

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükümünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi

DOI: 10.26466/opus.736286

*

Çağdaş Zarplı *

* Dr. Öğr. Üyesi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi/İİBF, Bilecik/Türkiye

E-Posta: cagdas.zarpli@bilecik.edu.tr

ORCID: [0000-0001-8416-7016](https://orcid.org/0000-0001-8416-7016)

Öz

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte ortaya çıkan yeni yapı, yasama ile yürütme organları arasında görev ve yetki ayrışımını katı bir şekilde gerçekleştirmiştir. Doğrudan halk oyu ile işbaşına gelen Cumhurbaşkanı, yürütme gücünün tümünü elde etmiş; bunu devlet başkanlığı makamıyla birlikte tek elden kullanmaya başlamıştır. Parlamenter hükümet sisteminden başkanlık sistemine geçişle birlikte yürütme ile yasama arasındaki iç içe geçmişlik de ortadan kalkmıştır. Diğer yandan yürütme organının hızlı karar alıp uygulayabilmesi, hükümet sistemi değişikliğindeki temel amaçlardandır. Bu kapsamda her ne kadar yasama ile yürütme arasında görev ve yetki açısından net bir ayrışmaya gidildiyse de, belirli şartlara tabi olmak kaydıyla Cumhurbaşkanı'na olağan ve olağanüstü dönemler için düzenleyici işlem yapma yetkisi anayasal olarak tanınmıştır. Yeni hükümet sisteminin, en üstün düzenleyici işlemleri olarak ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, parlamenter sistemdeki kanun hükümünde kararnamelerin boşluğunu, onlardan daha etkili bir biçimde dolduracak şekilde tasarlanmıştır. Güçlü başkan modelinin bir gereği olarak hızlı ve etkin karar alma ve uygulama ile ilgili önemli yeniliklere sahip olan bu kararname tipi, son tahlilde yasalar karşısında bir üstünlüğe sahip değildir ve aynı konuda bir yasa yapıldığında yürürlükten kalkmaktadır. Dolayısıyla parlamentonun gücünü gasp etmek ve kuvvetler birliği rejimi yaratmak anlamına gelmeyen, yasal boşluk olan alanlarda etkin ve hızlı karar alıp uygulamaya elverişli olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yeni sistemin önemli belirleyicilerinden bir haline gelmiştir. Bu haliyle, Amerikan Başkanlık kararnamelerinden de ayrılmakta; Başkanlık sistemleri içerisinde kapsamı ve smürlülükleriyle orijinal bir düzenleme yetkisi yaratmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Amerikan Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kanun Hükümünde Kararname, Başkanlık Kararnamesi

The Legal Status of Presidential Decrees: A Comparison with Statutory Decrees and US Executive Orders

*

Abstract

A hard separation of the authority and competence of the legislative and executive powers has been manifested by the legal structure of the new Turkish Presidential System. The president, elected directly by the popular vote, gained the entire executive power and started to use this authority as the Head of State. The intertwined nature of legislative and executive powers has been eliminated by the transition from the presidential system. Moreover, to equip the executive power with an efficient decision-application process was one of the other reasons for this transition. Although a clear-cut division of powers was established, a unique constitutional authority for regulatory rulemaking is designated for the president under specific conditions. This rulemaking could be in both ordinary and emergency times. Presidential Decrees appear to be the supreme regulatory rulemaking in the new Presidential System and they are effectively designed to fill the gap of Statutory Decrees under the presidential system. As a quick and effective measure, these decrees provide an efficient decision-application process for the manifestation of a strong president, however, they are not above the laws in the final analysis. They become obsolete if a law gets through the parliament in the same area. Therefore, Presidential Decrees indicates neither a hijack of the power of the parliament nor a unity of power, they rather suggest an effective and quick means of regulation to avoid legal loopholes. Presidential Decrees has become one of the characteristics of the new Presidential System and with their limits, scope, and unique nature, they are also differentiated from the American Presidential Decrees.

Keywords: *Turkish Presidential System, American Presidential System, Presidential Decree, Statutory Decree, Executive Order*

Giriş

Ülkemizde, anayasa değişiklik paketi içeren 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 17.04.2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmesiyle birlikte hükümet sistemi değişikliği süreci yaşanmıştır. Bu anayasa değişikliklerinin bütünüyle yürürlüğe girmesi; yani hükümet sistemi değişikliğinin tamamen uygulamaya geçmesi ise 24.06.2018 tarihinde, yeni sistem gereği birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertesinde, Cumhurbaşkanlığı seçiminin kazananı olan Recep Tayyip Erdoğan'ın 21.07.2019 tarihinde anayasaya göre andiçip göreve başlamasıyla gerçekleşmiştir. Bu tarihten itibaren Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı sıfatını korumakla beraber; artık eski hükümet sisteminin öngördüğü biçimiyle yalnız Devlet Başkanı değil; siyasal sistemler literatüründeki ifadeyle bir Başkan haline gelmiştir. Dolayısıyla yürütme erkinin tek elde toplandığı başkanlık sistemine geçilmiş; bunun ülkemize uyarlanmış ve halkoylamasıyla üzerinde çoğunluk rızası sağlanmış bir versiyonu olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi işler hale getirilmiştir.

2018 Haziranı'ndan itibaren ülkemizde geleneksel parlamenter sistemin temel belirleyicisi olan yürütmedeki sorumlu kanat-sorumsuz kanat ayrımı ortadan kalkmış; tüm yetki Cumhurbaşkanlığı'nda, yani Başkan'da toplanmıştır. Anayasamızın 8. maddesindeki¹ değişikle de açıkça görülen bu durum, yürütme yetkisinin tümüyle Cumhurbaşkanlığı'nda toplanmasına sebep olmuştur.

