



**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ**

**2023
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Züleyha ÇOR AKBALIK

**Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARENİN
DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ**

Züleyha ÇOR AKBALIK

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU

T.C.

Karabük Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalında

Yüksek Lisans Tezi

Olarak Hazırlanmıştır

KARABÜK

Ağustos 2023

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----|
| İÇİNDEKİLER..... | 1 |
| TEZ ONAY SAYFASI..... | 6 |
| DOĞRULUK BEYANI..... | 7 |
| ÖZ..... | 8 |
| ABSTRACT..... | 10 |
| ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ..... | 12 |
| ARCHIVE RECORD INFORMATION..... | 13 |
| KISALTMALAR..... | 14 |
| ARAŞTIRMANIN KONUSU..... | 15 |
| ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ..... | 15 |
| ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ..... | 15 |
| ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM..... | 16 |
| KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER..... | 16 |
| 1. BİRİNCİ BÖLÜM..... | 17 |
| İDARE VE DÜZENLEYİCİ İŞLEM KAVRAMI, YASAMA YETKİSİ VE İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ, İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ..... | 17 |
| 1.1. İdare ve Düzenleyici İşlem Kavramı..... | 17 |
| 1.2.Yasama Yetkisi ve İdarenin Düzenleme Yetkisi..... | 19 |
| 1.2.1. Yasama Yetkisi..... | 19 |
| 1.2.1.1. Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesi..... | 19 |
| 1.2.1.2. Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi..... | 20 |
| 1.2.1.3. Yasama Yetkisinin Asliliği İlkesi..... | 21 |
| 1.2.2. İdarenin Düzenleme Yetkisi..... | 22 |
| 1.2.2.1. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kaynağı..... | 23 |

| | |
|---|----|
| 1.2.2.2. İdarenin Kanuniliği İlkesi..... | 24 |
| 1.2.2.2.a. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi..... | 25 |
| 1.2.2.2.b. Kanuna Dayanma İlkesi..... | 25 |
| 1.3. İdarenin Düzenleyici İşlemlerinin Tarihsel Gelişimi..... | 26 |
| 1.3.1. Cumhuriyet Öncesi..... | 26 |
| 1.3.2. Cumhuriyet Sonrası..... | 28 |
| 1.3.2.1. 1924 Anayasası..... | 28 |
| 1.3.2.2. 1961 Anayasası..... | 29 |
| 1.3.2.3. 1982 Anayasası..... | 30 |
| 1.4. Düzenleyici İşlemlerin Türleri..... | 32 |
| 1.4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri..... | 32 |
| 1.4.2. Yönetmelikler..... | 33 |
| 1.4.3. Adsız Düzenleyici İşlemler..... | 33 |
| 1.4.4. Eski Dönemden Kalan Düzenleyici İşlemler..... | 33 |
| 1.4.4.1. Kanun Hükmünde Kararnameler..... | 34 |
| 1.4.4.1.a. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri..... | 34 |
| 1.4.4.1.a.a. Genel Olarak..... | 34 |
| 1.4.4.1.a.b. Unsurları..... | 35 |
| 1.4.4.1.a.b.a. Yetki Unsuru..... | 35 |
| 1.4.4.1.a.b.b. Şekil (Usul) Unsuru..... | 36 |
| 1.4.4.1.a.b.c. Sebep Unsuru..... | 36 |
| 1.4.4.1.a.b.d. Konu Unsuru..... | 37 |
| 1.4.4.1.a.b.e. Amaç Unsuru..... | 37 |
| 1.4.4.1.a.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 37 |
| 1.4.4.1.a.d. Yargısal Denetimi..... | 38 |
| 1.4.4.1.b. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri..... | 39 |
| 1.4.4.1.b.a. Genel Olarak..... | 39 |
| 1.4.4.1.b.b. Unsurları..... | 40 |
| 1.4.4.1.b.b.a. Yetki Unsuru..... | 40 |
| 1.4.4.1.b.b.b. Şekil (Usul) Unsuru..... | 41 |
| 1.4.4.1.b.b.c. Sebep Unsuru..... | 42 |
| 1.4.4.1.b.b.d. Konu Unsuru..... | 42 |
| 1.4.4.1.b.b.e. Amaç Unsuru..... | 44 |

| | |
|---|----|
| 1.4.4.1.b.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 44 |
| 1.4.4.1.b.d. Yargısal Denetimi..... | 44 |
| 1.4.4.2. Tüzükler..... | 45 |
| 1.4.4.2.a. Genel Olarak..... | 45 |
| 1.4.4.2.b. Unsurları..... | 45 |
| 1.4.4.2.b.a. Yetki Unsuru..... | 46 |
| 1.4.4.2.b.b. Şekil (Usul) Unsuru..... | 46 |
| 1.4.4.2.b.c. Sebep Unsuru..... | 47 |
| 1.4.4.2.b.d. Konu Unsuru..... | 47 |
| 1.4.4.2.b.e. Amaç Unsuru..... | 48 |
| 1.4.4.2.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 48 |
| 1.4.4.2.d. Yargısal Denetimi..... | 48 |
| 2. İKİNCİ BÖLÜM..... | 50 |
| CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ..... | 50 |
| 2.2. Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri..... | 50 |
| 2.2.1. Genel Olarak..... | 50 |
| 2.2.2. Unsurları..... | 50 |
| 2.2.2.1. Yetki Unsuru..... | 50 |
| 2.2.2.2. Şekil (Usul) Unsuru..... | 51 |
| 2.2.2.3. Sebep Unsuru..... | 52 |
| 2.2.2.4. Konu Unsuru..... | 52 |
| 2.2.2.4.a. Yasak Alan..... | 52 |
| 2.2.2.4.b. Mahfuz Alan..... | 58 |
| 2.2.2.4.c. Ortak Alan..... | 60 |
| 2.2.2.5. Amaç Unsuru..... | 61 |
| 2.2.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 61 |
| 2.2.4. Yargısal Denetimi..... | 64 |
| 2.2.4.1. Anayasaya Uygunluk Denetimi..... | 64 |
| 2.2.4.2. Kanunlara Uygunluk Denetimi..... | 67 |
| 2.2.5. Eski Dönemden Kalan Kanun Hükümünde Kararnameler ile Karşılaştırması..... | 68 |
| 2.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri..... | 69 |
| 2.2.1. Genel Olarak..... | 69 |

| | |
|---|----|
| 2.2.2. Unsurları..... | 70 |
| 2.2.2.1. Yetki Unsuru..... | 70 |
| 2.2.2.2. Şekil (Usul) Unsuru..... | 71 |
| 2.2.2.3. Sebep Unsuru..... | 72 |
| 2.2.2.4. Konu Unsuru..... | 72 |
| 2.2.2.5. Amaç Unsuru..... | 74 |
| 2.2.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 74 |
| 2.2.4. Yargısal Denetimi..... | 75 |
| 2.2.5. Eski Dönemden Kalan Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Karşılaştırması..... | 76 |
| 3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM..... | 77 |
| YÖNETMELİKLER VE ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER..... | 77 |
| 3.1. Yönetmelikler..... | 77 |
| 3.1.1. Genel Olarak..... | 77 |
| 3.1.2. Unsurları..... | 78 |
| 3.1.2.1. Yetki Unsuru..... | 78 |
| 3.1.2.2. Şekil (Usul) Unsuru..... | 79 |
| 3.1.2.3. Sebep Unsuru..... | 80 |
| 3.1.2.4. Konu Unsuru..... | 80 |
| 3.1.2.5. Amaç Unsuru..... | 81 |
| 3.1.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 81 |
| 3.1.4. Yargısal Denetimi..... | 82 |
| 3.2. Adsız Düzenleyici İşlemler..... | 83 |
| 3.2.1. Genel Olarak..... | 83 |
| 3.2.2. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Türleri..... | 85 |
| 3.2.2.1. Genelge..... | 85 |
| 3.2.2.2. Yönerge..... | 85 |
| 3.2.2.3. Genel Emir..... | 86 |
| 3.2.2.4. Tebliğ..... | 86 |
| 3.2.2.5. Sirküler..... | 86 |
| 3.2.2.6. Tamim..... | 87 |
| 3.2.2.7. Diğer Adsız Düzenleyici İşlemler..... | 87 |
| 3.2.3. Unsurları..... | 87 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.3.1. Yetki Unsuru..... | 87 |
| 3.2.3.2. Şekil (Usul) Unsuru..... | 87 |
| 3.2.3.3. Sebep Unsuru..... | 88 |
| 3.2.3.4. Konu Unsuru..... | 88 |
| 3.2.3.5. Amaç Unsuru..... | 88 |
| 3.2.4. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri..... | 89 |
| 3.2.5. Yargısal Denetimi..... | 90 |
| SONUÇ..... | 91 |
| KAYNAKÇA..... | 95 |
| ÖZGEÇMİŞ..... | 102 |

TEZ ONAY SAYFASI

Züleyha ÇOR AKBALIK tarafından hazırlanan “CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU
Tez Danışmanı, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği ile Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. 28/08/2023

| <u>Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)</u> | <u>İmzası</u> |
|---|---------------|
| Başkan : Prof. Dr. Ali ASKER (KBÜ) | |
| Üye : Doç. Dr. Nazım AKSOY (MAKÜ) | |
| Üye : Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU (KBÜ) | |

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans Tezi derecesini onamıştır.

Doç. Dr. Zeynep ÖZCAN
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntılarım intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

Adı Soyadı: Züleyha ÇOR AKBALIK

İmza :

ÖZ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi 2017 yılında yapılan referandum ile kabul edilmiştir. Türk idare hukukunda köklü değişiklikler meydana gelmiş ve idarenin kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarma yetkisi kaldırılmıştır. Yeni sistemde idarenin düzenleyici işlemleri arasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklinde iki türü bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu bakımından sınırlandırılmıştır. Sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda ve Anayasada öngörülen alanlarda (m.104/9, m.106/11, m.108/4, m.118/6) çıkarılabilir. Anayasada öngörülen bu alanların kanunla düzenlenip düzenlenemeyeceği hususu doktrinde tartışmalıdır. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında bulunmakta ve yargısal denetimleri Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise olağanüstü halin gerekli kıldığı bütün konularda çıkarılabilir. Bu kararnameler için yargısal denetim söz konusu değildir. Ancak Meclis tarafından onaylanan bu kararnameler kanuna dönüşmesi nedeniyle kanunların yargısal denetimine tabi olur.

Yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılır. Yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı, bakanlar ve kamu tüzel kişilerine aittir. Yönetmelikler normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında, adsız düzenleyici işlemlerin üzerinde yer alır. Yönetmeliklerin yargısal denetimleri idari yargıda yapılır.

Adsız düzenleyici işlemler; genelge, yönerge, genel emir, sirküler, tamim gibi işlemlerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri adsız düzenleyici işlem çıkarabilir. Ancak kamu tüzel kişiliği bulunmayan kurum ve kuruluşların da adsız düzenleyici işlem çıkardığı görülmektedir. Bu işlemlerin normlar

hiyerarşisindeki yeri belirlenirken işlemi yapan makamın idari teşkilattaki yerine bakılmalıdır. Adsız düzenleyici işlemler, idari yargı denetimine tabidir.

Anahtar Sözcükler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; İdarenin Düzenleyici İşlemleri; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; Yönetmelikler; Adsız Düzenleyici İşlemler

ABSTRACT

The Presidential Government System was accepted with a referendum held in 2017. Fundamental changes have occurred in the Turkish Administrative Law, and the authority of the administration to issue decrees and statutes had been abolished. The President is given the authority to take regulatory action under the name of Presidential Decree. Regulatory acts of the administration in the new system include presidential decree, regulations and unnamed regulatory acts.

There are two types of Presidential decree, ordinary Presidential decrees and emergency Presidential decrees. The power to issue presidential decrees rests with the President. Ordinary Presidential decrees are limited in term of subject. It can only be issued in matters pertaining to executive power and in the areas stipulates by the Constitution (art.104/9, art.106/11, art.108/4, art.118/6), and its judicial review is carried out by the Constitutional Court. These areas stipulated in the Constitution constitute the reserved area of the Presidential decree and cannot be regulated by law. Ordinary Presidential decrees are not equivalent to laws in the hierarchy of norms, as they cannot change or abolish laws. Judicial review is carried out by the Constitutional Court. Presidential decrees under the state of emergency may be issued in all matters necessitated by the state of emergency. There is no judicial review for these decrees. Since it will become law if it is approved after it is submitted to the TBMM, it is subject to judicial review of laws.

Regulations are issued to ensure the implementation of laws and Presidential decrees. The authority to issue regulations belongs to the President, ministers and public legal entities. Regulations are placed above the anonymous regulatory acts below the Presidential decrees in the hierarchy of norms. Judicial review of regulations is carried out in the administrative judiciary.

Anonymous regulatory acts, circulars, directives, general orders, circulars, circulars letter, etc. is called. The reason why these transactions are called anonymous regulatory acts is that their names are not mentioned in the Constitution. The President, ministers and legal entities may issue an anonymous regulatory act.

However, it is seen that there are anonymous regulatory acts in institutions that do not have a public legal personality. While determining the place of these transactions in the hierarchy of norms, the position of the authority performing the transaction in the administrative organization is taken into consideration. Anonymous regulatory acts are subject to administrative judicial review.

Keywords: Presidential System of Government; Regulatory Acts of the Administration; Presidential Decree; Regulations; Unnamed Regulatory Acts

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

| | |
|---------------------------|---|
| Tezin Adı | Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Düzenleyici İşlemleri |
| Tezin Yazarı | Züleyha ÇOR AKBALIK |
| Tezin Danışmanı | Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU |
| Tezin Derecesi | Yüksek Lisans |
| Tezin Tarihi | 28/08/2023 |
| Tezin Alanı | Kamu Yönetimi Anabilim Dalı |
| Tezin Yeri | KBÜ/LEE |
| Tezin Sayfa Sayısı | 102 |
| Anahtar Kelimeler | Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; İdarenin Düzenleyici İşlemleri; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; Yönetmelikler; Adsız Düzenleyici İşlemler |

ARCHIVE RECORD INFORMATION

| | |
|------------------------------|---|
| Name of the Thesis | Regulatory Acts of the Administration in the Presidential System of Government |
| Author of the Thesis | Züleyha ÇOR AKBALIK |
| Advisor of the Thesis | Assoc. Prof. Dr. Emin HÜSEYİNOĞLU |
| Status of the Thesis | Master's Degree |
| Date of the Thesis | 28/08/2023 |
| Field of the Thesis | Department of Public Administration |
| Place of the Thesis | UNIKA/IGP |
| Total Page Number | 102 |
| Keywords | Presidential System of Government; Regulatory Acts of the Administration; Presidential Decree; Regulations; Unnamed Regulatory Acts |

KISALTMALAR

| | |
|--------------|--|
| AYM | : Anayasa Mahkemesi |
| C. | : Cilt |
| CBK | : Cumhurbaşkanlığı kararnamesi |
| DİDDK | : Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu |
| E. | : Esas |
| K. | : Karar |
| KHK | : Kanun hükmünde kararname |
| m. | : madde |
| OHAL | : Olağanüstü hal |
| RG | : Resmi Gazete |
| s. | : sayfa |
| S. | : Sayı |
| T. | : Tarih |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| vb. | : ve benzeri |

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Çalışmanın konusu Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idarenin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerdir. Birinci bölümde düzenleyici işlemlerin tarihsel gelişimi ve idarenin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerin yasama yetkisi ve idarenin kanuniliği ilkesi incelenmektedir. İdarenin düzenleyici işlem türleri ele alınırken eski dönemden kalan KHK'lar ve tüzüklere de yer verilmiştir.

İkinci bölümde Türk idare hukukunda yeni bir işlem türü olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak iki başlık altında incelenmiş; bu kararnamelerin unsurları, normal hiyerarşisindeki yeri, yargısal denetimi ve KHK'lardan farkı üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler incelenmiştir. Bu başlıkta, yönetmeliklerin ve adsız düzenleyici işlemlerin unsurları, normlar hiyerarşisindeki yeri ve yargısal denetimi ele alınmıştır. Yönetmeliklerin çıkarılan makama göre normlar hiyerarşisinde farklı yerlerde bulunması ve hangi makamların adsız düzenleyici işlem çıkarma yetkisine sahip olduğuna yer verilmiştir.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte Türk hukukunda idarenin düzenleyici işlemlerden KHK ve tüzük çıkarma yetkisi kaldırılarak Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Mevcut sistemde önceden çıkarılmış olan KHK'lar ve tüzükler de yürürlükte kalmaya devam etmektedir. İdarenin düzenleyici işlemleri arasındaki bu çeşitlilik bazı belirsizliklere yol açmaktadır.

Çalışmanın temel amacı değişen hükümet sistemi ile birlikte idarenin yaptığı düzenleyici işlem türlerinin neler olduğunu belirlemek ve bu düzenleyici işlemlerin unsurları, normlar hiyerarşisindeki yeri ve yargısal denetimleri açısından oluşan belirsizlikleri gidermektir.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idarenin düzenleyici işlemleri çalışması, literatür ve kaynak taraması (kitap, dergi, makale, internet kaynakları, haber siteleri vb.) yöntemleri ile hazırlanmıştır.

ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM

Araştırmanın problemi, yeni hükümet sisteminde idarenin düzenleyici işlem türlerini ve normlar hiyerarşisindeki yerlerini incelemektir. Araştırmanın hipotezi, idarenin düzenleyici işlemleri incelenerek normlar hiyerarşisindeki yeri ve hukuki rejimlerini belirlemektir.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR / KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yeni bir düzenleyici işlem türü olup, normlar hiyerarşisindeki yerleri ve yargısal denetimleri açısından oluşan belirsizliklerin çoğunlukla içtihatlarla giderilmeye çalışılması Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin genel bir hukuki niteliğinin oluşmasını güçleştirmektedir.

Adsız düzenleyici işlem türleri arasında kesin bir ayırımın yapılamaması ve bu alanda yeterince kaynak bulunmaması karşılaşılan zorluklardır.

1. BİRİNCİ BÖLÜM

İDARE VE DÜZENLEYİCİ İŞLEM KAVRAMI, YASAMA YETKİSİ VE İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ, İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN TÜRLERİ

1.1. İdare ve Düzenleyici İşlem Kavramı

Sözlükte idare; “yönetme”, “yönetim”, “çekip çevirme” anlamlarına gelen Arapça kökenli bir kelimedir.¹

Hukuk dilinde ise idare farklı anlamlarda kullanılmaktadır. İdare; Anayasanın 125/1. maddesinde² örgüt anlamında, 126/2. maddesinde³ idari faaliyet anlamında kullanılmıştır. Anayasanın 123/1. maddesinde⁴ ise idare, idarenin hem örgütsel tarafını hem işlevsel tarafını kapsayacak biçimde geniş anlamda kullanılmıştır.⁵

İdare kavramı, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleriyle kamu yararı ihtiyacının karşılanmasını sağlayan hizmetlerin ve kişilerin tümünü ifade eder.⁶ İdare, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz şekilde işlemlerini sağlayan kamu gücü ve ayrıcalıklarına sahip sistematik bir yapıdır.⁷

İdare, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken çok sayıda çeşitli işlem ve eylemlerde bulunur.⁸ Hukukumuzda kanunu bir tanımı bulunmayan idari işlem, öğretisi ve içtihat ile tanımlanmıştır.⁹

¹ Türk Dil Kurumu, (<https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 01.07.2022).

² Anayasanın 125/1. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”.

³ Anayasanın 126/2. maddesine göre, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”.

⁴ Anayasanın 123/1. maddesine göre, “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”.

⁵ Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, *İdare Hukuku C.1* (Ankara: Turhan Kitapevi, 14. Baskı, 2021), s.18.

⁶ Ender Ethem ATAY, *İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 3. Baskı, 2022), s.36-37.

⁷ ATAY, s.41.

⁸ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.333.

⁹ Ramazan ÇAĞLAYAN, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 9. Baskı, 2021), s.306.

İdari işlem, idare veya idarenin denetimi altında kamu hizmeti sunan özel hukuk kişilerince kamu gücü kullanılarak yapılan, doğrudan veya belli bir süreç içinde rızalarına gerek kalmaksızın kişi veya onlara ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen tek yanlı irade açıklamalarıdır.¹⁰ Daha kısa bir tanıma göre idari işlem, işlevsel anlamda idare tarafından, hukuki sonuç doğuran ve kamu gücü kullanılarak yapılan tek yanlı irade açıklamalarıdır.¹¹ İdarenin her işlemi idari işlem değildir. Çünkü idarenin özel hukuk işlemleri de bulunmaktadır. İdari işlemden söz edilebilmesi için yapılan işlemin kamu gücü ile yapılması gerekir.

Anayasa Mahkemesine göre,

Bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, o tasarruf veya kararın bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir.¹²

İdari işlemler tek ve iki yanlı idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Tek yanlı idari işlemler, ilgilinin rızasına gerek kalmadan, idarenin tek taraflı iradesiyle yaptığı işlemlerdir. İki yanlı idari işlemler ise idare ile bireyin aynı hukuki sonucu doğurmak amacıyla karşılıklı rızalarının uyuşması sonucunda yapılan işlemlerdir.¹³

Tek yanlı idari işlemler de bireysel ve düzenleyici işlemler şeklinde ikiye ayrılır. Kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemlere bireysel idari işlemler (idari kararlar) denir. Memur atama, disiplin cezası verme, kamulaştırma, inşaat ruhsatı verme gibi işlemler bireysel idari işlemlere örnek olarak verilebilir.¹⁴ Soyut, herkese yönelik, muhatabının kim olduğu önceden belli olmayan, uygulanmakla sona ermeyen kurallara ise düzenleyici işlem denir.¹⁵ Bu işlemler genel ve kişilik dışı olan tek yanlı idari işlemlerdir. Düzenleyici işlemler, içerikleri itibariyle, kanunlara benzerler. İdare, düzenleyici işlemler aracılığıyla kural koyar.¹⁶

¹⁰ Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 16. Baskı, 2023), s.366.

