

# 1982 ANAYASASI'NA GÖRE YÜRÜTME ORGANI II



Atatürk Üniversitesi  
Açıköğretim Fakültesi

## ANAYASA HUKUKU Prof. Dr. Yüksel METİN

### İÇİNDEKİLER



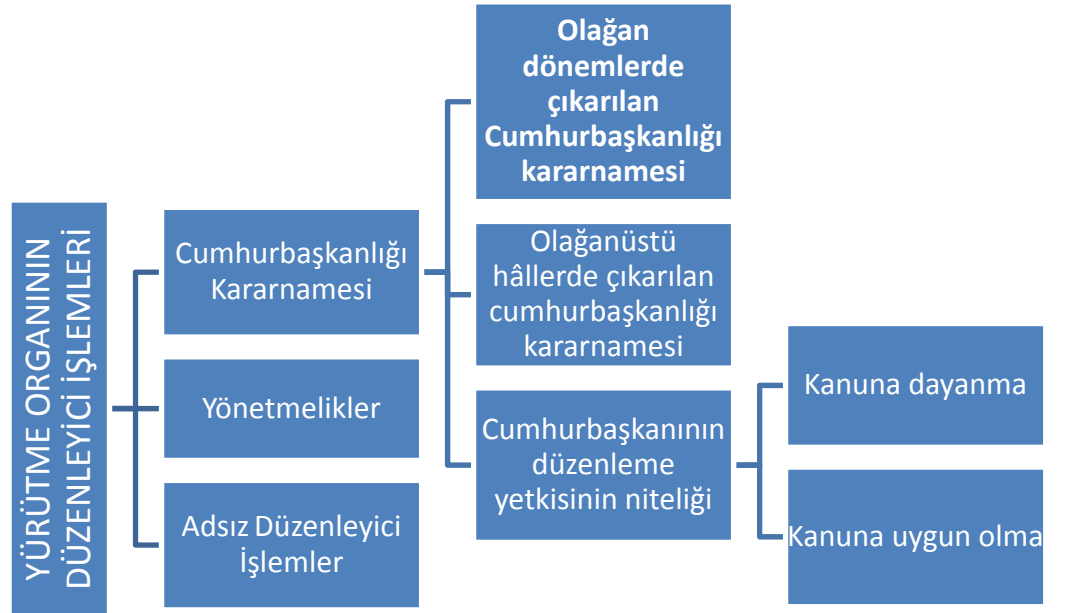
- Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisinin Niteliği
- Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri
- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- Yönetmelik
- Yürütme Organının Diğer Düzenleyici İşlemleri

### HEDEFLER



- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin niteliğini kavrayabilecek,
- Yürütme organının düzenleyici işlemlerinin neler olduğunu açıklayabileceksiniz.

## ÜNİTE 11



## GİRİŞ

*Yürütmenin temel görevi kanunların uygulanmasını sağlamaktır.* Yürütme organı kanunların uygulanmasını sağlama görevini düzenleyici ve bireysel işlemler yapmak suretiyle yerine getirir. 1982 Anayasası, bu amaçla yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisi tanımıştır. Türk hukukunda yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kaynağı anayasadır. 1982 Anayasası, günümüzün karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara yayılmış olan modern devlet hayatı içinde görevini gereği gibi yerine getirebilmesi için yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik çıkarma yetkisini tanımıştır. Yürütmenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir.

## YÜRÜTME ORGANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

### Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

#### Olağan Dönemlerde Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 2017 Anayasa Değişikliği ile Türk hukukuna girmiş yeni bir kavram değildir. 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde 107. maddede Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesine yer verilmişti. Ancak 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa'nın tek bir maddesinde geçmekte ve bu kararnama ile sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin düzenlenmesi öngörülmekteydi. 2017 Anayasa Değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise Anayasa'nın birçok maddesinde geçmekte ve kapsamı da oldukça geniştir. Bir başka deyişle, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa'nın son hâlinde yürütme organının etkili bir düzenlemesi hâline gelmiştir.*

Başkanlık sistemini benimseyen ülkelere bakıldığında yürütme yetkisine sahip olan başkanın, istediği politikaları gerçekleştirebilmesi için "executive order" (yürütme emirleri, kararnameler) olarak nitelendirilen düzenleyici işlemleri çıkarma yetkisine haiz olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına yürütme alanında düzenleme yetkisinin tanınması sistemin mantığına aykırı bir durum değildir. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına kararnama çıkarma yetkisi verilmez ise sistem çalışamaz hâle gelebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, *"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.* Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.



Yürütme organının düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Kararnameler (...) yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer". Görüldüğü üzere Anayasa'da, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ayrıntılı olarak düzenlemiş ve sınırları belirlenmeye çalışılmıştır.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen hükümlerinden *Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesini bir düzenleyici işlem olarak gördüğü anlaşılmaktadır*. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında her defasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir konunun düzenlenmesinden veya düzenlenmemesinden bahsedilmektedir. Aynı şekilde Anayasa'nın 104, 106, 108 ve 118. maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen konulardan bahsedilmiştir. İlgili maddelerde bahsi geçen hususlar belirli bir kişi ve duruma ilişkin olmayıp; genel, soyut, kişilik-dışı, objektif durumlardır. Örneğin üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinde kural koyulmakta, bireysel nitelikte bir işlem yapılmamaktadır.



Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanarak ve onlara uygun olarak çıkarılması gereken Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile çıkarılmaması gerekir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanuna dayanmayan, bir konuyu ilk elden düzenleyen diğer bir ifadeyle asli düzenleme yetkisi içeren işlemlerdir. Örneğin, Anayasa'da üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı ve görevden alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu atama işlemi, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak ve ona uygun olarak yapılmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının söz konusu atama işlemi asli nitelikte olmamakta ve asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaması gerekmektedir. Nitekim uygulamada, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik işlemin dayanağı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gösterilmiş ve bu atama işlemleri Resmî Gazete'de "Atama Kararları" olarak yayımlanmıştır.

Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasadan kaynaklanan bireysel işlemleri de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atama ve görevden alma; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma, bireysel işlemlerine örnek olarak gösterilebilir. Cumhurbaşkanının bu tür bireysel işlemleri de Cumhurbaşkanı kararı olarak isimlendirilmektedir. Bu şekilde farklı isimlendirme yoluna gidilerek Cumhurbaşkanının farklı türdeki işlemleri birbirinden ayrılmaktadır. *Uygulamada Cumhurbaşkanının asli nitelikteki düzenleyici işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, bireysel işlemleri ise Cumhurbaşkanı kararı adıyla çıkarılmaktadır*.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*. Söz konusu yetki münhasıran

Cumhurbaşkanına aittir. Başka hiçbir makam veya kurumun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi, başka bir makamın teklifine bağlı değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili diğer bir husus Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için, 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde düzenlenmiş olan olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin aksine, bir yetki kanununa dayanılma zorunluluğunun olmamasıdır. *Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini doğrudan doğruya anayasadan almaktadır.* Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı, TBMM'nin çıkaracağı *bir yetki kanununa gerek olmadan, doğrudan doğruya anayasanın verdiği yetkiye dayanarak bir alanı asli olarak* Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleyebilmektedir.

*Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konularda sınırlamaya gidilmiştir.* Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan *temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle* dördüncü bölümde yer alan *siyasi haklar ve ödevler* düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir". *Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesine ilişkin öncelikli ve üstün şart, ilgili kararnamenin yürütme yetkisine ilişkin konularda olması şartıdır.* Bu şart esasen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanını belirleyen hükümdür. Diğer şartlar ise yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırını belirlemektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabileceği alan yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konulardır. Bir başka deyişle, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Dolayısıyla yasama ve yargı yetkisine ilişkin konular, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanının dışındadır. Ancak yasama ve yargı yetkisine ilişkin konular ile yürütme yetkisine ilişkin konuların neler olduğu açık ve kesin cevabı olan bir soru değildir. Anayasa'da yürütme yetkisine ilişkin konuların neler olduğu tek tek sayılmamıştır. Yürütme fonksiyonu esas itibarıyla devletin yasama ve yargı dışında kalan fonksiyonu olarak ifade edilmektedir. Bu fonksiyona yürütmenin salt siyasal nitelikteki faaliyetleri konu olabildiği gibi günlük toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla yürütülen kamusal faaliyetler yani idari fonksiyona dâhil alanlar da konu olabilmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen ve tek tek sayılan Cumhurbaşkanına ait görev ve yetkiler yürütme yetkisine ilişkin konular olarak değerlendirilebilir. Keza Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi doğrudan anayasada öngörülen hususların yürütme yetkisine ilişkin konular içerisinde yer aldığı söylenebilir. Anayasa'nın 8. maddesi ile yürütme yetkisine ilişkin doğrudan bir konu sınırlaması getirilmemiş olsa da yasama ve yargı organına



Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez.

verilmiş olan görev ve yetkiler yürütme açısından bir sınır teşkil eder. Zira anayasada düzenlenen bu görev ve yetkiler yasama ve yargı fonksiyonuna dâhil işlem ve faaliyetleri oluşturur. Dolayısıyla yürütme yetkisine ilişkin olmayan bu konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemezler. Buna göre Anayasa'nın 87. maddesi ve diğer ilgili maddelerinde yasama organına verilen görev ve yetkiler yürütme yetkisine ilişkin olmayan konulardandır. Dolayısıyla bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle para basılması ve savaş ilanı ile genel ve özel af ilanına karar verilemez. Bunlar tümüyle yasama yetkisine ilişkin konulardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının çözümünü sağlayan yargısal nitelikte bir karar da verilemez. Zira bu yetki yürütme fonksiyonu ile değil yargı fonksiyonu ile ilişkilidir. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bir kişiye ceza verilemez veya mahkeme kararları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilemez (m. 138/4). Anayasa'nın TBMM İç Tüzüğü ve Anayasa Mahkemesinin kendi İç Tüzüğü ile düzenlenmesini öngördüğü hususlar yürütme yetkisine ilişkin konuların dışındadır. Dolayısıyla bu konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Son olarak Anayasa'nın 161. maddesinde, bütçe ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesine sınırlama getirilmiştir. Buna göre, "Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz". Bu hükümden bütçenin artırılması hususunun yürütme yetkisine ilişkin bir konu olmadığı anlaşılmaktadır.



Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kişi hakları ve siyasi hakların sınırlandırılması mümkün olmadığı gibi, düzenlenmesi de mümkün değildir. Sosyal ve ekonomik haklar ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir, ancak sınırlandırılmaz.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde, *temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler alanında cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı* açık bir şekilde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen bu yasak 2017 Anayasa Değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın 91. maddesinde düzenlenen ve 2017 Anayasa Değişikliği ile ilga edilen KHK'lar için de geçerliydi. Bu hükme göre, temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ile temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılması hâlinde öngörülen müeyyideler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanının dışındadır. *Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kişi hakları ve siyasi hakların sınırlandırılması mümkün olmadığı gibi, düzenlenmesi de mümkün değildir.*

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek temel haklar arasında sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler sayılmamıştır. Dolayısıyla bu alanların kural olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesi gerekir. Anayasa'da öngörülen diğer temel hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemezken sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesinin sebebi bu hakların pozitif statü hakkı niteliğinde olmasıdır. Pozitif statü haklarının kullanılabilmesi için devletin olumlu bir edimde bulunması gerekir. Sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilirler, ancak sınırlandırılmazlar. Zira Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırabileceği ifade

edilmiştir. Dolayısıyla sosyal ve ekonomik hakları sınırlandıran hükümler ancak kanunla konulabilir.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesinde *"Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda"* Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmayacağı öngörülmüştür. Bu düzenlemeyi Anayasa'da "kanunla düzenlenir" denilen bütün konuların münhasır kanun alanını oluşturduğu, söz konusu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği, bu alanları ilk elden düzenleme yetkisinin münhasıran yasama organına ait olduğu şeklinde anlamak gerekir.



Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu bakımından getirilen sınırlamalardan bir diğeri de, *"kanunda açıkça düzenlenen konularda"* Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmamasıdır. Bir konu münhasır kanun alanında olmasa ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yasaklı alan olan temel haklar kısmında yer almasa bile, şayet kanunda açıkça düzenlenmişse o konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Türk hukukunda çok geniş bir alanda ve oldukça fazla sayıda kanun çıkarıldığı (yaklaşık olarak on dört bin) ve bu kanunların pek çoğunun yürürlükte olduğu düşünülüğünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının oldukça sınırlandırıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi doğrudan anayasada öngörülen konular vardır. Anayasa'nın dört maddesinde doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen, idari teşkilat ve işleyişe ilişkin olan konular şunlardır:

- "Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler" (m. 104/9).
- "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" (m. 106/11).
- "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" (m. 108/4).
- "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" (m. 118/6).



Örnek

- 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.
- 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15.7.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

*Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen bu dört alanda Cumhurbaşkanına mahfuz düzenleme yetkisi tanınmıştır.* Bu dört alan yalnızca yürütme organının düzenleme yapabileceği, yasama organının kanunla düzenleyemeyeceği alanlardır.

*Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı belirtilmiştir.* Yani bu yetki hem TBMM'ye hem de Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması bakımından Anayasa'nın 123. maddesine dayanılarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili genel hükümlerin düzenlendiği 104. maddenin 17. fıkrasına tabidir. Yani bir kamu tüzel kişiliği kanunla düzenlenmişse o alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacak veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir kamu tüzel kişiliği daha sonra kanunla düzenlenirse kanun hükümleri geçerli olacaktır. Maddede bahsedilen kamu tüzel kişiliğinden hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının anlaşılması gerekir. Zira mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, Anayasa'nın 127. maddesinde özel olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla mahallî idarelerin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi söz konusu olamaz.

Aynı şekilde Anayasa'nın 130. maddesinde kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin Devlet tarafından kanunla kurulması öngörüldüğü için bu alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacaktır.

Anayasa'nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu kurulamaz, bu kuruluşun görev ve yetkilerine ve organların seçimine ilişkin bir düzenleme Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirilemez. Bu alan münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekli ve yalnızca yasama organının yetkili olduğu bir alandır.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır.* Anayasa'da yer alan bu kural, özel bir çatışma çözme kuralıdır. Anayasa, kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında bir çatışmanın mevcut olması durumunda kanun hükümlerinin geçerli olacağını ifade etmiştir. Anayasa'daki bu düzenlemeden hareketle *Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer aldığı* söylenebilir. Kanun gücünde ve düzeyinde olmadıkları için *Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirmek veya kaldırmak mümkün değildir.*

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşik olarak kanun-altı bir işlem olduğunu, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hâle geleceğini öngören hüküm de desteklemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konunun, kanunla her zaman düzenlenme durumu vardır. Böyle



Kamu tüzel kişiliği,  
kanunla veya  
Cumhurbaşkanlığı  
kararnamesiyle kurulur.



bir durumda ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geçersiz kılınarak açıkça kanuna üstünlük tanınmıştır. Bu sayede, yasama organı, dilediği zaman kanun çıkararak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini bertaraf edebilme imkânına sahip olmuştur.

Yasama yetkisinin genelliği ilkesi, kanunla düzenleme alanının konu bakımından sınırlandırılmamış olduğunu, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla yasama organınca her konunun kanunla düzenlenebileceğini ve yürütme organına tanınmış mahfuz bir düzenleme yetkisinin olmadığını ifade eder. 2017 Anayasa Değişikliği ile beraber yukarıda bahsedilen dört konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin öngörülmesi, bu konuların yürütme organı açısından mahfuz alan olup olmadığı ve yasama yetkisinin genelliği ilkesi hususunda farklı görüşleri ortaya çıkarmıştır. Ancak ifade edilmelidir ki 2017 Anayasa Değişikliği'nin 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe girmesinden hemen önce bu dört alanı düzenleyen kanunların 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile kaldırılması, bu alanların kanunla değil Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesinin istendiğini göstermektedir. Anayasa koyucunun niyetinin söz konusu dört alanda Cumhurbaşkanına mahfuz düzenleme yetkisi tanımak olduğu anlaşıldığından kanaatimizce bu dört alanla yasama yetkisinin genelliği ilkesine istisna getirilmektedir.

Anayasa'nın beş ayrı maddesinde (m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6 ve 123/3) öngörülen konuların Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya düzenlenebilmesi, bir başka deyişle, bu alanların kanuna dayanmak zorunda olmadan ilk elden yürütme organı tarafından düzenlenebilmesi ile kanuni idare ilkesine anayasal istisnalar getirilmiştir. Şöyle ki; kanuni idare ilkesi, idarenin teşkilat ve faaliyetlerinin dayanağının kanun olması, idarenin kanunlara uygun hareket etmesi, böylece idare edilenlerin, idarenin eylem ve işlemlerinde keyfilikten korunmasını ifade eder. Kanuni idare ilkesi dayanağını Anayasa'nın 123. maddesinden alır. Anayasa'nın 123. maddesine göre "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir". Bu nedenle kamu kuruluşları kanuni bir dayanak olmadan, kendiliğinden var olamazlar ve kamusal faaliyetler üstlenip yürütemezler. Kanunla verilmeyen bir yetkiyi kullanamazlar. Ancak Anayasa'nın bu beş maddesinde bu alanların asli olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülerek kanuna dayanma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Zira bu beş alan idarenin kuruluş ve işleyişine yönelik hususlardır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme organının diğer düzenleyici işlemleri gibi şekil yönünden *yazılılık şartını sağlamalı ve imza unsurunu taşımalıdır*. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, işlemi yapmaya yetkili olan Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalıdır. Ayrıca ilgili bakan tarafından imzalanmasına gerek yoktur. Zira kararname çıkarılmasında, yürütme erkinin tek sahibi Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanmak zorundadır (AY m. 104/19). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanması konusunda Anayasa'da bir istisna getirilmemiştir. Bu bakımdan yürürlüğe girebilmeleri için bütün Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanması gerekir. *Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün*



Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.

