

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ İLKESİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Öğr. Üyesi Bayram DOĞAN*

Öz

16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla parlamenter sisteme son verilerek Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Anılan değişiklikte Cumhurbaşkanlığı kararnamele Anayasa'da yeni bir statü kazanmıştır. Zira yetki kanununa gerek olmaksızın doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir meşrulukla Cumhurbaşkanlığına, asli yetki ile ilk elden düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınarak Türk hukuk sisteminde köklü değişiklikler meydana getirilmiştir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamele, anayasal çerçeve, hukuki ve sistemsel yönüyle incelenerek "TBMM'nin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" kapsamında irdelenmiştir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin TBMM'nin "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"ni ihlal etmediği görülmüştür. Bu nedenle çalışmada, Anayasa değişikliği ile yasama yetkisinin devredilip devredilmediği konusu Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri odaklı olarak Anayasa hukuku disiplini açısından sözel ve sistematik yorum yöntemleri kullanılarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri • Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi • Yasama Yürütme İlişkisi • Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi • Asli Yetki

* Dr. Öğr. Üyesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, Kahramanmaraş, Türkiye | Asst. Prof., Kahramanmaraş Sütçü İmam University, Faculty of Economics and Administrative Science, Department of Public Administration, Kahramanmaraş, Turkey.

✉ bayramdogan@ksu.edu.tr • ORCID 0000-0002-6920-2685

📄 **Atıf Şekli** | Cite As: DOĞAN Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi", *SÜHFD.*, C. 28, S. 3, 2020, s. 965-1003.

📄 **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

IN PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM EVALUATION OF PRESIDENTIAL DECREES IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF NON-TRANSFERABILITY OF LEGISLATIVE AUTHORITY

Abstract

With the referendum of 2017, the parliamentary system was terminated, and the Presidential system was initiated whereby presidential decrees gained a new status. Because, it has been granted radical changes in the Turkish legal system by giving the Presidency a principal authority to proceed first-hand regulatory action with a constitutional authorization without the need for a code. In the study, Presidential decrees, in the Presidential system, are examined in terms of constitutional framework, legal and systematic aspects and examined within the scope of "the principle of inviolability of the legislative power of the Parliament". Within this framework, it was observed that the Presidential decrees did not violate the "inviolability of legislative power" of the Parliament. Thus, the study evaluates whether the legislative power has been delegated with the amendment using verbal and systematic interpretation methods in terms of the discipline of the Constitutional Law with a focus on Presidential decrees.

Key Words

Presidential Decrees • Presidential Government System • Legislative Execution Relationship • Principle of Inviolability of Legislative Power • Primary Authority

I. GİRİŞ

21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türk hukuk sisteminde ve hükümet sisteminde önemli değişiklikler ortaya konulmuştur. Anayasa değişikliğinin en önemli sonuçlarından biri de yeni sistem ile Cumhurbaşkanına özellikleri ve etkisi bir hayli genişletilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisinin verilmesidir.

Yapılan Anayasa değişikliği ile yaklaşık 140 yıldır uygulanan parlamenter hükümet sistemi yerine, Türkiye'ye özgü bir hükümet sistemi olarak esasen başkanlık sisteminin bir uygulama türü¹ kapsamında yer alabilecek olan "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" getirilmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, devletin başı ve Cumhurbaşkanlığı makamı

¹ KÜÇÜK, Adnan, (2020), *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara, s. 177-178.

da yürütmede tek etkili ve sorumlu organ konumuna getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile kuvvetler ayrılığı dolayısıyla yasama-yürütme ilişkileri yeniden şekillendirilerek yasama ve yürütme organlarının aktörlerinde ve rol dağılımında önemli radikal değişiklikler yapılmıştır.

Doğaldır ki yapılan değişikliklerle yürütme yetkilerinin artırılması sonucu yeni hukuksal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda yürütmeye, daha doğrusu Cumhurbaşkanına yasamadan bağımsız, geniş ve etkili bir düzenleme çerçevesi çizilmiştir. Yapılan değişiklikler anayasal statüye kavuşturularak yasamadan bağımsız bir alan olarak düzenlenmiştir. Zira eski dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği konusu ile sınırlandırılmışken, 2017 yılı Anayasa değişikliği ile kapsamı oldukça genişletilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleyici işlem yapma yetkisinin tezahürü olarak geniş işlev ve fonksiyon kazanmıştır².