¹¹ ÇAĞLAYAN, s.307; Ramazan YILDIRIM, Serkan ÇINARLI, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: 2* (Ankara: Astana Yayınları, 1. Baskı, 2019), s.67.

¹² AYM, T.25.05.1976, E.1976/1, K.1976/28,

¹³ Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 11. Baskı, 2017), s.122

¹⁴ Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 20. Baskı, 2015), s.276.

¹⁵ ÇAĞLAYAN, s.321.

¹⁶ Kemal GÖZLER, *İdare Hukuku Cilt I* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, 2019), s.1271.

Düzenleyici işlemler hukuk düzenine yeni kurallar getiren, mevcut kuralları değiştiren veya kaldıran işlemlerdir. Düzenleyici işlemlere “kural işlem”, “genel işlem” ve “genel düzenleyici idari işlem” de denmektedir.¹⁷

1.2. Yasama Yetkisi ve İdarenin Düzenleme Yetkisi

1.2.1. Yasama Yetkisi

Anayasamıza göre, herhangi bir konuyu ilk-elden düzenleme yetkisi yasama organına aittir. Bu yetki asli ve genel bir yetkidir.¹⁸

Yasama yetkisinin “genellik”, “aslilik” ve “devredilemezlik” olmak üzere üç temel özelliği bulunmaktadır.¹⁹

1.2.1.1. Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesi

Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine göre, kanun ve kanuna eşdeğer işlem yapma yetkisi yalnızca yasama organı tarafından kullanılabilir.²⁰ Dolayısıyla ilk elden kural koyma yetkisi yasama organına ait olup, bu yetki yürütme organına devredilemez.²¹

2017 Anayasa değişikliğinden önceki sistemde Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin istisnasını oluşturmaktaydı.²² Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK’larında ise yasama yetkisinin devri söz konusu değildi. Çünkü bu durumlarda yürütmenin düzenleme yetkisi doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktaydı. Kanunla yetkilendirilmeye gerek yoktu.²³

2017 Anayasa değişikliği sonrası dönemde ise yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (m.104/17), kanuna

¹⁷ YILDIRIM/ÇINARLI, *Cilt: 2*, s.70.

¹⁸ Halil KALABALIK, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: 1* (Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Baskı, 2019), s.71.

¹⁹ Abdurrahman EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin Yayınları, 4. Baskı, 2022), s.685.

²⁰ Hasan TUNÇ, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Gazi Kitapevi, 2. Baskı, 2019), s.145.

²¹ EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.686.

²² R. Cengiz DERDİMAN, “Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.51 S.1, (1996): s.138.

²³ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 21. Baskı, 2021), s.219.

eşdeğer olmadığı için yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine istisna oluşturmamaktadır. Ayrıca bu durumda son söz yasama organına aittir.²⁴ Çünkü TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (AY m.104/17).

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ise yasama yetkisinin devri söz konusu değildir. Çünkü yürütme organının sahip olduğu olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktadır.²⁵

1.2.1.2. Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi

Yasamanın genelliği, kanunla düzenlenebilecek alanların konu unsuru bakımından sınırlı olmaması ve anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konunun kanunla düzenlenebilmesini ifade eder.²⁶

Yasamanın genelliği ilkesi, “kuvvetler ayrılığı” düşüncesinin bir gereğidir. Anayasaya aykırı olmamak şartıyla her türlü kural koymak yetkisi yasama organına aittir.²⁷

Yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda yürütme organına ait mahfuz bir düzenleme yetkisinin bulunmamasını ifade eder. Kanun alanının konu olarak sınırlandırıldığı, bunun dışındaki konularda düzenleme yetkisinin doğrudan doğruya yürütme organına bırakıldığı anayasalarda, yasamanın genelliğinden söz edilemez.²⁸

Ancak yasama organı, bir konunun genel ilkelerini kanunla düzenleyip, uzmanlığa ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütme organına bırakabilir. Bu konuda takdir yetkisi bütünüyle yasama organındadır.²⁹

²⁴ Ömer ANAYURT, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 4. Baskı, 2022), s.300-301.

²⁵ Yavuz ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36 S.1, (2019): s.258.

²⁶ Bülent TANÖR, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 20. Baskı. 2020), s.299-300.

²⁷ ANAYURT, s.296.

²⁸ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.213.

²⁹ ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri”, s.256.

2017 Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini teşkilatını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yasamanın genelliği bağlamında değerlendirildiğinde, bu ilkenin istisnası olarak kabul edilebilirdi. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konularda Anayasanın mülga 107. maddesi hükmü gereği kanunla düzenleme yapılamazdı.³⁰

2017 Anayasa değişikliği sonrası olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin genelliğinin istisnasını oluşturup oluşturmadığı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz yetki alanının olup olmadığının tespit edilmesine bağlıdır.³¹ Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen 4 madde (m.104/9, m.106/11, m.108/4, m.118/6) Cumhurbaşkanının mahfuz yetki alanını oluşturmakta olup, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnalarıdır.³² Kuşkusuz istisnanın varlığı ana kuralı ortadan kaldırmaz.³³

1.2.1.3. Yasama Yetkisinin Asliliği İlkesi

Yasama yetkisinin asliliği, yasama organının herhangi bir alanı araya hiçbir işlem girmeksizin, doğrudan doğruya kendisinin düzenlemesini ifade eder.³⁴

Türk hukukunda TBMM'yi yürütme organından ayıran en önemli kıstaslardan biri aslilik ilkesidir. Çünkü yasama organı asli ve genel düzenleme yetkisine sahipken, yürütme organı türev düzenleme yetkisine sahiptir.³⁵

2017 Anayasa değişikliği öncesi yürütme organının KHK çıkarma yetkisi yetki kanuna dayandığından ilk elden düzenleme yetkisi içermiyordu. Bundan dolayı KHK'lar türev yetki olarak nitelendirilmekteydi.³⁶ Ancak Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun 1982 Anayasası'nın mülga 121.

³⁰ Salih TAŞDÖĞEN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 65 S.3, (2016): s.943.

³¹ Lokman YENİAY, Gül den YENİAY, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36 S.1, (2019): s.111.

³² Özen ÜLGEN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri" *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.1, (2018): s.20.

³³ EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s685-686.

³⁴ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.213.

³⁵ ANAYURT, s.299.

³⁶ EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.962.

maddesine dayanarak çıkardıkları olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları yasamanın asli düzenleme yetkisinin bir istisnasıydı.³⁷

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle doğrudan Anayasanın mülga 107. maddesinden aldığı yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı hakkında ilk elden düzenleme yapabiliyordu. Cumhurbaşkanının bu yetkisi asli düzenleme yetkisiydi.³⁸

Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrası yasama yetkisinin asliliği önemli ölçüde anlamını yitirmiştir.³⁹ Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla kanundan yetki almadan ve kanundan kaynaklanmayan asli düzenleme yetkisi tanınmıştır.⁴⁰ Cumhurbaşkanı, TBMM'nin iradesine ihtiyaç duymaksızın doğrudan Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.⁴¹ Bu nedenle olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama yetkisinin asliliği ilkesinin istisnasını oluşturduğu söylenebilir.

1.2.2. İdarenin Düzenleme Yetkisi

İdarenin düzenleme yetkisi, idarenin üstlendiği görevleri yerine getirirken, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla genel, soyut ve kişilik dışı nitelikte düzenlemeler yapabilmesi, normlar koyabilmesidir.⁴² Buna göre idare, kamu yararı ya da ilgili idarenin yürütmekle yükümlü ve yetkili olduğu kamu hizmetinin gereklerinin zorunlu kıldığı durumlarda düzenleyici işlem yapabilir.⁴³

³⁷ Didem YILMAZ, "Olağanüstü Halde Yasamanın Düzenleyici İşlemlerinin Hukuki Rejimi" *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.2, (2018): s.610.

³⁸ GÖZLER/KAPLAN, s.423.

³⁹ ANAYURT, s.299; Aksi yönde Yıldırım: "Bir konu kanunla düzenlenmişse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz. Dolayısıyla, 104. maddeden hareketle, yürütmeye yasal dayanak olmaksızın doğrudan, genel ve asli bir düzenleme yetkisi verildiği söylenemez." (Turan YILDIRIM, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.23, S.23 (2017): s.24-25).

⁴⁰ Ali D. ULUSOY, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme", *Anayasa Yargısı*, C.37 S.2, (2020): s.33.

⁴¹ Adnan KÜÇÜK, Bayram DOĞAN, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.9 S.1, (2019): s.11.

⁴² GÜNDAY, s.223.

⁴³ ATAY, s.66.

Yasamanın düzenleme yetkisinin asli bir yetki olmasına karşılık, idarenin düzenleme yetkisi kural olarak kanuna dayanan, kanunun gösterdiği ilkeler doğrultusunda ve çizdiği sınırlar içinde kanunu izleyen ve kanundan kaynaklanan bir yetkidir.⁴⁴

1.2.2.1. İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kaynağı

2017 Anayasa değişikliği sonrası idarenin düzenleme yetkisinin kaynağı Anayasadır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına aitken, yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine aittir.⁴⁵

İdarenin düzenleme yetkisi Anayasadan kaynaklanabileceği gibi kanundan da kaynaklanabilir. Kanunlarda idareye düzenleme yapabileceği konusunda çok sayıda emredici hükümler bulunmaktadır. Örneğin genellikle kanunlarda, idarenin kanunda yer alan belli bir konunun yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin hükümler rastlanmaktadır.

İdarenin düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden de kaynaklanabilir. Koşullarına uygun şekilde çıkarılan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle idareye düzenleme yetkisi tanınabilir.⁴⁶ Örneğin bir yönetmelik Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak çıkarılabilir.

Yine idarenin düzenleme yetkisi, normlar hiyerarşisinde kanunla eşit seviyede bulunan milletlerarası antlaşmalardan⁴⁷ ve KHK'lerden da kaynaklanabilir.⁴⁸

İdareye kanunla düzenleme yetkisi verilebileceği gibi milletlerarası antlaşmayla da düzenleme yetkisi tanınabilir.⁴⁹ Çünkü usulüne uygun şekilde yürürlüğe konulan milletlerarası antlaşmalara Türk hukukunda kanun gücünde bir

⁴⁴ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.385.

⁴⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1275.

⁴⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1277.

⁴⁷ Anayasanın 90/5. maddesine göre, “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir*”.

⁴⁸ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1276.

⁴⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1276.

geçerlilik tanınması, bunların uygulanmasını sağlamak için idarenin işlemler yapmasına imkan tanındığı sonucunu doğurur.⁵⁰

Daha önce ifade edildiği üzere, yürürlükten kaldırılmayan eski KHK'lar günümüzde geçerli olmaya devam etmekte ve bunlar idare hukukuna kaynaklık etmeyi sürdürmektedir.⁵¹ Dolayısıyla 09.07.2018 tarihinden önce çıkarılmakla birlikte, günümüzde yürürlükte bulunan KHK'larla da idareye düzenleme yetkisi verilmiş olabilir ve idare bunlara dayanarak da düzenleme yapabilir.⁵²

İdarenin düzenleme yetkisi, kanun koyucunun her ayrıntıyı düzenlemesinin imkansız olması, kamu hizmetinin iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması ihtiyacı gibi eşyanın tabiatından kaynaklanan ihtiyaçlardan da ortaya çıkabilir.⁵³

Kaldı ki, idarenin düzenleme yetkisi, kanunlardan ve Anayasadan başka yürütme organının ve idarenin fonksiyonunun niteliğinden de kaynaklanabilir. İdarenin bütün yetkileri bağlı yetkiler olamayacağı için idare kavramı zorunlu olarak takdir yetkisini de içerir. Anayasada yürütme organına düzenleme yetkisi veren açık hükümler bulunmasa bile idarenin takdir yetkisinden dolayı düzenleme yetkisine sahip olduğu söylenebilir.⁵⁴

1.2.2.2. İdarenin Kanuniliği İlkesi

İdarenin kanuniliği ilkesi, yasama organı tarafından kuruluş esasları belirlenmemiş, görev ve yetkileri düzenlenmemiş hiçbir idari birimin olamayacağını ifade eder.⁵⁵ Yürütme yetkisinin kaynağı kanun olup, bu yetki kanunun yetki verdiği alan ve ölçüde kullanılabilir.⁵⁶

⁵⁰ ATAY, s.58.

⁵¹ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.37.

⁵² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1276.

⁵³ GÖZLER/KAPLAN, s.418.

⁵⁴ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.386.

⁵⁵ Artuk ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, (2017): s.35.

⁵⁶ TUNÇ, s.50.

Bu ilke, idarenin örgütlenmesinde ve faaliyetlerinde kanunların hakim olmasını, idarenin kanunlara uygun davranmasını ve böylece yönetilenlerin idarenin keyfi eylem ve işlemlerine karşı korunmasını sağlar.⁵⁷

Kanun, idarenin sahip olduğu düzenleme yetkisinin hem sınırını hem şartını oluşturur.⁵⁸ Bu ilkenin kanuna aykırı olmama ve kanuna dayanma ilkesi olmak üzere iki alt ilkesi bulunmaktadır.⁵⁹

1.2.2.2.a. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi

Anayasanın 8. maddesine göre, “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*”.

İdare, görevlerini yerine getirirken yürürlükte bulunan kanunlara ve kanunlarla eşit seviyede yer alan diğer normlara uygun davranmak zorundadır.⁶⁰ İdare, kanunlara ve hukukun genel ilkelerine saygılı davranmalıdır. Bu görev, hukukun üstünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur.⁶¹

Kanuna aykırı olmama ilkesine göre, idare, anayasa ve kanunlara aykırı düzenleyici işlem yapamaz.⁶²

1.2.2.2.b. Kanuna Dayanma İlkesi

Kanuna dayanma ilkesi, kanunun düzenlediği bir alanda ve kanunun uygulanmasını sağlamak için düzenleyici işlem yapmayı ifade eder.⁶³ Bu ilkeye göre, özellikle kişilerin özgürlüklerini etkileyen idari eylem ve işlemlerde idarenin pozitif bir hukuki dayanağının bulunması gereklidir.⁶⁴

⁵⁷ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.52.

⁵⁸ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1292.

⁵⁹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.148.

⁶⁰ GÜNDAY, s.43.

⁶¹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.148.

⁶² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1293.

⁶³ EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.907.

⁶⁴ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.148.

Anayasanın 123/1. maddesine göre, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*”. İdarenin kanunla düzenlenmesini öngören bu madde tüm idari teşkilat bakımından genel kuraldır.⁶⁵ İdarenin herhangi bir konuda faaliyette bulunabilmesi için mutlaka kanuni bir yetkiye sahip olması gerekir.⁶⁶

2017 Anayasa değişikliği öncesi kanuna dayanma ilkesinin iki istisnası bulunmaktaydı.⁶⁷ Bunlardan birincisi, konu unsuru bakımından oldukça sınırlı bir alanda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve görevlerinin düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı kararnamesiydi⁶⁸. İkinci istisna ise konu unsuru bakımından daha genel ancak istisnai bir durum olan, olağanüstü hal ilanına bağlı olarak çıkarılan olağanüstü hal KHK’larıydı.⁶⁹

Günümüzde gerek olağan dönem ve gerek olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanuna dayanmak zorunda değildir.⁷⁰ Kanaatimizce günümüzde yönetmelikler de kanuna dayanma ilkesinin istisnasını oluşturmaktadırlar. Çünkü Anayasanın 124/1. maddesine göre yönetmelikler kanuna dayanmak zorunda olmayıp, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine de dayanılarak çıkarılabilir.

1.3. İdarenin Düzenleyici İşlemlerinin Tarihsel Gelişimi

1.3.1. Cumhuriyet Öncesi

Osmanlı Devleti, uzun bir idare deneyimine, kendine has bir idari yapı ve geleneğe sahipti. Ancak son dönemde idari yapı bozulmaya başlamıştı. Batılılaşmanın da etkisiyle Batı’daki devlet idaresi ile ilgili kurum, yapı, düzenleme ve kavramlar Tanzimat’tan sonra Osmanlı idari yapısına girmeye başlamıştı.⁷¹

⁶⁵ Abdurrahman EREN, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36 S.1, (2019): s.43.

⁶⁶ GÜNDAY, s.43.

⁶⁷ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.71.

⁶⁸ Anayasanın mülga 107. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*”.

⁶⁹ ARDIÇOĞLU, s.36.

⁷⁰ Yavuz ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 15. Baskı, 2022): s.275.

⁷¹ KALABALIK, *Cilt: 1*, s.38.

Siyasi koşullar nedeniyle Kanunu Esasi'nin kısa bir süre yürürlükte kalmış olması ve pratikte uygulanamaması sonucu, idarenin düzenleme yetkisi 1924 yılına kadar tam anlamıyla oluşmamıştır.⁷² Ancak Kanunu Esasi'nin 7. maddesinde padişahın “nizamname” adı altında tüzük düzenleme yetkisi açıkça öngörülmüştür. Padişahın sahip olduğu bu yetkinin, kısmen kanunların yürütülmesine dayandırılmış olması, kanun ile tüzük arasında hiyerarşi oluşturulması yönünden önemlidir.⁷³ 1876 Kanunu Esasi'nin 7. maddesine göre,

Kanuniyenin icrası ve devairi idarenin muamelatına müteallik nizamnamelerin tanzimi ve mücazaatı kanuniyenin tahfili veya affi ve meclisi umuminin akt ve tatili ve ledel iktiza heyeti mebusanın azası yeniden intihap olunmak şartile feshi hukuku mukaddesei Padişahi cümlesindedir.⁷⁴

Bu dönemde ayrıca düzenleyici işlem türü olarak padişah iradesiyle çıkarılan fermanlar ve Meclisin toplantıda bulunmadığı zamanlarda çıkarılan kanunu muvakkatler bulunmaktadır.⁷⁵ Kanunu muvakkatler, günümüz KHK'larına benzemektedirler.⁷⁶

1876 Kanunu Esasi'nin 36. maddesine göre,

Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyeti halelden vikaye için bir zarureti mübremeye zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olduğu halde Kanunu Esasi ahkamına mugayir olmamak üzere heyeti vükela tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karar kadar ba iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir.⁷⁷

Yürütmenin düzenleyici işlemi olan ve gücünü doğrudan anayasadan alan kanunu muvakkatler, kanuna eşdeğer olarak olağanüstü dönemlerde çıkarılırlardı.⁷⁸

⁷² Harun YILMAZ, “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.110, (2014): s.222.

⁷³ K. Burak ÖZTÜRK, “İdarenin Düzenleme Yetkisi”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2006, s.47.

⁷⁴ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Suna KİLİ, *Türk Anayasa Metinleri*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 2. Baskı, 1982): s.28, (<https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, Erişim Tarihi: 02.07.2023).

⁷⁵ ATAY, s.59.

⁷⁶ GÖZLER, *KHK*, s.16.

⁷⁷ GÖZÜBÜYÜK/KİLİ, s.31; 1909 değişiklikleri ile bu maddeye esasta dokunulmamış, ancak bu maddeye, bu kararların “ilk içtimada Heyet-i Mebusana tevdi edilmesi” şartı eklenmiştir (Kemal GÖZLER, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, 2000), s.16).

⁷⁸ Hayri KESER, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13 S.2, (2022): s.274.

Bu dönemde padişah olağanüstü hallerde özel düzenlemelerle devleti yönetme olanağına da sahip olmuştur.⁷⁹ 1876 Kanunu Esası'nın 113. maddesine göre,

Mülkün bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat görüldüğü halde hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten (idarei örfiye) ilanına hakkı vardır. (idarei örfiye) kavanin ve nizamatı mülkiyenin muvakkaten tahtından ibaret olup (idarei örfiye) tahtında bulunan mahallin sureti idaresi nizamı mahsus ile tayin olunacaktır.⁸⁰

1.3.2. Cumhuriyet Sonrası

1.3.2.1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası'nda "yürütme organının üstünlüğü" anlayışı geçerli olduğundan, yürütme organına kararname çıkarma yetkisi verilmemiştir. 1924 Anayasası'nda düzenleyici işlem türü olarak sadece tüzükler bulunmaktaydı.⁸¹

1924 Anayasası'nın 52. maddesine göre,

Bakanlar kurulu, kanunların uygulanışını göstermek yahut kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarır. Tüzükler Cumhurbaşkanının imzası ve ilanı ile yürürlüğe girer. Tüzüklerin kanunlara aykırılığı ileri sürüldükte bunun çözüm yeri Türkiye Büyük Millet Meclisidir.⁸²

1924 Anayasası'nda yönetmeliklerden söz edilmemiştir. Bununla birlikte, daha sonraları idarenin "talimatname" adı altında yönetmelik çıkarabileceği 25.05.1928 tarihli Kanun ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı Hakkında Kanun'un 1. maddesiyle hükme bağlanmıştır.⁸³ Bu maddeye göre,

Nizamnamelerin ahkâmını tavzih etmek veya kanun veya nizamnamelerin tatbikatında memurine rehber olmak veya kanun ve nizamnamelere muğayir ahkâmı muhtevi bulunmamak üzere bir vekalet tarafından münferiden veya alakadar vekillerce müştereken yahut İcra Vekilleri Heyetince kaleme alınan talimatnameler

Resmî Gazetede yayımlanması zorunlu metinlerdendir.⁸⁴

⁷⁹ Bülent TANÖR, Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri, (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 33. Baskı, 2020), s.141.