*yürürlüğe girer.* Ancak kararnemelerde, yürürlük tarihi olarak yayımdan sonraki bir tarih de belirlenebilir (AY m. 104/19).

Anayasa'nın 148. maddesine göre, *Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir.* Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin anayasaya aykırılığı; Cumhurbaşkanı, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından doğrudan doğruya iptal davası yoluyla (m.150) ileri sürülebileceği gibi, mahkemeler tarafından itiraz yoluyla da (m. 152) ileri sürülebilir. Ancak ifade edilmelidir ki Cumhurbaşkanı kendisi tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı iptal davası açamaz. Zira Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının kanunların, TBMM İç Tüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabileceği düzenlenmiştir. Diğer bir ifade ile 104. maddede Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinden değil, sadece kanunlardan ve iç tüzükten söz edilmiştir. Anayasa'nın 150. maddesine bakıldığında Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine karşı iptal davası açabileceği sonucu ortaya çıkmakta ise de, Anayasa'nın 104. maddesinin 150. maddeye göre özel hüküm niteliğinde olması dolayısıyla Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine karşı iptal davası açamayacağı söylenebilir.



Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir.

Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, Cumhurbaşkanlığı kararnemesinin Resmî Gazete yayımlanmasından başlayarak *altmış gün* sonra düşer. Bu hükümlerle getirilen altmış günlük hak düşürücü süre, Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine hem şekil hem de esas yönünden açılacak iptal davalarında geçerli olan süredir. Bu bakımından kanunların aksine, Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri için şekil ve esas yönünden ayrı dava süreleri kabul edilmemiştir. Anayasa'nın 148. maddesindeki şekil bozukluğuna dayalı iptal davasının, iptali istenen kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde açılması gerektiğine ilişkin hüküm yalnızca kanunlar için getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri kanunlar için getirilen bu özel hükme tabi değildir. Genel kural olan altmış günlük süre içinde Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açılabilir. Nitekim bu husus 6216 sayılı Kanun'da da bu şekilde düzenlenmiştir.

Diğer anayasal denetim şekli olan somut norm denetimi yolu ise, görülmekte olan davalarda uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin Anayasaya aykırılığının mahkemeler tarafından Anayasa Mahkemesine başvuru olarak ileri sürülmesidir. Anayasa'nın 152. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnemesinin 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.

## Olağanüstü Hâllerde Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi



Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, 104' üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'nın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, *“Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.* Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete'de yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar”.

2017 Anayasa Değişikliğinden önce Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna olağanüstü hâl ve sıkıyönetim süresince olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmişti. 2017 Anayasa Değişikliği ile olağanüstü hâllerde kararname çıkarma yetkisi birtakım değişiklikler ile Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

2017 Anayasa Değişikliği ile getirilen önemli bir değişiklik, Anayasa'da *sıkıyönetim usulünün ve sıkıyönetim ifadesinin tamamen kaldırılmış olmasıdır.* Böylece sıkıyönetim hâlinde askerî makamların sivil siyasi yaşama girmesi, kolluk ve bazı yargı yetkilerinin askerî makamlara geçmesi engellenmek istenmiştir. *Sıkıyönetimin kaldırılması ile Anayasa'da olağanüstü yönetim usulü olarak sadece olağanüstü hâl kalmıştır.* Anayasa'nın 6771 sayılı Kanun'la ilga edilen 122. maddesinde yer alan sıkıyönetim ilan sebepleri ise, 119. maddede olağanüstü hâlin içerisine alınarak düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrasına göre, *olağanüstü hâllerde kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.* Başka hiçbir makam Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz.

Olağanüstü hâllerde çıkarılabilen ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için herhangi bir *yetki kanuna ihtiyaç yoktur.* Cumhurbaşkanı bu yetkiyi olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde olduğu gibi doğrudan doğruya Anayasadan almaktadır. Bu bakımdan eski sistemde yer alan ve 2017 Anayasa Değişikliği ile ilga edilen OHAL KHK'larından bir farkı yoktur. *Kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yetki kanununa dayanmadan çıkarılması, doğrudan Anayasadan alınan yetkiyle düzenlenmesi, olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisinin asli nitelikte olduğunu gösterir.*

Anayasa'nın 119. maddesine göre, olağanüstü hâl kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılabilmesi için *öncelikle olağanüstü hâl ilan edilmiş olması gerekir.* 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



Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

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 hâllerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir. 1982 Anayasası'nın ilk düzenlemesinde şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle olağanüstü hâl ilanında Millî Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması zorunluydu. Bu zorunluluk 2017 Anayasa Değişikliği ile kaldırılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, herhangi bir makamın görüşünü almadan tek başına olağanüstü hâl ilan edebilecek ve olağanüstü hâl ilan edildikten sonra da kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olağanüstü hâl ilan edilmeden çıkarılması hâlinde ise, söz konusu kararname sebep unsuru bakımından Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

Anayasa m. 119/6'ya göre, olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, *olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda* Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konuların neler olduğu Anayasa'da düzenlenmemiştir. Ancak söz konusu konuların olağanüstü hâlin sebep ve amaçlarıyla sınırlı olduğu ve dolayısıyla bu sınırlamalar çerçevesinde bir konu belirlenmesinin yapılabileceği söylenebilir. Bu konuların da olağanüstü hâlin ilan edilmesini gerekli kılan hâlleri ortadan kaldırmaya yönelik konular olduğu açıktır. Buna göre kararnameler, Anayasa'nın 119. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen olağanüstü hâl ilan sebepleri hakkında yani savaş, seferlik, ayaklanma, şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım konularında çıkarılabilir. Örneğin, şiddet olaylarının yaygınlaşması sebebiyle olağanüstü hâl ilan edilmiş ise buna ilişkin olarak çıkarılacak kararname, şiddet olaylarının ortadan kaldırılmasına yönelik olmalıdır.