Kuşkusuz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, hukuk sistemimizde sona eren kanun hükmünde kararnamelerden (KHK) veya tüzüklerden farklıdır. Buna karşın Cumhurbaşkanına tek başına, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) gibi yasama organı işlevi niteliğinde kanun koyması yetkisi verilmesi teknik ve hukuki olarak söz konusu değildir. Ayrıca anılan Anayasa değişikliği ile KHK'lar kaldırılarak, yürütme erkine (olağanüstü hal-OHAL- dönemi dışında) kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yeksine son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Türk hukukuna girmeden önce gereğince incelenmiş tartışılmış hukuki yönü irdelenmiş bir konu değildir. Oysaki düzenlediği alanların genişliği, önemi ve etkisi çok büyüktür. Dolayısıyla bu çalışmada yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; TBMM'nin "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" çerçevesinde; düzenleme alanı ve sınırları, hukuki statüsü ve bu statü dolayısıyla ortaya çıkan sonuçlar incelenerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ortaya konulacaktır.

I. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Türk siyasi ve hukuk tarihinde yaklaşık yarım asırdır tartışılan hükümet sistemi arayışı veya etkili ve icrai bir yürütme düşüncesi, 16

² KÜÇÜK, Adnan / DOĞAN, Bayram, (2019), "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 1, s. 1-59.

Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla Türk pozitif hukukuna anayasal statüde girmiş bulunmaktadır. Başkanlık sistemi (Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı sistemi), kamuoyunda uzunca tartışılmış birçok açıdan masaya yatırılmıştır. Getirilen yeni hükümet sisteminin önemli yeniliği ve özelliği olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa’da; olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri m. 104/17 ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri m. 119/6 da iki farklı türde düzenlenmiştir. Anayasa’da Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddeye de “*Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” şeklinde eklenmiştir³.

6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikler aslında 18 maddeden mütevellittir. Ancak 1982 Anayasası’nın yaklaşık 70 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı sistemi yıllardır Türkiye kamuoyunda ve siyasi arenada tartışılan parlamenter sistem ile bilinen siyasi teamülleri radikal bir şekilde değiştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan Türkiye’ye özgü bu hükümet sistemi, yürütme erkini/yetkisini bir organlar topluluğu, kabine veya kurul olmaktan çıkarmıştır. Bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı, devletin başı ve yürütmenin bizatihi kendisi konumuna gelmiştir. Böylece yürütme yetkisini Cumhurbaşkanlığı makamında toplayarak yürütmenin yasamadan doğan bir erk veya organ olması uygulamasına da son vermiştir. Bu sayede parlamento ile yürütme ilişkisinin anayasal çerçevesi yeni bir statüye kavuşmuştur⁴.

Söz konusu değişiklik öncesi siyasal sistem ile yeni siyasal ve yönetsel sistem arasında bazı önemli farklar vardır. Şöyle ki; yasamadan çıkan ve yasamaya karşı siyasi sorumluluğu bulunan, keza yasamanın güvenine dayanan ve kolektif bir organ olan bakanlar kurulu artık söz konusu değildir. Yeni konumları itibariyle bakanların TBMM’ye karşı hukuki veya siyasi herhangi bir sorumlulukları kalmamıştır. Bu nedenle anılan değişiklik sonrası bakanların, Cumhurbaşkanı tarafından atandıkları bakanlığın hiyerarşik en üst yetkilisi, ancak TBMM’ye karşı siyasal sorumluluğu ve niteliği bulunmayan kamu görevlileri haline getiril-

³ **ATAR, Yavuz**, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, s. 242; **AÇIL, Murat**, (2017), “Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, C. 76, S. 2, s. 729.

⁴ **ARDIÇOĞLU, M. Artuk**, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3, s. 23-24.

diği söylenebilir⁵. Bir diğer fark ise yürütme yetkisinin sadece halkın seçtiği Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmış olmasıdır. Anılan yetki Anayasa'nın 8. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan yürütmenin her ne kadar “yetki ve görev” olduğu ibaresi muhafaza edilmişse de Anayasa'nın 104. maddesinde yürütmenin bir “görev” olduğu ibaresine yer verilmeyerek, sadece “yürütme yetkisinin” Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir⁶.