⁸⁰ GÖZÜBÜYÜK/KİLİ, s.40-41.

⁸¹ EREN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", s.11.

⁸² 10.01.1945 tarihli ve 4695 sayılı Kanun ile 1924 Anayasası günümüz Türkçesine uygun olarak yeniden yayınlanmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1924/1924-6/6-degisiklik.pdf>, Erişim Tarihi: 02.07.2023).

⁸³ GÜNDAY, s.224.

⁸⁴ 25.05.1928 tarih ve 1322 sayılı Kanun ve Nizamnamelerin Sureti Neşir Ve İlanı Hakkında Kanun, (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/904T.pdf>, Erişim Tarihi: 03.07.2023).

1924 Anayasası'nda KHK'lardan da bahsedilmemiştir. Ancak bu dönemde, TBMM çıkarmış olduğu kanunlarla Bakanlar Kuruluna, KHK çıkarma yetkisi vermiştir.⁸⁵

1924 Anayasası'nda sadece tüzüklerden söz edilmiş olduğu halde, bu dönemde yönetmelik ve kararnameler de çıkarılmış ve bunların anayasaya aykırılıkları ileri sürülmemiştir.⁸⁶ Zaten bu dönem bir anayasaya uygunluk denetimi yapan bir Anayasa Mahkemesi de bulunmamaktadır.

1.3.2.2. 1961 Anayasası

1961 Anayasası'nda ilk başta idarenin düzenleyici işlemleri olarak KHK'lara yer verilmemiş, sadece tüzük ve yönetmeliklere yer verilmiştir.⁸⁷

Bu Anayasanın 107. maddesine göre,

Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştayın incelemesinden geçirilerek, tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayınlanır.

1924 Anayasası'nda tüzükler dışında düzenleyici işlem öngörülmediği halde, uygulamada yönetmelik şeklinde yapılan düzenleyici işlemlerin varlığından kaynaklanan sorun 1961 Anayasası'nın 113. maddesi hükmüyle çözümlenmiştir.⁸⁸ Bu maddeye göre, *“Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmi Gazete ile yayınlanır”*.

1961 Anayasasının ilk halinde kanun hükmünde kararnamelere yer verilmemişti. Ancak 1971 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 64. maddesine eklenen yeni düzenlemelerle Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.⁸⁹ Bu Anayasanın 64/2. maddesine göre,

Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak

⁸⁵ GÖZLER, *KHK*, s.18.

⁸⁶ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.250.

⁸⁷ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.11.

⁸⁸ ÖZTÜRK, s.62.

⁸⁹ GÜNDAY, s.225.

kararnemelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır.

1961 Anayasası'nda yer aldığı şekliyle, KHK'ların hukuki niteliği organik açıdan idari işlemken, işlevsel açıdan düzenleyici işlemi niteliğindedir. Çünkü bu dönemde Bakanlar Kurulu, çıkarmış olduğu KHK ile yürürlükte bulunan kanun hükümlerinden sadece yetki kanununda belirtilen kanun hükümlerini değiştirebiliyordu.⁹⁰

1961 Anayasasında olağanüstü yönetim usulleri, olağanüstü haller (m.123) ve sıkıyönetim (m.124) olmak üzere iki tanedir. Ancak bu dönemde olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larına yer verilmemiştir.

1.3.2.3. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'nda ilk başta idarenin düzenleyici işlemi olarak tüzük, yönetmelik ve KHK'lardan söz edilmiştir.

1982 Anayasası'nın mülga 115. maddesine göre,

Bakanlar Kurulu, kanunun uygulamasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Danıştay, bu incelemesini iki ay içinde tamamlamak zorundadır. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.

1982 Anayasası'nın mülga 124. maddesine göre,

Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.

1982 Anayasası'nın mülga 91/1. maddesine göre, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir”*.

1982 Anayasasının KHK rejiminde yapmış olduğu yenilikler, çoğunlukla 1961 Anayasası'ndaki düzenlemelerde üstü kapalı ve tereddüt oluşturan hükümlere açıklık getirici niteliktedir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası KHK rejimini düzenleyen 91/2. maddesinde, çıkarılan yetki kanununda *“yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi”* zorunluluğuna yer vermemiştir.⁹¹

⁹⁰ Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta, 21. Baskı, 2017), s.35.

⁹¹ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.395-397.

1982 Anayasası'nın 91/2. maddesine göre, “*Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir*”. Buna göre Bakanlar Kurulu, TBMM'nin çıkarmış olduğu yetki kanununa dayanarak, yürürlükte bulunan kanun hükümlerinden herhangi birini değiştirebilir ve yasama organı tarafından kanunla düzenlenmemiş alanlarda da düzenleme yapabilir. Bu bakımdan Bakanlar Kurulu, yasama organı tarafından kanunla düzenlenmemiş bir alanda çıkardığı KHK'lar ile düzenleme işleminde değil, yasamada bulunmaktadır.⁹²

Olağanüstü Hal KHK'larından ilk defa 1982 Anayasası'nda bahsedilmiştir.⁹³ 1982 Anayasası'nın 121/3. maddesine göre,

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile KHK ve tüzük çıkarma yetkisi kaldırılmış, yerine “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” adıyla farklı bir düzenleyici işlem türü getirilmiştir.⁹⁴

Aslında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yeni bir düzenleyici işlem türü değildir.⁹⁵ 2017 Anayasa değişikliğinden önceki Anayasa metninde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve esaslarının düzenleneceğini öngören bir düzenleyici işlem türü bulunmaktaydı.⁹⁶ Anayasanın mülga 107. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*”. Bu düzenleme günümüzde yürürlükte değildir.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına, anayasal ilkeleri ve sınırları belirlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle idari, siyasi ve sosyal alanlarda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağan

⁹² TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.35.

⁹³ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.12.

⁹⁴ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.249.

⁹⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1306.

⁹⁶ YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.16.

⁹⁷ ATAY, s.60.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki türü vardır.

İfade etmek gerekir ki, 2017 Anayasa değişikliği sadece bunlardan ibaret olmayıp, Anayasada köklü değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik metni 18 maddeyi kapsamakla beraber, Anayasanın 70'e yakın maddesinde değişiklik yapılmasına neden olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hükümet sistemi tamamıyla değiştirilmiş, yerine "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adıyla özgün bir hükümet sistemi getirilmiştir. Bu hükümet sistemine göre, yürütme organı kolektif bir yapı olmaktan çıkarılmış ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır. Yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmış, yürütmenin yasamadan doğan bir organ olmasına son verilmiştir.⁹⁸

Anayasada yapılan bu değişiklik ile olağanüstü yönetim usulleri yeniden düzenlenmiş, sıkıyönetim hali kaldırılarak yalnızca olağanüstü hal usulüne yer verilmiştir. Anayasa'nın 122. maddesinde belirtilen sıkıyönetim haline sebep olan haller, hiçbir değişiklik yapılmadan olağanüstü halin yeniden düzenlendiği Anayasa'nın 119. maddesine olağanüstü hal sebepleri olarak eklenmiştir.⁹⁹

1.4. Düzenleyici İşlemlerin Türleri

Düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler, adsız düzenleyici işlemler, eski dönemden kalan kanun hükmünde kararnameler ve eski dönemden kalan tüzükler oluşturmaktadır.

1.4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olan ve Anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmemiş olması şartıyla yürütme yetkisine ilişkin konularda ve ayrıca Anayasada belirtilen münhasır alanlarda

⁹⁸ ARDIÇOĞLU, s.23-24.

⁹⁹ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.420-421.

Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya Anayasadan almış olduğu yetkiye dayanarak çıkardığı idarenin düzenleyici işlemleridir.¹⁰⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki türü vardır.

1.4.2. Yönetmelikler

Hukukumuzda en sık rastlanan düzenleyici işlem türü yönetmeliklerdir.¹⁰¹

Anayasanın 124. maddesine göre,

Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.

1.4.3. Adsız Düzenleyici İşlemler

İdarenin düzenleyici işlemleri, sadece Anayasada düzenlenmiş bulunan işlemlerden ibaret değildir. Genel düzenleme yetkisine sahip olması nedeniyle, idare başka adlar altında da düzenleyici işlemler yapabilir.¹⁰² Bunlar; genelge, yönerge, genel emir, tebliğ, talimat, özelge gibi işlemlerdir.

Bu işlemler yönetmeliklere benzeyen ve adları anayasada geçmeyen; kanun, kanun hükmünden kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve bazen de yönetmeliklerin uygulanmasını göstermektedirler.¹⁰³

İsimlerinin anayasada geçmemeleri nedeniyle bu tür düzenleyici işlemlere anayasa ve idare hukukunda “adsız düzenleyici işlemler” denilmektedir.¹⁰⁴

1.4.4. Eski Dönemden Kalan Düzenleyici İşlemler

¹⁰⁰ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.275.

¹⁰¹ Turgut TAN/ Bahar BAYAZIT, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitapevi, 10. Baskı, 2021): s.70.

¹⁰² GÜNDAY, s.110.

¹⁰³ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt:2, s.42.

¹⁰⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1409.

09.07.2018 tarihinden önce Türk hukukunda idarenin düzenleyici işlemleri arasında KHK ve tüzük olmak üzere iki düzenleyici işlem daha bulunmaktaydı.¹⁰⁵

09.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 2017 Anayasa Değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş olup Anayasanın KHK'ları düzenleyen 91. maddesi ile tüzükleri düzenleyen 115. maddesi yürürlükten kalkmıştır.

Bununla birlikte KHK ve tüzüklerin mevzuatımızdan tamamen çıkarıldığı söylenemez. Çünkü Anayasa'nın geçici 21/F. maddesine göre, yürürlükten kaldırılmamış olan KHK'lar, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler günümüzde geçerliliğini sürdürürler.

1.4.4.1. Kanun Hükmünde Kararnameler

KHK'lar, yasama organının çıkardığı bir yetki kanunuyla belirli konularda yürütme organına verdiği geniş düzenleme yetkisi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Kanun hükmünde ifadesi, yürürlükteki kanunları değiştirebileceği anlamına gelirken, kararname ifadesi ise bu işlemin yürütme organının bir eseri olduğu anlamına gelmektedir.¹⁰⁶

Kanun hükmünde kararnamelerin, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri olmak üzere iki türü vardır.

1.4.4.1.a. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

1.4.4.1.a.a. Genel Olarak

Olağan dönem KHK'ları, bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılmaktaydı. Olağan dönemde çıkarılmakla birlikte, bu KHK'ların olağanüstü hal döneminde çıkarılmasına bir engel bulunmamaktaydı. 04.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 477 sayılı KHK buna örnek olarak verilebilir.

¹⁰⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1418.

¹⁰⁶ Erdoğan TEZİÇ, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.5 S.1 (1972): s.8.

Türk hukukunda KHK kurumunun zamanla yaygın bir uygulama alanına kavuşup neredeyse kanunların yerini alan bir düzenlemeye dönüştüğü dikkat çekmektedir. Bu tutum çok sayıda hukuki sorunu da beraberinde getirmiştir. 1971 - 1993 yılları arasında yasama organı tarafından 17 adet yetki kanunu çıkarıldığı ve ayrıca bazı yetki kanunlarında değişiklik yapan 5 adet kanun çıkarıldığı görülmektedir. Bu yetki kanunları genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi, idari usullerde düzenlemeler yapılması, memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin konularda çıkarılmıştır.¹⁰⁷

1.4.4.1.a.b. Unsurları

1.4.4.1.a.b.a. Yetki Unsuru

KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aitti. Yürütme organının başka herhangi bir unsuruna KHK çıkarma yetki tanınmazdı. Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi, yetki kanununa dayanmaktaydı¹⁰⁸. Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarması için TBMM tarafından yetki kanunu ile yetkilendirilmesi gerekirdi. Çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamelerin, amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı yetki kanunda belirtilirdi (AY mülga m.91).

Bakanlar Kuruluna çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin konusunun belli ve somut olması gerekirdi.¹⁰⁹

Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi, yetki kanununda öngörülen süreyle sınırlı olup, süre bitiminde Bakanlar Kurulu artık KHK çıkaramazdı. Buna karşılık çıkarılmış olan KHK'lar, yetki kanununda belirtilen süre geçmiş olsa bile yürürlükte kalmaya devam ederler.¹¹⁰

Bakanlar Kurulunun istifa etmesi, düşürülmesi veya yasama döneminin sona ermiş olması, belli süre için verilmiş olan yetkiyi sona erdirmezdi (AY mülga m.91/3).

¹⁰⁷ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.82.

¹⁰⁸ Ergun ÖZBUDUN, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.2, (1985): s.230.

¹⁰⁹ Mustafa AVCI, "Türkiye'de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararname'leri ile İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.15 (2012): s.37.

¹¹⁰ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.39.

1.4.4.1.a.b.b. Şekil (Usul) Unsuru

KHK'lar şekil bakımından kolektif işlem niteliğindedir. Kolektif bir işlem olması nedeniyle KHK'nın oluşması için gerekli olan bütün iradeler aynı anda ve aynı doğrultuda açıklanmalıydı.¹¹¹ Kanun hükmünde kararnamelerin altında Cumhurbaşkanının da imzası bulunmalıydı (AY mülga m.104/21).

Kanun hükmünde kararnamede yürürlük tarihi olarak başka bir gün belirtilmemişse, kanun hükmünde kararname Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girerdi (AY mülga m.91/6). Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin sunulurdu (AY mülga m.91/8). TBMM'ye sunulan kararnameler, anayasa ve içtüzüğün kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara uygun olarak diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanırdı.¹¹² TBMM kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme yetkisine sahipti.¹¹³

Kanun hükmünde kararnamenin TBMM tarafından reddedilmesi durumunda, kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kaldırmış olduğu kanun hükümleri kendiliğinden geri gelmezdi. Çünkü bir kanunu yürürlükten kaldıran kanun, başka bir kanunla yürürlükten kaldırılırsa ilk kanun kendiliğinden geri gelmez.¹¹⁴

Yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM tarafından reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkarlardı. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girerdi (AY mülga m.91/9).

1.4.4.1.a.b.c. Sebep Unsuru

¹¹¹ GÖZLER/KAPLAN, s.426.

¹¹² Lütfi DURAN, "Kanun Hükmünde Kararname (KHK)", *Amme İdaresi Dergisi*, C.8 S.2 (1975): s.5-6.

¹¹³ GÜNDAY, s.107.

¹¹⁴ GÖZLER/KAPLAN, 428.

Olağan KHK'ların çıkarılma nedeni, kanun yapma sürecini bekleyemeyecek seviyede acil bir gereksinimin doğmuş olmasıdır.¹¹⁵

KHK kurumunu hukukumuza sokan anayasal düzenlemelerin gerekçesinde de yasamanın ağır işleyişi nedeniyle aciliyet gerektiren durumlarda hızlı düzenlemeleri yapabilmek için bu usulün benimsendiği belirtilmiştir.¹¹⁶

1.4.4.1.a.b.d. Konu Unsuru

Bakanlar Kurulu her konuda KHK çıkaramazdı. Anayasa'nın mülga 91/1. maddesine göre, "*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile birlikte dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez*".

Günümüzde de aynı bu konular olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenememektedir.

Bakanlar Kuruluna ayrıca kanun hükmünde kararnameyle bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemezdi (AY mülga m.163).

İdareye ilişkin ve kanunla düzenlenecek olan konuların kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesi mümkündür. Ancak bu konuların temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler ile ilişkili olmaması gerekirdi¹¹⁷.

1.4.4.1.a.b.e. Amaç Unsuru

Olağan KHK'ların amacı, belli bir konuda kamu yararını gerçekleştirmek üzere kanun gücünü kullanarak hızlı genel ve kalıcı bir düzenleme yapmaktır.¹¹⁸

1.4.4.1.a.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

¹¹⁵ Cem EROĞUL, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.54 S.4 (1999): s.33.

¹¹⁶ Turgut TAN, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.50 S.1, (1995): s.336.

¹¹⁷ GÜNDAY, s.105.

¹¹⁸ EROĞUL, s.34.

Kanun hükmünde kararname, normlar hiyerarşisinde kanunlara eşit düzeydedir.¹¹⁹

Yürütme organı tarafından çıkarılmakla birlikte kanun gücünde olmaları nedeniyle KHK'lar; kanunları değiştirebilmekte, yeni bir düzenleme yapabilmekte ve kanunları yürürlükten kaldırabilmekte idi.¹²⁰

1.4.4.1.a.d. Yargısal Denetimi

Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler (AY mülga m.148/1).

KHK'ların yargısal denetimi kanunların yargısal denetimi ile aynıdır. Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren KHK'lara karşı 60 gün içinde anayasaya aykırılık iddiasıyla doğrudan Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabileceği gibi KHK'ların anayasaya aykırılık iddiası somut norm denetimi yoluyla herhangi bir mahkemede ileri sürülebilir.¹²¹

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi sırasında kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ile ilgili aynı kurallar ve usuller uygulanır.¹²²

Kanun hükmünde kararname içerik olarak anayasaya aykırı olmasa bile, yetki kanununa aykırı olabilir.¹²³ Anayasa Mahkemesi¹²⁴ ve doktrindeki baskın görüşe

¹¹⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.424; ARDIÇOĞLU, s.49; DERDİMAN, s.140.

¹²⁰ Bayram DOĞAN, Ali Fuat GEYİK, Emine Esra BOZKURT, "Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.21 S.4, (2021): s.1691.

¹²¹ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.40.

¹²² GÜNDAY, s.109.

¹²³ AVCI, s.51.

¹²⁴ AYM, T.14.12.2016, E.2016/148, K.2016/189: "KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar." (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 10.05.2023).

göre¹²⁵ KHK'ların denetimi sadece anayasaya uygunluk değil, yetki kanununa uygunluk denetimini de kapsamaktadır.

Yetki kanununun anayasaya aykırı görülerek iptal edilmesi, bu yetki kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin kendiliğinden iptal edilmesi sonucunu doğurmaz.¹²⁶

Anayasa'nın geçici 21/F. maddesine göre, “Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur”. Dolayısıyla yürürlükte bulunan eski dönem kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi somut norm denetimi suretiyle günümüzde devam etmektedir. Bir davada uygulanacak olan kanun hükmünde kararname hükmünün anayasaya aykırı olduğu kanısına varan mahkeme Anayasa Mahkemesine başvurabilecektir. (AY geçici m.21/F, m.152/1).

1.4.4.1.b. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri

1.4.4.1.b.a. Genel Olarak

Olağanüstü hal veya sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu olağanüstü halin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilmekteydi (AY mülga m.121/3, 122/2).

2017 Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasası'na göre, tabii afet ve ağır ekonomik bunalım (AY mülga m.119), şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması (AY mülga m.120) ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali (AY mülga m.122) olmak üzere üç tür olağanüstü yönetim usulü bulunmaktaydı.

Olağanüstü yönetim usullerinin bu üç türü arasındaki fark daha çok yetki ve şekil (usul) unsurları bakımından değil, sebep ve konu unsurları bakımındandır.¹²⁷

¹²⁵ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.251-252; Fazıl SAĞLAM, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 1, (1984): s.267; AVCI, s.51.

¹²⁶ GÜNDAY, s.109.

¹²⁷ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.342.

Olağanüstü halde yetki sivil makamlarda olup, bu yetkilerde genişleme meydana gelirken, sıkıyönetim halinde kolluk görev ve yetkileri askeri makamlara geçmekteydi. Olağanüstü halde yargı görevi sivil mahkemelerdeyken, sıkıyönetimde bazı suçların yargılanması askeri mahkemelerde yapılmaktaydı.¹²⁸

Yaygınlaşan şiddet olaylarını nedeniyle Bakanlar Kurulu olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmeden önce Milli Güvenlik Kurulunun görüşüne başvurmak zorundayken, tabii afet ve ekonomik bunalım nedeniyle olağanüstü hal ilanında böyle bir gereklilik bulunmamaktaydı.¹²⁹

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda, sıkıyönetim usulü kaldırılmış ve tek tip olağanüstü hal usulüne yer verilmiştir. Dolayısıyla günümüzde hangi sebeple olursa olsun olağanüstü hal ilan edilmesi halinde kolluk görev ve yetkileri askeri makamlarda değil sivil makamlarda olacaktır.

1.4.4.1.b.b. Unsurları

1.4.4.1.b.b.a. Yetki unsuru

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aitti.

Olağan dönem KHK'larında Cumhurbaşkanının iradesi (imzası) şekil unsurundan öteye geçmemekteydi. Buna karşılık olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larında Cumhurbaşkanının iradesi bir yetki unsuru niteliğindedir.¹³⁰ Olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde KHK çıkartabilmek için TBMM tarafından çıkarılmış bir yetki kanununa gerek yoktu.¹³¹

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı çıkarma yetkisi, süre ve yer bakımından sınırlandırılırdı.¹³² Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları sadece olağanüstü

¹²⁸ TAN, s.349.

¹²⁹ Mehmet TURHAN, "Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.25 (1992): s.16.

¹³⁰ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.42.

¹³¹ Osman CAN, Duygu ŞİMŞEK AKTAŞ, "Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.23 S. 1, (2017): s.22.

¹³² GÖZLER/KAPLAN, s.431.

yönetimin geçerli olduğu bölge ve dönemde geçerli olurdu. Olağanüstü yönetimin ülke çapında veya belirli bir bölgede uygulanması uzun veya kısa süre yürürlükte olması bu gerçeği değiştirmezdi.¹³³

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larla, olağanüstü halin ya da sıkıyönetimin uygulandığı yer ve süre dışında uygulanabilecek kurallar konulamazdı. Aksi takdirde, bu KHK'lar, yer ve süre yönünden yetki aşımı nedeniyle hukuka aykırı olurdu.¹³⁴

1.4.4.1.b.b.b. Şekil (Usul) Unsuru

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı çıkarılabilmesi için öncelikle Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edilmiş¹³⁵ olması gerekirdi.¹³⁶ Bu kararnameleler ancak olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılabilirdi.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı kolektif işlem olup, altında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bütün bakanların imzası yer alırdı.¹³⁷ Bu kararnameleler, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulurdu. (AY mülga m.121/3) Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmayan olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları aynı gün kendiliğinden yürürlükten kalkardı.¹³⁸ TBMM, kendisine sunulan KHK'yı aynen veya değiştirerek kabul edebileceği gibi reddedebilirdi.¹³⁹

TBMM tarafından reddedilen KHK'lar ret kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkardı. Değiştirilerek kabul edilen KHK'ların

¹³³ EROĞUL, s.34.

¹³⁴ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.433.

¹³⁵ Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü aldıktan sonra süresi 6 ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan eder (Doğan SOYASLAN, "Kanun Hükmünde Kararnameler", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.11, (1994): s.167). Meclis olağanüstü hal veya sıkıyönetimin süresini değiştirebilir veya kaldırabilir; ayrıca Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine her defasında 4 ayı geçmemek üzere, bu süreyi uzatabilir (TURHAN, s.16).

¹³⁶ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.431.

¹³⁷ GÖZLER/KAPLAN, s.432.

¹³⁸ DOĞAN/GEYİK/BOZKURT, s.1702.

¹³⁹ GÜNDAY, s.107.

değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Remi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girerdi.¹⁴⁰

TBMM'nin olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları üzerinde yaptığı onay, değiştirerek onay ve ret işlemleri parlamento kararı değil, kanun işlemi ile yapılırdı.¹⁴¹

1.4.4.1.b.b.c. Sebep Unsuru

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larının sebep unsuru olağanüstü hal veya sıkıyönetime sebep olan somut olaylardı. Olağanüstü hal ve sıkıyönetimi gerektiren bu haller Anayasada belirtilmişti.

Anayasanın 119/1. maddesine göre, “*Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu (...) olağanüstü hal ilan edebilir.*” Yine Anayasanın 120/1. maddesine göre,

Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu (...) olağanüstü hal ilan edebilir.

Anayasanın mülga 122/1. maddesine göre,

Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu (...) sıkıyönetim ilan edebilir.

Sıkıyönetimi gerektiren sebeplerin olağanüstü hali gerektiren sebeplere oranla daha ciddi ve tehlikeli haller olduğu görülmektedir.

1.4.4.1.b.b.d. Konu Unsuru

Olağanüstü hal veya sıkıyönetim KHK'larının hangi konularda çıkarılabileceği konusunda Anayasada konu sınırlaması bulunmamaktaydı. Dolayısıyla temel haklar,

¹⁴⁰ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.36-37.

¹⁴¹ GÖZLER/KAPLAN, s.433.

kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler de bu KHK'larla düzenlenebilmekteydi.¹⁴²

Olağanüstü hal KHK'leri, yer ve süre bakımından sınırlı olduğundan ancak olağanüstü halin uygulandığı bölgede ve olağanüstü hal süresi içinde işlenen fiillere özgü olarak suç ve kabahat tanımı yapılabilir ve ceza konulabilir.¹⁴³

Bununla birlikte bu KHK'lar, Anayasanın 15. maddesine aykırı olarak çıkarılamazdı. Anayasanın 15/1. maddesine göre,

Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Dolayısıyla olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larında konu sınırlamasının bulunmaması kuralı mutlak olmayıp iki nedenle sınırlıdır. Bunlardan birincisi bu KHK'lar çıkarılırken milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi gerekir.¹⁴⁴ İkincisi ise bu KHK'lar çıkarılırken temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının tamamen keyfi bir biçimde değil ve sadece durumun gerektirdiği ölçüde durdurulması gerekir.¹⁴⁵

Yine Anayasanın 15/2. maddesine göre,

Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

Bu maddede yer alan haklar, "dokunulamayacak çekirdek haklar" olarak adlandırılmaktadır. Bu madde gereğince her ne kadar da olağanüstü hal veya sıkıyönetim dönemlerinde temel hak ve hürriyetler durdurulabilirse de bu dönemde çekirdek haklara dokunulamaz. Dolayısıyla çekirdek haklar konusunda olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı çıkarılamazdı.

¹⁴² Olağanüstü hal veya sıkıyönetim süresince vatandaşlara yüklenecek yükümlülükler, Anayasa'nın 15. maddesi doğrultusunda temel hakların ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı, gerekli tedbirlerin nasıl alınacağı Olağanüstü Hal Kanunu ile belirlenmiştir (SOYASLAN, s.168).

¹⁴³ İzzet ÖZGENÇ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Seçkin Yayınları, 18. Baskı, 2022): s.125.

¹⁴⁴ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.42.

¹⁴⁵ GÜNDAY, s.321.

Ayrıca olağanüstü hal veya sıkıyönetim KHK'ları kuşkusuz sadece olağanüstü hal veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilir. Olağanüstü halin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konular dışındaki konularda olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'sı çıkarılması anayasaya aykırılık oluştururdu.¹⁴⁶

1.4.4.1.b.b.e. Amaç Unsuru

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larının amacı mümkün olan en kısa sürede olağan yönetim koşullarını yeniden oluşturmak ve bu şekilde kendi varlık gerekçelerini ortadan kaldırmaktır.¹⁴⁷

1.4.4.1.b.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşit düzeydeydi. Dolayısıyla bu KHK'larla kanunlar da değişiklik yapılabilen, kanunlar yürürlükten kaldırılabilen ve yeni düzenlemeler yapılabilenkti.

1.4.4.1.b.d. Yargısal Denetimi

Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararname kararlarının şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (AY mülga m.148/1).

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları üzerinde denetim yapabilecek tek organ TBMM idi.¹⁴⁸ Çünkü bu KHK'lar Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmaktaydı. Bu şekilde TBMM, Bakanlar Kurulunun Anayasaya uyup uymadığını denetlemekteydi.¹⁴⁹

¹⁴⁶ GÖZLER/KAPLAN, s.434.

¹⁴⁷ EROĞUL, s.34.

¹⁴⁸ TURHAN, s.18.

¹⁴⁹ GÜNDAY, s.321.

Kuşkusuz olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları, TBMM tarafından onaylandıktan sonra “kanun” niteliğini almaları nedeniyle, bu andan itibaren Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olurlardı.¹⁵⁰

Doktrinde olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları ile kanunlarda kalıcı değişiklik yapılması durumunda bu kararnamelerin olağan dönem KHK niteliğinde olduğu ve dolayısıyla Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği görüşler bulunmaktadır.¹⁵¹ Anayasa Mahkemesinin de bu yönde kararları bulunmaktadır.¹⁵² Ancak 15 Temmuz Darbe Girişimi sonrasında ilan edilen olağanüstü hal sonrasında Anayasa Mahkemesinin bu içtihadını terk ettiği görülmektedir.¹⁵³

1.4.4.2. Tüzükler

1.4.4.2.a. Genel Olarak

Tüzükleri düzenleyen Anayasanın mülga 115. maddesine göre, “*Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.*”

1.4.4.2.b. Unsurları

¹⁵⁰ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.256.

¹⁵¹ TAN, s.351; GÖZLER, *KHK*, s.69.

¹⁵² AYM, T.10.01.1991, E.1990/25, K.1991/1: “*Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi "olağanüstü hal KHK'si" adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir "olağanüstü hal KHK'si" niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır*”, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023); Aynı yönde: AYM, T.03.07.1991, E.1991/6, K.1991/20.

¹⁵³ AYM, T. 02.11.2016, E.2016/172, K.2016/164: “*Olağanüstü hal KHK'larının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak yargısal denetim, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa'nın 6. maddesiyle bağdaşmaz*”, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023); Aynı yönde: AYM, T.12.10.2016, E.2016/166, K.2016/159; AYM, T.12.10.2016, E.2016/167, K.2016/160. (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

1.4.4.2.b.a. Yetki Unsuru

Tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aitti. Bakanlar Kurulu bu yetkisini Danıştay incelemesinden geçirilmek suretiyle kullanabildiği için aslında tüzük çıkarma yetkisinin Bakanlar Kurulu ile Danıştay arasında paylaştırıldığı söylenebilir.¹⁵⁴

1.4.4.2.b.b. Şekil (Usul) Unsuru

Tüzük, Bakanlar Kurulunda müzakere edilerek kabul edilirdi. Ancak, tüzüklerin Bakanlar Kurulunda müzakere edilmesi tek başına yeterli olmayıp, Danıştay incelemesinden geçirilmiş olması da gerekmektedir.¹⁵⁵

Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak tüzüğün, Danıştayın incelemesinden geçirilerek çıkarılması şekil bakımından bir zorunluluktur. Danıştay incelemesinden geçmeyen bir metin tüzük olarak çıkarılamazdı.¹⁵⁶ Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, Danıştayın incelemesinden geçen bir tüzük metninden değişiklik yapmak istediği takdirde, bu değişik metni tekrar Danıştay'ın incelmeye sunmalıydı.¹⁵⁷

Danıştay tüzük tasarıları üzerindeki inceleme yetkisini, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi bakımından yapardı.¹⁵⁸ Danıştay'ın tüzük hakkında yaptığı inceleme, görüş mahiyetinde olup, Bakanlar Kurulunu bağlayıcı nitelikte değildi.¹⁵⁹

Danıştay incelemesinden geçen tüzük tasarısı, Başbakan ve diğer bakanlar tarafından imzalanan bir kararname ile Cumhurbaşkanına sunulurdu.¹⁶⁰ Tüzükler, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak kanunlar gibi yayımlanırdı (AY mülga m.115/2). Cumhurbaşkanının imza yetkisi, gönderilen tüzük metnini ancak bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermekle sınırlıydı.¹⁶¹

¹⁵⁴ GÜNDAY, s.111.

¹⁵⁵ GÖZLER/KAPLAN, s.437.

¹⁵⁶ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.408.

¹⁵⁷ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.75.

¹⁵⁸ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.40.

¹⁵⁹ Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukun Umumi Esasları Cilt I*, (İstanbul: Hak Kitapevi, 3. Baskı, 1966), s.382.

¹⁶⁰ GÜNDAY, s.112.

¹⁶¹ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.76.

Tüzük kendi metninde belirtilen tarihte yürürlüğe girerdi. Şayet yürürlük tarihi belirtilmemişse Resmi Gazetede yayımlandığı günün ertesi gününden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girerdi.¹⁶²

1.4.4.2.b.c. Sebep Unsuru

Tüzük, “kanunların uygulanmasını göstermek” veya “kanunun emrettiği işleri belirtmek” şeklinde olmak üzere iki sebeple çıkarılabilirdi. Bu nedenle tüzüğün kendinden önce çıkmış olan bir kanuna dayanması gerekirdi. Mevcut bir kanun bulunmadıkça tüzük çıkarılamazdı.¹⁶³ Kanun tarafından henüz düzenlenmemiş olan bir alanda tüzük çıkarılamazdı.¹⁶⁴

1.4.4.2.b.d. Konu Unsuru

Tüzükler, konu bakımından takdiri veya zorunlu olabilirdi. Kanunların emrettiği konuları düzenlemek için çıkarılan tüzükler, zorunlu tüzüklerdi. Yani tüzük çıkarılması kanunda emredilmişse, bu konuda idare başka bir düzenleyici işlem çıkaramazdı. Kanunların uygulanmasını göstermek için çıkarılan tüzükler ise takdiri olup, idare bu konuyu yönetmelik gibi başka düzenleyici işlemlerle de düzenleyebilirdi.¹⁶⁵

Bakanlar Kurulunun belli bir konuda tüzük çıkarabilmesi için tüzüğün dayanağını oluşturan kanunda bu konuda açık bir düzenleme bulunması gerekli değildi.¹⁶⁶ Ancak tüzük Anayasaya ve kanunlara aykırı olamazdı.

Kanunların uygulanmasını göstermek için çıkarılan tüzükler ile kanunların emrettiği konuları düzenlemek için çıkarılan tüzükler arasında bir ayırım yoktur. Her iki konuda da yapılan tüzüklerin bağlı oldukları hukuki sistem açısından aralarında bir fark bulunmamaktadır.¹⁶⁷

¹⁶² GÖZLER/KAPLAN, s.438.

¹⁶³ ONAR, s.381.

¹⁶⁴ GÜNDAY, s.113.

¹⁶⁵ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.40-41; TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.76.

¹⁶⁶ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.407-408.

¹⁶⁷ GÜNDAY, s.113.

1.4.4.2.b.e. Amaç Unsuru

Genel olarak tüzük çıkarılmasındaki amaç kamu yararının gerçekleştirilmesiydi.

Tüzük işleminin amaç unsuru, tüzüğün sebep unsurunu oluşturan kanunla doğrudan bağlantılıydı. Tüzüğün amacı, dayandığı kanunun “uygulanmasını göstermek” suretiyle kanunun amacını gerçekleştirmek ya da “kanunun emrettiği işleri belirtmek” suretiyle kanunun tam anlamıyla uygulanmasını sağlamaktı.¹⁶⁸

1.4.4.2.c. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Tüzükler, normlar hiyerarşisinde kanunların altında, yönetmeliklerin üstünde yer alırlardı.¹⁶⁹

İki tüzük arasında çatışma ortaya çıkarsa, bu sorun “sonraki hukuk kuralı önceki hukuk kuralını ilga eder” ilkesine göre çözümlenir. Aynı tarihli iki tüzük arasında ya da aynı tüzüğün iki farklı hükmü arasında çatışma ortaya çıkarsa, bu sorun ise “özel hukuk kuralı genel hukuk kuralını ilga eder” ilkesine göre çözümlenir.¹⁷⁰

Daha önce ifade edildiği üzere eski dönemden kalan tüzükler, yürürlükten kaldırılmadıkça günümüzde yürürlükte kalmaya devam etmektedirler.

Eski dönemden kalan tüzüklerin normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile aynı düzeyde mi olduğu, yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında mı yer aldığı hususu doktrinde tartışmalı olup, bu tartışmaya tezin ikinci bölümünde yer verilmektedir.

1.4.4.2.d. Yargısal Denetimi

İdarenin düzenleyici işlemi biri olan tüzükler idari yargı denetimine tabidir. Danıştay Kanunu'nun eski 24. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu tarafından

¹⁶⁸ ONAR, s.384.

¹⁶⁹ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt: 2, s.41.

¹⁷⁰ GÖZLER/KAPLAN, s.445.

ıkarılması nedeniyle tüzüklerle ilgili davalara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay bakmaktaydı.

2017 Anayasa değişikliği sonrası Danıştay Kanununa eklenen geçici 30. madde uyarınca yürürlükte olan eski tüzükler bakımından bu yetki günümüzde devam etmektedir.¹⁷¹ Bu maddeye göre,

Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak Bakanlar Kurulu kararları, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler ile Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelerine ilişkin görev ve yetkileri devam eder.

¹⁷¹ TANÖR/YÜZBAŞIOğLU, s.408.

2. İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

2.1. Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2.1.1. Genel Olarak

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*”.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanının genel düzenleyici işlemidir. Ancak, Anayasada Cumhurbaşkanının bütün genel düzenleyici işlemlerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı verilmemiştir. Cumhurbaşkanı tarafından yapılması öngörülen başka genel düzenleyici işlemler bulunmaktadır.¹⁷² Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikler buna örnek olarak sayılabilir. Yine uygulamada Cumhurbaşkanı tarafından sık sık genelge çıkarıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanı kararlarından farklı olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel nitelikte işlem yapılması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan Anayasa'nın öngördüğü mahfuz alanlarda ya da kanunların uygulanması çerçevesinde çıkarılacaktır.¹⁷³

2.1.2. Unsurları

2.1.2.1. Yetki Unsuru

Anayasanın 104/17. maddesine göre, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi* doğrudan Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi başka bir kişi ya da makam tarafından kullanılamaz. Başka bir kişi ya da makama devredilemez.¹⁷⁴ Dolayısıyla Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarırken başka bir kişi ya da makamın önerisine veya imzasına gerek duymaz.¹⁷⁵

¹⁷² ÜLGEN, s.10.

¹⁷³ GÖZBÜYÜK/TAN, s.104.

¹⁷⁴ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.57.

¹⁷⁵ GÖZLER, İdare Hukuku, s.1310.

Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hazırlanması süreci Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlıklar ya da diğer kamu kurumları bünyesinde yürütülebilir. Hazırlanmış olan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı onaylanmak için Cumhurbaşkanına gönderilebilir.¹⁷⁶

Cumhurbaşkanına, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi marifetiyle kanuni bir dayanağı veya TBMM'nin vermiş olduğu bir yetki olmaksızın, ilk elden asli düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.¹⁷⁷ Cumhurbaşkanı, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarırken TBMM'nin çıkaracağı herhangi bir kanunu referans almak zorunda olmadığı gibi TBMM'nin herhangi bir yetki kanunu çıkarmasına da ihtiyacı yoktur.¹⁷⁸ Doktrinde bu konuda katılmadığımız karşıt görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, Anayasanın 104/17. maddesine dayanarak çıkarılacak olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Cumhurbaşkanına kanunla yetkilendirilme verilmelidir. Çünkü Anayasa Mahkemesinin, düzenleme yetkisini geniş yorumladığı kararlarında dahi bu hususa değinilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde 108.,118. ve 106. maddelerinde olduğu gibi doğrudan verilmiş asli bir düzenleme yetkisi yoktur. Aksine kanunlarla sınırlılığı ve kanunlara bağlılığı vurgulayan ifadeler yer almaktadır.¹⁷⁹

2.1.2.2. Şekil (Usul) Unsuru

Anayasanın 104/19. maddesine göre, “*Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer*”.

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Resmi Gazetede yayımlanmak dışında başka bir şekil şartı öngörülmemiştir.¹⁸⁰

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için TBMM tarafından çıkarılmış bir yetki kanununa gerek olmadığından bu kararnameler TBMM onayına da sunulmazlar.

¹⁷⁶ Yasin SÖYLER, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2018), s.50.

¹⁷⁷ ARDIÇOĞLU, s.25.

¹⁷⁸ ULUSOY, s.44; ANAYURT, s.359.

¹⁷⁹ YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.25.

¹⁸⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.57.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece Resmi Gazetede yayımlanmaları yeterlidir. Bu kararnameler yürürlüğe giriş tarihi olarak ayrı bir tarih belirtilmemiş ise yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girer.¹⁸¹

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, TBMM'nin herhangi bir izin veya onayına ihtiyaç duymaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır.¹⁸²

2.1.2.3. Sebep Unsuru

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için Anayasa ve kanunlarda belirtilmiş özel bir neden yoktur. Yapılan Anayasa değişikliği ile yasa koyucu, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sebep unsurunu özel olarak belirtmemiş, Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin her alanda kararname çıkarmak için genel yetki vermiştir.¹⁸³

2.1.2.4. Konu Unsuru

2.1.2.4.a. Yasak Alan

Anayasanın 104/17. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarabilmektedir. Tersinden ifade etmek gerekirse, yürütme yetkisiyle ilgili olmayan konularda olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez. Ancak yürütme yetkisine ilişkin alanların ne olduğu açık ve belirgin değildir.¹⁸⁴

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, parlamenter sisteme göre daha katı bir kuvvetler ayrılığı benimsediği iddiası¹⁸⁵ olduğu dikkate alındığında “yürütme yetkisine ilişkin konular” kavramı dar yorumlanmalıdır.¹⁸⁶ Buna göre, yürütme

¹⁸¹ Mehmet BOZTEPE, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.5 S.1, (2018): s.15.

¹⁸² TUNÇ, s.253.

¹⁸³BOZTEPE, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği”, s.15.

¹⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.103.

¹⁸⁵ TBMM Tutanağı, Dönem: 26, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 447, s.10, (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c031/tbmm26031053ss0447.pdf>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

¹⁸⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.57.

yetkisinin konusu yani yürütme fonksiyonu, maddi boyutu itibariyle hukukun ve kanunların yerine getirilmesidir. Bu yetki, Anayasanın 8. maddesine göre, anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmelidir.¹⁸⁷ Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda 10.10.2018 tarih ve 19 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bir hükmünün yasama yetkisine ilişkin olduğu için iptaline karar vermiştir.¹⁸⁸

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*”. Bu maddede yer alan “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen” ifadesiyle kastedilenin ne olduğu açık ve anlaşılabilir değildir.¹⁸⁹

Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen birçok alan bulunmasına rağmen anayasal düzenlemelerde “münhasıran” terimine rastlanmamaktadır. Bu anlama gelebilecek “ancak” veya “yalnız” terimleri araştırıldığında ise Anayasanın bazı maddelerinde “ancak” terimi bulunmaktadır.¹⁹⁰ Örneğin Anayasanın 66/3. maddesine göre, “*Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.*”

Anayasanın 104/17. maddesindeki “münhasıran” ifadesinden Anayasada özel ve somut olarak kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacağını kastedildiği söylenebilir.¹⁹¹ Çünkü Anayasanın hiçbir yerinde “münhasır kanun alanı” açıkça sıralanmış değildir.¹⁹²

¹⁸⁷ Osman CAN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı, *Anayasa Yargısı*, C.37 S.1, (2020): s.141.