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirmiş olduğu kapsamlı değişikliklerden yalnız düzenleyici işlemler konusuna odaklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurmuş olduğu yapıda, idarenin en üstün düzenleyici işlemi olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu kararname tipi, Başkanlık sisteminin kurucu ülkesi olan Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık kararnameleri ve ülkemizde 2018 yılı öncesinde uygulamada olan parlamenter sistemdeki, yasadan sonra en üstün düzenleyici işlem olan kanun hükümünde kararnameler ile karşılaştırılmaktadır. Bu yolla ülkemizin yeni hükümet sisteminin getirmiş olduğu idari

¹ **T.C. Anayasası Madde 8** – “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanlığı (...)” tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” *21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16 ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan “ve Bakanlar Kurulu” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

düzenleme yapma yetkisinin hem eski sistemdekinden farklarını; hem de orijinal model olan Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi'nden farklarını ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Başkanlık Sisteminin Ortaya Çıkışı

Katı kuvvetler ayrılığına dayalı olarak dizayn edilen ve aynı zamanda bir uzlaşma metni olan 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Montesquieu'nun tek bir organ, tek bir kişi ya da tek bir ideolojinin güdümünde bir devletin yönetilemeyeceği; özgürlüğün ana şartının kuvvetler ayrılığı ilkesi olduğu düşüncesi üzerinde temellendirilmiştir (Thomson, 2006, s.117). Montesquieu'ya göre felaket senaryosu, kuvvetlerin tek bir elde toplanması olacaktır. Bütününde devleti oluşturan erkler, birbirinden tamamen bağımsız olmalı; birbirlerinin etki alanına girmemelidir. Bu pozisyonlandırmada temel rol ise kanunlara düşmektedir. Kanunlar, devletlerin kendilerine has özellikleri dikkate alınarak yapılırken; kanun koyma iradesine sahip olan parlatonun amacını ve gerekçesini güçlü bir şekilde yansıtmalıdır (Montesquieu, 2011: 48). Amerikan hükümet sistemi, Montesquieu'nun kuvvetlerin olabildiğince katı bir biçimde birbirinden ayrılması modelini içeren yasama-yürütme ilişkisini hayata geçirmiştir (Bezci, 2005, s.78). Bu kapsamda, Başkanlık sisteminin doğuşu, yoğun pazarlıklar ve ödünler neticesinde kurulan Birleşik Devletler yapısının güçlü bir icracısı olarak 'Başkan'ı görevlendirirken; onu pek çok konuda frenleyebilecek, kural koyma yetkisine sahip bir yasama gücü olarak da 'Kongre'yi yaratmıştır. Dolayısıyla demokratik yöntemlerle gelen ve giden; buna rağmen çok kuvvetli bir icracı olarak Başkan figürü ortaya çıkarken; bunun karşısında kural koyma yetkisini bütünüyle kendi bünyesine alan iki meclisli bir Amerikan Kongresi de oluşmuştur.

Amerikan Başkanlık Sistemi'nde, siyasal istikrarın temel dayanak noktası, yasama ve yürütme arasındaki katı ayrımdır. Bu ayrımın ortaya çıkışı ise yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı seçilmelerine ve birbirlerinin varlıklarına kolay kolay son verecek araçlara sahip olmamalarına bağlıdır (Gözler, 2001, s.8). Dolayısıyla, farklı siyasal yapılardan gelseler bile, birbirlerine tahammül etmek zorunda olan Başkan ve Kongre, pazarlık ve ödün sürecinin temel belirleyici olduğu, yani organların yer yer birbirlerine taviz vermek zorunda kaldıkları, katı kuvvetler ayrılığı sistemine işlerlik kazandırmayı başarmıştır.

Amerikan Başkanlık Sistemi'nde fren ve denge mekanizması temel belirleyicidir (Heywood, 2007, s.452). Hem Başkan ile Kongre'yi oluşturan iki meclisten biri olan Temsilciler Meclisi arasında; hem Başkan ile Kongre'yi oluşturan diğer meclis olan Senato arasında; hem de bütün bunlarla yer yer Federal Yüksek Mahkeme arasında ortaya çıkan büyük bir frenleme mekanizması söz konusudur. Dolayısıyla federal devlet unsurları boyutuyla, gücün yine başka bir güç tarafından frenlenmesi ve bu yöntemle yönetilenlerin haklarının garanti altına alındığı bir devlet işleyişı ortaya çıkmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde fren ve denge mekanizması yalnız federal devlet içerisindeki güç dağılımıyla açıklanamaz. Bunun dışında federal devlet ile federe devlet arasında da önemli bir yetki dağılımından söz etmek mümkündür. Bu denge sisteminin felsefi temeli ise büyük oranda İngiliz düşünür John Locke'a dayanmaktadır. Locke, yasama, yürütme ve yargı erklerinin parçalanmasını, zulmün önlenmesi için kaçınılmaz olarak görmekle birlikte; yeterli görmemektedir. Buna ilaveten, yürütme erkinin de kendi içerisinde federal ve federe olarak parçalanması gerektiğini, otoriter yönetimlerin ancak bu şekilde önlenebileceğini; mülkiyet hakkı başta olmak üzere temel hakların ve bireysel özgürlük alanının da ancak bu şekilde garanti altına alınabileceğini öne sürmektedir (Locke, 2003, s.366). Amerikan Anayasası'nın Başkanlık sistemiyle birlikte kurduğu bir başka önemli yapı da 'Federal Sistem'dir (Arslan, 2013, s.15). Gücün frenlenmesi düşüncesi, Locke'un önermesinin daha ileri boyutta uygulanmasıyla hayata geçirilmiştir. Amerikan Federal yapısı, yalnız yürütmeyi değil; bununla beraber yasama ve yürütmeyi de federal-federe olarak ikiye parçalayarak; iç içe geçmiş bir devlet yapısı kurmuştur. İç işlerinden sorumlu bir federe devlet yapısının, daha çok dış işleri, ulusal güvenlik, ülke çapında düzenlemeler gerektiren alanlar gibi konularda egemenliği kullanan federal devlet yapısıyla çevrelenmesi; gücün ancak yine güçle sınırlandırılabilceği önermesinin, uygulamaya geçirilmiş halidir.

Başkanlık sisteminde, yürütme yasamaya varlığını borçlu değildir. Başkan, parlamento çoğunluğuna sahip olmasa bile görevde kalmaya devam eder. Bu kapsamda parlamenter sistemden farklı olarak; yürütmenin otoritesi parlamento çoğunluğuna ve parlamentonun içerisinde çıkmış olmaya değil; doğrudan anayasa ve genel oy ile onaylanmış bir toplumsal iradeye dayanmaktadır (Teziç, 2013, s.368). O halde, 'fren ve denge mekanizması' olarak

nitelendirilebilen belirli kesişim noktalarında elbette yasama tarafından frenlenebilecek ancak buna karşılık gücünü ve otoritesini anayasal kaynağa ve halk iradesine dayandıran güçlü bir yürütme ortaya çıkmaktadır.

Amerikan Başkanlık Sisteminde Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yetkisi

Amerikan Devlet yapısında, gücün ancak yine güçle sınırlandırabileceği önermesinin hayata geçirildiği; bu kapsamda federal düzeyde yasama ile yürütme erkleri arasında parlamenter sistemden farklı olarak kalın bir çizgi çizildiği; yasa yapma yetkisinin sadece Kongre'ye bırakıldığı, Başkan'ın bu konuda yasal ve anayasal herhangi bir yetkisinin olmadığı (Bozlağan, 2016, s.57) tartışılmaz bir gerçektir. Bunun tek istisnası olarak 'Executive Order' yani 'Başkanlık Kararnamesi' gösterilebilir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda ya da kanunlarında konuyla ilgili düzenleyici bir hüküm bulunmamasına rağmen; Amerikan başkanının Başkanlık kararnameleri yoluyla geleneksel belirli sınırlar dahilinde kural koyma gücüne sahip olduğu kabul edilmektedir. Bunun da ötesinde bakanlar da Başkanın bu düzenleme gücüne dayanarak 'rules' ya da 'regulations' olarak ifade edilen düzenlemeleri yapmaktadırlar (Eroğul, 2016, s.115). Anayasada, Başkanlık kararnameleri'nin açıkça bir dayanağı bulunmasa bile, Başkan'a yönelik tüm yetkiler gibi, bunun da dolaylı da olsa dayanağının Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın 2. maddesi olduğu öne sürülebilir (Çolak, 2017, s.62).

Başkanlık kararnameleri, Amerika Birleşik Devletleri Anayasası tarafından açıkça öngörölmüş olmasa da, Başkanların sahip oldukları ve kullandıkları önemli bir düzenleme yetkisini içermektedir. Başkanlık kararnameleri ile yürütme organı tarafından, yasama organunkine benzer bir fonksiyon doğrudan kullanılmış olmaktadır. Dolayısıyla kararname, yürütme tarafından kullanılan genel düzenleme yetkisini ifade etmektedir. Doğrudan yürütme tarafından kullanılan bu yasama benzeri fonksiyonun yanı sıra, yürütme tarafından dolaylı olarak kullanılan bir işlev de söz konusudur. Bu dolaylı yasama yetkisi ise, başkanlık teşkilatının yürütme işlevini yerine getirirken, mevcut yasaları yorumlaması olarak ifade edilebilir (Miller, 1977, s.86'dan aktaran Nomer, 2013, s.75). Dolaylı yetki, tüm hükümet sistemlerinde, yürütme or-

ganlarının farklı yöntem ve şekillerle de olsa kullandığı bir yetkidir. Amerikan Başkanlık Sistemi'nde yürütme organının doğrudan kullanmış olduğu kararname yetkisi ise, yasaların yorumlanarak uygulanmasının oldukça ötesinde; doğrudan genel kuralları (Çam, 1999, s.379) koyma işleviyle ilgili bir yetkidir.

Amerikan Başkanlık Sistemi'nde, Başkanlık kararnameleri kaynağını anayasa ya da kanunlardan almamaktadır. Esasen bu yetkinin kaynağının 'common law' olduğunu öne sürebiliriz. Her ne kadar, İngiliz devlet yapısı ve siyasal sisteminden farklı olarak Amerika Birleşik Devletleri, bir yazılı uzlaşma metniyle (1787 Anayasası) kurulmuş olsa da; teamüllerin hiçbir geçerliliği olmadığını öne sürmek de mümkün değildir. Nihayetinde Anglo Sakson ekolünde teamüller önemli bir yer tutmaktadır. İngiliz devlet yapısı ve siyasal sisteminde bu yapılageliş kuralları adeta yazısız bir anayasa halini almış; İngiltere'de en üstün yazılı hukuk kuralları olan yasalar (Çam, 2000, s.58) üzerinde dahi yer yer belirleyici bir güce sahip olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise yasaların üzerinde yazılı ve oldukça katı bir anayasa vardır. Anglo-Sakson ekolün bu çerçevedeki etkisi ise, yasalara ve anayasaya aykırı olmayacak şekilde teamüllerin varlığında ve geçerliliğinde kendisini göstermektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1935 yılında çıkarılan 'Federal Tescil Yasası' (Federal Register Act) ile birlikte, ilanı ve yayımlanması zorunlu hale gelen Başkanlık kararnameleri, 2017 Anayasa değişikliği öncesi ülkemizde var olan (2018'de yapılan genel seçimin ardından Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasıyla birlikte anayasa değişikliklerinin bütünüyle yürürlüğe girmesiyle kaldırılan) tüzükler gibi, kanunların uygulanmasını gösteren düzenlemeler olarak çıkarılabileceği gibi; doğrudan hüküm tesis eden düzenlemeler olarak da çıkarılabilir. Başkanlık kararnameleri, kendileriyle ilgili anayasal ya da yasal bir dayanak bulunmamasına rağmen; teamüller kapsamında oldukça etkili bir düzenleyici işlem tipine dönüşmüştür. Kanun gücünde olan, Temsilciler Meclisi ya da Senato tarafından onaylanması gerekmeyen bu kararname tipi, Amerikan Başkanlarına oldukça geniş bir düzenleme yetkisi alanı tanımıştır. Genel olarak sınırları da bulunan Başkanlık kararnameleri, yargı denetimine tabi kabul edilir. Dolayısıyla Federal Yüksek Mahkeme (Supreme Court) tarafından her zaman iptal edilmesi mümkündür. Herhangi bir anayasal dayanağa ya da parlamento yetkilendirmesine dayanmadığın-

dan; Kongre'den kararnamenin aksi yönde bir kanun çıkarılması durumunda geçerliliğini kaybeder. Diğer yandan Başkanlık kararnamelerinin geçerliliğinin, ilgili başkanın dönemini kapsadığı kabul edilir. Dolayısıyla, bir Başkan döneminde çıkarılan bir kararnamenin, bir sonraki Başkan döneminde uygulanmasıyla ilgili bir kural, kaide ya da zorunluluk bulunmamaktadır (Nomer, 2013, s.76-77). Dolayısıyla Başkanlık kararnameleri, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla yasa benzeri bir düzenleyici işlem tesis etme yetkisini Başkana tanımaktadır. Ne var ki, yasalardan farklı olarak Başkanlık Kararnameleri, genel kabul ve görüşe göre, geçerliliği ilgili Başkanın görev süresi kadar olan, sonraki Başkanlar üzerinde her durumda bir bağlayıcılığı bulunmayan düzenleyici işlemlerdir.

Başkanlık kararnameleri, Kongre tarafından verilecek bir yetki kanununa ihtiyaç duymamaktadır; bununla beraber Kongre tarafından kararnamelerin onaylanması da söz konusu değildir. Amerikan Başkanları, Başkanlık kararnameleriyle daha önce yasama organı tarafından düzenlenmemiş bir alanda asli işlem tesis edebilmektedir; zaman zaman da yasaların düzenlediği alanlarda değişiklik yapabildikleri dahi görülmektedir (Gözler, 2001, s.39). Bütün bunlara rağmen, Kongre'nin Başkanlık kararnameleri üzerinde hiçbir denetim yetkisi bulunmadığını öne sürmek de mümkün değildir. Kongrenin, kanun çıkarma yoluyla kararnameleri değiştirme ya da geçersiz kılma imkanı bulunsa da, bu durum nadiren yaşanan bir örnektir. Yine de yasama, yürütme, yargı organlarından her birinin Başkanlık kararnameleri üzerinde denetim yetkisi olduğu öne sürülebilir. Yasama denetimi ve freni, Kongre'nin ilgili konuda bir yasa çıkarması yoluyla, kararnameyi değiştirmesi ya da ortadan kaldırması biçiminde söz konusu olabilir. Yürütme denetimi, Başkanın aynı konuda bir başka kararname çıkarması yoluyla, eski kararnameyi geçersiz kılması biçiminde işleyebilir. Yargı denetimi ise, ifade edildiği gibi 'Supreme Court'un (Federal Yüksek Mahkeme'nin) bir kararname hakkında vereceği kararla olur (Çolak, 2017, s.61-62).

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Dayanağı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, ülkemizde yasadan sonra en üstün düzenleyici işlem tipi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi haline gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, her şeyden önce Amerikan Baş-

kanlık kararnamelerinden farklı olarak anayasal dayanağı olan bir kararname tipidir. Anayasamızın yürürlükteki 104. maddesi olağan dönemler açısından Cumhurbaşkanına kararname çıkarmayla ilgili genel bir düzenleme yetkisi tanımaktadır. Tanınan bu yetki, yürütme organı olarak Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin her konuda düzenleme yetkisi vermektedir. Dolayısıyla konu bakımından bir değerlendirme yapıldığında, oldukça geniş bir alan, Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenebilir hale getirilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yalnızca Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile ilgili çıkarılabildiği; bunun da halkoylamasıyla mülga olan 107. maddede düzenlendiği görülmektedir.² Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilmekteydi. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin öncesinde de 'Cumhurbaşkanlığı kararnamesi' adını taşıyan bir düzenleyici işlem tipi Anayasal olarak düzenlenmekteydi ancak konu itibariyle yetki alanı oldukça sınırlıydı.

Anayasamızın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Anayasamızda yer alan temel haklar ve ödevler, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenememektedir. Anayasamızda özellikle kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Yine, Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması da mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, her halükarda kanun hükümlerinin uygulanması öngörülmektedir. Parlamentonun, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir (1982 Anayasası, 104. madde).

Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde oldukça geniş bir düzenleme yetkisine sahiptir. 104. maddenin 17. fıkrasında belirtilen hususlar, Cumhurbaşkanının olağan dönemler açısından düzenleyici işlem yapma yetkisi alanına karşılık gelmektedir. Başka bir ifadeyle olağan dönemler açısından Cumhurbaşkanı'na belirli sınırlar dahilinde düzen-

² **Mülga Madde 107** – Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.

leyici işlem yapma yetkisi tanınmaktadır. Bu sınırların başında, Anayasamızda düzenlenen temel haklar ve ödevlerin, kişi hakları ve ödevlerinin, siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği hükmü gelmektedir. Bunun dışında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunun çatışmasını içeren her ihtimalde kanunun geçerli olacağı açıkça görülmektedir. Bunun için yine 104. maddenin 17. fıkrasında kanunlar tarafından düzenlenen konularda kararnama çıkarılmayacağı; çatışma halinde kanunun geçerli olacağı kesin olarak düzenlenmektedir. Diğer yandan kararname ile kanun arasında öncelik-sonralık ilişkisinin de bir önemi olmadığı; yine aynı madde ve fıkrada düzenlenmektedir. Buna göre, kanun ile kararname arasındaki çatışma, önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması; sonra kararnamenin düzenlediği konuda kanun çıkarılması halinde, kararnamenin geçerliliğini kaybedeceğini; kanunun geçerli olacağını belirtmektedir.

Anayasamızın yürürlükteki 119. maddesine göre olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin olağan durumlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasını düzenleyen kısımda sayılan kısıtlara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Bu sınırlamalar, temel haklar ve ödevler; kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerdir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, temel haklar ve ödevler, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler alanı dahil olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Dolayısıyla, mezkûr sınırlamaların 119. maddede geçerli olmaması göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanı'nun olağanüstü dönemlerdeki kararname çıkarma yetkisinin alanının; olağan dönemlerdeki yetkisine oranla oldukça geniş olduğu sonucuna varılabilir. Ancak olağan dönemler açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu unsuru, yürütme yetkisine ilişkin her konu olabilirken; sınırlandırmaların ortadan kaldırıldığı 119. madde açısından konu unsuru daraltılmış; yürütme yetkisine ilişkin her konu olarak değil; yalnız olağanüstü halin gerekli kıldığı konular olarak düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle, olağanüstü hallerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından, Cumhurbaşkanı'na olağan dönemdekinden çok daha fazla manevra kabiliyeti tanımlanmış; ancak bu geniş yetki, Anayasa tarafından konu sınırlamasıyla frenlenmiştir. Bilindiği üzere, Başkanlık sistemi açısından fren ve denge mekanizması, kuvvetlerin birbirinden katı biçimde ayrılmasının bir sonucu olarak,

zorunlu biçimde uygulanan bir mekanizmadır. Erkler ayrılığının katı bir uygulama biçimi olan Başkanlık Sistemi, fren ve denge mekanizması yoluyla kuvvetlerin birbirini yer yer frenlemesini; yer yer dengelemesini içerir. Cumhurbaşkanına verilen geniş yetki ve bunun konu unsuruyla frenlenmesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bir frenleme mekanizması olarak okunabilir.

Diğer yandan, olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, 104. maddede sayılan sınırlamalara tabi olmadan çıkarılabilmesi hususunun bir başka fren mekanizması daha bulunmaktadır. 119. madde uyarınca çıkarılabilen olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, tıpkı olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır ancak olağan dönemdekilerden farklı olarak aynı gün Meclis onayına sunulmaktadır. Mücbir sebepler ya da savaş gibi durumlarda parlamentonun toplanamaması hâli ayrı tutularak; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülür ve karara bağlanır. Üç ay içerisinde görüşülmeyen ya da görüşülüp reddedilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlükten kalkması öngörülmüştür. Dolayısıyla ifade edildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin genel karakteristiklerine uygun olarak ve olağanüstü hallerde daha fazla ihtiyaç duyulacağı üzere, hızlıca karar alma ve uygulama yetkisi Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Ancak özellikle, 104. maddedeki sınırlamalara bağlı olmadan, oldukça geniş bir yetki ile çıkarılabilecek olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için kuvvetli bir Meclis denetimi ve freni sistemi ortaya konmuştur.

Kanun Hükümünde Kararnamelerden Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Türkiye'de İdarenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Anayasamızın mülga olan 91. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, parlamentodan yetki alarak yasa gücünde düzenleme yapabilmekteydi. Dolayısıyla, idarenin en üstün düzenleyici işlemi olan kanun hükümünde kararnameler 'yetki kanunu' adı verilen, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin düzenleyici işlem yapma yetkisini belirli sınırlar dahilinde Kabin'e devretmesi anlamına gelmekteydi. Yeni sistemin tanımladığı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kanun hükümünde kararnamelerin farkları incelendiğinde, ilk karşımıza çı-

kan husus, 'yetkilendirme rejimi' ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için 'yetki kanunu' benzeri bir düzenleme öngörülmemiş; Cumhurbaşkanı için asli bir düzenleme yetkisi tanınmış olmaktadır. Dolayısıyla, kanun hükmünde kararnameler için geçerli olan, parlamentonun 'yetki kanunu' ile Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmesi şartı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde geçerliliğini yitirmiştir. Yeni hükümet sisteminin, en üstün düzenleyici idari işlemi olarak tanımlayabileceğimiz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, ne olağan ne olağanüstü dönem düzenleme yetkisi bakımından; 'yetki kanunu' benzeri bir parlamento yetkilendirmesine ihtiyaç duymayan; kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan asli bir düzenleme yetkisinin sonucu ve aracıdır.

Ayrıca Anayasamızın yürürlükteki 104. maddesinin 18. fıkrasına göre "Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir" (1982 Anayasası, 104. madde) Bu durum, eski hükümet sistemimiz olan parlamenter sistemdeki, Bakanlar Kurulu'nun tüzük çıkarma yetkisine benzemektedir. Yeni hükümet sistemimiz olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde tüzüklerin kaldırıldığı düşünüldüğünde, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerin, bu boşluğu doldurmak üzere formüle edildiği sonucuna rahatlıkla varılabilmektedir.

104. maddenin 19. fıkrasına göre ise, olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikler, eğer yayımından farklı bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girmektedir. Buna göre, 104. maddede düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından, bir parlamento onayına ihtiyaç duyulmamaktadır.

Parlamenter hükümet sisteminde ise en üstün düzenleyici işlem olarak kabul edilen kanun hükmünde kararnameler için olağan dönemlerde çıkarılanlar dahil olmak üzere parlamento onayı sistemi mevcuttu. Anayasamızın mülga olan 91. maddesine göre, kanun hükmünde kararnameler, farklı bir tarih belirtilmemesi durumunda Resmî Gazetede yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girmekteydi. Kanun hükmünde kararnameler, yayımlandıkları tarihte Türkiye Büyük Millet Meclisi onayına sunulmaktaydı; yetki kanunları ve bu dayanaklarla yapılan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin komisyonlarında ve Genel Kurulda ivedilikle ve öncelikle

görüşölmekteydi. (1982 Anayasası, Mülga 91. madde) Kanun hükümünde kararnamelerin, yayımlandığı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması bir zorunluluk olduğundan; parlamentoya sunulmayan kararnameler, yayım tarihinde yürürlükten kalkmaktaydı.

Diğer yandan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan kararnameler için ise, parlamento açısından onaylama, reddetme ve değiştirerek onaylama seçenekleri söz konusuydu. Parlatentonun ret kararı verdiği kanun hükümünde kararnameler, ret kararının Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkmaktaydı. Değiştirerek onaylamanın söz konusu olduğđu durumda, kanun hükümünde kararnamelerin değiştirilerek onaylanan kısımları ise değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlanmasıyla birlikte, bu tarihte yürürlüğe girmektedir.

Anayasamızın hükümet sistemi değişikliği paketi kapsamında mülga olan 121. ve 122. maddelerine göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda, kanun hükümünde kararnameler çıkarabilmektedir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlanmakta ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulmaktaydı. (1982 Anayasası, Mülga 121-122. Maddeler) Buna göre, bir önceki hükümet sistemimiz olan parlatenter sistem deneyiminde, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükümünde kararnameleri için yetki kanunu sistemi bulunmamaktaydı ancak meclis onayı sistemi bulunmaktaydı. Ayrıca, olağan dönem kanun hükümünde kararnamelerinin düzenleyemeyeceği alanlar olarak mülga olan 91. maddede düzenlenen temel haklar ve ödevler, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler konularının, yine mülga olan 121. ve 122. maddeler kapsamında olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükümünde kararnameleri tarafından düzenlenebileceği; bu durumun gerekli şartının ise olağanüstü halin ya da sıkıyönetimin gerekli kıldığı bir konuda çıkarılması olduğđu görölmektedir.

Anayasamızın yürürlükteki 119. maddesinde Cumhurbaşkanı'nun, olağanüstü hal ilanı ile ilgili yetkisi ve olağanüstü hallerde yapabileceği düzenlemelerin niteliği düzenlenmiştir. Buna göre daha önce 119.-122. maddeler aralığında düzenlenen Olağanüstü Yönetim Usulleri, sıkıyönetim usulünün kaldırılmasıyla tek bir başlık altında olağanüstü hal olarak yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla sıkıyönetim biçimi ortadan kaldırıldığı gibi, olağanüstü

hal kanun hükmünde kararname, sıkıyönetim kanun hükmünde kararname gibi düzenleme ayrımları da ortadan kaldırılmıştır. Konunun tamamı 'Olağanüstü Hal Yönetimi' başlığıyla 119. maddede düzenlenmiş (1982 Anayasası 119. Madde); daha önce sıkıyönetim ilanını gerektiren durumlar da burada ele alınmıştır. Dolayısıyla, olağanüstü hallerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de bu madde kapsamında düzenlenmiştir. Bu karar-namelerin, tıpkı önceki hükümet sisteminin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri gibi, temel haklar ve ödevler, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler konularında da çıkarılabileceği; ancak bu düzenlemelerin yalnızca olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili Meclis onayı sistemi de bir frenleme mekanizması olarak tanımlanmıştır.

Eski sistemin kanun hükmünde kararnamelerinin ve mevcut sistemin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki denetimi açısından bir karşılaştırma yapıldığında ise yine olağan ve olağanüstü düzenlemeleri ayrı ayrı ele almak gerekmektedir. Her ikisi için Anayasamızın 148. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikleri ele almak yeterli olacaktır. Buna göre 148. maddenin eski haline göre, Anayasa Mahkemesi'nin, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme ve bireysel başvuruları karara bağlama yetkisi ve görevinden söz edilmektedir. 148. maddenin yürürlükteki hali ise, Anayasa Mahkemesi'nin kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme ve bireysel başvuruları karara bağlama yetkisi ve görevine sahip olduğunu düzenlemektedir (1982 Anayasası, 148. Madde). Bu fıkrada daha önce düzenlenen kanun hükmünde kararnameler de, değişik halinde sözü edilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de olağan dönemlerde yapılan düzenleyici işlemlerdir. Yani, her ikisi açısından olağan dönemlerde yapılan düzenlemelerin, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetki alanı içerisinde olduğu görülmektedir. Maddenin eski halinin devamında ise, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı hükme bağlanmıştır. Başka bir ifadeyle, daha önceki hükümet sistemimiz olan par-

lamenter hükümet sisteminde, olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükümünde kararnamelerin, ne şekil ne de esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde bir dava açılmayacağı kesin olarak düzenlenmiştir. Benzer düzenlemenin, 148. maddenin yeni-değişik halinde de yapıldığı görölmektedir. Buna göre, yürürlükteki 148. madde, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağını hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla 119. maddeye dayanılarak, olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda çıkarılan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için de, eski hükümet sisteminin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükümünde kararnamelerinde olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi'ne şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılması söz konusu olamaz.

Sonuç

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin halkoylaması ile kabul edilmesi ve hükümet sistemi değişikliğinin yaşanması, ölkemizde siyasal ve idari açıdan bir dizi değişikliği beraberinde getirmiştir. Bunlardan bir tanesi de şüphesiz, idarenin düzenleyici işlemleri ile ilgilidir. Bakanlar Kurulu adı verilen parlamenter sistemin temel kolektif yürütme organının ortadan kalkmasıyla beraber, aynı Anayasa değişikliğiyle kanun hükümünde kararnameler, tüzükler ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması öngörölen yönetmelikler de (21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 17.04.2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmesi, 24.06.2018 tarihinde, yeni sistem gereği birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin ertesinde, Cumhurbaşkanlığı seçimini Recep Tayyip Erdoğan'ın kazanıp 21.07.2019 tarihinde anayasaya göre andiçip göreve başlamasıyla) ortadan kalkmıştır.

Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmeliklerin ve tüzüklerin yerini, çoklukla Anayasamızın yürürlükteki 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikler almıştır. Bununla beraber, yine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükümünde kararnameler de, yapı değişikliği sonucunda ortadan kalkmıştır. Kanun hükümünde kararnamelerin ortadan kalkması sebebiyle oluşan boşluk ise yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tarafından doldurulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özüne uygun olarak, hızlı karar alma ve bunları hayata geçirme hususunda oldukça etkin olan bir düzenleyici işlem tipidir. Başkanlık sisteminin orijinal modeli olan Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık kararnameleleri (Executive Order) ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri'ni karşılaştırdığımızda, bunların benzer ve farklı yönleri ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık kararnameleleri'nin doğrudan yasal ya da anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Ancak dolaylı olarak, Amerikan Başkanı'nun tüm yetkilerinde olduğu gibi, dayanağının Amerikan Anayasası'nın 2. maddesi olduğu ifade edilebilmektedir. Oysa Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, dayanağını doğrudan Anayasamızdan almaktadır; yürürlükteki 104. ve 119. maddelerde bu kararnamelelerin sırasıyla olağan ve olağanüstü dönemler için düzenlenmesi, içeriklerinin ve sınırlarının belirlenmesi söz konusu olmuştur.

Bununla beraber, Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık kararnameleleri'nin geçerlilikleri genel kabule göre Başkanın görev süresi kadardır. Teamüllere göre, bir Başkan döneminde çıkarılan bir Başkanlık kararnamesi, daha sonra göreve gelen bir Başkan açısından bağlayıcı değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri ise, dayanağını ve kaynağını doğrudan Anayasamızdan almaya bağlı olarak, tersine bir kararnama ile ya da kanunla yürürlükten kaldırılana kadar geçerlidir. Dolayısıyla bir Cumhurbaşkanı döneminde çıkarılan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürürlükten kaldırılana kadar, sonraki Cumhurbaşkanları'nın dönemleri açısından da bağlayıcıdır.

Amerikan Başkanlık Kararnameleleri'nde yetki ve onay sistemi bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, bir Başkanlık kararnamesi'nin yayımlanabilmesi için Kongre'den yetki alınması gerekmediği gibi; kararnamenin onaylanması için de Kongre'ye sunulması söz konusu değildir. Benzer açıklamayı, Anayasamızın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri için de yapmak mümkündür. Başka bir ifadeyle, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri açısından da, tıpkı Amerikan Başkanlık kararnameleleri gibi, ne bir yetki ne de bir onay sistemi mevcuttur. Ne var ki, Anayasamızın yürürlükteki 119. maddesine göre, olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda çıkarılacak olan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri açısından durum farklıdır. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri'nde yetki kanunu uygulaması yine söz konusu değilken; yayımlandığı

gün parlamentoya sunulma ve üç ay içerisinde parlamento tarafından onaylanma şartı düzenlenmektedir; bu kararnamelerin üç ay içerisinde parlamentoda görüşülmemesi ya da görüşülüp kabul edilmemesi durumunda yürürlükten kalkacağı hükme bağlanmaktadır.

Diğer yandan Amerikan Başkanlık kararnameleri, Federal Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilebilmektedir. Ayrıca, Kongre tarafından çıkarılacak bir kanun ile de kararnamelerin iptal edilmesi söz konusu olabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de, olağan koşullarda 104. maddeye göre yapılanlar açısından Anayasa Mahkemesi denetimine tabidir. Yalnız olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda 119. madde kapsamında çıkarılanlar açısından Anayasa Mahkemesi'nde dava açılabilmesi söz konusu değildir. Ancak her zaman Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasa çıkararak, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi'ni geçersiz kılması mümkündür. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, parlamentonun üzerinde düzenleme yetkisine sahip olan bir işlem değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri'nin, ülkemizin eski hükümet sisteminin en üstün düzenleyici işlemi olan kanun hükmünde kararnamelerden de ayrılan yönleri bulunmaktadır. Öncelikle ne olağan ne de olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yetki kanunu geçerli değildir. Oysa olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenebilmesi için, parlamentodan alınacak bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmaktaydı. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri için ise yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktaydı; bunlar idarenin istisnai olarak sahip olduğu düzenleyici işlem kapsamında ele alınmaktaydı.

Onay sistemi açısından da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile eski sistemin kanun hükmünde kararnamelerinin birtakım farklılıklar içerdiği görülmektedir. Buna göre olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri de olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri de Resmi Gazetede yayımlanmakta ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından ise, onay sisteminin farklı işlediğini ifade etmek gerekmektedir. 104. madde kapsamında çıkarılan olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından bir parlamento onayı söz konusu değilken; 119. madde kapsamında olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda çıkarılan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri'nin yayımlandığı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması; üç ay içerisinde de görüşülüp onaylanması şartı düzenlenmektedir.

Aksi durumda olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi'nin kendiliğinden kalkacağı düzenlenmektedir.

Yargı denetimi bakımından ise, gerek eski sistemin kanun hükmünde kararnameleri açısından gerekse mevcut Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından, olağan dönemde çıkarılanlar için Anayasa Mahkemesi'nin yetkili olduğu görülmektedir. Eski sistemde olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş durumunda çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile mevcut sistemde olağanüstü hal ve savaş durumunda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Anayasa Mahkemesi'nin yetkili olmadığı görülmektedir.

EXTENDED ABSTRACT

**The Legal Status of Presidential Decrees:
A Comparison with Statutory Decrees and US
Executive Orders**

*

Çağdaş Zarplı

Bilecik Şeyh Edebali University

The acceptance of the transition to the Presidential System of Government with referendum and experiencing a change in the governmental system have brought along a series of changes in political and administrative terms in Turkey. One of them is related to the regulative processes of the administration. Statutory decrees, regulations and bylaws foreseen to be issued by the Cabinet were also discharged together with the removal of the basic collective executive organ of the parliamentary system named Cabinet.

The bylaws and regulations issued by the Cabinet were replaced by the bylaws regulated in Article 104 of the Constitution in effect, issued by the President. In addition, the statutory decrees issued by the Cabinet were also repealed in consequence of the change in the government system. On the other hand, the gap formed because of the removal of statutory decrees is filled by Presidential Decrees in the new system.

Presidential Decrees constitute a regulatory act that is quite efficient in making quick decisions and realizing these decisions in compliance with the essence of the Presidential System of Government. When we compare the Executive Orders in the USA, which is the original model of the presidential system and the Presidential Decrees, their similar and different aspects are seen. First of all, the USA Executive Orders have no immediate legal or constitutional grounds. However, it may also implicitly be expressed that, as with all the powers of the American President, the Executive Orders are grounded in Article 2 of the American Constitution. However, the Presidential Decrees are directly based on the Constitution. In Article 104 of the Constitution in force, the Presidential Decrees to be issued in usual periods and in Article 119, the Presidential Decrees to be issued in

State of Emergency rules were regulated and their contents and limits were determined.