Anayasa'daki söz konusu değişiklikle Türk hukuk düzeninde yıllardır tartışılan, yürütmenin bir “yetki” mi, “görev” mi olduğu konusu böylece farklı bir boyuta taşınmıştır. Devletin ve hükümetin başı olan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile kaynağını doğrudan Anayasa'dan aldığı asli düzenleme yapma yetkisine sahip olmuştur. Bu yetki kamuoyunda; rejimin otoriterleşmesi, tek kişilik yönetim, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile yönetileceği, yasama organının daha pasif bir duruma getirildiği ve Cumhurbaşkanı iktidarının kişiselleştiği şeklindeki eleştirilerle gerek hukukçular arasında gerek siyasiler arasında tartışılmış ve tartışılmaya da devam edecektir⁷.

6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde yapılan değişiklik sonucu, parlamenter sistemde bakanlar kurulunca çıkarılan KHK'ler, tüzükler, bakanlar kurulunun çıkardığı yönetmelikler, bakanlar kurulu kararları gibi birçok düzenleyici idari işlem sona ermiştir. Bu idari işlemlerin tamamı yerine bir anlamda sadece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı kararı⁸ getirilmiştir denilebilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri, bu değişikliklerle kapsam, içerik ve dene-

⁵ KAHRAMAN, Mehmet / BALKAN, Ali, (2016), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal Of Akademik Value Studies*, Vol. 4, Issue: 19, s. 249.

⁶ SÖYLER, Yasin, (2018), *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 17-18; ARDIÇOĞLU, (2017), s. 35.

⁷ ÇOLAK, Çağrı D., (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, İstanbul, s. 62.

⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı kararının farkları ve yargısal denetimleri hakkında bkz., DOĞAN, Bayram, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin Yargısal Denetimi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 2, ss. 273-298.

tim yönünden yeni bir niteliğe kavuşmuştur. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri ile artık sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri düzenlenmeyecek, bilakis Cumhurbaşkanı gerek gördüğü konularda veya ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlarda, yasama organının kanun yapmasını beklemeksizin doğrudan iç ve dış siyasete ilişkin yürütme yetkisi kapsamında birçok konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir⁹. Kuşkusuz Anayasa'daki anılan değişiklikler, Cumhurbaşkanının bazı alanlarda düzenleyici işlem yaparak etkin ve hızlı karar alabilmesi adına yapılmıştır.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

A. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi Dönemde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de Cumhurbaşkanı bir/tek gerçek kişidir. Ancak bir tüzel kişilik olarak Cumhurbaşkanlığının bir idari teşkilatı, personel rejimi ve kadrosu mevcuttur. Bu teşkilâta Cumhurbaşkanının, başdanışmanları, özel kalem müdürleri, sekreterleri, koruma daire başkanlığı ve personeli vs. birçok pozisyonda Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı yardımcı personel mevcuttur. Cumhurbaşkanlığının idari teşkilatının oluşturulmasında, esasında monarşi ile yönetilen ülkelerdeki kraliyet teşkilatına benzer bir sistemin örnek alındığı söylenebilir. Kuşkusuz bu kamu görevlileri, Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı görevini ifada yardımcı rolündedirler. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde görev yapan personel, siyasi değil, memur statüsünde ve idari niteliktedir¹⁰.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuk sistemimizde ilk kez düzenlenen bir kavram olmadığına yukarıda değinmiştik. Eski dönem cumhurbaşkanlığı kararnamesi 18.08.1983 tarihinde 1 sayılı CBK ile düzenlenmiş ve konusu da Anayasa'mızın "Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği" başlıklı 107. maddesi "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" hükmünü içermekteydi. Bu hükme göre parlamen-

⁹ FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2019), *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 658-660; KAHRAMAN / BALKAN, (2016), s. 248.

¹⁰ TAŞDÖĞEN, Salih, (2016), "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *AÜHFED*, C. 65, S. 3, s. 940.

ter sistemdeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de yürütmenin asli düzenleme yetkisi kapsamında yetkisini doğrudan Anayasa'dan almıştır. Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi veren 107. madde, Anayasa tasarısına Milli Güvenlik Konseyi'nde eklenmiştir. Amacı yürütme erkini ve Cumhurbaşkanını güçlendirmektir. 1982 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olmuştur. Bu konunun dışında kalan konularda düzenleme yapılması mümkün olmamıştır. Keza, bu kararname de yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmiştir. Münhasıran Cumhurbaşkanına tanınan ve kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan bu hüküm Cumhurbaşkanına asli ve özerk bir düzenleme yapma yetkisi vermekte idi. Yürütme erkinde Cumhurbaşkanı ne kadar güçlendirilmeye çalışılsa da parlamenter sistemin zorunluluğu olarak Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını teşkil etmiş sorumlu kanadı ise bakanlar kurulu olmuştur. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi belirli bir konu ile sınırlandırılarak Cumhurbaşkanına dar bir alanda özerk bir düzenleme yetkisi verilmiştir¹¹.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği

Yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğini saptayabilmek için öncelikle bir önceki başlıkta incelediğimiz eski dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin arasındaki benzerlik ve farklılıkların ortaya konulması gerekmektedir.