¹⁸⁸ AYM, T.11.06.2020, E.2018/155, K.2020/17: “*Dava konusu kural 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) Sayılı Cetvel'e bazı eklemeler yapmak suretiyle kanun metninde değişiklik yapılmasını öngörmektedir. Kanunları değiştirmenin TBMM'nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle bu hususta farklı bir düzenleme öngörülmediği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu açıktır. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesiyle bağdaşmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesine aykırıdır.*”, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

¹⁸⁹ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.253.

¹⁹⁰ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.104.

¹⁹¹ ULUSOY, s.53

¹⁹² Tolga ŞİRİN, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C.7 S.14, (2018): s.323.

Anayasa Mahkemesine göre de burada kastedilen husus Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konulardır.¹⁹³

Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların tamamı münhasır kanun alanı olarak belirlenmiş olsa bile, buradaki “münhasır” kelimesi yasama organının bir konuda kanun çıkarırken tüm ayrıntıları ile düzenleyeceği ve yürütme organına herhangi bir düzenleme alanı bırakmayacağı anlamına da gelmez.¹⁹⁴

Bir konu idari teşkilata ve işleyişe ilişkin olsa bile, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmüşse olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kapsamı dışındadır.¹⁹⁵ Örneğin Anayasanın 130/9. maddesine göre, öğretim elemanlarının özlük hakları kanunla düzenlenir. Dolayısıyla bu konu Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasa Mahkemesine göre,

Dava konusu kuralda da öğretim üyesi kadroları düzenlendiğinden kuralın kadro düzenlemesiyle birlikte öğretim elemanlarının görev ve yetkileriyle özellikle özlük haklarını etkilediği, bu çerçevede Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuda düzenleme yaptığı açıktır. Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin kanunla kurulacağı vurgulanmış olup dava konusu kuraldaki üniversite öğretim elemanlarının kadrolarının düzenlenmesine ilişkin husus Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin de değildir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.¹⁹⁶

Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülen alanlarda olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı için yasama organının kanun çıkarmamak veya çerçeve kanun çıkarmak suretiyle bu alanı olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı olarak belirlemesi mümkün değildir. Bu alanda yürütme organının düzenleyici işlemler konusundaki takdir yetkisi ancak yönetmelik çıkarmak için öngörülen alan kadardır.¹⁹⁷

¹⁹³ AYM, T.22.01.2020, E.2018/125, K.2020/4: “*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*”. (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023); Aynı yönde: AYM, T.18.01.2018, E.2016/180, K.2018/4; AYM, T.28.12.2017, E.2016/150, K.2017/179; AYM, T.29.11.2017, E.2017/51, K.2017/163, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

¹⁹⁴ ÜLGEN, s.30.

¹⁹⁵ KALABALIK, *Cilt 1*, s.143.

¹⁹⁶ AYM, T.29.04.2021, E.2020/71, K.2021/33, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

¹⁹⁷ CAN, s.147.

Ancak bazı hassas konularda kanunların detaylarını belirlemek amacıyla yargısal denetimin Danıştayın yerine Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmasının tercih edilmesi gibi nedenlerle, yönetmelik yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılmasının önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Burada önemli olan, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mevcut kanun hükümlerinden farklı etki ve sonuç doğuran bir düzenlemede bulunmamasıdır.¹⁹⁸

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*”. Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü bir konuda yapılan kanunun konu unsuru bakımından ne kadar detaylı düzenlenmesi gerektiği konudan konuya farklılık göstermektedir. Yapılan kanuni düzenlemenin kesin bir ölçütü olmadığına göre, kanunda açıkça düzenlemenin hiç olmayacaktır.¹⁹⁹

Açıkça düzenlemeden bahsedebilmek için kanunun uygulanması amacıyla somutlaştırıcı nitelikte düzenleyici işlemlere ihtiyaç duyulmaması gerekir. Başka bir ifadeyle kanunun doğrudan uygulanabilir nitelikte olması gerekir. Dolayısıyla bir konu olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanına girse bile, bu konuda daha önce çıkarılmış herhangi bir aracı işleme gerek kalmaksızın uygulanabilecek nitelikte bir kanun varsa o konuda olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.²⁰⁰

Kanun hükmünde kararname ile düzenlenen alanlarda da olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaması gerekir.²⁰¹ Anayasa Mahkemesi, KHK ile düzenlenen bir alanda çıkarılan Cumhurbaşkanlığını kararnamesini Anayasanın 104/17. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal kararı vermiştir.²⁰²

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*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*

¹⁹⁸ ULUSOY, s.57.

¹⁹⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.105.

²⁰⁰ CAN, s.147-148.

²⁰¹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.105.

²⁰² AYM, T.03.03.2021, E.2018/134, K.2021/13: “*Bu çerçevede KHK'nın açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapan CBK kuralı Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı bir düzenleme getirmektedir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırıdır.*”

düzenlenemez". Buna göre, temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Bu haklar yürütme yetkisiyle ilgili değildir. Anayasa, bu tür hakları negatif statü hakkı olarak kabul etmiş ve bu alana müdahaleyi ancak TBMM'nin çıkaracağı bir kanuna bırakmıştır.²⁰³

Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklarla ilgili bir kısıtlama öngörülmemiştir. Sosyal ve ekonomik haklar, daha önce bir kanunla düzenlenmemiş ve Anayasada kanunla düzenlemesi öngörülmemiş ise olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir.²⁰⁴ Ancak bu tür haklara bir sınırlandırma getirilemez. Çünkü temel haklar ve ödevlerin sınırlandırılması yürütme organının değil, yasama organının yetkisi kapsamındadır.²⁰⁵

Anayasanın 13. maddesine göre, *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir"*.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi bakımından, yürütme yetkisinin ötesine geçip yasama yetkisinin alanına girmesi halinde anayasaya aykırı hale gelecektir.²⁰⁶

Anayasanın 106/11. maddesinde bakanlıkların kuruluş, görev ve yetkilerinin olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine imkan verilmekte, ancak bakanlıklara kamu düzeninin korunması amacıyla temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğuracak yetkiler verilmemektedir.²⁰⁷ Örneğin İçişleri Bakanlığının merkez, taşra ve bağlı kuruluşlarının idari yapılanmasına ilişkin düzenlemeler olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir. Ancak bu idari

²⁰³ CAN, s.144.

²⁰⁴ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.280.

²⁰⁵ ARDIÇOĞLU, s.41; ŞİRİN, s.327; Aksi yönde Ulusoy: *"Tartışmaya açık bir husus olmakla birlikte, "düzenleme" ifadesi "sınırlama" ifadesini de içerdiğinden Anayasa m. 104/17 hükmünün m. 13 hükmünün istisnası olarak görülmesi ve "özel hükmün genel hükme üstünlüğü" prensibi (lex specialis) çerçevesinde, bu tür hakların düzenlenmesinde "sınırlayıcı" veya "geliştirici" düzenleme ayırımı yapılamaması kanaatimizce pozitif hukuka daha uygun görünmektedir"* (ULUSOY, s.60).

²⁰⁶ ARDIÇOĞLU, s.42.

²⁰⁷ Melikşah YASİN, *"Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri"*, *Anayasa Yargısı*, C.36 S.1, (2019): s.325.

birimlerin yapacağı idari işlemlerin başta sebep ve konu unsurları 04.08.1934 tarihli Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'yla düzenlenecektir.²⁰⁸

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlık ya da kamu tüzelkişiliği kurulurken, temel haklar ve kişi hakları ile siyasal haklar ve özgürlüklere ilişkin kurallara yer verilmeyecektir.²⁰⁹

Anayasanın 38/3. maddesine göre, “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*”. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise normlar hiyerarşisinde kanunlara eşdeğer değildir.²¹⁰ Yürürlükteki kanunlarda yer alan soruşturma ve kovuşturmaya, ceza ve güvenlik tedbirlerinin uygulanmasına ilişkin hükümlerde, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılamaz.²¹¹ Ayrıca olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilmesi nedeniyle yasama yetkisi kapsamında bulunan suç ve cezalar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.²¹² Kaldı ki, Türk Ceza Kanunu'nun 2/2. maddesine göre, “*İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz*”. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı hürriyeti bağlayıcı nitelikte yaptırım öngören düzenleyici işlem yapamaz. İdare, kişi hürriyetini kısıtlayıcı sonuç doğuran bir yaptırım uygulayamaz.²¹³

Özetle, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırabileceğini öngören Anayasanın 13. maddesi, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel hak ve özgürlükler alanında düzenleme yapılamayacağını öngören Anayasanın 104/17. maddesi ile suçta ve cezada kanunilik ilkesine yer veren Anayasanın 38. maddesi idarenin düzenleyici işlemlerle suç ve ceza konulamayacağını açıkça ortaya koymaktadır.²¹⁴

²⁰⁸ ARDIÇOĞLU, s.42.

²⁰⁹ Turan YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı*, C. 36 S. 1, (2019): s.301.

²¹⁰ Burak KÜPELİOĞLU, *Ceza Hukuku Bağlamında Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2021): s.147.

²¹¹ ÖZGENÇ, s.126.

²¹² KÜPELİOĞLU, s.147.

²¹³ ATAY, s.67.

²¹⁴ Mahmut KOCA, İlhan ÜZÜLMEZ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Seçkin Yayınları, 15. Baskı, 2022): s.69.

2.1.2.4.b. Mahfuz Alan

Anayasanın 104/17. maddesinde, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılması düzenlendiği halde, Anayasanın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6. maddelerinde belirli konuların özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülmüştür.²¹⁵

Anayasanın 104/9. maddesine göre, “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler*”.

Anayasanın 106/11. maddesine göre, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”.

Anayasanın 108/4. maddesine göre, “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”.

Anayasanın 118/6. maddesine göre, “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”.

Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddelerinin yürütme organına bırakılmış mahfuz alan olup olmadığı doktrinde tartışmalıdır. Bizim de katıldığımız birinci görüşe göre, bu maddelerde belirtilen konular sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir²¹⁶. Anayasada geçen bu dört konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanını oluşturmakta olup, kanunla düzenlenemez²¹⁷ Anayasa koyucunun bahsedilen konulara ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini ayrıca ve özel olarak belirtmiş olması bu yetkinin mahfuz bir yetki olduğunu göstermektedir.²¹⁸ Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanuna alternatif olarak değil, kanunun

²¹⁵ ÜLGEN, s.17.

²¹⁶ CAN, s.151; ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.247; EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.67; Korkut KANADOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.2, (2018): s.645; GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1321; ÜLGEN, s.17; YENİAY/YENİAY, s.114; YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.16.

²¹⁷ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1321; YILDIRIM, s.300.

²¹⁸ YASİN, s.318.

yerini almıştır. Anayasa koyucunun 2017 Anayasa değişikliği öncesi kanunla düzenlenmesini öngördüğü bu alanların²¹⁹, değişiklik sonrası olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceğini ifade etmesi, bu konuların olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz yetki alanı olması iradesini yansıtmaktadır.²²⁰ Anayasa koyucunun amacı bu konuların yürütme tarafından düzenlenerek, yürütme organına yasamanın etkisinden uzak bir hareket alanı oluşturulmasını sağlamaktır. Bu tutum, belirtilen konuların kanunla düzenlenmesine engel oluşturur.²²¹ Anayasadaki düzenleme yöntemi de bunu doğrulamaktadır. Anayasa, bazı alanların düzenlenmesinde hem yasama organına, hem de Cumhurbaşkanına yetki vermiştir.²²² Örneğin kamu tüzel kişiliğinin kurulması hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilmektedir (AY m.123/3). Mahfuz alandaki konuların kanunla düzenlenmesi istenseydi, kamu tüzel kişiliğinin düzenlenmesindeki yöntem kullanılırdı.

İkinci görüşe göre ise Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddeleri mahfuz yetki alanı oluşturmaz. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği belirtilen bu konuların kanunla da düzenlenmesi mümkündür.²²³ Bahsedilen dört maddede “ancak” ve “münhasıran” gibi mahfuz yetki alanını açıkça belirten kelimelere yer verilmemiştir.²²⁴ Dolayısıyla Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesini öngördüğü konuların, hiyerarşide üst norm olan kanunlarla da düzenlenebilmesi gerekir.²²⁵ Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddelerinde “düzenlenir” veya “düzenler” ifadesinden yola çıkılarak bu dört

²¹⁹ Anayasanın mülga 113/1. maddesine göre, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir”. Anayasanın mülga 108/4. maddesine göre, “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir”. Anayasanın mülga 118/6. maddesine göre, “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenir”.

²²⁰ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.44.

²²¹ Tahir MURATOĞLU, “Bazı Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenmesini Öngören Anayasa Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.27 S.47, (2022): s.384.

²²² GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.108.

²²³ KALABALIK, *Cilt:1*, s.141; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.254; ULUSOY, s.55; ARDIÇOĞLU, s.37-38; TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.405; SÖYLER, s.121; ŞİRİN, s.202-204; CAN, s.154; Mehmet GÜNEŞ, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11 S.1, (2020): s.174; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.37.

²²⁴ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.254.

²²⁵ GÜNEŞ, s.174-175.

alanın sadece olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceği sonucuna ulaşamaz.²²⁶ Anayasada, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen alanlarda kanun çıkarılmaz” gibi yasamanın genelliği ilkesini açıkça kaldıran bir hüküm yer verilmediği sürece, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konuların kanunla düzenlenmesi anayasaya aykırılık oluşturmaz.²²⁷ Anayasa koyucunun iradesi, TBMM’nin her konuda kanun yapma yetkisini Cumhurbaşkanı lehine sınırlandırmak ve Cumhurbaşkanını yasama yetkisinin kullanımına ortak etmek olsaydı, Anayasanın 7. maddesinde bu hususta bir düzenlemede bulunması gerekirdi. Anayasanın 7. maddesi değiştirilmediği sürece, TBMM’nin genel kanun yapma yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yorum yapılamaz. TBMM’nin bazı konularda kanun yapamayacağını savunulması Anayasa ihlalidir.²²⁸

Bu konuda üçüncü görüşe göre ise Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddelerinde bahsedilen alanlarda olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadan kanun ile düzenleme yapılamaması gerekir. Eğer kanun ile düzenleme yapılmak isteniyor ise öncesinde Cumhurbaşkanının o konuda kararname çıkarması gerekmektedir.²²⁹

2.1.2.4.c. Ortak Alan

Anayasanın 123/3. maddesine göre, “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*”.

2017 Anayasa değişikliği öncesi kamu tüzel kişiliği yalnızca kanun ile kurulurdu. Yapılan değişiklik ile birlikte olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilir.²³⁰ Ancak olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle

²²⁶ ANAYURT, s.360.

²²⁷ ARDIÇOĞLU, s.44; Hasan Tahsin FENDOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, (2019): s.285.

²²⁸ ULUSOY, s.56.

²²⁹ Abdullah SEZER, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, *Anayasa Yargısı*, C.36 S.1, (2019): s.377.

²³⁰ TUNÇ, s.255.

kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi için Anayasa m.104/17. maddesindeki koşullara uygun olması gerekir.²³¹

Kanunla kurulan kamu tüzel kişilikleri yine kanunla kaldırılır. Kanunla kurulan kamu tüzel kişilikleri olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kaldırılamaz.²³²

2.1.2.5. Amaç Unsuru

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amacı özel olarak belirtilmemiş ise her idari işlemin genel amacı kamu yararını sağlamaktır.²³³

2.1.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasanın üstünlüğü ilkesi gereğince normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın altındadır.²³⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunun üstünde değildir. Kanun geçerliliğini Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden değil, Anayasadan alır.²³⁵

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla olan ilişkisi bakımından normlar hiyerarşisindeki yeri doktrinde tartışmalıdır. Birinci görüşe göre, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanuna eşdeğer bir işlemdir.²³⁶ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanun altı bir seviyede olsaydı, Anayasada, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır*” şeklinde bir düzenlemeye gerek olmazdı.²³⁷ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunların uygulanması göstermek için çıkarılmadığından gibi bir kanuna da uygun olmak

²³¹ GÖZLER, s.1325.

²³² KALABALIK, *Cilt:1*, s.122.

²³³ Müzeyyen EROĞLU DURKAL, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İkileminde İdari İşlemlerin Yargısal Denetimi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S.55, (2023): s.276.

²³⁴ ŞİRİN, s.297.

²³⁵ SEZER, s.390.

²³⁶ Yeliz ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.10 S.2, (2019): s.592; KANADOĞLU, s.640; ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.243; SEZER, s.398.

²³⁷ ATAR, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s.243.

durumunda değildir. Düzenleyici işlem niteliğinde değil kanundan bağımsız, maddi açıdan bir kanun gibi ortaya çıkan kural işlem niteliğindedir.²³⁸ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanun hükmünde olmamakla birlikte, asli yetki kullanımı olmaları açısından kanuna eşdeğer işlem niteliğinde kabul edilebilir.²³⁹ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetimi yalnızca Anayasaya uygunluk bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunlara uygunluğunun denetlenmesi söz konusu değildir.²⁴⁰

Bizim de katıldığımız ikinci görüşe göre ise olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanuna eşdeğer, kanun gücünde işlemlerden değildir.²⁴¹ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır.²⁴² Bu kararnamelerinin kanunun altında olması, kanuna eş değer olan uluslararası antlaşmaların ve KHK'ların da altında olduğu anlamına gelir.²⁴³ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli düzenleme yetkisine sahip olması kanuna eş değer olduğunu göstermez. Normlar hiyerarşisi bakımından bir hukuk normunun diğer bir hukuk normuyla eşit seviyede olup olmadığının somut göstergesi, her iki normun birbirini değiştirip değiştiremeyeceği ya da birbirini yürürlükten kaldırıp kaldıramayacağıdır.²⁴⁴ Anayasadaki “yürütme yetkisine ilişkin konular” sınırı, bu işlemlerin kanun gücünde olamayacağını gösterir. Çünkü yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasını gösteren, kanunlara uygun kullanılması gereken bir yetkidir.²⁴⁵ Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu açıkça belirtilirken, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bu nitelendirmenin yapılmaması kanun hükmünde olmadığının açık kanıtıdır.²⁴⁶ Bir

²³⁸ ŞANLI ATAY, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s.592.

²³⁹ ÜLGEN, s.7.

²⁴⁰ ATAR, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s.243.

²⁴¹ YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.23; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.67; ARDIÇOĞLU, s.49; CAN, s.143; GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1430; Halit YILMAZ, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, C.78 S.1, (2020): s.237; SÖYLER, s.164; ULUSOY, s.45; ANAYURT, s.363; EROĞLU DURKAL, s.263.

²⁴² ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.252; FENDOĞLU, s.282.

²⁴³ ŞİRİN, s.298.

²⁴⁴ ULUSOY, s.45.

²⁴⁵ YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.23.

²⁴⁶ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.65.

yürütme işleminin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesine bırakılması, normlar hiyerarşisindeki yerini belirlemek için yeterli değildir.²⁴⁷ Kanuna dayanmak zorunda olmayan bir yürütme işleminin sadece Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması o işlemin kanunla eşit seviyede olduğunu göstermez.²⁴⁸ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında çatışma kurallarına yer verilmesinin sebebi, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlara eşdeğer olmasından değil, asli düzenleme yetkisinden kaynaklanmaktadır. Asli düzenleme yetkisine dayanarak çıkarılan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ortak alanda (AY m.123/3) düzenleme yapılabilir. Bu durumda aynı konuda çıkarılmış kanun hükümlerinin üst norm niteliğinde olduğu netleştirilmek istenmiştir.²⁴⁹

Üçüncü görüşe göre ise, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları ve gücü, Anayasada yeterince açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmediğinden dolayı, normlar hiyerarşisinde tek bir yerde değil birçok yerde bulunmalıdır.²⁵⁰ Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme yetkisi alanına giren konularda çıkardığı olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasanın 104/17. maddesinden kaynaklanan düzenleme yetkisini kullanarak çıkarmış olduğu olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlarla olan ilişkileri açısından farklı hukuki niteliktedirler.²⁵¹ Mahfuz yetki alanındaki olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kanunla değişiklik yapılması mümkün olamayacağı için bu kararnamelerin normlar hiyerarşisinde kanun ile aynı seviyede kabul edilmesi gerekir.²⁵²

Dördüncü görüşe göre ise normlar hiyerarşisini oluşturan temel norm Anayasadır. Anayasanın genel olarak belirlediği hiyerarşik ilişkinin yine Anayasa tarafından farklı konular bağlamında farklı olarak şekillendirilmesi mümkündür. Örneğin, TBMM'nin çalışmalarını ne şekilde yürüteceği TBMM içtüzüğü ile düzenlenir. Bu konuda kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da yönetmelik çıkarılamaz. Dolayısıyla TBMM'nin çalışmaları söz konusu olduğunda normlar

²⁴⁷ CAN, s.160.