Olağanüstü dönemlerde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi hususlara ilişkin olacağı yani kapsamı Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, 104' üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine, olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler düzenlenebilir. Ancak temel haklar ve özgürlüklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi bir sınırlama niteliğinde de olabilir. Bu durumda Anayasa'nın 15. maddesine uyularak sınırlamaya gidilebilecektir. Anayasa'nın 15. maddesine göre savaş seferlik veya olağanüstü hâllerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetler kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Ancak bu hâllerde dahi, kişinin yaşam 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 kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz (AY. m. 15/2). Yani *temel haklar sınırlanırken ölçülülük ilkesi ile milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler uyulacak ve Anayasa'nın 15. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen çekirdek alana dokunulmayacaktır.*

Olağanüstü hâl, kriz zamanlarının atlatılması için gerekli ve geçici bir durumdur. Bu hâlin olağanüstü ve istisnai yetkiler içermesinden dolayı mümkün olduğu kadar kısa olması beklenir. Olağanüstü hâlde olağanüstü yetkileri kullanan makamların bu yetkileri sınırlı bir süre için kullanması, demokrasinin işleyebilmesi ve kötüye kullanımlardan kaçınılması için gereklidir. Olağanüstü hâlde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de olağanüstü hâlin gerektirdiği tedbirlerin alınması için çıkarılmakta ve bu hâlin sona ermesiyle de uygulama alanı sona ermektedir. Dolayısıyla *olağanüstü hâl kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olağanüstü hâl süresiyle sınırlıdır.* Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması olağanüstü hâl süresini aşamaz. Olağanüstü hâl süresini aşamayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kanunlarda değişikliğe gidilmesi mümkün değildir. Zira kalıcı olması istenilen değişiklik olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konulara ilişkindir ve bu konular olağanüstü hâlin sona ermesiyle ortadan kalkarlar. Kararnamelerin süre bakımından sınırlı olmasından kastedilen diğer bir durum, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yalnızca olağanüstü hâlin yürürlükte olduğu zamanda çıkarılabilmesidir. Olağanüstü hâl ilan edilmeden veya olağanüstü hâl bittikten sonra çıkarılacak kararnameler hem süre bakımından hem de sebep bakımından anayasaya aykırılık teşkil eder. Olağanüstü hâl süresi içerisinde Cumhurbaşkanı çıkaracağı olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağanüstü hâlde çıkarmış olduğu önceki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde değişikliğe gidebilir veya onları yürürlükten kaldırabilir.

Olağanüstü hâl yurdun bir bölgesinde ilan edilirse Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yalnızca olağanüstü hâl ilan edilen bölgede uygulanması gerekir. Olağanüstü hâlin ilan edilmediği bölgelerde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine geçerlilik tanınmaz ve kararnamelerle kişi hak ve hürriyetlerinde kısıtlamaya gidilemez. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağanüstü hâl bölgesinin dışına taşan hükümlerin öngörülmesi durumunda, söz konusu kararnamelerin anayasaya aykırılıkları gündeme gelir.

Olağanüstü hâllerde çıkarılan ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmakta ve imzalanmaktadır. Başka herhangi bir makamın imzasına gerek yoktur. Anayasa'ya göre, bu kararnamelerin yürürlüğe girebilmesi için Resmî Gazete'de yayımlanmaları gerekir. Resmî Gazete'de yayımlanmadıkça hüküm doğurmazlar. Anayasa'da kararnamelerin yürürlüğe girişi tarihi ile ilgili bilgi verilmemiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 19. fıkrasına göre, olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak kararname ile daha sonraki bir tarih de belirlenebilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için genel hüküm teşkil eden bu düzenlemenin



Olağanüstü hâl kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olağanüstü hâl süresiyle sınırlıdır



Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete'de yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.



Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.

olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de geçerli olduğu söylenebilir.

*Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulur.* Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. Meclis İç Tüzüğü'nün 128. maddesine göre, olağanüstü hâllerde çıkarılan ve Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri *üç ay içinde TBMM'de öncelikle görüşülür ve karara bağlanır.* 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.*

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'ları gibi kanun düzeyinde kararnamelerdir. Bu kararnamelerin *kanun hükmünde* oldukları Anayasa'nın 119. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Kanun hükmünde oldukları için normlar hiyerarşisinde kanunla aynı hizada bulunurlar. Dolayısıyla olağanüstü hâl süresince geçerli olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükteki kanunlara aykırı hükümler getirilebilir, kanunlarda öngörülen esaslardan farklı düzenlemeler yapılabilir. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olmaları sebebiyle normlar hiyerarşisinde olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, eski sistemden kalan ve yürürlükte olan tüzükler ile yönetmeliklerin ve adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer alırlar.

Anayasa'nın 148. maddesine göre, *olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.* Bu denetim yasağı, temel hak ve özgürlüklerin güvencesini zayıflattığı gibi, hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Yargısal denetim yasağı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin onaylanmasından önceki safha için geçerlidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri meclis tarafından onaylandıktan sonra kanuna dönüşeceği kabul edildiğinden Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecektir.

## Cumhurbaşkanının Düzenleme Yetkisinin Niteliği

### Kanuna Dayanma

2017 Anayasa Değişikliği ile yürütme organının etkili bir düzenlemesi hâline gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlem türlerinden biridir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaz. Yani bir konu hem kanun hem de



Olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Düzenleme önceliği konusunda kanuna üstünlük tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ancak kanun olmayan bir alanda çıkarılabilir. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla düzenlenmemiş bir alanı ilkelden düzenleyebilme yetkisine sahip olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya anayasadan aldığı yetkiyle kanuna dayanmak zorunda olmadan bir alanı düzenleyebilmektedir. Dolayısıyla da Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi asli (ilk-el) niteliktedir.

Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yanı sıra olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de kanuna dayanmak zorunda olmadan dorudan doğruya anayasadan alınan yetkiyle Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmaktadır.

Hem olağan dönemlerde hem de olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisine dayanılarak çıkarılmaktadır. 2017 Anayasa Değişikliği ile Cumhurbaşkanına olağan dönemlerde asli düzenleme yetkisinin tanınması; 2017 Anayasa Değişikliğinden önceki Anayasa'da, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hariç yürütme organına olağan dönemlerde asli düzenleme yetkisi tanınmadığına, yürütme organının düzenleme yetkisinin kural olarak türevsel nitelikte olduğuna ilişkin doktrinde kabul gören görüşten ayrılmaya neden olmaktadır. Zira olağan dönemlerde yürütme organının asli düzenleme yetkisi genişlemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile çok geniş bir alan meclisin yetkisine veya onayına ihtiyaç olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından ilkelden düzenlenebilmektedir. Sonuç olarak, 2017 değişikliği ile birlikte yürütme organının düzenleyici işlemlerinin kural olarak türevselliğinden değil, asliliğinden söz etmek gerekecektir. *Cumhurbaşkanının, hem olağan hem de olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından düzenleme yetkisi asli niteliktedir.* Ancak Cumhurbaşkanının ve diğer kurumların çıkardığı yönetmelikler kanuna dayanmak zorundadırlar. Zira yönetmelikler kanunların uygulanması için çıkarılmaktadır (AY. m.104/18, 124/1). Dolayısıyla kanun olmayan bir alanda yönetmelik çıkarılması mümkün değildir. Yönetmelik bakımından yürütme organının düzenleme yetkisi türevsel niteliktedir. Ancak şu hususun da belirtilmesi gerekir. Yönetmelikler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması için de çıkarılabilmektedir. Bu anlamda söz konusu yönetmelikler kanuna değil, yürütme organının işlemi olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanırlar.



Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında yönetmeliklerin ise üstünde yer alan düzenleyici işlemlerdir.

### **Kanuna Uygun Olma**

Anayasa'nın 8. maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Dolayısıyla yürütme organının düzenleyici işlemleri de kanuna uygun olarak kanunun çizdiği sınırlar içinde düzenlenir. Bu bakımdan düzenleme yetkisi intra legem niteliktedir. Yürütme organının düzenleyici işlemlerinin intra legem niteliği Anayasa'nın çeşitli maddelerinde de belirtilmiştir. Bunun yanında düzenleme yetkisinin intra legem niteliğine Anayasa'da istisna getirilen durumlar da söz konusudur. Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanuna

aykırı (contra legem) olamaz. Bu durum Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında ifade edilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümleri geçerlidir. Bu bakımdan kanun Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre üstün durumdadır. Bu üstünlük ayrıca, aynı konuda meclisin kanun çıkarması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hâle gelmesi ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmayacak olması hükümleri ile de belirtilmiştir. Buna göre söz konusu kararnameler ile kanunlarda değişiklik yapılamaz ve uygulanma önceliğine kanunlar sahiptir. Yapılan açıklamalardan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunun altında yer alan bir düzenleyici işlem olduğu görülmektedir. *Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında yönetmeliklerin ise üstünde yer alan düzenleyici işlemlerdir.*

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasa'nın 119. maddesinde, kanun hükmünde kararnameler olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu hükümden söz konusu kararnamelerin kanun gücünde ve değerinde olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu kararnamelerle olağanüstü hâllerde kanunlara aykırı düzenlemeler yapılabilir. Bu düzenlemeler olağanüstü hâl bölgesinde ve olağanüstü hâl süresince geçerli olur. Ancak kanunlarda kalıcı değişikliklerin yapılması mümkün değildir.

Olağanüstü hâl süresiyle sınırlı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlara aykırı düzenlemeler yapılabildiği için söz konusu kararnamelerin kanuna uygun olma zorunluluğu yoktur. Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeyde, olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerin ise üstünde yer alır.

## Yönetmelikler

Türk hukukunda en yaygın düzenleyici işlem türü olan yönetmelikler Anayasa'nın 104. ve 124. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 18. ve 19. fıkrasına göre, *Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.* Yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Anayasa'nın 124. maddesine göre de, *"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 Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir".

1982 Anayasası'nın 2017 Anayasa Değişikliğinden önceki şeklinde Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi verilmemişti. 2017 Anayasa Değişikliği ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu ilga edilince bunlara tanınan yönetmelik çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin mantığına uygun olarak yürütmenin başı ve tek sahibi konumunda olan Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliklerinin yönetmelik çıkarma yetkisinde ise bir değişiklik olmamış, yeni sistemde de bu makamların yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olacağı Anayasa'da düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre yönetmelik



Cumhurbaşkanı,  
kanunların  
uygulanmasını  
sağlamak üzere ve  
bunlara aykırı olmamak  
şartıyla, yönetmelikler  
çıkabilir.



çıkarma yetkisine yalnız Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri sahip bulunmaktadır. *Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluşlara yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmamıştır.* Dolayısıyla bu kuruluşlar tarafından yönetmelik çıkarılmaması gerekmektedir. Bu kuruluşlara ilişkin yönetmelikler kuruluşların bağlı oldukları ve hiyerarşisi içinde yer aldıkları kamu tüzel kişileri veya bakanlıklar tarafından çıkarılabilir.

Anayasa'nın 104. ve 124. maddesinde Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisi bakımından birbirinden farklı iki düzenlemeye yer verilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinden, bu maddeye dayanılarak çıkarılan Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin yalnızca kanunların uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabileceği ve bu yönetmeliklerle düzenlenen konuların Cumhurbaşkanının görev alanını ilgilendirmesi zorunluluğunun bulunmadığı anlaşılabilir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı 104. maddeye dayanarak kendi görev alanını ilgilendirmeyen bir kanunun uygulanmasını sağlamak üzere Cumhurbaşkanı yönetmeliği çıkarabilir. Cumhurbaşkanının 104. maddeye dayanarak çıkardığı yönetmeliklerin tamamı ise Resmî Gazete'de yayımlanmak zorundadır. Anayasa'nın 124. maddesine dayanılarak çıkarılan Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ise Cumhurbaşkanının görev alanını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmaktadır.

Yönetmelikler kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak çıkarılan ve onlara uygun olmak zorunda olan düzenleyici idari işlemlerdir. Yönetmelik çıkarılabilmesi için öncelikle ilgili konuyu düzenleyen bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin varlığı şarttır. Yürütme organı kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanmadan bir konuyu doğrudan doğruya yönetmeliklerle asli olarak düzenleyemez. Bu anlamda yönetmelik çıkarma yetkisi türevsel (bağımlı, ikincil) nitelikte bir yetkidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yönetmeliği de bakanlık ve diğer kurum yönetmelikleri de türev nitelikte düzenleyici işlemlerdir. Yönetmelikler yalnız dayandıkları kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine değil, diğer bütün kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun olarak çıkarılmalıdır. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı, onları sınırlandıran veya genişleten hükümler yönetmeliklerle öngörülemez. Kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak ve onlara uygun olarak çıkarılmak zorunda olan yönetmelikler, doğal olarak normlar hiyerarşisinde kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer alırlar.

Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Yönetmelikler yürütme organının diğer düzenlemeleri gibi yargısal denetime tabidir. Yönetmeliklerin yargısal denetiminin dayanağı Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenen "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmünde yatmaktadır. *Düzenleyici idari işlem olan yönetmelikler idari yargı tarafından denetlenebilecektir.*



Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Yargısal denetimin yapılacağı mahkeme, yönetmeliklerin Cumhurbaşkanı, bakanlık veya kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar tarafından çıkarılmalarına göre değişmektedir. Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin Danıştay tarafından denetleneceği 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1. fıkrasının b bendinde düzenlenmiştir. İlgili hükümde, "Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere (...) karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının" ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından karara bağlanacağı öngörülmektedir. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinden biri olan Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin ayırım yapılmaksızın hepsi, ilgili hüküm uyarınca Danıştayda denetlenir. "Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak" yönetmeliklerin yargısal denetimi de Danıştay Kanunu m. 24/1-c uyarınca Danıştayda yapılır. Ancak söz konusu makamların belirli bir bölgede uygulanacak yönetmeliklerinin yargısal denetimi, konusuna göre o yerde bulunan idare veya vergi mahkemelerinde yapılır (2576 sayılı Kanun, m. 5 ve m. 6).

## Adsız Düzenleyici İşlemler

Doktrinde ve yargı içtihatlarında genel olarak yürütme organının başka adlar altında düzenleyici işlemler yapabileceği kabul edilmektedir. Uygulamada *kararname, karar, tebliğ, genelge, yönerge, sirküler, tarife* gibi adlar altında yönetmelik benzeri işlemler yapılmaktadır. Bu işlemlerin farklı adlar altında çıkarılmış olması yönetmelikler şeklinde ve onlara eş değer olarak değerlendirmelerine engel değildir. Zira bir işlemin hukuki rejimi kendisine verilen isme göre değil, sahip olduğu niteliklere göre belirlenir. Dolayısıyla bu işlemlerin taşıdıkları adlardan bağımsız olarak diğer bir ifadeyle bu işlemlere verilen başlıklar dikkate alınmadan sahip oldukları nitelikler göz önünde bulundurularak yönetmeliklere eş değer olup olmadıkları yargı organları tarafından belirlenebilecektir. Doktrinde adsız düzenleyici işlemlerin yönetmelik niteliğinde bir işlem olarak kabul edilip yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi tutulması gerektiği ileri sürülmüştür. Diğer bir ifadeyle adsız düzenleyici işlemlerin geçerli birer hukuki metinler olarak kabul edilebilmesi için yönetmeliklerin geçerlilik koşullarına sahip olması, yani yönetmelikler için getirilen esas ve sınırlamalara uygun olarak çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin içtihatları da bu yöndedir.



Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışında değişik isimler altında düzenleyici işlemler yapabilir.

Ancak bu işlemlerin yönetmeliklerin aksine, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kurumlar tarafından da yapılabileceği kabul edilmektedir. Uygulamada kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlara idari düzenleme yetkisi tanındığı gibi, kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan kuruluşlara da düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışında değişik isimler altında düzenleyici işlemler yapabilir. Bu düzenleyici işlemler yönetmelikler gibi türev niteliktedir. Yani, bu işlemler kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanmak zorundadır. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmemiş bir alanda Cumhurbaşkanınca

bu tür işlemler ile ilk elden düzenleme yapılamaz. Cumhurbaşkanının değişik adlar altında düzenleyici işlemler yapabileceği, Danıştay Kanunu'ndaki (m. 24/1-b) "Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler" ifadesinden de anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığınca Resmî Gazete'de yayımlanması uygun görülen karar ve genelgeler, 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesine göre Resmî Gazete'de yayımlanırlar. Bu düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler (m. 7). Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlerin de 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesi uyarınca Resmî Gazete' de yayımlanabileceği anlaşılmaktadır.

*Adsız düzenleyici işlemler de yönetmelikler gibi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak ve onlara uygun olarak çıkarılmak zorundadır.* Dolayısıyla adsız düzenleyici işlemler normlar hiyerarşisinde kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer alır. Adsız düzenleyici işlemlerle kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı, onları genişleten veya daraltan hükümler getirilemez.

Cumhurbaşkanlığı genelgesi, Cumhurbaşkanlığı kararı gibi Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan türev nitelikteki düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi Danıştay Kanunu m. 24/1-b uyarınca Danıştayda yapılır. Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanlığı makamı dışındaki kurum ve kuruluşlarca değişik isimler altında çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalar Danıştay Kanunu m. 24/1-c uyarınca Danıştayda görülür. Bu makamlar tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler ülke çapında uygulanacak nitelikte değilse yani bölgesel nitelikte ise yargısal denetimleri konularına göre idare veya vergi mahkemelerinde yapılır (2576 sayılı Kanun, m. 5 ve m. 6).



#### Bireysel Etkinlik

- 1982 Anayasası'nın 148. maddesi ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesini bularak okuyunuz.
- Cumhurbaşkanı kararlarına, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı nerede dava açılabileceğini tespit ediniz.



## Özet

- Yürütmenin temel görevi kanunların uygulanmasını sağlamaktır. Yürütme organı kanunların uygulanmasını sağlama görevini düzenleyici ve bireysel işlemler yapmak suretiyle yerine getirir. 1982 Anayasası, bu amaçla yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisi tanımıştır.
- Yürütmenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.
- Anayasa'nın 148. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir.
- Olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete'de yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.
- Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.
- Olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.
- Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir.
- Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler dışında değişik isimler altında düzenleyici işlemler yapabilir. Bu düzenleyici işlemler yönetmelikler gibi türev niteliktedir.

## DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Yönetmeliklerle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
  - a) Bakanlıklar yönetmelik çıkarabilir.
  - b) Kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarabilir.
  - c) Kanunda belirtilen yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanması zorunludur.
  - d) Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla da yönetmelikler çıkarılabilir.
  - e) Tüm yönetmeliklerin yargısal denetimi ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda yapılır.
2. Aşağıdakilerden hangisi yürütmenin düzenleyici işlemlerinden biridir?
  - a) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri
  - b) TBMM Kararı
  - c) TBMM Komisyon seçimi
  - d) TBMM İç Tüzük değişikliği
  - e) Kanunlar
3. 1982 Anayasası'na göre, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin şekil bakımından Anayasaya aykırılığını ileri sürebilecek olanlar ve davanın açılma süresi aşağıdakilerin hangisinde tam olarak verilmiştir?
  - a) Cumhurbaşkanı, TBMM üye tam sayısının beşte biri-10 gün
  - b) Cumhurbaşkanı, TBMM üye tam sayısının beşte biri, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu-60 gün
  - c) Cumhurbaşkanı, TBMM üye tam sayısının beşte biri-60 gün
  - d) Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu-10 gün
  - e) İlk derece mahkemeleri-60 gün
4. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
  - a) Olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.
  - b) Olağanüstü hâllerde kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
  - c) Olağanüstü hâllerde çıkarılabilen ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için yetki kanununa ihtiyaç yoktur.
  - d) Olağanüstü hâl kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılabilmesi için öncelikle olağanüstü hâl ilan edilmiş olması gerekir.
  - e) Olağanüstü hâllerde çıkarılabilen ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile her konu düzenlenebilir.

5. 1982 Anayasası'na göre, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.
  - Kişi hakları ve siyasi haklar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir.
  - Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
  - Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.
  - Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır.
6. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, ne zaman yürürlüğe girer?
- Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün
  - Resmî Gazete'de yayımlandıkları günden itibaren 45 gün sonra
  - Resmî Gazete'de yayımlandıkları günden itibaren bir ay sonra
  - Resmî Gazete'de yayımlandıkları günden itibaren 6 ay sonra
  - Resmî Gazete'de yayımlandıkları günden itibaren 60 gün sonra
7. Yönetmelikler ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
- İdarenin düzenleyici işlemlerindedir.
  - Bakanlıklar tarafından çıkarılabilir.
  - Bazı yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanması zorunlu değildir.
  - Kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilir.
  - Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun olması zorunlu değildir.
8. Aşağıdakilerden hangisi yürütmenin mahfuz düzenleme yetkisi alanında yer almaz?
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar
  - Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulması
  - Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ve teşkilat yapısı
  - Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri
  - Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri

9. Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hangi süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır?
- 1 ay
  - 2 ay
  - 3 ay
  - 6 ay
  - 45 gün
10. Yönetmeliklerin yargısal denetimi ile ilgili aşağıdaki bilgilerden hangisi yanlıştır?
- Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin hepsi Danıştayda denetlenir.
  - Bakanlıklar tarafından çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak yönetmeliklerin yargısal denetimi Danıştayda yapılır.
  - Kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak yönetmeliklerin yargısal denetimi Danıştayda yapılır.
  - Kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve belirli bir bölgede uygulanacak yönetmeliklerinin yargısal denetimi Danıştayda yapılır.
  - Kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve belirli bir bölgede uygulanacak yönetmeliklerinin yargısal denetimi konusuna göre o yerde bulunan idare veya vergi mahkemelerinde yapılır.

**Cevap Anahtarı**

1.e, 2.a, 3.b, 4.e, 5.b, 6.a, 7.e, 8.b, 9.c, 10.d

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Atar, Y. (2018). T6rk anayasa hukuku (12. baskı). Ankara: Se7kin Yayıncılık.
- G6zler, K. (2019). T6rk anayasa hukuku dersleri (24. baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- 6zbudun, E. (2017). T6rk anayasa hukuku (17. baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Tan6r, B. ve Y6zbaşıoğlu, N. (2019). 1982 Anayasasına g6re T6rk anayasa hukuku (18. baskı). İstanbul: Beta Yayınları.