Her iki kararname de Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmakta ve kaynağını doğrudan Anayasa'dan alarak Cumhurbaşkanına asli bir düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Benzer yönlerini bu şekilde saptadığımız kararnamelerin en önemli farkı kendisini konu unsuru üzerinde göstermektedir. Eski dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ve personel atama işlemleri düzenlenebiliyorken, yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusunu; yürütme yetkisine ilişkin konular, üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri gibi birçok konu ile Devlet Denetleme Kurulunun çalışma şekli ve üyeleri ile

¹¹ BOZTEPE, Mehmet, (2017), "2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 5, S. 1, s. 6-9; FENDOĞLU, (2019), age, s. 664-668.

ilgili konular ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı ve görevleri ile son olarak kamu tüzel kişiliğinin kurulması oluşturmaktadır¹².

Eski dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılma usulünde resmi gazetede yayınlanma zorunluluğu yokken, yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini resmi gazetede yayınlanmak zorundadır. Eski ve yeni dönemde de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Her iki kararname de sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. Her iki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri herhangi bir kanuna dayanmaz, yetkisini doğrudan Anayasa'dan alır. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri asli nitelikte düzenleyici işlemlerdir. Asli işlem niteliğini taşıması da yürütmenin yasama erkinin alanına girmesi olarak değerlendirilebilir¹³. Aslında bu durum, pozitif hukuk açısından Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemektedir. Çünkü yetkiyi doğrudan Anayasa vermektedir. Dolayısıyla kural dışı veya Anayasa'ya aykırı bir işlem de yoktur. Ancak anılan Anayasa değişikliği ile yürütme kanadı yasama karşısında üstün hale getirilmiştir. (Bu konu ilerde ayrıntılı ele alınmıştır). 1961 Anayasası'na göre yürütme erki kanun karşısında "görev" iken 1982 Anayasası'nda hem "görev" hem de "yetki" olarak nitelendirilmiştir. Bu "görev" ve "yetki" işlevi 2017 Anayasa değişikliği ile daha belirgin hale gelmiştir. Kuşkusuz bu görev ve yetki ise Anayasa'ya uygun olarak yerine getirilecektir¹⁴.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de konu unsuru bakımından sınırlandırılmıştır. Anayasa'nın 2. kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan kişi hakları ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler konusu bu sınırlandırılmaya tabii tutulmuştur. Ayrıca Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanır. Yürürlüğe giriş tarihi belir-

¹² FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi*, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, s. 497-500.

¹³ EREN, Abdurrahman, (2019), "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, s. 47.

¹⁴ AÇIL, (2018), s. 730-732.

lenmemiş ise, Resmi Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer¹⁵. Anayasa’nın 104. maddesine göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükümlerinin çatışması durumunda kanun hükümleri esas alınır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasında farklı hüküm bulunduğu da kanun hükümleri esas alınır. Dolayısıyla, bu durum da normlar hiyerarşisinde kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin daha üstünde yer aldığıın göstergesidir¹⁶.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, organik bakımdan idari, fonksiyonel yönden de düzenleyici işlemdir. *Çünkü* Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa’ya ve kanunlara aykırı olmayan düzenleyici işlemler ihdas etmek durumundadır. Nitekim Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükteki kanun hükümlerinde ve KHK’larda değişiklik yapmamaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ihdas ederken yasamada değil, fakat düzenlemede bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin işlevsel veya fonksiyonel açıdan yasama işlemi olarak değerlendiren görüşler vardır. İfade etmek gerekir ki Cumhurbaşkanı; Anayasa’da kendisine tanınan sınırlı bir alanda yetkisi/çerçevesi çizilmiş ve açıkça belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararı düzenleyebileceğinden bu konularda yasama değil bilakis düzenlemede bulunduğu kabul edilmelidir¹⁷.

¹⁵ **GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel**, (2019), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 385-397.

¹⁶ **SÖYLER, Yasin**, (2018), *“Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 100-103; **FENDOĞLU**, (2019), agm., s. 504-505.

¹⁷ Benzer görüş 1961 Anayasası’ndaki KHK’lar rejimi hakkında da öğretilmiştir. Şöyle ki; “KHK adıyla uygulamaya giren işlem türü, organik bakımdan idari, işlevsel yönden düzenleyici işlem niteliğinde olduğunun kabulü yönündedir. Çünkü Bakanlar Kurulu KHK’lar ile yürürlükteki yasal hükümlerden yalnızca yetki kanununda hangi kanun hükümlerinin kaldırılacağı açıkça gösterilen kanunlarda değişiklik yapabilmekteydi. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu KHK ile yaptığı düzenlemede kanunlara aykırı düzenleme yapması da söz konusu değildi. Dolayısıyla yürütme KHK’lar ile yasama değil, düzenlemede bulunmaktaydı. Kısaca açıklanan gerekçe ile 1961 Anayasası’ndaki KHK’ların hukuki rejimini, fonksiyonel bakımdan yasama işlemi değil, yürütmenin düzenleme yetkisinin genişletilmesi olarak değerlendirilmekteydi. Bkz., **TEZİÇ, Erdoğan**, (2019), *Anayasa Hukuku*, 23. Bası, Beta Basım Yayımları, İstanbul, s. 35-36; **DURAN, Lütfi**, (1975), “Kanun Hükümünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 2, s. 4-5; **EREN**, (2019), s. 22.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama fonksiyonu içerip içermediği konusunda öğretide ve Anayasa Mahkemesi değerlendirmelerinde üç unsur esas alınmıştır. Şöyle ki; birincisi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “*ilkel düzenleme*” kapsamında çıkarılıp çıkarılmadığı, ikincisi “*normlar hiyerarşisinde kanun hükmünde*” olup olmadığı, üçüncüsü ise yargısal denetimlerinin “*Anayasa Mahkemesi*” tarafından yapıp yapılmadığıdır. Yasama yetkisinden maksat kanunları “*değiştirme ve kaldırma*” yetkisidir. Bu ise o işlemin “*kanun hükmünde*” olup olmadığını dolayısıyla yasama işlemi olup olmadığını belirleyecektir. Oysa Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması söz konusu değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliği “*düzenleyici işlem*” olmalarını değiştirmeyecektir. Bu nedenle de fonksiyonel olarak da olsa yasama işlemi olarak değerlendirilmemelidir. Öğretide, Eren ve Özbudun, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin fonksiyonel anlamda yasama işlemi kabul edilmesi gerektiği görüşündedirler¹⁸.

III. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ

1982 Anayasası'nın 7. maddesi “yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmünü içermektedir. Anılan bu hüküm, 1924 Anayasası'nın “meclis teşri salahiyyetini bizzat istimal eder.” (m.6) ve 1961 Anayasası'nın “yasama yetkisi Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” (m.5), şeklindeki düzenlemelerle aynı doğrultudadır. Görüleceği üzere Türk Anayasaları'nın son üçünde de Anayasa'da “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”¹⁹ ne yer verilmiştir. Kuşkusuz Türk kamu hukukunda hiçbir devlet organı, anayasadan veya kanundan aldığı yetkileri, sözü geçen normlarda açıkça izin verilmedikçe başka bir erke veya devlet organına devredemez. Şu halde “yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi”, sadece yasama yetkisi bakımından değil; yasama, yürütme ve yargı erki başta olmak üzere tüm devlet organları ve devlet yetkileri açısından geçerlidir²⁰.

¹⁸ Bkz., EREN, (2019), s. 24-30; ÖZBUDUN, Ergun, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 212-216.

¹⁹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., ARIKAN, Cengiz, (2011), *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi*, Yetkin Yayınları, Ankara.

²⁰ TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, (2019), *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 304-305; GÖREN, Zafer,

Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi: Kanun adı altında veya bu adı taşımasa bile kanuna eş değerde ya da kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisinin TBMM dışında başka bir organa veya makama devredilmemesidir²¹. Bu nedenle Anayasası'nın 7. maddesinde "yasama yetkisi devredilemez" hükmünden maksat, sadece kanun yapma yetkisi değil, yasama yetkisi kapsamına giren Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen yetkilerin TBMM tarafından başka bir organa devredilemeyeceği anlamına gelmektedir²². Bunlardan bazıları; bütçe ve kesin hesap kanunu yapmak, para basılmasına karar vermek, savaş ilanına karar vermek, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek gibi birçok yetkidir²³.