²⁴⁸ Halit YILMAZ, s.234.

²⁴⁹ EREN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", s.65.

²⁵⁰ GÜNEŞ, s.170.

²⁵¹ YENİAY/YENİAY, s.117.

²⁵² SÖYLER, s.166; TUNÇ, s.260; GÜNEŞ, s.170.

hierarchyisinde Anayasadan sonra TBMM içtüzüğü olacak şekilde sıralanır.²⁵³ Dolayısıyla kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın hemen altında ve birbirleriyle herhangi bir hiyerarşik ilişki olmaksızın geçerliliklerini sürdürmektedir. Üç boyutlu normlar hiyerarşisi piramidinin bir yüzeyinde Anayasanın altında kanunlar yer alırken diğer yüzeyinde Anayasanın altında olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer almaktadır.²⁵⁴

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile eski dönemden kalan tüzükler arasındaki ilişki üzerinde de durmak gerekir. Bir görüşe göre, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile eski dönemden kalan tüzükler normlar hiyerarşisinde aynı seviyede yer almaktadır.²⁵⁵ Katıldığımız baskın görüşe göre ise olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde diğer bütün düzenleyici idari işlemlerin üstünde yer almaktadır.²⁵⁶ Bu kararnamelerin eski sistemdeki tüzüklerle karşılaştırıldığında güçlendirilmiş bir düzenleme yetkisine sahip olduğu söylenebilir.²⁵⁷

2.1.4. Yargısal Denetimi

2.1.4.1. Anayasaya Uygunluk Denetimi

Anayasanın 148/1. maddesine göre, “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar*”. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi kanunlara eşdeğer olmadığı halde, işlevsel olarak yasama işlemi olduğundan Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır.²⁵⁸

Anayasa Mahkemesinin olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında yapacağı uygunluk denetiminin genel ölçüsü bizzat Anayasa hükümleridir. Bir

²⁵³ MURATOĞLU, s.406.

²⁵⁴ Taylan BARIN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Kamu Hukukçuları Platformu, s.17, (https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan_Barn_.pdf, Erişim Tarihi: 01.07.2023).

²⁵⁵ GÖZLER, s.1430.

²⁵⁶ SÖYLER, s.166; TUNÇ, s.261; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.69; ULUSOY, s.46.

²⁵⁷ ARDIÇOĞLU, s.50;

²⁵⁸ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.54.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı ise bu aykırılık Anayasa Mahkemesince tespit edilip hükmün iptaline karar verilir.²⁵⁹

Anayasa Mahkemesi, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Anayasaya uygunluğunu soyut²⁶⁰ ve somut²⁶¹ norm denetimi şeklinde denetler.²⁶²

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini şekil ve esas bakımından denetler.²⁶³ Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil yönünden denetimi, kararnamenin Cumhurbaşkanının iradesinin ürünü olup olmadığı, Cumhurbaşkanı'nın imzasını taşıyıp taşımadığıyla sınırlı bir denetimdir.²⁶⁴ Cumhurbaşkanı dışında başka bir kişi ve makamın "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" adıyla bir düzenleme yapması yetki gaspıdır ve yok hükmündedir. Yetki gaspı olması durumunda Anayasa Mahkemesi yokluğu tespit edecektir.²⁶⁵

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayınlanmaması durumu basit bir şekil eksikliği değildir. Bu kararnamelerden haberdar olması gereken kişileri, hakları olan bilgiden mahrum bırakması sebebiyle hukuken kabul edilmesi imkansız bir temel şekil eksikliğidir. Resmi Gazetede yayınlanmadan yürürlüğe konulan Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yok hükmündedir.²⁶⁶

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarında, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin öncelikle Anayasanın 104/17. maddesine uygunluğunun

²⁵⁹ SÖYLER, s.185.

²⁶⁰ Anayasanın 150. maddesine göre, "*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*". Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içinde soyut norm denetimine başvurulabilir (YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt:2, s.37).

²⁶¹ Somut norm denetimi, davaya bakmakta olan ilk derece mahkemesinin davaya uygulayacağı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa mahkemesine itiraz yoluna başvurusudur (YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt:2, s.37). Anayasanın 152/1. maddesine 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*".

²⁶² Murat AÇIL, "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, C.76 S.2, (2018): s.750.

²⁶³ AÇIL, s.750.

²⁶⁴ Hamit YELKEN, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2022): s.44.

²⁶⁵ ATAR, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.252.

²⁶⁶ SÖYLER, s.183-184.

denetlenmesi gerektiğini daha sonra içerik yönünden Anayasaya uygunluk denetimi yapılması içtihadını benimsemiştir.²⁶⁷ Konu bakımından yetkili olmadığı bir alanda çıkarılmış olan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin içerik olarak Anayasa'ya uygun olup olmadığının denetiminin yapılmasına gerek yoktur.²⁶⁸ Mahfuz alanda çıkarılan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de Anayasanın 104/17. maddesinde öngörülen genel sınırlamalara tabidir.²⁶⁹

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir*”. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sonradan hükümsüz hale gelmesi nedeniyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne gelmesi durumunda, Mahkeme öncelikle ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin davada uygulanacak kural olma niteliğinin olup olmadığını araştırır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin davada uygulanacak kural olma niteliği devam ediyorsa, diğer anayasaya aykırılık nedenleri bakımından inceleme yapılır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin davada uygulanacak kural olma niteliği devam etmiyorsa, başvuru bu gerekçeyle ilk inceleme aşamasında reddedilir.²⁷⁰

Anayasa Mahkemesi öncelikle yapılan başvurunun Anayasanın 152/1. maddesindeki şartlara uygun olup olmadığını denetler. Bütün şartlar yerine getirilmiş ise incelemeye başlar.²⁷¹

Anayasanın 152/3. maddesine göre,

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

²⁶⁷ AYM, T.22.01.2020, E.2018/125, K.2020/4: “*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*”, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023); Aynı yönde: AYM, T.23.01.2020, E.2019/31, K.2020/5; AYM, T.30.12.2020, E.2019/17, K.2020/82, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

²⁶⁸ Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar - İlk İzlenimler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.151, (2020): s.4; Aynı yönde: AYM, K.11.06.2020, E.2018/155, K.2020/27, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 23.07.2023).

²⁶⁹ ULUSOY, s.59.

²⁷⁰ ÜLGEN ADADAĞ, s. 267-268.

²⁷¹ Murat AZAKLI, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36 S.1, (2019): s.81.

Anayasanın 152/4. maddesine göre, “*Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz*”. Bu 10 yıllık süre Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği ret kararları için söz konusudur. Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme sonucunda verdiği ret kararının üzerinden 10 yıl geçmesini beklemeden tekrar Anayasa Mahkemesine başvurulabilir.²⁷²

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya uygunluk denetimi kararname yürürlüğe girdikten sonra yapılabilmektedir.²⁷³ Anayasa Mahkemesinin bir olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında vereceği olası iptal kararları, idari yargıdaki iptal kararlarının aksine kural olarak geriye yürümez.²⁷⁴ Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak daha önce yapılan işlemler geçerli sayılacaktır.²⁷⁵ Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararı Resmi Gazetede yayımlanacağı tarihe kadar geçerliliğini sürdürecektir.²⁷⁶

2.1.4.2. Kanunlara Uygunluk Denetimi

Anayasada olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvuru yapılabileceği düzenlenmiştir.²⁷⁷ Ancak olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna uygunluk denetiminin nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.²⁷⁸

Anayasanın 104/17. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır*”. Dolayısıyla olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasındaki çatışma

²⁷² AZAKLI, s.81.

²⁷³ TUNÇ, s.264.

²⁷⁴ ARDIÇOĞLU, s.46.

²⁷⁵ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.282.

²⁷⁶ EREN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, s.61.

²⁷⁷ AÇIL, s.751.

²⁷⁸ YENİAY/YENİAY, s.131.

ihmal yoluyla giderilir.²⁷⁹ Bir davaya bakmakta olan mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün kanun hükmüne aykırı olduğunu tespit etmesi durumunda, hiçbir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü iptal edemeyecek, kanuna aykırı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki varlığına son veremeyecektir.²⁸⁰

Bu nedenle kanunda açıkça düzenlenen bir konuda çıkarılan olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından yapılacak Anayasa Mahkemesine itiraz yolu başvurularının ilk inceleme aşamasında reddedilmesi gerekir. Kanuna aykırı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin herhangi bir davada uygulanması mümkün değildir.²⁸¹

Bir mahkeme baktığı davada uygulayacağı hükümde olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında farklı hüküm bulunduğunu tespit ederse doğrudan kanun hükmüne göre davayı çözecektir.²⁸² Davaya bakmakta olan mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna aykırılığı sorununu bekletici sorun sayıp Anayasa Mahkemesine başvuramaz.²⁸³

2.1.5. Eski Dönemden Kalan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Karşılaştırması

Kanun hükmünde kararname ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında yetki unsuru bakımından farklılık bulunmaktadır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ise Cumhurbaşkanıya aittir. Kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılması için TBMM'den alınan yetki kanuna ihtiyaç varken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için böyle bir durum söz konusu değildir. Kanun hükmünde kararnameler onay için TBMM'ye sunulurken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sunulmaz.

²⁷⁹ AÇIL, s.751; AZAKLI, s.87.

²⁸⁰ YENİAY/YENİAY, s.132.

²⁸¹ Özen ÜLGEN ADADAĞ, "Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36 S.1, (2019): s.266.

²⁸² SÖYLER, s.189.

²⁸³ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1334-1335.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanun hükmünde kararnameler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girerler. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM onayına sunulmazlarken KHK'lar TBMM onayına sunulmak zorundadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme yetkisine ilişkin tüm konularda çıkarılabilirken, Kanun hükmünde kararnameler sadece yetki kanununda belirtilen konularda çıkarılabilir. Bir konu kanun ile düzenlendiyse o konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamaz ancak Kanun hükmünde kararnameler ile düzenleme yapılabilir. Her iki düzenleyici işlem ile Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez.

Kanun hükmünde kararnameler kanunları değiştirebildikleri ve kaldırdıkları için normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede yer alırken Cumhurbaşkanlığı kararnameleri istisnalar dışında kanunların altında yer alır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimini Anayasaya mahkemesi yapmaktadır.

2.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2.2.1. Genel Olarak

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hukuki nitelik açısından birbirlerinden tamamen farklıdır. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlara eşdeğer normlar oldukları için kanunları değiştirebilir veya kaldırdıkları. Bu nedenle fonksiyonel bakımdan yasama işlemi niteliğindedir.²⁸⁴

Ülkemizde 06.02.2023 tarihinde yerel saate göre 04.17'de Kahramanmaraş'ın Pazarcık ilçesi merkezli 7.7 şiddetinde deprem meydana geldi. Bölgede artçı depremler meydana gelirken saat 13.24'te Kahramanmaraş'ın Elbistan ilçesi merkezli 7.6 büyüklüğünde ikinci büyük bir deprem daha meydana geldi. Depremden Gaziantep, Adıyaman, Hatay, Şanlıurfa, Malatya ve Adana başta olmak üzere pek çok

²⁸⁴ ULUSOY, s.60.

il etkilendi.²⁸⁵ 08.02.2023 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı ile depremden etkilenen 10 ilde olağanüstü hal ilan edildi.²⁸⁶ Cumhurbaşkanlığı Kararı, 09.02.2023 tarihinde yayımlanan TBMM Kararı ile onaylandı.²⁸⁷

Anayasanın 119/2. maddesine göre, “*Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur*”. Anayasanın 119/3. maddesine göre, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir*”.

2.2.2. Unsurları

2.2.2.1. Yetki Unsuru

Anayasanın 119/6. maddesine göre, “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, (...) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*”.

Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına aittir. Gerek olağanüstü hal ilanı gerekse olağanüstü hal ilanı sonrası tek yetkili merci Cumhurbaşkanlığı makamıdır.²⁸⁸

Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi asli nitelikte ve doğrudan Anayasa’dan kaynaklanmaktadır. TBMM’nin yetki kanunu çıkarmasına gerek yoktur.²⁸⁹

²⁸⁵Hürriyet Gazetesi, 10 İlde Büyük Yıkım! Önce 7.7 sonra 7.6 ile Sallandık, (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/10-ilde-buyuk-yikim-once-7-7-sonra-7-6-ile-sallandik-42216143>, Erişim Tarihi: 10.07.2023); Sabah, Son Dakika Deprem: Deprem Bölgesinden 5’in Üzerinde Peş Peşe Artçı Depremler, (<https://www.sabah.com.tr/galeri/yasam/son-dakika-deprem-deprem-bolgesinden-5in-uzerinde-pes-pese-artci-depremler-afaddan-aciklama>, Erişim Tarihi: 10.07.2023).

²⁸⁶ RG, T.08.02.2023, 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı: “*Anayasanın 119. maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde 8/2/2023 Çarşamba günü saat 01.00’den itibaren üç ay süreyle olağanüstü hal ilan edilmiştir.*”, (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/02/20230208-1.pdf>, Erişim Tarihi: 10.07.2023).

²⁸⁷ RG, T.10.02.2023, 1354 Karar Nolu TBMM Kararı: “*Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde 8/2/2023 Çarşamba günü saat 01.00’den itibaren üç ay süreyle olağanüstü hal ilan edilmesine ilişkin 8/2/2023 tarihli ve 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 9/2/2023 tarihli ve 61’inci Birleşiminde onaylanmıştır.*”, (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/02/20230210-1.pdf>, Erişim Tarihi: 10.07.2023).

²⁸⁸ Mehmet BOZTEPE, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, C.1 S.3, (2018): s.383.

2.2.2.2. Şekil (Usul) Unsuru

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de sadece Cumhurbaşkanının imzası bulunur. Başka bir makamın önerisine ya da karşı imzasına tabi değildir.²⁹⁰

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırken izlenmesi gereken usul ve şekil olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden farklıdır.²⁹¹ Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra TBMM'nin onayına sunulması öngörülmüştür.²⁹²

Anayasanın 119/6. maddesine göre, “*Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur*”.

TBMM, kendisine sunulan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkındaki görüşünü onay, değiştirerek onay ya da ret şeklinde yapabilir.²⁹³ Bu kararnamelerin onaylanmaması veya değiştirilerek onaylanması hakkında izlenecek yol hakkında Anayasada bir düzenleme öngörülmemiştir.²⁹⁴ Ancak Anayasanın 119/7. maddesinde, kararname için “kanunlaştırılır” ifadesi değil, “görüşülür ve karara bağlanır” ifadesi kullanılmaktadır. Dolayısıyla onay, değiştirerek onay ve ret işlemi kanun şeklinde değil TBMM kararı şeklinde olmalıdır.²⁹⁵ Uygulamada böyle olmaktadır.²⁹⁶

TBMM'nin ret yönündeki iradesi Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlükten kalkacaktır.²⁹⁷

Anayasanın 119/7. maddesine göre,

²⁸⁹ ÇAĞLAYAN, s.323.

²⁹⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1343.

²⁹¹ Bayram DOĞAN, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.28 S.3, (2020): s.986.

²⁹² Halil KALABALIK, *İdare Hukuku Dersleri Cilt:2* (Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Baskı, 2021), s.150.

²⁹³ ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.255.

²⁹⁴ BOZTEPE, “Olağanüstü Hal Rejiminde”, s.387

²⁹⁵ SEZER, s.399.

²⁹⁶ RG, T.10.02.2023, TBMM Kararı, (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/02/20230210-1.pdf>, Erişim Tarihi: 02.07.2023).

²⁹⁷ KESER, s.284.

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hali 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.

TBMM İctüzüğünün 128. maddesine göre,

Söz konusu kararnameler bir ay içinde komisyonlarda görüşülmediği takdirde, Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınır. Genel Kurul, geriye kalan iki ay içinde bu kararnameler hakkında karar verir. Üç ay içinde görüşülüp karara bağlanamayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendiliğinden yürürlükten kalkar.

2.2.2.3. Sebep Unsuru

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sebebe bağlı işlemlerdir. Bu tür kararnamelerin çıkarılabilmesi için Anayasada öngörülen sebeplerin gerçekleşmiş olması gerekir. Buna göre, bir olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmek için, öncelikle Cumhurbaşkanı tarafından Anayasada belirtilen usullere göre olağanüstü hal ilan edilmelidir.²⁹⁸

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru, olağanüstü hallerdir.²⁹⁹

Anayasanın 119/1. maddesine göre,

Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

2.2.2.4. Konu Unsuru

Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu unsuru bakımından sınırlandırılmıştır.³⁰⁰

²⁹⁸ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.282.

²⁹⁹ KALABALIK, *Cilt:2*, s.150.

³⁰⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.75.

Anayasanın 119/6. maddesine göre, “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*”.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağanüstü hali ilgilendirmeyen konularda düzenleme yapılamaz ve olağanüstü hal ile ilgili olmayan kanun hükümleri değiştirilemez.³⁰¹ Hangi konunun gerekli olup olmadığı, olağanüstü hal ilan kararının sebep unsuruna bakılarak belirlenir.³⁰²

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hak ve özgürlükleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi hak ve özgürlükler olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilir.³⁰³

Anayasanın 15/1. maddesine göre,

Olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü halin gerekli kıldığı bir konularda ve milletlerarası hukuktan kaynaklanan yükümlülükler ihlal edilmeden çıkarılsa bile, bu kararnamelerle öngörülen tedbirlerin ölçülülük ilkesine aykırı olmaması gerekir.³⁰⁴

Anayasanın 15/2. maddesine göre,

Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükteki kanunlarda yer alan soruşturma, kovuşturma, suç, ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazına ilişkin hükümler düzenlenemez.³⁰⁵ Çünkü her ne kadar da temel hak ve özgürlükler konusunda olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri da çıkarılabilmekte ise de

³⁰¹ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.283.

³⁰² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1355

³⁰³ KALABALIK, *Cilt:1*, s.145.

³⁰⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1354.

³⁰⁵ ÖZGENÇ, s.126.

Anayasanın 104/17. maddesinde olağan veya olağanüstü hal ayırımı yapılmaksızın Cumhurbaşkanı kararlarının ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkartılabileceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla suç ve ceza yürütmeye ilişkin bir konu olmayıp, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hal süresince çıkarılabilir. Olağanüstü halin sona ermesiyle kendiliğinden ortadan kalkar.³⁰⁶

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle getirilen geçici kolluk tedbirleri olağanüstü hal dönemi sona erdiği andan itibaren uygulanamaz. Bu tedbirlerin getiriliş nedeni olağanüstü hal ilanına sebep olan ve kamu düzenini bozan olayların acilen bastırılması, durdurulması ve engellenmesidir.³⁰⁷ Ancak idari işlemlerin icrailiği özelliği gereği, idari işlemlerle tesis edilen ve süreklilik arz eden kolluk işlemleri, olağanüstü hal bittikten sonra da hukuken geçerlidir. Bu tür kolluk işlemlerinin olağanüstü halin bitmesi ile kendiliğinden yürürlükten kalkması teknik olarak mümkün değildir.³⁰⁸

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer bakımının sınırlandırılmıştır. Olağanüstü hal yurdun sadece bir bölgesinde ilan edilmiş ise, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de o bölgede uygulanır.³⁰⁹

2.2.2.5. Amaç Unsuru

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin amaç unsuru, herhangi bir sebeple bozulan kamu düzenini bir an önce tekrar sağlamaktır.³¹⁰

2.2.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Anayasanın 119/6. maddesine göre, “*Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur*”.

³⁰⁶ KALABALIK, *Cilt:2*, s.151.

³⁰⁷ ULUSOY, s.61.

³⁰⁸ ULUSOY, s.63.

³⁰⁹ KALABALIK, *Cilt:2*, s.151.

³¹⁰ ULUSOY, s.61.

Doktrinde bizimde katıldığımız birinci görüşe göre, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir.³¹¹ Dolayısıyla bu kararnameler ile yürürlükteki kanun hükümleri değiştirebilir veya kaldırabilir.³¹²

İkinci görüşe göre, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlar ve yürürlükteki KHK'lar ile eşdeğer değildir. Bu kararnameler için Anayasada öngörülen “kanun gücü” olağanüstü hal ilan edilen bölge, süre ve olağanüstü halin gerekli gördüğü haller ile sınırlandırılmıştır.³¹³

Üçüncü görüşe göre, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde temel ve hak hürriyetlere ilişkin imzalanan milletlerarası antlaşmaların altında, kanunların üstündedir.³¹⁴

2.2.4. Yargısal Denetimi

Anayasanın 148/1. maddesine göre, “*Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*”.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM tarafından onaylanıp ya da değiştirilerek onaylanıncaya kadar Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine kapalıdır.³¹⁵ Bu kararnameler TBMM'nin onayından sonra kanuna dönüşeceğinden, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacaktır. Anayasada öngörülen yargısal denetim yasağı TBMM'nin onay işleminden önceki safha için geçerlidir.³¹⁶

³¹¹ ARDIÇOĞLU, s.34; KALABALIK, *Cilt:1*, s.145; FENDOĞLU, s.282; Halit YILMAZ, s.235-236.

³¹² ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s.346.

³¹³ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.76.

³¹⁴ GÜNEŞ, s.170-171: “*En önemlisi ise savaş ilanına dahi karar verebilen bir Yasama organının çıkardığı tüm kanunlar yargı denetimine tabi iken OHAL ilan eden ve yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanının kararnamesinin yargı denetimi dışında bırakılabilmesidir. Burada bu tür kararnamelerin yasamanın çıkardığı kanun hükmünü aşacak şekilde güçle donatıldığı açıktır. Eğer bir organ tarafından bu şekilde çıkarılan bir norm; Anayasada kanunu aşan şekilde belirsiz bir güçle donatılmış ise yani bazı Anayasa maddelerini işlevsizleştiriyor, denetimi yapılmadığından dolayı Anayasa ile olan uyumu incelenemiyor ise bu şekildeki normlara “Anayasa hükmünde veya Anayasa maddesi gücü verilmiş norm” adı verilebilir.*”.

³¹⁵ KESER, s.286.

³¹⁶ ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s.254-255.

2.2.5. Eski Dönemden Kalan Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükümünde Kararnameleri ile Karşılaştırması

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larını çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aitken Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Her iki kararname türü içinde TBMM tarafından yetki kanunu ile yetkilendirilmesine gerek yoktur.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK ile Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. Anayasada olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larının 30 gün içinde TBMM tarafından görüşülmesi öngörülmüşken görüşülmeyen KHK'lar için bir yaptırım öngörülmemiştir. Ancak olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri 3 ay içinde TBMM tarafından görüşülmez ise kendiliğinden yürürlükten kalmaktadır.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larının sebebi, olağanüstü hal ve sıkıyönetim iken olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece olağanüstü hallerdir. Ancak Anayasada sıkıyönetim haline sebep olan haller olağanüstü haller ile birleştirilmiştir.

Her iki olağanüstü hal kararnamesi de olağanüstü halin gerektirdiği her konuda çıkarılabilir.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'ları ile olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisi bakımından kanuna eşdeğerdir. Her iki olağanüstü hal kararnamesine karşı yargı yolu kapalıdır.

3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETMELİKLER VE ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

3.1. Yönetmelikler

3.1.1. Genel Olarak

Yönetmelikler, idarenin düzenlediği genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı hukuki tasarruflardır. Türk hukukunda en yaygın olan düzenleyici işlem türü yönetmeliklerdir.³¹⁷

Anayasanın 124/1. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”.

Anayasanın 124/1. maddesine göre, kamu tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşların yönetmelik çıkarmaması gerekir. Ancak uygulamada Anayasada sayılanlar dışındaki kuruluşlara da yönetmelik çıkarma yetkisi tanındığı gibi, yargı organları da yönetmelik çıkarma yetkisini geniş yorumlamaktadır.³¹⁸ Bazı kanunlarda kamu tüzel kişiliği olmayan kamu kurum ve kuruluşlarına yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.³¹⁹

Tüzel kişiliği olmayan kuruluşların çıkardıkları yönetmelikler, bazen bağlı oldukları bakanlık tarafından bazen de doğrudan tüzelkişiliği olmayan kuruluşlar tarafından yayımlanmaktadır.³²⁰ Karşı görüşteki Gözler’e göre ise, tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar kendi görev alanlarında yönetmelik hazırlayabilirler ancak kendileri çıkaramazlar. Bu kuruluşların hazırladıkları yönetmelikler bağlı oldukları Cumhurbaşkanı veya bakanlıklar tarafından çıkarılmalıdır.³²¹

³¹⁷ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.76.

³¹⁸ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.109.

³¹⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1387.

³²⁰ TAN/BAYAZIT, s.109.

³²¹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1387.

3.1.2. Unsurları

3.1.2.1. Yetki Unsuru

Anayasanın 104/18. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir”.

Anayasanın 124/1. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”.

Cumhurbaşkanı ve bakanlıklara yönetmelik çıkarma yetkisi verilirken bu makamların tüzel kişilik şartı aranmamıştır. Bu makamlar kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Bu iki makam dışında kamu tüzel kişileri de yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir.³²² Ancak Danıştay, kamu tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurumlarının çıkardıkları yönetmelikleri, yetki unsuru yönünden hukuka uygun kabul etmektedir.³²³

Yönetmelik çıkarma yetkisi, tek kişilik bir makama verilmiş ise, bu yetki bizzat o makamı işgal eden kişi tarafından kullanılır.³²⁴ Örneğin Cumhurbaşkanı, bir bakan adına bakanlık yönetmeliğini kendisi yürürlüğe koyamaz. Cumhurbaşkanı, bir bakan tarafından imzalanmış yönetmelik taslağını, uygun görmesi halinde Resmi Gazetede yayımlayabilir ya da bakanlığa iadesine karar verebilir. Bir bakanlığın Resmi Gazetede yayınlanmış olduğu bir yönetmelik Cumhurbaşkanının talimatı üzerine ancak bir bakan imzasıyla yürürlükten kaldırılabilir.³²⁵

Birden fazla bakanlık veya kamu tüzel kişisinin görev alanına giren konularda ortak yönetmelik çıkarılabilir. Bunun yöntemin uygulanmadığı durumlarda her bir bakanlık veya kuruluş ancak kendi görev alanındaki konularda yönetmelik çıkarabilir.

³²² ATAY, s.68.

³²³ SÖYLER, s.67.

³²⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1385.

³²⁵ SÖYLER, s.67.

Ancak bakanlık ve kuruluşların görev alanlarına giren konuların ortak noktaları varsa, hiyerarşik bakımdan üstte yer alan kuruluşun düzenlenmesi gerekir.³²⁶

3.1.2.2. Şekil (Usul) Unsuru

Yönetmelikler için şekil açısından tek şart yazılı olmalarıdır.³²⁷ Yönetmelikler, kanunlar gibi madde madde kaleme alınır ve yönetmelik metni yönetmelik çıkarmaya yetkili makam tarafından imzalanır.³²⁸

Yönetmelikler düzenleyici işlem olması nedeniyle ilgilileri hakkında uygulanabilmesi ve hukuki sonuç doğurabilmesi için ilan veya yayımlanma yoluyla yürürlüğe konulabilir. Yayımlamanın mutlaka Resmi Gazete aracılığıyla olması gerekmez.³²⁹

Anayasanın 124/2. maddesine göre, “*Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir*”. Örneğin teknik faaliyetlerin belli bir düzende yürütülebilmesi için çıkarılan yönetmelikler, alelade yönetmeliklerdir ve bir kurumun iç düzeni ile alakalıdır. Resmi Gazete ile yayımlanmalarına gerek yoktur.³³⁰

Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun’un 1. maddesine göre,

Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin; İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, Kamuyu ilgilendiren, Yönetmelikler Resmi Gazete’de yayımlanır. Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.

Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun’un 2. maddesine göre, “*Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunur*”.

³²⁶ ATAY, s.69.

³²⁷ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.78.

³²⁸ GÖZLER, İdare Hukuku, s.1396.

³²⁹ ATAY, s.70.

³³⁰ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s.77.

Anayasanın 104/19. maddesine göre, “yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer”. Buna göre Cumhurbaşkanı yönetmeliğinin Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur.

Resmi Gazetede yayımlanması gerektiği halde yayımlanmayan bir yönetmelik yok hükmündedir. Bu tür yönetmelikler için yayım, zorunlu bir şekil şartıdır. Yayımlanmayan yönetmelikler hukuki anlamda yönetmelik olarak nitelendirilemez ve bunlara dayanılarak işlem yapılamaz.³³¹

3.1.2.3. Sebep Unsuru

Yönetmeliklerin sebep unsuru, bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını göstermektir.³³²

3.1.2.4. Konu Unsuru

Anayasanın 124/1. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”.

Yönetmelikler, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilir. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmeyen veya bunlara aykırı hükümler yönetmelikle getirilemez.³³³ İdare, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere çıkaracağı yönetmelik ile kanun hükümlerini değiştirici düzenleme yapamaz.³³⁴

Bir konunun kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yönetmelik ile düzenlenmesi öngörülmüş ise, o konu başka bir düzenleyici işlemle düzenlenemez.³³⁵

³³¹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.78-79.

³³² GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1392.

³³³ ATAY, s.69.

³³⁴ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.113.

³³⁵ ATAY, s.70.

Bir yönetmelik, Anayasa hükümlerine, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı ise, konu unsuru itibarıyla sakat hale gelir.³³⁶

3.1.2.5. Amaç Unsuru

Yönetmeliklerin amaç unsuru, idarenin kamu yararını sağlamasıdır. Yönetmelik belirli bir hizmet sahasını ilgilendirdiği için o hizmetin amacıyla yönetmeliğin amacı arasında birlik bulunmalıdır.³³⁷

3.1.3. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Anayasanın 124. maddesine göre, “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler” çıkarılabilmesi olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yönetmeliklerden üstte bir norm olduğunu gösterir.³³⁸ Ancak Cumhurbaşkanı yönetmeliği ile bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleri iki farklı makam tarafından çıkarıldığı için normlar hiyerarşisindeki yeri de farklı olacaktır.

Yönetmeliklerin normlar hiyerarşisindeki yeri, bu yönetmelikleri yapan makamın idare teşkilatındaki hiyerarşik yerine göre belirlenmelidir. Aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunan iki değişik makamın yapmış olduğu yönetmelikler arasında da aynı şekilde bir hiyerarşi vardır.³³⁹

Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin çıkardığı yönetmeliklerin üstünde yer alır.³⁴⁰ Bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin çıkarmış oldukları yönetmelikler ise, normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanının çıkarmış olduğu adsız düzenleyici işlemlerinin altında, bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerin çıkardığı adsız düzenleyici işlemlerin üstündedir.³⁴¹

³³⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1391.

³³⁷ ONAR, s.395.

³³⁸ ŞİRİN, s.298.

³³⁹ GÖZLER/KAPLAN, s.445.

³⁴⁰ GÜNEŞ, s.170; ARDIÇOĞLU, s. 49.

³⁴¹ SÖYLER, s.166.

Aynı konuda aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan iki makamın yapmış olduğu yönetmeliklerin normlar hiyerarşisindeki yeri belirlenirken hiyerarşik konumlarına göre değil bu makamların yerine getirdikleri görev, kamu hizmeti çerçevesinde yapacakları düzenlemeler arasındaki genel – özel düzenleme kuralı dikkate alınır. Örneğin, Yükseköğretim Kurulunun çıkardığı yönetmelik üniversitelerin çıkardığı yönetmeliklerden daha genel kurallar içereceği için normlar hiyerarşisinde daha üstte kabul edilir.³⁴²

3.1.4. Yargısal Denetimi

Danıştay Kanununun 24/1. maddesine göre,

Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar

İçerik açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğini ayırt etmek zor olabilir. Bunlar biri diğerinin yerine yapıldığında usul saptırması olabilir.³⁴³

Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin çıkarmış olduğu ülke çapında uygulanmayan yönetmeliklerin yargısal denetimi yetkili ve görevli idare mahkemesi tarafından yapılır.³⁴⁴ İdari Yargılama Usulü Kanununun 7/1. maddesine göre, “*Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür*”.

Bir davada uyuşmazlığa uygulanacak aynı makam tarafından aynı konuya ilişkin çıkarılan birden fazla yönetmelik varsa, en son tarihli yönetmelik uygulanır.³⁴⁵

İdare teşkilatında aynı hiyerarşik konumda bulunan iki makamın farklı hükümler taşıyan yönetmeliklerinden hangisinin uygulanacağı yetki kuralları

³⁴² AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.82.

³⁴³ FENDOĞLU, s.281.

³⁴⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.1404.

³⁴⁵ ATAY, s.69.

çerçevesinde belirlenir.³⁴⁶ Örneğin iki ayrı kamu tüzel kişisinin çıkarmış olduğu yönetmeliklerin uygulanmasını sağladıkları kanunun hangi kamu tüzel kişisinin görev alanında olduğuna göre belirlenir.

Farklı makam ve kuruluşların yaptıkları yönetmelik hükümleri arasında çatışma olması durumunda uygulanacak hüküm bu makam ve kuruluşların idare içindeki hiyerarşik konumlarına göre belirlenir.³⁴⁷ Örneğin bakanlıkların çıkardığı yönetmelik bağlı kuruluşların çıkardığı yönetmeliğinden önce gelir.

3.2. Adsız Düzenleyici İşlemler

3.2.1. Genel Olarak

İdarenin düzenleyici işlemleri sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerden ibaret değildir. İdare, kamu hizmetlerinin gereğini yerine getirilebilmek amacıyla gerek kendi içyapısı ve işleyişi ile alakalı gerekse bireylerle olan ilişkilerinde uygulamak üzere, değişik isimler altında düzenleyici işlemler yapabilir.³⁴⁸ Yönetmelik benzeri düzenleyici işlemler de denilen bu işlemler, genelge, yönerge, genel emir, tebliğ, talimat, özelge, tamim ve sirküler gibi isimler taşımaktadır. Bu işlemlere adsız düzenleyici işlemler denmesinin nedeni, isimlerinin Anayasada düzenlenmemesidir.³⁴⁹

Adsız düzenleyici işlemler, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılabilir. Cumhurbaşkanı yönetmeliğinin uygulanmasını sağlamak, bakanlıkları ve kamu kurumlarını ilgilendiren bir konudur. Ancak doğrudan Cumhurbaşkanı da böyle bir ihtiyaç duyabilir.³⁵⁰ İdare, adsız düzenleyici işlemlerle genel, soyut ve kişilik dışı kurallar koyabileceği gibi genel kararlar da alabilir.³⁵¹

³⁴⁶ GÜNDAY, s.230.

³⁴⁷ TAN/BAYAZIT, s.71.

³⁴⁸ ANAYURT, s.367.

³⁴⁹ YILDIRIM/ÇINARLI, Cilt:2, s.42.

³⁵⁰ SÖYLER, s.64.

³⁵¹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.83.

İdarenin Anayasada öngörölmüş düzenleyici işlemler dışında başka isimlerle işlem yapması tartışmalıdır. Doktrinde bizim de katıldığımız birinci görüşe göre, idare kanuna aykırı olmamak şartıyla, Anayasada öngörölen düzenleyici işlemler dışında da başka isimler altında düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir.³⁵² İdare, takdir yetkisine sahip olduğundan genel düzenleyici işlem yapma yetkisine de sahiptir. Dolayısıyla, idarenin düzenleme yetkisi Anayasada öngörölen düzenleyici işlemlerle sınırlı değildir.³⁵³ İdare, normlar hiyerarşisinde üst hukuk normlarına uygun olmak şartıyla kendi görev alanını ilgilendiren konularda düzenleme yapabilir. İdarenin Anayasada öngörölmemiş düzenleyici işlemleri yapabilme yetkisi, idarenin varlık sebebinin doğasındandır.³⁵⁴

İkinci görüşe göre, idare Anayasada öngörölen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışında başka isimler altında düzenleyici işlem yapamaz. İdareye tanınan düzenleme yetkisi sadece Anayasada öngörölen işlemleri yayımlamaktan ibarettir.³⁵⁵ İdare, herkes için uyulması gereken kuralları ancak Anayasada öngörölen düzenleyici işlemlerle yapabilir.³⁵⁶ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11/4. maddesine göre, “*Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmi Gazete’de yayımlanacak yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirilir*”.

Adsız düzenleyici işlemler, farklı birçok isim altında yapıldığından bu işlemlerin birbirinden farkı belirlenememektedir.³⁵⁷ Dolayısıyla adsız düzenleyici işlem türlerinin kesin bir tanımı yapılamamaktadır.

³⁵² GÖZLER/KAPLAN, s.444; GÜNDAY, s.226; ATAY, s.66; ANAYURT, s.367.

³⁵³ GÜNDAY, s.226.

³⁵⁴ ATAY, s.66.

³⁵⁵ Sulhi DÖNMEZER, “İcranın Tanzimi Tasarrufları İle Suç İhdası: Anayasaya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi Gereken Karar”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.28 S.1, (1962): s.243; Öztekin TOSUN, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.28 S.2, (1962): s.353; Duygun YARSUVAT, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.29 S.3, (1963): s.544.

³⁵⁶ TOSUN, s.353.

³⁵⁷ Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.63 S.2, (2014): s.411.

3.2.2. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Türleri

3.2.2.1. Genelge

Genelge, kanunların ve yönetmeliklerin uygulanması amacıyla yol göstermek veya herhangi bir konuyu açıklamak üzere ilgililere gönderilen yazılardır.³⁵⁸

COVID-19 Salgını döneminde sokağa çıkma kısıtlaması ve maske zorunluluğu ile ilgili İçişleri Bakanlığı tarafından çok sayıda genelge çıkarıldığı görülmektedir. Sokağa Çıkma Kısıtlaması Genelgesi ile “22.05.2020 tarihi saat 24.00 ile 26.05.2020 tarihi saat 24.00 arasında 81 ilimiz sınırları içinde bulunan vatandaşlarımızın sokağa çıkmaları kısıtlanacaktır”.³⁵⁹ Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge ile “ülke genelinde (meskenler hariç olmak üzere) tüm alanlarda (kamuya açık alanlar, cadde, sokak, park, bahçe, piknik alanı, sahiller, toplu ulaşım araçları, işyerleri, fabrikalar vb.) vatandaşlara istisnasız maske takma zorunluluğu” getirilmiştir.³⁶⁰

Türkiye’de COVID-19 salgını döneminde alınan sokağa çıkma yasağı, maske takma zorunluluğu ve şehirlerarası seyahat yasağı gibi bazı tedbirlerin kanuni bir dayanağı bulunmadığı görülmektedir. Türkiye’de COVID-19 salgınıyla mücadele amaçlı alınan tedbirlerin çoğunun hukuka aykırı olduğu söylenebilir.³⁶¹

3.2.2.2. Yönerge

Yönerge, yürütülen kamu hizmeti ile alakalı olarak kamu görevlilerine yönelik direktifler ve genel emirler içeren düzenleyici işlemlerdir. Yönergeler kurum içi ilan yolu ile muhataplarına duyurulur.³⁶²

³⁵⁸ Veli YILMAZ, İdarenin Düzenleyici İşlemleri ve İptalinin Doğurduğu Hukuki Sonuçlar”, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya 2008, s.62.

³⁵⁹ İçişleri Bakanlığı, “81 İlde 22.05.2020 Saat 24.00 ile 26.05.2020 Saat 24.00 Arasında Uygulanacak Sokağa Çıkma Kısıtlaması”, (<https://www.icisleri.gov.tr/81-ilde-22052020-saat-2400-ile-26052020-saat-2400-arasinda-uygulanacak-sokaga-cikma-kisitlamasi>, Erişim Tarihi: 01.08.2023).

³⁶⁰ İçişleri Bakanlığı, “81 İl Valiliği’ne Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge Gönderildi”, (<https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-koronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge-gonderildi-08-09-20>, Erişim Tarihi: 01.08.2023).

³⁶¹ Kemal GÖZLER, “Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu?”, (<https://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>, Erişim Tarihi: 01.08.2023).

³⁶² AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.87.

Uygulamada yönetmeliklerde yer alan bazı konuların ayrıntılarının düzenlenmesi için yönerge çıkarıldığı gözlemlenmektedir.

3.2.2.3. Genel Emir

Genel emir çıkarma yetkisi valilere tanınmış bir yetki olup, kaymakamlar tarafından çıkarılamaz. Uygulamada valiler tarafından sık sık genel emir çıkarıldığı görülmektedir. Genel emir, sadece il sınırları içerisinde geçerli olmak üzere uygulanmaktadır.

İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre, *“Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler”*.

3.2.2.4. Tebliğ

Tebliğ, hukuki bir davranışın, yetkili makam tarafından kanuni şekle uygun olarak yazı veya ilan yoluyla ilgisine bildirilmesidir.³⁶³

Uygulamada genellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığının “Tebliğ” adı altında düzenleyici işlem çıkardığı görülmektedir.³⁶⁴

3.2.2.5. Sirküler

Sirküler, hiyerarşik amirlerin astlarına, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerin yorumlanması ve uygulanması için verdikleri emir, talimat ve görüşlerdir.³⁶⁵

Sirküler, daha çok Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından ticari amaçlı su ve kara avcılığına ilişkin çıkarılmıştır.³⁶⁶

³⁶³ Veli YILMAZ, s.65.

³⁶⁴ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.86.

³⁶⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.819.

³⁶⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.86-87.

3.2.2.6. Tamim

Tamim, bir kurum veya makamın görüş ve emirlerini alt makamlara ve memurlara bildiren yazılardır. Bunlar bir hukuki tasarrufu veya kararı içerebilirler, fakat kendileri bağımsız bir kategori oluşturmazlar.³⁶⁷

3.2.2.7. Diğer Adsız Düzenleyici İşlemler

Yukarıda sayılanların yanında, uygulamada özelge, talimat, tarife, ilan, duyuru gibi başka düzenleyici işlemler de bulunmaktadır.

3.2.3. Unsurları

3.2.3.1. Yetki Unsuru

Adsız düzenleyici işlemler, sadece Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve tüzel kişileri tarafından değil, mevzuatla kendilerine düzenleme yapma, emir verme ve yasak getirme gibi yetkiler verilen, icrai karar alma yetkisine sahip tüm makamlar tarafından yapılabilir.³⁶⁸

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki merkezi idare birimleri ve devlet tüzel kişiliğinin dışındaki yerinden yönetim kuruluşları adsız düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir.³⁶⁹

3.2.3.2. Şekil (Usul) Unsuru

Adsız düzenleyici işlemlerin, yapılış usulü ve yürürlüğe girmeleri ile ilgili genel bir kural bulunmamaktadır. Bu düzenleyici işlemler, çıkarılan makam veya kurumun işlem yapma usulüne göre hazırlanır ve yetkili makamın imzası ile tamamlanmış kabul edilir.³⁷⁰

³⁶⁷ ONAR, s.397.

³⁶⁸ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.84.

³⁶⁹ ANAYURT, s.367.

³⁷⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.84.

Adsız düzenleyici işlemler, kural koyucu nitelikte oldukları için, yürürlüğe girmeleri ve uygulanabilmeleri yayım şartına bağlıdır.³⁷¹

Resmi Gazete Hakkında 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6/1. maddesine göre,

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

Resmi Gazete Hakkında 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6/2. maddesine göre, *“Birinci fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucunda uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir”*.

3.2.3.3. Sebep Unsuru

Adsız düzenleyici işlemlerin genel bir sebep unsuru yoktur. Adsız düzenleyici işlemlerin dayandıkları hukuk normuna göre sebepleri belirlenebilir.

Örneğin kanunların uygulanmasında oluşan tereddütleri ortadan kaldırmak, işlemlerin düzenli yürütülmesi, kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını göstermek adsız düzenleyici işlemlerin sebepleri arasındadır.³⁷²

3.2.3.4. Konu Unsuru

Adsız düzenleyici işlemler, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ve yönetmeliklerin uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarıldığından genel olarak bu işlemlerin konusu unsurunu kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler oluşturur.

3.2.3.5. Amaç Unsuru

³⁷¹ Yeliz ŞANLI ATAY, “Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2011, s.136.

³⁷² ŞANLI ATAY, “Adsız Düzenleyici İşlemler”, s.80-81.

Adsız düzenleyici işlemlerin genel amacı, uygulamada birlik sağlamak ve idarenin işleyişini düzenlemek gibi kamu yararı ve hizmet gerekleridir.³⁷³

3.2.4. Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

Adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri işlemi yapan makamın idari teşkilattaki hiyerarşisine göre belirlenir.³⁷⁴ Yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri işlemi yapan makam göre belirlenir.³⁷⁵

İşlemleri yapan makamın farklı ise işlemi yapan organın idari teşkilattaki hiyerarşisi esas alınır.³⁷⁶ Örneğin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler, bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerin yapmış olduğu yönetmeliklerin üstündedir.³⁷⁷

Doktrinde bir görüşe göre, aynı idari makam tarafından yapılan çeşitli düzenleyici işlemler arasındaki normlar hiyerarşisinde yönetmelikler adsız düzenleyici işlemlerin üstünde olacaktır.³⁷⁸ Örneğin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler yine Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerin altındadır. Ancak aynı idari makam tarafından yapılan adsız düzenleyici işlemlerin arasında bir hiyerarşi yoktur. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te de tebliğ, genelge ve kararlar ayrı birer işlem olarak birbiri yerine kullanılmaktadır.³⁷⁹

Karşı görüşe göre, Cumhurbaşkanı yapmış olduğu adsız düzenleyici işlemler, Cumhurbaşkanı yönetmeliklerine eşdeğer değerlendirilmelidir.³⁸⁰ Cumhurbaşkanı yönetmeliği ile Cumhurbaşkanı genelgesi arasındaki ayrımın zor olması ve her iki düzenleyici işlem türünün de aynı makam tarafından yapılması bu düzenleyici

³⁷³ ŞANLI ATAY, “Adsız Düzenleyici İşlemler”, s.81.

³⁷⁴ ATAY, s.71.

³⁷⁵ SEVGİLİ GENÇAY, “Adsız Düzenleyici İşlemler”, s.410.

³⁷⁶ ŞANLI ATAY, “Adsız Düzenleyici İşlemler”, s. 144.

³⁷⁷ SÖYLER, s.166.

³⁷⁸ GÜNDAY, s.230.

³⁷⁹ ŞANLI ATAY, “Adsız Düzenleyici İşlemler”, s. 150.

³⁸⁰ ANAYURT, s.367.

işlemlerin normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.³⁸¹

3.2.5. Yargısal Denetimi

Adsız düzenleyici işlemler, idari işlem niteliğinde olduğu için idari yargı denetimine tabidir.³⁸²

Danıştay Kanununun 24/1. maddesine göre, Danıştay ilk derece mahkemesi olarak “Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler” ile “Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere” karşı açılacak idari davaları karara bağlar. Danıştay Kanununun 24/1. maddesinde bahsedilen düzenleyici işlemler dışında kamu kurumlarınca çıkarılan tüm düzenleyici işlemlerin yargısal denetimleri idare mahkemeleri tarafından yapılır.³⁸³

Örneğin sadece ilan edilen il sınırları içinde uygulanması sebebiyle genel emirlerin yargısal denetimi idare mahkemesi tarafından yapılır. Buna karşılık ülke çapında uygulanması nedeniyle Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan tebliğlerin yargısal denetimleri ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından yapılır.

Adsız düzenleyici işlemlerin kişileri bağlayıcı hükümler içermeleri halinde yargısal denetimleri idari yargıda yapılacaktır.³⁸⁴ Adsız düzenleyici işlemlerin idari davaya konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte olmaları gerekmektedir. İdarenin örgütlerine mevcut mevzuat anlayışını bildiren, onlara hareket tarzlarını gösteren, üçüncü kişilerin hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen genelgeler idari davaya konu olamaz³⁸⁵.

³⁸¹ SÖYLER, s.64.

³⁸² F. Ebru GÜNDÜZ, “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11 S.1-2, (2007): s.775.

³⁸³ GÜNDÜZ, s.775.

³⁸⁴ ATAR, *Türk Anayasa Hukuku*, s.286.

³⁸⁵ DİDDK, T.11.04.2008, E.2006/3196, K.2008/1179, (<https://www.hukukturk.com>, Erişim Tarihi: 10.05.2023).

SONUÇ

İdare görevlerini yerine getirirken Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla soyut, kişilik dışı ve genel kurallar koyar. Bu kurallara “idarenin düzenleyici işlemleri” denir. Türk idare hukukunda düzenleyici işlemlerin tarihsel süreci 1876 Kanuni Esasi’ye dayanmaktadır. Kanuni Esaside kanunların uygulanması amacıyla çıkarılan nizamnamelerden, fermanlardan ve kanunu muvakkatlerden bahsedilmiştir. Cumhuriyet sonrası dönemde 1924 Anayasası’nda idarenin düzenleyici işlemi olarak sadece tüzüklerden söz edilmiştir. 1961 Anayasası’nın ilk halinde tüzük ve yönetmelikten söz edilmiş, 1971 Anayasa değişikliği ile ise yürütmeye KHK çıkarma yetkisi tanınmıştır. 1982 Anayasası’nda aynı düzenleyici işlemlere yer verilmiş ve ayrıca bunlara olağanüstü hal KHK’ları eklenmiştir.

2017 yılında yapılan referandum ile kuvvetler ayrılığını benimseyen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu sistemde, Bakanlar Kurulu kaldırılarak KHK ve tüzük çıkarma yetkisine son verilmiştir. İdarenin başı haline gelen Cumhurbaşkanına, yetki kanununa gerek kalmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki türü bulunmaktadır.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 104/17. maddesinde belirtilen sınırlamalara uygun olarak çıkarılabilmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkartılabilir. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar düzenlenemeyecek, suç ve ceza tanımı yapılamayacaktır. Doktrinde Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/6. maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenleneceği öngörülen konuların kanunla da düzenlenip düzenlenmeyeceği hususu tartışmalıdır. Bir görüşe göre, bu konuların hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hem de kanunla düzenlenmesi mümkündür. Bizim de katıldığımız diğer görüşe göre ise bu konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanını oluşturmakta olup, kanunla düzenlenemez. Bu konudaki görüş farklılığını giderecek olan anayasa değişikliğinin yapılması isabetli olur.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri doktrinde tartışmalıdır. Bir görüşe göre olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

kanunlarla eşit seviyededir. Bizim de katıldığımız baskın görüşe göre ise olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında yer almaktadır. Dolayısıyla olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunları değiştirmek veya kaldırmak mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasaya uygunluğunu şekil ve esas bakımından denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin içerik yönünden denetimi yapılmadan önce Anayasanın 104/17. maddesine uygunluğunu denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi, konu bakımından münhasır kanun alanı ve kanunda açıkça düzenlenmiş olan konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal eder. Aynı şekilde yetki bakımından yürütme yetkisine ilişkin olmayan alanlarda çıkarılan Cumhurbaşkanı kararnameleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir.

Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya uygunluk denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara aykırılık denetiminin nasıl yapılacağı konusunda ise Anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasanın 104/17. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükümlerinin çatışması durumunda kanun hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür. Bu nedenle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün kanuna aykırı olduğunu tespit etmesi halinde, mahkemenin bu aykırılığı bekletici sebep sayıp Anayasa Mahkemesine başvuramaz. Bu durumda mahkeme kanuna aykırı olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini değil, kanun hükmünü uygulamalıdır.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesi için Anayasada öngörülen olağanüstü hal sebeplerinin gerçekleşmiş olması gerekir. Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi sınırlı bir yetki olup, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sadece olağanüstü hal sürecince, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve olağanüstü hal ilan edilen bölgede uygulanabilir. Bu kararnameler, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin aksine Anayasanın 104/17. maddesinde belirtilen sınırlamalara tabi değildir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olup, yargısal denetime tabi değildir. Bu kararnameler için yargı yolu kapatılmıştır.

Her ne kadar da temel hak ve özgürlükler konusunda olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri da çıkarılabilmekte ise de kanaatimizce bu kararnamelerle suç ve ceza düzenlenemez. Çünkü Anayasanın 104/17. maddesinde olağan veya olağanüstü hal ayırımı yapılmaksızın Cumhurbaşkanı kararnamelerinin ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkartılabileceği hükme bağlanmıştır. Suç ve ceza yürütmeye ilişkin bir konu olmayıp, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.

Yönetmelikler, uygulamada en çok karşılaşılan idarenin düzenleyici işlemleridir. Yönetmelik çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanına, bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine tanınmıştır. Ancak uygulamada kamu tüzel kişiliği bulunmayan kurum ve kuruluşların da yönetmelik çıkardığı görülmektedir. Yönetmeliklerin normlar hiyerarşisindeki yeri belirlenirken işlemi yapan makamın hiyerarşik konuma bakılmalıdır. Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri bakanlıkları ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılan yönetmeliklerinin üstündedir. Yönetmeliklerin yargısal denetimi idari yargıda yapılır.

İdarenin Anayasada öngörölmüş düzenleyici işlemler dışında başka isimlerle işlem yapması doktrinde tartışmalıdır. Bir görüşe göre, idare anayasada belirtilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yönetmelikler dışında başka bir isimle düzenleyici işlem yapamaz. Bizim de katıldığımız diğer görüşe göre ise idare, kamu yararını sağlamak ve kendi görev alanı ile ilgili kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla değişik isimler altında düzenleyici işlem çıkarma yetkisine sahiptir. “Adsız düzenleyici işlemler” olarak adlandırılan bu işlemler; genelge, yönerge, tamim, genel emir, sirküler ve tebliğ gibi işlemlerdir. Adsız düzenleyici işlemler, genel bir tanımının olmaması, değişik isimler adı altında yapılması bu işlemlerin farklarının belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Adsız düzenleyici işlem çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına, bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine aittir. Uygulamada kamu tüzel kişiliği bulunmayan kurumlar da kendi görev alanını ilgilendiren konularda adsız düzenleyici işlem çıkardığı görülmektedir. Bu yetki idarenin takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır. Adsız düzenleyici işlemler kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin uygulanması amacıyla çıkarıldığından bu işlemlerin konu unsurunu kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerin uygulanması oluşturur. Adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri işlemi yapan makama göre farklılık göstermektedir. Aynı idari

makamların yapmış olduğu adsız düzenleyici işlemler arasında normlar hiyerarşisindeki yeri bakımından bir hiyerarşik ilişki yoktur. Aynı idari makamların yaptığı çeşitli düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri tartışmalıdır. Bir görüşe göre, aynı idari makamın yapmış olduğu yönetmelikler adsız düzenleyici işlemlerin üzerinde yer almaktadır. Diğer bir görüşe göre ise aynı idari makamın yaptığı çeşitli düzenleyici işlemler aynı seviyede yer almaktadır. Farklı makamlar tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri belirlenirken işlemi yapan makamın idari teşkilattaki hiyerarşisine göre sıralama yapılır.

KAYNAKÇA

- AÇIL, Murat. “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 76 Sayı: 2, (2018): 725-756.*
- AKYILMAZ, Bahtiyar - SEZGİNER, Murat - KAYA, Cemil. *Türk İdare Hukuku*. 16. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2023.
- ANAYURT, Ömer. *Anayasa Hukuku*. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- ARDIÇOĞLU, Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 75 Sayı: 3, (2017): 19-51.*
- ATAR, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 241-259.*
- ATAR, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. 15. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- ATAY, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- AVCI, Mustafa. “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararname’leri İle İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 15 (2012): 33-61.*
- BARIN, Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”. *Kamu Hukukçuları Platformu, (2019): 1-21,* (https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan_Barn_.pdf, Erişim Tarihi: 01.07.2023).
- BOZTEPE, Mehmet “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 3, (2018): 378-395.*
- BOZTEPE, Mehmet. “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5 Sayı: 1, (2018): 5-30.*
- CAN, Osman - ŞİMŞEK AKTAŞ, Duygu. “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23 Sayı: 1, (2017): 13-43.*

- CAN, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 1, (2020):* 133-192.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. 9. Baskı Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- DERDİMAN, R. Cengiz. “Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 51 Sayı: 1, (1996):* 135-164.
- DOĞAN, Bayram – GEYİK, Ali Fuat - BOZKURT, Emine Esra. “Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması”. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 21 Sayı: 4, (2021):* 1687-1721.
- DOĞAN, Bayram. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28 Sayı: 3, (2020):* 965-1003.
- DÖNMEZER, Sulhi. “İcranın Tanzimi Tasarrufları İle Suç İhdası: Anayasaya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi Gereken Karar”. *İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 28 Sayı: 1, (1962):* 237-256.
- DURAN, Lütfi. “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 8 Sayı: 2, (1975):* 3-19.
- EREN, Abdurrahman. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019):* 1-72.
- EREN, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri*. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- EROĞLU DURKAL, Müzeyyen. “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İnkileminde İdari İşlemlerin Yargısal Denetimi”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 55, (2023):* 257-284.
- EROĞUL, Cem. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM’ce Onaylanması Sorunu”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 54, Sayı: 4, (1999):* 31-46.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”. *Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3, (2019):* 277-310.

- GÖZLER, Kemal. - KAPLAN, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. 20. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- GÖZLER, Kemal. “Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu?”. (<https://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>, Erişim Tarihi: 01.08.2023).
- GÖZLER, Kemal. *İdare Hukuku*. 3. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.
- GÖZLER, Kemal. *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*. 1. Baskı. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref - KİLİ, Suna. *Türk Anayasa Metinleri*. 2. Baskı. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref - TAN, Turgut. *İdare Hukuku C.1*. 14. Baskı. Ankara: Turhan Kitapevi, 2021.
- GÜNDAY, Metin. *İdare Hukuku*. 11. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.
- GÜNDÜZ, F. Ebru. “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11 Sayı: 1-2, (2007): 753-775*.
- GÜNEŞ, Mehmet. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11 Sayı: 1, (2020): 166-179*.
- Hürriyet Gazetesi, “10 İlde Büyük Yıkım! Önce 7.7 sonra 7.6 ile Sallandık”. (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/10-ilde-buyuk-yikim-once-7-7-sonra-7-6-ile-sallandik-42216143>, Erişim Tarihi: 10.07.2023).
- KALABALIK, Halil. *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I*. 5. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2019.
- KALABALIK, Halil. *İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*. 5. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2021.
- KANADOĞLU, Korkut. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, (2018): 637-650*.
- KESER, Hayri. “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 13 Sayı: 2, (2022): 272-289*.
- KOCA, Mahmut. - ÜZÜLMEZ, İlhan. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 15. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- KÜÇÜK, Adnan. - DOĞAN, Bayram. “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi Ve Mahfuz Düzenleme

Alanı”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9 Sayı: 1, (2019): 1-59.*

KÜPELİOĞLU, Burak. *Ceza Hukuku Bağlamında Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi*. 1. Baskı Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

MURATOĞLU, Tahir. “Bazı Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenmesini Öngören Anayasa Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 27 Sayı: 47, (2022): 375-415.*

ONAR, Sıddık Sami. *İdare Hukukun Umumi Esasları Cilt I*. 3. Baskı. İstanbul: Hak Kitapevi, 1966.

ÖZBUDUN, Ergun. “1961 Ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 2, (1985): 227-238.*

ÖZBUDUN, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. 21. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

ÖZGENÇ, İzzet. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 18. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.

ÖZTÜRK, K. Burak. “*İdarenin Düzenleme Yetkisi*”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2006.

Sabah Gazetesi, “Son Dakika Deprem: Deprem Bölgesinden 5’in Üzerinde Peş Peşe Artçı Depremler”. (<https://www.sabah.com.tr/galeri/yasam/son-dakika-deprem-deprem-bolgesinden-5in-uzerinde-pes-pese-artci-depremler-afaddan-aciklama>, Erişim Tarihi: 10.07.2023).

SAĞLAM, Fazıl. “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 1, (1984): 261-271.*

SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem. “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 63 Sayı: 2, (2014): 397-417.*

SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar - İlk İzlenimler”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 151, (2020): 1-28.*

SEZER, Abdullah. “Normlar Hiyerarşisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 353-412.*

- SOYASLAN, Doğan. “Kanun Hükümünde Kararnameler”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 11, (1994): 145-175.*
- SÖYLER, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- ŞANLI ATAY, Yeliz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10 Sayı: 2, (2019): 579-593.*
- ŞANLI ATAY, Yeliz. “Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler”. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Ankara 2011.
- ŞİRİN, Tolga. “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı”: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 7 Sayı: 14, (2018): 289-356.*
- TAN, Turgut. - BAYAZIT, Bahar. *İdare Hukuku*. 10. Baskı. Ankara: Turhan Kitapevi, 2021.
- TAN, Turgut. “Türk Hukukunda Kanun Hükümünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 50 Sayı: 1, (1995): 335-353.*
- TANÖR, Bülent. - YÜZBAŞIOĞLU, Necmi. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. 20. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2020.
- TANÖR, Bülent. *Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri*. 33. Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2020.
- TAŞDÖĞEN, Salih. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 65 Sayı: 3, (2016): 937-966.*
- TEZİÇ, Erdoğan. “Yasama Yetkisi Ve Kanun Hükümünde Kararnameler”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5 Sayı: 1, (1972): 3-14.*
- TEZİÇ, Erdoğan. *Anayasa Hukuku* 21. Baskı. İstanbul: Beta, 2017.
- TOSUN, Öztekin. “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”. *İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 28 Sayı: 2, (1962): 349-366.*
- TUNÇ, Hasan. *Türk Anayasa Hukuku*. 2. Baskı. Ankara: Gazi Kitapevi. 2019.
- TURHAN, Mehmet. “Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükümünde Kararnameler”. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25 Sayı: 3, (1992): 13-36.*

- ULUSOY, Ali. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal Ve Hukuksal Bir Değerlendirme”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 2, (2020): 31-66.*
- ÜLGEN ADADAĞ, Özen. “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 261-277.*
- ÜLGEN, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 1, (2018): 3-39.*
- YARSUVAT, Duygun. “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”. *İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 29 Sayı: 3, (1963): 540-559.*
- YASİN, Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 315-350.*
- YELKEN, Hamit. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- YENİAY, Lokman. - YENİAY, Gülden. “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 105-138.*
- YILDIRIM, Ramazan. - ÇINARLI, Serkan. *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II*. 1. Baskı. Ankara: Astana Yayınları, 2019.
- YILDIRIM, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23 Sayı: 23 (2017): 13-28.*
- YILDIRIM, Turan. “İdarenin Kanuniliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”. *Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36 Sayı: 1, (2019): 293-314.*
- YILMAZ, Didem. “Olağanüstü Halde Yasamanın Düzenleyici İşlemlerinin Hukuki Rejimi”. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, (2018): 603-618.*
- YILMAZ, Halit. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırı”. *İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 78 Sayı: 1, (2020): 225-263.*
- YILMAZ, Harun. “Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Tarihsel Gelişimi Ve Niteliği”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:110, (2014): 219-240.*
- YILMAZ, Veli. “İdarenin Düzenleyici İşlemleri ve İptalinin Doğurduğu Hukuki Sonuçlar”. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya 2008.

Hukukturk, (<https://www.hukukturk.com/>).

İçişleri Bakanlığı Web Sitesi, (<https://www.icisleri.gov.tr/>).

Resmi Gazete, (<https://www.resmigazete.gov.tr/>).

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, (<https://sozluk.gov.tr/>).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Web Sitesi, (<https://www.tbmm.gov.tr/>).

ÖZGEÇMİŞ

Züleyha ÇOR AKBALIK, Karabük'ün 100.yıl mahallesine bağlı Zübeyde Hanım Anadolu Lisesi'nden 2014 yılında mezun oldu. Aynı yıl Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümüne başlamış, 2018 yılında lisans eğitimini tamamladı. 2020 yılında Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı.