kavramının boyut değiştirdiği ve uluslararası bir boyut kazandığı, bunun neticesinde de temel hak ve hürriyetlere ilişkin konularda Normlar Hiyerarşisi'nin en tepesinde bu konuya ilişkin uluslararası antlaşmaların bulunduğu savunulmaktadır. Konuyla ilgili daha fazla bilgi ve açıklamalarımız için ayrıca bkz. Yasin Aydoğdu, *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, 2018, s. 142-143.

Yönetmeliklerin konumu ise bizatihi Anayasa tarafından belirlenmiştir. Anayasaya göre yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan hukuk kurallarıdır (m. 124). Yani yönetmeliklerin Normlar Hiyerarşisindeki konumu kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altındadır.

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan farklı isimler altındaki düzenleyici işlemler ise çalışmamıza konu olan hukuk kuralları arasında etki ve kapsam bakımından son sırada yer almaktadır.

Kaynakça

- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2018), Türk İdare Hukuku, 9. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ardıçoğlu, M.A. (2017), Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara Barosu Dergisi, (3), ss. 19-51.
- Atay, E.E. (2018), İdare Hukuku, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aydoğdu, Y. (2018), *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Bilir, F. (2017), Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükûmet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yeni Türkiye Dergisi, 95, ss. 525-531.
- Çağlayan, R. (2018a), İdare Hukuku Dersleri, 6. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çağlayan, R. (2018b), İdari Yargılama Hukuku, 10. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Garvey, T. (2012), Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications, Congressional Research Service Report for Congress, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33667> (21.11.2018).
- Gözler, K. (2018), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018), İdare Hukukuna Giriş, 24. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (2014), İdare Hukuku Cilt II, 7. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler, Liberal Düşünce Dergisi, 22(85), ss. 157-189.
- Mayer, K.R. (1999), Executive Orders and Presidential Power, The Journal of Politics, 61(2), ss. 445-466.
- Söyler, Y. (2018), Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Taşdöğen, S. (2016), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65(3), 937-966.
- Teziç, E. (2013), Anayasa Hukuku, 16. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık.