

## Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi

*The Comparison of Enforcement as a Regulative Process During the State of Emergency with Presidential Decrees and State of Emergency Decrees*

**Mehmet BOZTEPE**

Dr., Afyonkarahisar Vali Yrd.  
mehmet.boztepe@icisleri.gov.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-9739-993X>

Makale Başvuru Tarihi: 22.10.2018

Makale Kabul Tarihi: 10.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Olağanüstü Hal,  
Cumhurbaşkanlığı  
Kararnamesi,  
Kanun Hükmünde  
Kararname,

16 Nisan 2017 referandumu ile halkoyuna sunulan ve Anayasa değişikliği öngören 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile klasik parlamenter sistemden "Cumhurbaşkanlığı hükümet modeline" geçişin esasları şekillendirilmiştir. Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasasının 91. maddesi ile düzenlenen KHK'ler kaldırılmıştır. Bu çerçevede olağanüstü hal döneminde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerin yerine yürütmenin yeni bir düzenleyici işlemi olarak 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' getirilmiştir. Olağan dönemde kanun gücünde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü hal döneminde kanun gücünde norm olarak belirlenmiş ve olağanüstü KHK'lerine paralel olarak Anayasa Mahkemesi denetimi dışında bırakılmıştır. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan KHK'ler ile karşılaştırıldığında bu dönemde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin işlemin yetki, şekil, amaç, sebep ve konu unsurları bakımından farklılıklar arz ettiği görülmektedir.

### ABSTRACT

**Keywords:**

State of Emergency,  
Presidential Decree,  
Decree Law

The principles of passing to the "Presidential government model" from the classical parliamentary system with the Law No:6771 on the Amendment of the Constitution of Republic of Turkey which has held a referendum on a constitutional amendment on April 16, 2017 have been formed. Decree Laws regulated by Article 91 of 1982 Constitution have been abolished with the constitutional amendment. In this context, "the Presidential Decree" was introduced as a new regulatory process for the executive instead of the decree laws issued during the state of emergency. The presidential decrees which are not in the power of Law during the ordinary period have been determined as norms during the state of emergency and were excluded from the Constitutional Court audits parallel to the Decree Laws of the state of emergency. It is seen that the Presidential decrees issued during this period have differences in terms of authority, form, reason and subjects of the process compared to the Decree Laws come into force during the state of emergency.

## 1. GİRİŞ

11.02.2017 tarihli Resmi Gazete (R.G)' de yayımlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir. Bu Kanun ile Anayasanın 104/17 maddesinde değişiklik ile kaldırılması yürütmenin hızlı ve etkin düzenleyici işlem yapma mekanizması olarak kullanılan KHK'ler kaldırılmış, yerine "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" getirilmiştir. Buna göre; "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (md.104/17-1)*". Böylece idarenin tek yanlı iradesi ile oluşan ve icrai işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri düzenleyici bir işlem olarak hukuk sistemimizde yerini almıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli olarak isimlendirilen yeni sistemin yürütmedeki düalist yapıyı ortadan kaldırmasının doğal sonucu olarak olağanüstü hal rejiminde de yürütmenin düzenleyici işlemi olan ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkardığı KHK'lerin yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi almıştır. Anayasanın 119/6-7 maddesinde gerçekleştirilen değişikliğe göre; "*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 uncu maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*".

Yeni yürürlüğe giren düzenleme ile olağanüstü hal yönetiminde uygulanacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki çerçevesinin çizilmesi önem arz etmektedir. Zira olağanüstü dönemde yürürlüğe girecek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan dönemde uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile arasında işlemin sebep, konu, amaç ve usul unsuru açısından önemli farkları mevcuttur. Bu kapsamda bu çalışmada olağanüstü hal rejiminde yürütmenin düzenleyici bir işlemi olarak çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin hukuki rejimi incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı ve zaman içinde şekillenen ve değişen içtihadı dikkate alınmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması açısından çalışmanın gerektirdiği alanlarında bir yandan olağan hal ve olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanı kararnamelerinin karşılaştırması yapılırken, diğer yandan Olağanüstü Hal (OHAL) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu kararnamelerin yerini aldığı OHAL KHK'leri arasındaki farklılıklarının ortaya konulması yöntemleri izlenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde olağanüstü hal dönemlerinde çıkartılacak kararnamelerin hukuki rejimi ele alınmıştır. Bu açıdan ilk olarak bu kararnamelere yönelik anayasal çerçeve çizildikten sonra, bu kararnameler yetki, sebep, konu ile şekil unsurları bakımından Anayasa Mahkemesinin kararları ışığında irdelenmiştir. İkinci bölümünde ise OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin denetimi konusu ele alınmıştır. Anayasa değişikliği ile olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesince denetlenemeyeceğine dair düzenleme öngörülmüştür. Dolayısıyla Anayasallık denetimi dışı kalmaları bakımından "OHAL KHK'leri" ile "OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" arasında bir fark yoktur. Bu açıdan denetim konusu, Anayasa Mahkemesinin Anayasallık denetimi dışında bırakılan OHAL KHK'lerine ilişkin 1990'lı yıllardan bu yana zaman içinde geliştirdiği yerleşik içtihadı ve 2016 yılından itibaren yeniden şekillenen yeni içtihadı dikkate alınarak incelenmiştir.

## 2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİ

1982 Anayasası temel olarak yürütme içinde Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi sergilese de temel olarak parlamenter sistemin gereği olarak siyasi açıdan Cumhurbaşkanını sorumsuz, Bakanlar Kurulunu ise yürütmenin sorumlu kanadı olarak belirlemiştir. Bu açıdan gerek Bakanlar Kurulu kararnameleri gerekse üçlü (müşterek) kararnamelerinde sorumluluk Bakanlar Kuruluna ait kalmaktaydı. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi "özerk bir düzenleme yetkisinin açık ve kesin bir delili (Duran, 1983:27)" olarak belirli bir konu (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği) ile sınırlı kalmaktaydı.

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tek konusu Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir. Bu açıdan istisnai bir işlem türü olup, Anayasanın 107. Maddesinde belirtilenlerin dışındaki bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildi. Buna karşın 107. Maddede belirtilen konular ise sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmekteydi. Dolayısıyla bu konuda idare başka bir düzenleyici işlemle ya da yasama organı kanun veya kararla bir düzenleme yapma yetkisine sahip değildi (Taşdoğan, 2016:941).

1982 Anayasanın ilk hali itibariyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tek konusu olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyen Anayasanın 107. Maddesi 2017 yılı Anayasa değişikliği ile ilga edilmiştir. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile yürütmeye yetki gücü veren kurallar genişletilmiş; yürütme fonksiyonu daha da güçlendirilmiştir. Yürütme fonksiyonunun güçlendirilmesi, Anayasadan kaynaklanan doğrudan düzenleme yetkisiyle sınırlı kalmamıştır. İdare teşkilatını, özellikle merkezi idareyi yapılandırma yetkisinin yanı sıra, yürütmenin düzenleme yetkisinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede Anayasanın 104. Maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı hükümet modeline uygun olacak şekilde Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilerek, yürütmeyi temsilen Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi genişletilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi aracılığıyla düzenleyici işlem yapma yetkisi kaynağını Anayasadan almaktadır<sup>1</sup>.

Düzenleyici bir işlem olarak Cumhurbaşkanının tanınan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet modelinin doğal sonucudur. Yeni hükümet sistemi ile yürütmenin sorumlu kanadı olarak parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiş ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanması hedeflenmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan idari düzenleyici işlem yapma yetkisi, Cumhurbaşkanına devredildiğine göre önceden Bakanlar Kurulu Kararı olarak tesis edilen düzenleyici işlemlerde değişiklik yapan veya aynı konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de idari düzenleyici işlem niteliği taşıyacaktır (Yıldırım, 2017:16)

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Anayasal çerçevesi, Anayasanın 104/17'de gerçekleştirilen değişiklik ile şekillendirilmiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılma yetkisi verilmiştir (md.104/17-1). Buna karşın kanunların kararnameler karşısında üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğunu ve bunu uygulamada da güçlendirdiği görülmektedir (Akgün, 2017:6). Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunların altında yer alan düzenleyici kural işlemler olarak nitelendirilmiştir (Özbudun, 2017:250).

Olağan dönem KHK'leri ile karşılaştırıldığında; KHK'ler yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebildikleri ve kaldıradırdıkları, dolayısıyla tamamen kanun gücünde oldukları halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun hükümlerine aykırılığı halinde kanun hükümleri uygulanacaktır. Buna göre Anayasa da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda dahi Meclisin kanun yapabileceği sonucu doğmaktadır.

Yürütmenin düzenleyici işlemi olarak olağanüstü hal yönetiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin Anayasanın 119/6-7 ve bu kararnamelerin yargısal denetimine ilişkin Anayasanın 148, 150,151, 152 ve 153. Maddelerinde ayrıca düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıda ayrı bir başlık altında ele alınacağından burada yeniden değerlendirilmemiştir.

### 3. OLAĞANÜSTÜ HÂL YÖNETİMİNDE KARARNAMELERİNİN HUKUKİ REJİMİ

#### 3.1. Olağanüstü Hal Yönetimi:Anayasal Çerçeve

Olağanüstü hal, devletin olağan hukuk kuralları ve uygulamalarıyla başa çıkmasına olanak bulunmayan afet, ayaklanma, savaş gibi olağandışı bir durumla karşılaşma halinde, bunu ortadan kaldıradırmek için başvuru istisnaî yönetim biçimidir (Esen, 2008:8). Olağanüstü dönemler, anayasalarda ve yasalarda yöntemleri, gerekçeleri, yetki ve görevleri, bireylerin hak ve özgürlüklerine yapılacak müdahale imkân ve araçları önceden tanımlanmış olan yönetim usullerinin geçerli olduğu dönemlerdir. Bu dönemler 'Olağanüstü hâl'in ilânıyla kendiliğinden devreye girer ve geçerli olduğu süre boyunca ilgili olduğu alan ve konularda olağan yönetimi askıya alır. Ancak olağanüstü hâlin ilânıyla yeni bir hukukî bir rejim düzenlenmez, anayasal düzende önceden hazır bir hukuki rejim devreye girer. Yeni olan hukuki rejim değil, bu rejimin somut olaylara uygulanmasıdır (Can ve Aktaş, 2017:17).

Doktrinde Anayasanın, olağanüstü yönetimler için getirdiği kurallarla adeta iç içe geçmiş iki anayasa görünümünde olduğu ileri sürülmüştür. İlk Anayasanın olağan durumlara ilişkin olduğu, ikinci anayasanın ise olağanüstü yönetimler ya da kriz dönemleriyle ilgili olduğu ve "İstisna Anayasa" durumunda olduğu (Sağlam,

1 Doktrinde kaynağını Anayasadan almaya ve idarenin kanuni bir dayanağı bulunmasa bile düzenleyici işlem yapabileceği tespiti yapılmıştır. Bu konuda Bkz.:Güneş, 1965; Duran, 1983; Yayla, 2009:142; Gözübüyük ve Tan, 2016:98.

1984:262) tespiti yapılmış ve “bu istisna Anayasanın varlığı olağanüstü hal anayasacılığının kalıntısı” (Çağlar, 1991:24) olarak görülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal yönetiminin hukuki rejimini şu şekilde belirlemiştir:

*Olağanüstü yönetim usullerine devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği için büyük bir tehlike yaratan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı durumlarda, bu tehlikeleri gidererek anayasal düzeni korumak ve olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılmasını sağlamak amacıyla başvurulduğu yönetim biçimidir (E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991; E.2016/167 ve K.2016/160 s. K; R.G:04.11.2016).*

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasının öngördüğü olağanüstü yönetim usullerini, Anayasanın 2. maddesinde belirtilen “demokratik hukuk devleti” anlayışı içinde bir hukuk rejimi olarak değerlendirmiştir (Öden, 2009:663). Bu yaklaşım, mantıkî bakımdan, yargı denetiminde olağanüstü yönetim usullerine ilişkin Anayasa, kanun ve kanun hükmünde kararname hükümlerinin demokratik hukuk devleti ilkesine uygun olarak yorumlanıp değerlendirilmesini gerektirmektedir (Eroğul, 1999:35).

Yüksek Mahkemeye göre;

*Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim olmayıp, kaynağını anayasada bulan, anayasa kurallarına göre yürürlüğe konulup yasama ve yargı organlarının denetiminde uygulanan modeldir. Olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına olağan zamanlara göre daha geniş yetkiler vermesine ve kişilerin hak ve özgürlüklerini de olağan zamanlara göre daha önemli ölçüde daraltmasına karşın, sonuçta bir hukuk rejimidir (E.2016/167 ve K.2016/160, R.G:04.11.2016).*

Anayasa Mahkemesi kararından hareketle olağanüstü hal yönetimlerin kaynağını Anayasadan alan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı durumlarda yürütme organına olağan dönemlere göre daha geniş yetkiler tanıyan bir hukuki rejim olduğu söylenebilir.

1982 Anayasasında, 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi olağanüstü hal ve OHAL KHK’lerinin gerekçeleri, konusu, kapsamı ve denetimi hususları dağınık maddelere serpiştirildi. Bu açıdan doktrinde OHAL KHK’lerin hukuki çerçevesi çizilirken normlar hiyerarşisi dikkate alınarak bir sınıflandırma çerçevesinde konu analiz edilmiştir. Buna göre sırasıyla (1) Anayasanın 2, 13, 15, 91. ve 121. maddenin 2. fıkrasından doğan anayasal çerçeve; (2) Anayasanın 121. maddesinin ikinci fıkrasının açık göndermesiyle OHAL Kanunu ve (3) Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlendiği haliyle OHAL KHK’leri bu hiyerarşinin somutlaşmış halidir (Can ve Aktaş, 2017:21).

Buna karşın 2017 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına dair Kanun çerçevesinde bu dağınıklığa son verilerek olağanüstü hal yönetimi tek maddede (119. madde) şekillendirilmiştir.

Buna göre olağanüstü hal rejiminin sebep unsuru; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması halleridir (md. 119/1). Olağanüstü hal ilanı işlemini yapmaya sevk eden etkenlerin takdir yetkisi, bu işlemin içeriğini hazırlayan makam olan Cumhurbaşkanıya ait olacaktır (Taşdöğen, 2016:953).

Olağanüstü hal ilanını gerektirecek hallerin ortaya çıkması durumunda Cumhurbaşkanı (md. 119/1) yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir (md. 119/2). Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün R.G’ de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur (md. 119/3). Olağanüstü hal ilanının R.G’ de yayımlandığında Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir (md. 119/4). Olağanüstü hal süresinin dolmasını müteakip eğer Cumhurbaşkanı uygun görürse onun talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz (md. 119/5).

### 3.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Anayasal Çerçeve

Olağanüstü hal rejiminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal çerçevesi, 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrası, Anayasanın 119. Maddenin 7. ve 8. fıkralarında düzenlenmiştir. Buna göre;

*Olağanüstü hallerde 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 Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*

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

Anayasanın yeniden şekillenen 119. maddesi ile önceki düzenlemede sebep ve usul ilkeleri 119, 120 ve 121. maddelere dağıtılmış olan olağanüstü hal rejimi tek maddede toplanmıştır. Yeni düzenleme ile olağanüstü halin gerekçeleri ve uygulamaya girme usulü ile olağanüstü hal rejiminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep, konu, amaç, şekil ve yetki hususları bir arada açıklanmıştır.

Olağanüstü hal dönemde çıkartılacak kararnamelerin hukuki rejimi konusu incelenirken bu kararnamelerin işlemin unsurları dikkate alınarak yetki, sebep, konu ile usul ve şekil unsurları bakımından irdelenmesi konunun anlaşılması ve çalışmanın sistematik olması bakımından sağlıklı olacaktır. Zira idarenin düzenleyici bir işlemi olarak kararnamelerin dışsal nitelikteki yetki ve şekil öğeleri genellikle kolayca belirlenebilir iken bu kararnamelerin içsel nitelikteki neden, amaç ve konu öğeleri ise çoğu kez birbirleriyle kaynaşmış olduklarından, bunların birbirlerinden ayrılıp ortaya konulmasına ihtiyaç vardır.

### 3.3. İşlemin Unsurları Açısından OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

#### 3.3.1. ‘Yetki Unsuru’ Açısından Analiz

Yetki, idari makamı işgal eden kişi ya da kişilerin kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir (Gözler, 2008:291). Diğer bir deyimle hukuki tasarrufun temelini oluşturan irade ehil ve yetkili bir merci ve makamdan sadır olmalıdır (Onar, 1966:300). Bir hukuki işlemin yetki unsuru ise, Anayasa ve kanunların bazı makam ve organlara tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğini ifade eder (Günday, 2011:134). Bu açıdan idare hukukunda yetkiler anayasa ve kanunlardan kaynaklanır (Gözler, 2008:291) ve kanunlarla sınırlıdır (Ulu 2012:176).

1982 Anayasası ilk düzenleniş şekliyle Parlamenter sistemin gereği olarak kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yürütmenin sorumlu kanadı olarak Bakanlar Kuruluna vermişti. Buna göre olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. (m.91/1). Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerini çıkarma yetkisi ise, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir (m.121/3).

1982 Anayasası yetki bakımından KHK’lerin hukuki rejimini şekillendirirken olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameler arasında iki açıdan önemli fark meydana getirmişti. Bunlardan ilki yetkili makamın tespiti, diğeri ise yetki kanuna dayanma zorunluluğu olup olmadığı şeklindeydi.

Yetkili makamın tespiti açısından bakıldığında, Anayasa’ya göre olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken (m.91/1), olağanüstü hâl ve sıkıyönetim halinde bu yetki, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna (m.121/3) geçmekte idi.

Yetki Kanunu açısından bakıldığında ise olağan dönemlerde Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak bir yetki kanunu ile yetkilendirilmesine ihtiyacı vardı (m.91/1-2). Buna karşın Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hâl rejiminde iken kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için yetki kanunun bulunup bulunmaması konusunda Anayasa’da bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 121’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında yetki

kanunlarından bahsedilmeksizin, adı geçen Kurulun, “*olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği*” hükmüne bağlanmıştır. Ayrıca olağan kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanununa dayanması zorunluluğunu getiren Anayasanın 91’inci maddesinin beşinci fıkrası, olağanüstü hâllerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümleri saklı tutmuştur.

Bu çerçevede Anayasanın 121’inci maddesinin 3’üncü fıkrası ve 91’inci maddesinin beşinci fıkrasından hareketle Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hâl rejiminde iken kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa ihtiyacı yoktur (Gözler, 2000:183). Bu açıdan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi, “yürütmenin 1982 Anayasasına göre sahip olduğu özerk veya asli düzenleme yetkisinin tipik bir örneğini” meydana getirir (Özbudun, 2017:212).

Benzeri şekilde Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi çıkarması için yetki kanununa ihtiyaç olmadığına karar vermiştir.

Yüksek Mahkemeye göre;

*Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü ve 122. maddesinin ikinci fıkrasında getirilen düzenleme olağanüstü hâl ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâlin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname (KHK)'ler çıkarılabilmesi için yeterlidir ve ayrıca yetki kanununa gerek bulunmamaktadır (E.1990/25, K.1991/1).*

6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Anayasanın olağanüstü hal yönetimini düzenleyen 119. maddede değişikliğe gidilmiş ve tek başlı yürütmenin gereği olarak Cumhurbaşkanına doğrudan olağanüstü halin gerektirdiği konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kararnameler kanun hükmünde olup, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanın ilk elden “kural koyma” yetkisi güçlendirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017:37).

Anayasanın 119. maddesi ile şekillenen yeni hükmünden anlaşılacağı üzere olağanüstü dönemlere kararname çıkarma yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına geçmiştir. Gerek olağanüstü hal ilanı gerekse olağanüstü hal ilanı sonrası tek yetkili merci Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Cumhurbaşkanı bu yetkisini “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile kullanacak olup, bu kararname kanun hükmünde olacaktır. Bu noktada göze çarpan en önemli husus Anayasa değişikliği ile olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olmamasına karşın, olağanüstü hal rejimindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde sayılmasıdır. Öyle ki olağan dönemlerde “*kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır (md.104/17-4)*”. Bu düzenlemeden hareketle olağan dönemlerde kanunların kararnameler karşısında üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğunu ve bunu uygulamada da güçlendirdiği görülmektedir (Akgün, 2017:1-6). Buna karşın olağanüstü dönemler çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde kabul edilmiş (md. 119/7) ve anayasallık denetimi dışında tutulmuştur.

Olağanüstü dönemde yürürlüğe girecek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin olarak gerek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini şekillendiren Anayasanın 104. maddesi gerekse olağanüstü hal rejimini şekillendiren 119. maddesinde yetki kanunundan bahsedilmemektedir. Anayasanın KHK’leri düzenleyen 91. maddesi de yürürlükten kalktığına göre OHAL döneminde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için TBMM’den alınacak bir yetki kanununa da gerek yoktur.

### 3.3.2. ‘Sebep Unsuru’ Açısından Analiz

Genel olarak bir işlemin sebebi, işlemi yapan makamı o işlemi yapmaya sevk eden etkenlerdir. Bu etkenler, işlemden önce ve işlemin dışında bulunurlar (Özbudun, 2002:122). Bu açıdan bakıldığında olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri “sebebe bağlı” bir işlemdir (Gözler, 2000:184). Bu kapsamda olağanüstü hal döneminde çıkartılan KHK’lerin sebep unsuru ülkede Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ilan etmesiydi. Olağanüstü hali gerektirecek haller ise “*tabîi afet ve ağır ekonomik bunalım hali*” (m.119) veya “*şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleridir*”(m.120). Bu hallerin gerçekleşmesi halinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu “olağanüstü hâl ilân kararı alır ve yine Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkartabilirdi. Dolayısıyla ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmadan olağanüstü hal

kanun hükmünde kararnamesi yayınlamak sebep unsuru bakımından anayasaya aykırılık teşkil etmekteydi. Anayasa Mahkemesine göre de;

*Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleri bu durumlarda çıkarılacak KHK'lerin anayasal dayanağını oluşturur. Ancak, olağanüstü hal KHK'si çıkarabilmek için öncelikle Anayasa'nın 119. veya 120. maddelerine göre ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır. Bu tür KHK'lerle yalnızca olağanüstü hal ilânını gerektiren nedenler gözetilerek bu nedenlerin ortadan kaldırılması için o duruma özgü kimi önlemler alınabilir” (E.1990/25, K.1991/1).*

Buna karşın olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin neden, amaç ve konu öğelerinin belirlenmesinde yürütme organının geniş bir takdir yetkisine sahip olması, bu öğeler yönünden yargı denetimini ciddi ölçüde zorlaştırmaktadır. Özellikle neden ve amaç öğeleri yönünden yargı denetiminin derinleştirilmesi, yerindelik denetimine yol açma tehlikesini doğurabileceği de göz ardı edilmemelidir (Öden, 2009:673).

“Sebepe” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile gerçekleşen Anayasa değişikliği sonrası düzenleme ile yürürlükte olan düzenleme açısından ciddi bir fark göze çarpmamakta hatta paralellik arz etmektedir. Bu noktada anayasa yazımı açısından teknik bir düzenleme yapılarak Anayasanın ilk hali ile 119 ve 120. Maddelerde ayrı ayrı düzenlenen olağanüstü hal gerekçeleri ile 121. Maddesinde düzenlenen sıkıyönetim gerekçeleri, Anayasanın yeni düzenlemesi ile 119. maddede tek bir maddede toplanmıştır. Anayasa değişikliği ile getirilen yeni düzenlemeye göre (md. 119);

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

Yeni anayasal düzenleme incelendiğinde sıkıyönetim uygulamasının kaldırıldığı, savaş ve seferberlik hallerinin ise ayrı bir olağanüstü yönetim unsuru olmaktan çıkartılarak olağanüstü hal kapsamı içine alınarak onun gerekçeleri arasında sayıldığı görülmektedir. Buna karşın tabii afet, ağır ekonomik bunalım hali ve şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması gerekçeleri olağanüstü hal nedeni olarak korunmuştur.

### 3.3.3. ‘Konu Unsuru’ Açısından Analiz

İdari işlemin konu unsuru, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliklerdir (Günday, 2011:157). Olağanüstü hal kararnamelerinin konusu da, Anayasanın 121. maddesinde gösterilen durumlarda, beliren tehlikeleri giderip olağan durumları geri getirmek için başvurulacak somut önlemlerdir. Anayasa Mahkemesinin de işaret ettiği gibi, olağanüstü halin veya sıkıyönetim halinin ilân edilmiş neden ve amaçları, Anayasanın 121. ve 122. maddelerine dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin konusuna, yani bu durumlarda başvurulacak önlemlerin içerik ve kapsamına sınırlar çizmektedir (Öden, 2009:872).

1982 Anayasasının ilk düzenleniş şeklinde olağan dönemde çıkartılacak KHK'ler ile olağanüstü dönemde çıkartılacak KHK'ler konu unsuru açısından birbirinden ayrıştırmıştır ve olağan dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini konu unsuru bakımından sınırlandırmıştır. Anayasanın 91'inci maddenin ilk fıkrasına göre olağan dönemlerde, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez”. Buradan anlaşılacağı üzere Anayasa da sadece “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” başlığı altında toplanan hak ve özgürlükler olağan dönemde KHK'lerin kapsamına dâhil edilmiştir. Buna karşılık, olağanüstü hâl kararnamelerinde Anayasamızın öngördüğü bir konu sınırlaması yoktur. Öyle ki olağan kanun hükmünde kararnameler için sınırlamayı getiren 91'inci maddenin 1'inci fıkrasının 2'nci cümlesinin hemen başında “sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak üzere” denmekteydi. Ayrıca aynı maddenin 5'inci fıkrasında “sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK'ler sosyal hak ve ödevler dışında Anayasa ile güvence altına alınmış tüm hak ve özgürlükleri kapsamaktaydı. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı da olağanüstü hâl kararnamelerinde Anayasamızın öngördüğü bir konu sınırlaması olmadığı yönündedir. Anayasa Mahkemesine göre;

*Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'leri olağan KHK'ler için Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan konu sınırlandırmalarına bağlı değildirler. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler de bu tür KHK'lerle düzenlenebilir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Buna karşın gerek doktrinde gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasanın 15. maddesinden ve Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasından kaynaklı olarak Olağanüstü hâl ve KHK'leri için konu sınırı olduğu tespiti yapılmıştır. Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin durdurulmasını düzenleyen 15'inci maddesinin birinci fıkrasına göre;

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

Bu ifadeden açıkça anlaşılmaktadır ki, olağanüstü hâl rejimlerinde, sadece 15. madde uygulanır; Anayasanın diğer maddelerinde belirtilen güvenceler geçerli değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararı da bu yöndedir. Yüksek Mahkemeye göre;

*Anayasa genel olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını 13. maddesinde düzenlemiştir. Ancak, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını ve hatta durdurulmasını özel olarak düzenleyen 15. Maddedir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Anayasanın 15'inci maddesi, olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına üç şart getirmektedir. (1) Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemeli; (2) Ölçülülük ilkesine uyulmalı; (3) 15'inci maddenin ikinci fıkrasında sayılan hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alana dokunulmamalıdır (Gözler, 2000:191). Anayasa Mahkemesinin yürütme organının Anayasanın 121 veya 122. maddesine dayanarak çıkardığı bir kanun hükmünde kararnamenin “olağanüstü halin veya sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konuda” çıkarılmış olup olmadığını belirlemek için o hükmün içeriği üzerinde yaptığı incelemenin kapsamını 15. maddedeki güvenceleri de içine alacak şekilde genişletmesi, Mahkemenin demokratik hukuk devleti anlayışından hareketle ortaya koyduğu içtihadın mantıkî bir sonucu saymak gerekir (Çağlar, 1990:99-102)

Anayasa Mahkemesine göre Anayasanın 15. maddesinde geçen milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükten kasıt esas olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15. maddesidir. Bu açıdan yüksek mahkeme şu tespiti yapmıştır:

*Anayasanın 15'inci maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15'inci maddesinin hemen hemen bir yinelemesidir. Bu nedenle, olağanüstü yönetime ilişkin bir düzenleme ile hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlandırma Anayasa'nın 15. maddesine uygun görüldüğünde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne de uygun olacağı kuşkusuzdur (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Öyle ki AİHS'nin 15. maddesine göre de olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması halinde temel hak ve özgürlükler bu maddede yazılı koşullarla kısmen veya tamamen durdurulabilir ve bunlar için Anayasa da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Ölçülülük ilkesi ise genel olarak, “sınırlandırmada başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu aracının sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade eder (Özbudun, 2002:81). Nitekim AİHS'nin 15. maddesi savaşın veya ulusun varlığını tehdit eden genel bir tehlike anında devlete “durumun gerektirdiği ölçüde” sözleşmede kabul edilen yükümlülüklerle aykırı önlem alma yetkisi vermektedir (Aliefendioğlu, 1992:417). Olağanüstü hal kararnamelerinin konu ögesini olağanüstü halin “gerekli kıldığı konularla” sınırlandıran hükümleri, bir anlamda “ölçülülük ilkesi”ni ifade etmektedir (İnceoğlu ve Nalbant, 1992:392). Başka bir deyişle, Anayasa, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleriyle başvurulacak araçlar ile olağanüstü hal veya sıkıyönetim hali ilanına yol açan tehlikeleri giderip olağan durumları geri getirmek amacı arasında uygun bir ilişkinin varlığını da şart koşmaktadır (Öden, 2009:673).

Çekirdek alana dokunma yasağı ise hangi şart ve koşulda olursa olsun mutlak korunması gereken, sınırlandırılmayacak ve durdurulamayacak temel haklardır. Bunlar Anayasanın 15. maddesinin 2.fıkrası ile getirilmiş, olağanüstü hal ile beraber savaş, sıkıyönetim ve seferlik hallerinde bile dokunulmaz hak ve özgürlükler silsilesidir. Anayasaya göre;



*Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile ölüm cezalarının infazı dışında, kişinin yasama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.*

Anayasa Mahkemesine göre de bunlar olağanüstü hal rejiminde dahi dokunulmaz ve mutlak korunması gereken hak ve özgürlüklerdir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

Konu bakımından olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin tâbi olduğu ikinci sınır; Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin ancak olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceğine dair düzenlemedir. Öyle ki Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; “*Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir*” Anayasa Mahkemesinin kararı da bu yöndedir. Yüksek Mahkemeye göre;

*Olağanüstü hâllerde Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre çıkarılabilecek KHK'lerde konu sınırlaması olmaması, olağanüstü KHK'lerin düzenleme alanının sınırsız olduğu anlamında değildir. Bu tür KHK'lerin düzenleme alanları, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince 'olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularla sınırlıdır. Olağanüstü hâlin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hâl KHK'leriyle düzenlenmesi olanaksızdır* (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

Anayasa bu düzenlemesine karşın hiçbir yerinde olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların neler olduğunu göstermemiştir. Bu noktada olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların tespiti doktrine ve yargı kararlarına kalmıştır. Doktrinde bu “hukukî işlemin konusu, onun doğurduğu hukukî sonuç, hukuk alanında meydana getirdiği değişiklikler. “sebebe” bir işlemin dayanağı, “konu” da o işlemin doğuracağı sonuç olduğuna göre, “sebebe” ve “konu” unsurları arasında bir nedensellik bağı vardır. İdarî işlemin “sebebe” ile “konu” unsurları arasındaki bağıdaki kopukluk, idarî işlemin konu unsuru bakımından sakat hâle getirir” şeklinde açıklanmıştır (Günday, 2011:124).

Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı da doktrindeki görüşlere benzerdir. Yüksek Mahkeme 1991 yılında verdiği bir kararında şu tespiti yapmıştır;

*Olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konular, olağanüstü hâlin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. Olağanüstü hâlin amacı, neden öğesiyle kaynaşmış bir durumdur. Bu durumda olağanüstü hâl KHK'lerinin 'olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda' olağanüstü hâlin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir* (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

“Konu” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile getirilen Anayasa değişikliği ile OHAL KHK'lerine ilişkin önceki düzenlemede yer alan olan düzenleme benzerlik arz etmektedir. Öyle ki yeni düzenleme ile Anayasanın 119. maddesinde değişikliğe gidilerek “Cumhurbaşkanına olağanüstü halin gerektirdiği konularda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Buna göre; olağan dönemlerde 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 (md. 104/17). Buradan anlaşılacağı üzere olağanüstü kararnamelerde konu sınırı olmaması ilkesi korunmaya devam edilmiş ve Cumhurbaşkanına OHAL süresince tüm temel hak ve özgürlüklere yönelik kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere gerek doktrinde gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasanın 15. maddesinden ve Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasından kaynaklı olarak Olağanüstü hâl ve KHK'leri için konu sınırı olduğu tespiti yapılmıştır. 6771 sayılı Kanun, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulmasını düzenleyen Anayasanın 15. maddesinde değişikliğe gitmediğine göre bu madde ile getirilen sınırlamalar OHAL döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde geçerli olacaktır. Buna göre bu kararnameler, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülöklere uygun olarak durumun gerektirdiği ölçüde hükümler ihtiva edecek ve 15. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen çekirdek alana dokunmayacaktır. Konu bakımından olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin tâbi olduğu ikinci sınır; Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin ancak olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceğine dair düzenlemedir. 6771 sayılı Kanun Anayasanın 121. maddesini kaldırmasına karşın Anayasanın 119. maddesinde değişiklik yaparak aynı hükmü korumuş ve

“çıkartılacak kararnamenin konusunun yine olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda sınırlı olacağı” hükmünü tekrarlamıştır.