Furthermore, the validity of the executive orders of USA lasts as long as the President's term of office according to the general consent. According to the precedents, an Executive Order issued in the era of a President is not binding during the period of the upcoming President. On the other hand, Presidential Decrees are valid until they are removed by a contrary decree or law, in compliance with directly being based upon and rooted in the Constitution. Therefore, a Presidential Decree issued in the period of a President is also binding regarding the eras of the following Presidents up until it is abolished.

There is no system of power and approval in the USA Executive Orders. In other words, while there is no need to obtain authorization from the Congress for an Executive Order to be published, the Executive Order is not presented to the Congress to be approved. As it is with the American Executive Orders, regarding the usual period Presidential Decrees regulated in Article 104 of the Constitution, there is neither a system of power nor approval. However, according to Article 119 in our Constitution in force, the case is different in terms of the State of Emergency Presidential Decrees to be issued when the state of emergency necessitates. There is no empowering act practice in State of Emergency Presidential Decrees, the condition of its being presented to the Grand National Assembly of Turkey on the day of its publication and its being approved by the Grand National Assembly of Turkey is being regulated. It is ruled that these decrees shall be abolished in case they are not discussed or discussed and not approved in the Grand National Assembly of Turkey.

In addition, American Executive Orders may be invalidated by the Federal Superior Court. The executive orders may also be invalidated through a law that will be made by the Congress. The Presidential Decrees are also subject to the supervision of the Constitutional Court in terms of what is carried out according to the Article 104 of the Constitution in usual conditions. However, in terms of what is issued within the scope of the Article 119 of the Constitution, in cases when State of Emergency necessitates, a law suit cannot be sued in the Constitutional Court. However, the Grand

National Assembly of Turkey can always make law and invalidate a Presidential Decree. Therefore, Presidential Decrees are not the processes having a power to regulate the parliament.

Presidential Decrees have some other differences compared to Statutory Decrees which constitute the supreme regulatory process of the old governmental system of our country in terms of approval process. First of all, empowering act is not valid in terms of neither usual nor emergency Presidential Decrees. However, in the previous system, an empowering act to be obtained from the parliament was necessary for the usual period Statutory Decrees to be regulated by the Cabinet. Yet, empowering act was not necessary for the Statutory Decrees of State of Emergency and martial law. These were addressed within the scope of the regulatory process that the administration had exceptionally.

Presidential Decrees and the previous system's Statutory Decrees are also observed to involve some differences in terms of the approval system. Accordingly, the Statutory Decrees of the usual period and the Statutory Decrees of the state of emergency and martial law were published in the Official Gazette and presented to the approval of the Grand National Assembly of Turkey on the same day. Regarding the Presidential Decrees, it should be expressed that the approval system works differently. A parliament approval is not concerned regarding the usual period Presidential Decrees issued within the scope of Article 104 of the Constitution. Within the scope of Article 119 of the Constitution, the condition that State of Emergency Presidential Decrees issued in cases when the State of Emergency necessitates is presented to the Grand National Assembly of Turkey on the day it is published, discussed, and approved in three months is regulated. Otherwise, the regulation necessitates the State of Emergency Presidential Decree to automatically be abolished.

Regarding judicial control, it is seen that Supreme Court is authorized for those issued in the usual period regarding both the Statutory Decrees of the old system and the Presidential Decrees of the present system. Concerning the Statutory Decrees issued in cases of state of emergency, martial law and war in the old system and Presidential Decrees issued in cases of state of emergency and war in the present system, the Constitutional Court has the authority.

Kaynakça / References

- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Şubat 11, 2017). *Resmi Gazete*, Sayı: 29976.
- Arslan, R. (2013). *Demokratik yönetim sistemleri*. Dora Yayınevi, Bursa.
- Bezci, B. (2005). Demokrasi ve başkanlık sistemi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*,3(2),77-91.
- Bozlağan, R. (2016). *Türk tipi başkanlık*. İstanbul:Hayat Yayınları.
- Çam, E. (1999). *Siyaset bilimine giriş*. Genişletilmiş Altıncı Basım, İstanbul:Der Yayınları.
- Çam, E. (2000). *Çağdaş devlet sistemleri*. İstanbul:Der Yayınları.
- Çolak, Ç. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yetkisinin Amerikan sistemi üzerinden karşılaştırmalı analizi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 51-65.
- Eroğul, C. (2016). *Çağdaş devlet düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*. 10. Baskı, İmaj Yayınevi.
- Gözler, K. (2001). *Devlet başkanları: Bir karşılaştırmalı anayasa hukuku incelemesi*. Bursa:Ekin Kitabevi Yayınları,
- Heywood, A. (2007). *Siyaset*, (Çev. B. B. Özipek, B. Seçilmişoğlu vd.). İstanbul: Adres Yayınları.
- Locke, J. (2003). *Locke: political writings*. (Ed D. Wooten) Hackett Publishing, Indianapolis.
- Montesquieu, C. L. (2011). *Kanunların ruhu üzerine*, (Çev. F. Baldaş). İstanbul:HyperLink,
- Nomer, M. (2013). *ABD başkanlık sisteminde başkanın yetkileri*. On İki Levha Yayıncılık. T.C. 1982 Anayasası. (1982). (Erişilme Tarihi: 02.05.2020) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- Teziç, E. (2013). Başkanlık rejimini anlamak. *Yeni Türkiye*, 51, 366-371.
- Thomson, D. (2006). *Siyasi düşünce tarihi*, (Çev. A. Y. Aydoğan, C. Şişman vd.). İstanbul:Metropol Yayınları

Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Zarplı, Ç. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği: kanun hükmünde kararnamelerden ve ABD başkanlık kararnamelerinden farklarının incelenmesi. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15(26), 4580-4601. DOI: 10.26466/opus.736286