### 3.3.4. ‘Usul ve Şekil Unsuru’ Açısından Analiz

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasının “Olağanüstü Hâllerle ilgili Düzenleme” başlığını taşıyan 121. maddesinin üçüncü fıkrası olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin çıkartılmasında izlenecek usulü açıklamıştı. Buna göre;

*Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkartabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir.*

Bu fıkradan da anlaşılacağı üzere Anayasa koyucu olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin çıkartılmasında izlenecek usul ve şekil sadece bu kararnamelerin Resmî Gazetede yayımlanacağı ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulacağı; bunların Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin süre ve usulün ise içtüzükte belirleneceği hususlarından ibaret kılınmıştır. Resmî Gazete de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri TBMM’ce onaylanabileceği gibi reddedilebilir. Onaylanırsa bu kararnamelerin doktrinde kanuna dönüştüğü kabul edilmektedir (Özbudun, 2002:245). Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991). Reddedilirse ise ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkarlar (m.91/son). Bu durumda ret kanununun Resmî Gazetede yayımlandığı tarihe kadar olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri hukuken geçerli bir işlem olarak bütün hukuki hüküm ve sonuçları doğurur. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri TBMM’nce değiştirilerek de onaylanabilir (m.91/son). Bu takdirde, değiştirilerek onaylanan hükümler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler (m.91/son).

“Usul ve Şekil” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile getirilen yeni Anayasal düzenlemede olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin usul ve şekil esaslarını tek bir maddede (md.119) toplandığı görülmektedir. Buna göre;

*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, ...Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*

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

Bu düzenleme ile olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmî Gazetede yayımlanacağı ve aynı gün Meclis onayına sunulacağı hükme bağlanmıştır. Ancak bu kararnamelerin onaylanmaması veya değiştirilerek onaylanması halinde izlenecek yol hakkında anayasa bir düzenleme öngörmemiştir. Bu durumda Anayasasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin esaslarını düzenleyen 104. maddesi ile Anayasasının 119. maddesi arasındaki “genel hüküm - özel hüküm” ilişkisinden hareketle bu soruya yanıt bulmak mümkündür.

Anayasasının 104. maddesine göre; “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir. ...Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer”. Buradan anlaşılacağı üzere yeni dönemde olağanüstü dönemde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girecektir. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. Bu düzenleme ile olağanüstü hal KHK için İçtüzük ile belirlenen TBMM’de bir aylık görüşülme süresi, Anayasa metni ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için 3 ay çıkartılmıştır.

### 3.3.5. ‘Yer ve Süre Unsuru’ Açısından Analiz

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 119, 120 ve 122. maddelerinde düzenlenen olağanüstü yönetimlerin yer bakımından sınırlı olduğu tespitinde bulunmuştur. Yüksek Mahkemeye göre;

*“Olağanüstü hal ve sıkıyönetim, yurdun bütününde veya yalnızca bir bölgesinde ilân edilebilir. Olağanüstü hal yurdun bir bölgesi için ilân edildiği takdirde, Anayasanın 121. maddesine göre “yürürlüğe konulacak KHK ile getirilecek önlemlerin sadece olağanüstü hal ilân edilen bölge için geçerli olması bölge dışına taşırılmaması gerekir. Olağanüstü hal KHK’lerinin uygulanacağı yer olağanüstü hal ilân edilen bölge veya bölgelerdir. Ülkenin bir bölgesi için ilân edilen olağanüstü hal nedeniyle olağanüstü hal ilân edilmeyen yerlerde olağanüstü hal KHK’lerine geçerlik tanınmaz... Olağanüstü hal ilan edilmeyen bölgelerde kişi hak ve özgürlükleri olağanüstü hal KHK’leri ile kısıtlanamaz (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

Anayasa Mahkemesi aynı kararında olağanüstü hal ve sıkıyönetim yönetimlerinin yer yönünden olduğu gibi süre ile sınırlı olduğuna hükmetmiştir. Yüksek Mahkemeye göre;

*“olağanüstü hal ve sıkıyönetim belirli bir süreyle de sınırlıdır... Olağanüstü Hal Yasası ile Sıkıyönetim Yasası olağanüstü halin veya sıkıyönetimin ilân edildiği bölge veya bölgelerde olağanüstü halin veya sıkıyönetimin devamı süresince uygulanır. Bu hallerin kaldırılmasına karar verildiğinde bu yasaların o bölge veya bölgelerde uygulama(n)maları sona erer. Olağanüstü halin veya sıkıyönetimin, gerekli kıldığı konularda çıkartılan KHK’ler, bu hallerin ilân edildiği bölgelerde ve ancak bunların devamı süresince uygulanabilirler... Olağanüstü hal KHK’si çıkarma yetkisi olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır. KHK ile getirilen kuralların nasıl olağanüstü hal öncesine uygulanmaları olanaksız ise olağanüstü hal sonrasında da uygulanmaları veya başka bir zamanda veya yerde olağanüstü hal ilânı durumunda uygulanmak üzere geçerliklerini korumaları olanaksızdır.”*

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisi olağanüstü hal bölgesi ve süresiyle sınırlı olduğundan, olağanüstü hal KHK’leri ile yasalarda değişiklik yapılamaz. *Anayasa Mahkemesine göre;*

*“Olağanüstü hal KHK’leri ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemenin yasa ile yapılması zorunludur. Çünkü olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarına devam edilmesi istenilen kuralların içerdiği konular “olağanüstü halin gerekli kıldığı konular olamazlar” (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

Anayasa Mahkemesinin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle kanunlarda değişiklik yapılamayacağı yolunda ortaya koyduğu ilkeyi, bu kanun hükmünde kararnamelerle yürürlükteki kanunların genel ve sürekli olarak değiştirilemeyeceği şeklinde anlamak gerekir. Başka bir deyişle, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle, kanunların belli hükümlerini olağanüstü hal bölgesi ve süresi içinde bir anlamda askıya alacak değişiklikler yapılabilir<sup>2</sup>. O halde Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle değiştirilebilmeleri bakımından, Anayasanın öngördüğü sistem içinde olağanüstü hallerin statüsünü belirleyen Olağanüstü Hal Kanunu ile diğer kanunlar arasında da ayırım yaptığı söylenebilir. Şöyle ki, bu kanun hükmünde kararnamelerle, esasen genel nitelikteki Olağanüstü Hal Kanununda yalnızca olağanüstü halin ilân edildiği bölge ve süre içinde geçerli olacak bir değişiklik dahi yapılamaz (Öden, 2009:667).

Anayasa Mahkemesi 1991 yılında, 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1.maddesi üzerindeki incelemede şu tespiti yapmıştır;

*“... Olağanüstü Hal Yasası ülkenin tümü için çıkarılmış genel nitelikte bir yasadır. Bu yasa ve öngördüğü önlemler herhangi bir zamanda ve herhangi bir yerde veya ülkenin tümünde olağanüstü hal ilân edildiğinde kendiliğinden uygulamaya konulur. Anayasa’nın 121. maddesinin öngördüğü KHK’ler yalnızca, olağanüstü hal süresince ve olağanüstü hal bölgesinde uygulanmak üzere ve*

2 Bu konuda Bkz.: Duran, 1995:149-150,156-157; Kanadoğlu, 2004:161-162; Esen, 2008:250-251; Aliefendioğlu, 1997:130-131; Turhan, 1992:28,32,35; Kuzu, 1993:249,384-385; Yüzbaşıoğlu, 1996:181; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2006:410-411; Teziç, 2007:38-39; Üskül, 2003:188-190; Gözler, 2000:209-211; Gözler, 2008:491.

*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda düzenlemeler yapan KHK'lerdir. Ancak, bu koşulları taşıyan KHK kurallarına karşı ... dava açılmaz. KHK ile yürürlüğe konulan kural, olağanüstü halin gerekli kıldığı konuya ilişkin olsa bile başka bir zamanda veya başka bir yerde olağanüstü hal ilân edilmesi durumunda yürürlüğe girebiliyorsa, başka bir anlatımla, kural konulmasına neden olan olağanüstü halin sona ermesine karşın geçerliliğini yitirmeyip yürürlüğünü sürdürüyorsa olağanüstü hal KHK kuralı sayılamazlar. Olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde görülmeyen kurallar ise Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamına girerler. Olağanüstü hal KHK'leri olağanüstü hal ilân edilen yerlerde ve olağanüstü hal süresince uygulanacak olmaları nedeniyle bu tür KHK'lerle yasalarda değişiklik yapılamaz. Ters durumlarında olağanüstü hal ilân edilen bölgenin dışına taşma ve olağanüstü halin sona ermesine karşın kuralın yürürlüğünü koruması söz konusu olacaktır. Diğer yönden Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci fıkrasında olağanüstü hal yasasında düzenlenecek konular açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle olağanüstü hal yasasında yapılacak bir değişikliğin mutlaka yasayla yapılması zorunludur. Olağanüstü Hal Yasası ile bunda değişiklik yapan yasalar Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdırlar. Oysa, yasayla düzenlenmesi gereken konuların olağanüstü hal KHK'leri ile düzenlenmesi Anayasa'ya uygun denetimi dışına çıkma sonucunu doğurur. Bu ise Anayasa'nın temelini oluşturan hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz" (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

#### 4. OLAĞANÜSTÜ HÂL KARARNAMELERİNİN DENETİMİ

1982 Anayasa'nın Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi ile getirilen "... olağanüstü hallerde, ... çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz." hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştı. Bu hüküm, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun "İptal davasının açılmayacağı haller" başlıklı 19. maddesinde de şu şekilde ifade edilmiştir;

*Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.*

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile de benzer düzenleme korunmuş ve olağanüstü hallerde ve savaş halinde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu (md. 119/6) ve bunların şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı (md. 148/1) hükmüne bağlanmıştır. Dolayısıyla anayasallık denetimi açısından OHAL KHK'leri için getirilen düzenleme, OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri açısından bir farklılık gözetilmemiş ve olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulmuştur.

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ve anayasa yargısının gerekliliği ilkelerinden hareketle bu madde hükmü hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği iddiası ile doktrinde eleştirilmiştir (Gözler, 1990:584). Ancak pozitif hukuk açısından bakılınca her ne kadar Anayasanın 2. maddesi hukuk devleti ilkesini benimse de olağanüstü hal kararnamelerini yargı denetimi dışı bırakan Anayasanın 148. maddesinin aynı Anayasanın bir normu olduğu gerçektir. Bu açıdan Anayasanın değişik maddeleri arasında bir hiyerarşi kurulmasına imkân yoktur. Dolayısıyla bir Anayasa maddesinin yerindeliğinin eleştirilmesi onun geçerliliğini kaldırmaz (Gözler, 2000:213). Bununla birlikte doktrinde olağanüstü hal kararnamelerinin Anayasa yargısı dışı bırakılmasını yerinde bulan görüşler mevcuttur. Bu görüşü savunanlara göre olağanüstü hâl, sıkıyönetim, savaş gibi durumlarda tehlikede olan ve kurtarılması gereken, belki de hukuk devleti ilkesinden çok daha önemli değerler vardır. Hatta böyle dönemlerde, hukuk devleti ilkesinin kendisinin de bir unsur olarak içinde yer aldığı anayasal sistemin bütünü tehlikededir (Kuzu, 1985:68).

Türkiye'de olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılması aslı kurucu iktidarın bir tercihi olmuştur. Bu tercih karşısında Anayasa Mahkemesi anayasaya aykırılık iddiası ile önüne gelen KHK'leri denetim kapsamına alıp almama konusunda tarihi süreçte farklı içtihatlar geliştirmiştir.

Yüksek Mahkeme ilk geliştirdiği içtihatla olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin kural olarak Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyeceği kabul etmekle beraber, bu kararnamelerin en azından gerçekten bir olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olup olmadıkları bakımından Anayasa Mahkemesi

tarafından incelenebilecekleri tezinden hareket etmiştir. Anayasa Mahkemesi 1991 yılında verdiği kararında şu tespiti yapmıştır;

*Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi 'Olağanüstü Hâl KHK'si' adı altında yapılan düzenlemelerin, Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir 'olağanüstü hâl KHK'si' niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır. Anayasa'nın 148. Maddesi yalnızca olağanüstü hâl KHK kuralı niteliğinde olan düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmalarına engel oluşturur...*

*Anayasa'nın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin ilk fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; beşinci fıkrasında, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği; altıncı fıkrasında da, kanunun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabileceği belirtilmektedir. Buna göre, madde ile açıkça yargısal denetimine izin verilmeyenler dışında idari işlemlere karşı dava açma hakkı hiçbir halde engellenemeyecek, ancak sayılan durumlar nedeniyle yalnız yürütmenin durdurulması kararı verilmesi sınırlanabilecektir. Oysa, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen itiraz konusu maddesinde, "Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz" denilerek bu işlemlere karşı dava açma hakkı ortadan kaldırılmış, böylece Anayasa'nın olağanüstü yönetim usulü bağlamında öngörmediği bir yetki kullanılmıştır. Bu durumda, itiraz konusu kuralın olağanüstü halle ilgili bir düzenleme olduğunun kabulü olanaklı bulunmadığından olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerekir" (E.1990/25, K.1991/1).*

Anayasa Mahkemesi E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü yerleşik içtihadında, Anayasa'nın 148. maddesini daha serbest bir yorumla ele almış ve kendisini, olağanüstü kanun hükmünde kararnamenin kapsamı itibariyle olağanüstü hâlin zamanını ve mekânını aşmış ve aşmadığını değerlendirmeye yetkili görmüştür. Aşan boyutu itibariyle düzenlemenin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi olmaktan çıkıp olağan dönem KHK'sine dönüştüğü, bunun da yetki kanununa dayanmaması nedeniyle iptaline karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hâl KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur. Mahkeme bu ölçütler çerçevesinde olağanüstü hâl ilanının gerekli kıldığı konuya ilişkin olmayan veya olağanüstü hâlin geçerli olduğu yer ya da dönem hâricinde yürürlükte olacak düzenlemeleri, olağanüstü hâl KHK'si niteliğinde görmeyerek bunların olağan dönem KHK'si olduğunu (dönüşme teorisi) değerlendirip yargı denetimine konu yapmıştır (Can ve Aktaş, 2017:27).

Öğreti de Duran (1995:143) ve Üskül (2003:51-53); Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleriyle 1982 Anayasasının olağanüstü hal ve sıkıyönetim rejimlerine çizdiği sınırları aşması tehlikesi yanında, söz konusu kanun hükmünde kararnameler üzerinde TBMM denetiminin işletilememiş olmasının doğurduğu sakıncaları da dikkate aldığı söylenebileceğini ifade etmişlerdir. Anayasa Mahkemesine göre;

*... Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine uygun olarak ... çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ... Anayasa Mahkemesi'nin uygunluk denetimi dışındadır. Anayasa'ya göre sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri üzerinde tek denetim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimidir. Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine göre bu kararnameler Resmî Gazete 'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur; bunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükle belirlenir... Böylece Anayasa koyucu olağanüstü hal KHK'lerinin daha çabuk bir yöntemle incelenmesini amaçlamaktadır. Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek gerekli görürse değiştirecek ve bu kararnameler onaylanmış biçimleriyle diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşecektir. Bu yasalar ise Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir.*

*Anayasa, denetim yasağını olağanüstü hal KHK'lerinin yasalaşmadan önceki evresi için koymuştur... Olağanüstü hal KHK'leri TBMM'nin onay aşamasından sonra, diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşeceğinden, bu yasaların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenebileceği de kuşkusuzdur (E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991).*

Yokuş (1996:105-111) ve Eroğul (1999:34-35); Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı benimsemesinde 1982 Anayasasının olağanüstü hal ve sıkıyönetim rejimlerine çizdiği sınırların uygulamada kanun hükmünde kararnemelerle aşılması yönünde ortaya çıkan bir takım gelişmelerin de önemli bir rol oynadığının düşünülebileceği belirtilmiştir. Sonuçta Anayasa Mahkemesi, içtihat yetkisini kullanarak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnemelerinin yargı denetimi dışında bırakılmasının doğurduğu sakıncaları bir ölçüde gidermiştir (Öden, 2009:670).

Buna karşın Yüksek Mahkeme uzun zaman değişmeyen içtihadını 2016 yılında almış olduğu iki karar<sup>3</sup> ile terk etmiştir. Yüksek Mahkeme bu iki kararında şu tespiti yapmıştır;

*Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği Anayasa'nın 148. maddesinde olağanüstü dönem KHK'lerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağına açıkça belirtilmiş olması karşısında Anayasa'nın, anılan düzenlemelerin herhangi bir ad altında yargısal denetime konu yapılması bakımından Anayasa Mahkemesine bir yetki tanımadığı açıktır.*

Böylece Anayasa Mahkemesi önceki içtihadından, Anayasanın 148. Maddesinin lafzi ve tarihsel yorumunu esas alarak sapmış ve katı pozitivist bir yaklaşımı benimsemiştir (Can ve Aktaş, 2017:30). Bu tespiti ilişkin olarak yüksek mahkeme adı geçen iki kararında iki önemli gerekçe göstermiştir. İlk olarak, Yüksek Mahkemeye göre;

*Olağanüstü hâl KHK'lerinin Anayasa'ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK'lerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'lerinin herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır.*

Böylece Mahkeme olağan dönem KHK'leri ile olağanüstü dönem KHK'lerini "yetki" unsuru bakımından ayırmış ve OHAL KHK'lerine ilişkin yetkinin doğrudan Anayasa'dan aldığı tespitini yapmıştır.

İkinci olarak Anayasa'nın 11. maddesinde Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu hükme ile Anayasa'nın 6. maddesinde de hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı hükmü gerekçe olarak gösterilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; "bu hükümler çerçevesinde Anayasa hükümlerinin, Anayasa Mahkemesini de bağladığı ve yargı yetkisinin kaynağını ve sınırlarını belirlediği hususunda kuşku bulunmamaktadır". Bu çerçevede Yüksek Mahkemeye göre Anayasa Mahkemesinin önüne getirilen kuralın niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur. Bu çerçevede bir işlemin muhtevası esas alınarak maddi kritere veya işlemi tesis eden organ ve başvuru usuller esas alınarak şekli-organik kritere göre nitelendirilebilir. Hangi kriter esas alınırsa alınsın yapılan nitelendirmenin Anayasa'nın çizdiği çerçevenin dışına çıkılması, başka bir ifadeyle olağanüstü hâl KHK'lerinin şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğurmaması gerekir.

Yüksek Mahkemeye göre; anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'lerinin denetiminin yasama organı tarafından yapılmasını istediği açıktır. Anayasa Mahkemesi bu tespiti giderken üç önemli gerekçeden hareket etmiştir. İlk olarak; Anayasa'nın 121. maddesinin gerekçesinin ilgili bölümü esas alınmıştır. Buna göre; "Olağanüstü haller Anayasamızda yeni bir şekilde düzenlenmiştir. Tabii afet ve ekonomik kriz hallerinde ve diğer hallerde hükümete yasama meclisinin denetimi altında kanun hükmünde kararneme çıkartma yetkisi verilmiştir... Bütün tasarruflar yasama meclisinin denetimi altında düzenlenecektir". Anayasa Mahkemesine göre bu gerekçe de denetim yetkisinin parlamentoya bırakıldığını göstermektedir.

İkinci olarak; Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan, olağanüstü hâl KHK'lerini şekil ve esas bakımından yargısal denetime kapatan hükmün Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında yapılan açıklamalar dikkate

<sup>3</sup> Bkz.: Anayasa Mahkemesinin E.2016/167 ve K.2016/160 s. K; R.G:04.11.2016-29878 ile E.2016/166 ve K.2016/159 s.K; R.G:04.11.2016-29878 kararları.

alınmıştır. Bu hükmün Anayasa'nın 148. maddesine eklenmesine ilişkin önergeyi veren Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanının "*Olağanüstü hâllerde çıkartılacak kanun hükmünde kararnameler, daha önce düzenlenen ve istisnaları olan kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak, fert hak ve hürriyetlerini ve diğer sosyal hakları da sınırlayabilecektir .... Onun içindir ki, bu denetime tabi tutulmamalıdır... Biz diyoruz ki, bu tip kanun hükmündeki kararnameler, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi değildir...*" şeklindeki, kuralın gerekçesi mahiyetindeki açıklamaları, Anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'larının yargı denetimi dışında bırakılmasını ve bu konuda sadece yasama meclisinin denetiminin varlığını amaçladığını ortaya koymaktadır.

Son olarak Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinde olağanüstü dönem KHK'larının Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulması ve bunların TBMM'ce onaylanmasına ilişkin süre ve usulün TBMM İçtüzüğünde belirlenmesine ilişkin hüküm gerekçe gösterilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre bu hükümler; Anayasa, olağanüstü hâl süresince olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda olağanüstü hâl KHK'sı çıkarma yetkisini, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, bunları denetleme yetkisini ise yasama organına vermekte olduğunu göstermektedir.

Yüksek Mahkeme 2016 yılında aldığı bu kararlarında temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlere göre daha fazla sınırlandırıldığı olağanüstü dönem KHK'larının da bir hukuk devletinde Anayasa'ya uygunluk denetimine açık olması gerektiği tespitini yapmıştır. Öyle ki Mahkeme "*Kanun hükmündeki düzenlemeler, yargı denetimine konu yapılabildikleri ölçüde temel hak ve özgürlükler etkili şekilde korunmuş ve güvence altına alınmış olur*" görüşünü yenilemiştir. Ancak Yüksek Mahkeme hemen arkasından bu durumun, "*yargısal denetime istisna getiren anayasal hükümlerin varlığını ve uygulanmasını etkilemeyeceği*" tespitini yapmıştır. Yüksek mahkeme benzeri yargı kısıtlamalarına örnek olarak Anayasa'da, 90. maddenin beşinci fıkrası, 125. maddenin ikinci fıkrası, 159. maddenin onuncu fıkrası gibi kimi istisnai maddeleri örnek göstermiştir. Yüksek Mahkemeye göre; "Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi de bu kapsamdadır ve anılan cümlede yer alan "*... olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz*", hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere Anayasa Mahkemesinin bu kararları yüksek mahkemenin 10.1.1991 tarihinde oy çokluğuyla vermiş olduğu E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadı ile çelişmektedir. Bu çelişkinin giderilmesi için yüksek mahkeme E.2016/166 ve K.2016/159 sayılı kararı ve 04.11.2016 tarihli G.K 8/16 sayılı Basın Duyurusu ile kararın gerekçeleri kamuoyu ile paylaşılmıştır. Mahkeme bu karar ve basın açıklamasında içtihat değişikliğine gittiğinde önceki kararlardan neden ayrıldığını açıklamış ve yeni görüşünü temellendirmiştir.

Yeni içtihadı şekillendirirken de Anayasa Mahkemesinin bir konuda karar verirken, hiç kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmesi ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate alması gerektiği tespiti yapılmıştır. Kabul etmek gerekir ki Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı, batı demokrasilerindeki yüksek yargı mercilerinin kararlarında rastlandığı gibi metodolojik olarak gerekçelendirme yoludur (Can ve Aktaş, 2017:30).

Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin olarak geliştirdiği yeni içtihadında maddi kriteri esas alarak, bir olağanüstü hâl KHK'sının gerçekten Anayasa'nın 121. maddesinde öngörülen KHK olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu bakımından inceleme yapılabileceğine dair yerleşik içtihadını yeniden değerlendirmiştir. Bu değerlendirmeyi yaparken Mahkeme öncelikle yerleşik içtihadın bir tespitini yapmıştır. Mahkeme, 10.1.1991 tarihinde oyçokluğuyla vermiş olduğu E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadında, "*olağanüstü hâl KHK'sı*" adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorunda olduğunu ifade ederek, olağanüstü hâl KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi bu ölçütler çerçevesinde olağanüstü hâl ilanının gerekli kıldığı konuya ilişkin olmayan veya olağanüstü hâlin geçerli olduğu yer ya da dönem hâricinde yürürlükte olacak düzenlemeleri, olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde görmeyerek bunların olağan dönem KHK'sı olduğunu değerlendirip yargı denetimine konu yapmış bulunmaktadır. Yüksek mahkemeye göre;

*Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hâl KHK'sı şeklinde yapılan düzenlemelerin gerçekten olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu ölçütlerini esas alarak yaptığı inceleme, KHK kurallarının içeriğinin değerlendirilmesini gerektirmektedir. Böyle bir değerlendirme de kuralların, esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğuracaktır (E. 2016/166, K. 2016/159).*

Anayasa Mahkemesine göre bu yaklaşım, Anayasa'nın 148. maddesindeki şekil ve esas bakımından denetim yasağını tamamen anlamsız ve işlevsiz hâle getirmektedir. Zira olağanüstü hâl KHK'larının yargısal denetimi mümkün olsaydı Anayasa Mahkemesi, aynı incelemeyi yapacak ve kuralı Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bularak iptal edecekti. Bu tür bir yaklaşımla olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olan tüm kuralları bu kapsam dışına çıkarmak mümkündür.

Anayasa Mahkemesinin eski içtihadında OHAL gereklerinin dışına çıkan KHK'ların olağan KHK'ya dönüşeceği ve bunların da Anayasanın 91. maddesinde zorunlu görülen yetki kanununa dayanmamaları nedeniyle iptal edileceği yaklaşımı oldukça sorunludur (Gözler, 2000:219) Zira bir norm kendiliğinden nitelik değiştirmez, başkalaşmaz ve başka bir norma dönüşmez. Buradaki Anayasaya aykırılık esasen Anayasa'nın 15. maddesiyle birlikte 121. maddesinden doğmaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin bu eski içtihadına yönelik eleştirisine bu yönden katılmak gerekir (Can ve Aktaş, 2017:27).

## SONUÇ

16 Nisan 2017 referandumu ile halkoyuna sunularak kabul edilen ve Anayasa değişikliği öngören 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerek olağanüstü hal rejimi gerekse olağanüstü hal döneminde çıkartılacak kararnamelerinin hukuki rejimine ilişkin değişikliklere gidilmiştir.

Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinde yürütmenin sorumlu kanadı olarak parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiş ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanması hedeflenmiştir. Bu çerçevede olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca çıkartılan OHAL KHK'lerinin yerini yeni yönetimin ruhuna uygun olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri almıştır. Dolayısıyla olağanüstü hal döneminde çıkartılacak kararnameler, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilir bir yetki olup, kanun hükmünde olan bu kararnamelerin çıkarılması için TBMM'den yetki alınmasına gerek yoktur.

Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan OHAL KHK'leri ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasında işlemin unsurları bakımından yetkili makamın tespiti ile işlemin usul ve şekil unsurları dışında ciddi bir farkın olmadığı görülmektedir. Sebep ve konu unsurları bakımından her iki kararnamede ortak nitelikler taşımaktadır. Esasen bu nitelikler Anayasa Mahkemesinin 1990'lı yıllardan itibaren şekillendirdiği içtihatları ile hukuk sistemimizde yerini almıştır. Buna göre olağanüstü halde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilmek için öncelikle Anayasa'nın 119. maddesine göre ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır ve olağanüstü hal kararnameleri ile getirilen düzenlemeler olağanüstü halin amacını ve sınırlarını aşmamalıdır.

Olağanüstü hal KHK'lerinin hukuki rejimini şekillendiren Anayasa Mahkemesi ayrıca Anayasanın 148. maddesi ile bu kararnamelerin şekil ve esas yönünden anayasaya aykırılık iddiası ile Yüksek Mahkemeye başvurulamayacağına dair hükmü de değerlendirmiştir. 2017 yılı Anayasa referandumu ile 6771 sayılı Anayasa değişikliği öngören Kanun ile olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, Anayasa Mahkemesince denetlenemeyeceğine dair düzenleme getirilmiştir. Böylece eski düzenlemede yer alan OHAL KHK'lerinin anayasa denetimi dışına bırakan hükmü ile paralellik sağlandığından Anayasa Mahkemesinin bu konuda yaptığı değerlendirmelerinin olağanüstü hal yönetiminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde geçerli olacağı açıktır.

Yüksek Mahkeme 2016 yılına kadar yerleşik genel içtihadında Anayasa'nın 148. maddesiyle Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmayan olağanüstü hal KHK'lerinin, yalnızca olağanüstü hal süresince olağanüstü hal ilân edilen yerlerde uygulanmak üzere ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan KHK'ler için geçerli olduğu tespitini yapmıştır. Bu çerçevede yerleşik içtihat olarak bu koşulları taşımayan kuralların olağanüstü hal KHK kuralı sayılamayacağı ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı olduğu ilkesini belirlemiştir. Bu yerleşik kararlar silsilesinden anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 2. maddesinde belirlenen demokratik hukuk devleti ilkesinden hareketle, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetimini yasaklayan 148. madde hükmünü dar yorumlayarak sınırlandırmıştır. Buna karşın bu içtihadın dayandığı görüşlere katılmayan Anayasa Mahkemesi üyelerinin karşı oy gerekçesi, dava konusu



Kanun Hükmünde Kararnamelerin “Anayasa’nın 91. ve 121. maddelerine uygun olarak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” düzenlenmeleri nedeniyle, davanın Anayasanın 148. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 19. maddeleri gereğince “yetkisizlik yönünden reddi” gerektiği yolundadır (AYMKD Sayı 27 Cilt 1, s. 92, 102, 389-390, 400).

Anayasa Mahkemesi olağanüstü hal KHK’lerinin anayasallık denetimine ilişkin 1990’lı yıllardan bu yana şekillendirdiği bu yerleşik görüşünden 2016 yılında değişikliğe gitmiş ve bu yerleşik karara karşı oy veren üyelerinin görüşünü benimseyerek yeni içtihadını şekillendirmiştir. Yüksek Mahkeme olağanüstü hal KHK’lerin hukuki rejimine karşı daha lafzi bir yaklaşım benimsemiş ve özellikle yetki unsuru bakımından hareket etmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; Anayasa’nın 148. maddesinde olağanüstü dönem kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağına açıkça belirtilmiş olması karşısında Anayasa’nın, anılan düzenlemelerin herhangi bir ad altında yargısal denetime konu yapılması bakımından Anayasa Mahkemesine bir yetki tanımadığı açıktır (E. 2016/166, K. 2016/159). Yüksek Mahkemenin bu kararından hareketle yeni bir içtihat değişikliğine gidilmediği sürece olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine dava açılması mümkün gözükmemektedir.

## KAYNAKÇA

- AKGÜN, Mert Hüseyin (2017), “Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine; 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri”, **Seta Perspektif Dergisi**, S.163, ss.1-6.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1992), “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.(9), ss.411-434.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1997), **Anayasa Yargısı Dergisi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, ss.21-51.
- CAN, Osman ve AKTAŞ, D. Şimşek (2017), “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.23(1), ss.13-42.
- ÇAĞLAR, Bakır (1990), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında – Demokrasi -”, **Anayasa Yargısı 7**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, ss.51-127.
- ÇAĞLAR, Bakır (1991), “Anayasa Hukuku ve Anayasanın Yargıci Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.8, ss.1-10.
- DURAN, Lütfi (1983), “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, S.4(1-3), ss.23-42.
- DURAN, Lütfi (1995), “Bunalım Kararnameleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.50(3-4), ss.141-158.
- EROĞUL, Cem (1999), “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin Tbm’nce Onaylanması Sorunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.54(4), ss.31-46.
- ESEN, Selin (2008), “Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi”, **MÜHF - HAD**, S.23(1), ss.8-16.
- ESEN, Selin (2008), **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (1990), “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.47(4), ss.561-590.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2008), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut (2016), **İdare Hukuku**, Turhan Yayınları, Ankara, C.1.
- GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNEŞ, Turan (1965), “Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Yayını**, Ankara.

- İNCEOĞLU, Sibel ve NALBANT, Atilla (1992), “*Kriz Hukuku mu, Hukukun Krizi mi?*”, **Argumentum Dergisi**, S.3(25), ss.389-394.
- KANADOĞLU, Korkut (2004), **Anayasa Mahkemesi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- KUZU, Burhan (1985), **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Neşriyat, İstanbul.
- KUZU, Burhan (1993), **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- ÖDEN, Merih, (2009), “*Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.3(58), ss.659-691.
- ÖZBUDUN, Ergun (2002), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- TANÖR, Bülent ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2006), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 8.Baskı.
- TAŞDÖĞEN, Salih (2016), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.65(3), ss.937-965.
- TEZİÇ, Erdoğan (2007), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 12.Baskı.
- TURHAN, Mehmet (1992), “*Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.25(3), ss.13-36.
- ULU, Güher (2012), **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Seçkin Yayınları.
- ÜSKÜL, Zafer, (2003), **Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar**, Büke Yayıncılık, İstanbul.
- YAYLA, Yıldızhan (2009), **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- YILDIRIM, Turan (2017), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.23(2), ss.13-28.
- YOKUŞ, Sevtap (1996), **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkileri**, Beta Yayınları, İstanbul.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (1996), **1982 Anayasasına ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Anayasa Mahkemesi'nin 2016/166 Esas ve 2016/159 sayılı Kararı. (04.11.2016 tarih ve 29878 sayılı Resmi Gazete).
- Anayasa Mahkemesi'nin 2016/167 Esas ve 2016/160 sayılı Kararı. (04.11.2016 tarih ve 29878 sayılı Resmi Gazete)