Mustafa Erdoğan'a göre, "yasama yetkisinin devrinden" bahsedebilmek için anayasal bir yetkilendirmenin dışında, TBMM'nin Anayasa ile kendisine verilen bir veya birçok yetkisini kendi inisiyatifıyla başka bir organa veya makama devretmiş olması gerekmektedir. Yazar bu düşüncesini şu şekilde örneklendirmektedir. TBMM'nin "Türk milleti adına" sahip olduğu yetkilerini bir diktatöre veya otokrata ya da bir gruba devretmesi veyahut onların lehine kendi anayasal yetkilerinin bazılarından vazgeçmesi olabilir. Bu durum ise Anayasa'nın 7. maddesinde hükme bağlanan yasak ile güvence altına alınmak istenen Cumhuriyet'in demokratik niteliğidir²⁴.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilirken yasama yetkisine ilişkin Anayasa'nın 7. maddesinde hiçbir bir değişiklik yapılmamıştır. Anayasa'nın yürütme yetkisi ve görevine ilişkin 8. maddesinde ise Cumhurbaşkanlığı sisteminin gereği olarak sadece "bakanlar kurulu" ibaresi çıkarılmıştır. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından yine "Anayasa ve kanunlara uygun olarak" kullanılacak ve yerine getirilecektir hükmü eklenmiştir. Bununla birlikte, egemenliğin

(2019), *Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 214-216; **TEZİÇ**, (2019), s. 21; **ÖZBUDUN**, (2019), s. 212-213.

²¹ **ÖZBUDUN**, (2019), s. 213.

²² **ERDOĞAN, Mustafa**, (2014), *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, s. 271; **EREN**, (2019), s. 46-53.

²³ **GÖZLER, Kemal**, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 630-631.

²⁴ **ERDOĞAN**, (2014), s. 272.

aidiyetini ve nasıl kullanılacağını belirleyen Anayasa'nın 6. maddesinde de hiçbir değişikliğe gidilmemiştir. Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği ile de Türk hukukunda Cumhuriyetin ilanı ve 1924 Anayasası'ndan bugüne hâkim olan TBMM'nin düzenleme yetkisi ilkel, asli ve genel bir yetki; buna karşın yürütmenin düzenleme yetkisi ikinci-el, tali ve tamamlayıcı bir düzenleme yetkisi olduğu geleneğinin bozulmadığı değerlendirilmektedir²⁵. Fakat biz bu görüşe tam olarak katılmadığımızı gerekçesi ile Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri kısmında açıklayacağımız için burada değinmeyeceğiz.

“Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”, kamu hukukunun en çok tartışılan konulardan biridir. Teziç'e göre, bu konunun siyasi ve hukuki olmak üzere iki farklı yönü vardır. Siyasi yönü; TBMM'de kanun yapmak belli prosedürlere bağlanmıştır. Dolayısıyla bazen uzun zaman alarak gecikmelere neden olduğu bilinmektedir. 21. Yüzyılda, hızla değişen ekonomik ve sosyal ihtiyaçların, beklentilerin ve sorunların gereği olarak, birçok normların TBMM'deki kanun yapma usulü dışında daha hızlı yürürlüğe konması, siyasi açıdan, modern devlet olmanın bir gereği olarak değerlendirilmektedir. Özellikle yaygın salgın hastalık veya şiddet olaylarının baş gösterdiği OHAL dönemlerinde, bu durum ziyadesiyle önem kazanmaktadır. Kuşkusuz, alınacak önlemler, mali ve idari reformlar TBMM'nin değil, yürütmenin yetki alanına girdiği için bu gibi yasal düzenlemeler yürütme tarafından yapılmaktadır. Hukuki yönü ise; Türkiye gibi katı Anayasa'lı bir sistemde TBMM yetkilerini Anayasa'dan alırken, bu yetkisini açık bir kural olmadan yürütme organına devredemez. Başka bir ifadeyle, yürütme organının, TBMM'nin düzenleme alanına girmesi, Anayasa'da düzenlenmemişse, bu durumda anayasaya aykırılık sorunu söz konusu olabilir²⁶.

Yasamanın düzenleme alanına giren yasama işlemlerinin başında “kanunlar” gelir. Bu nedenle, “devredilemeyen yasama yetkisi”, ilk olarak TBMM'nin kanun yapma yetkisidir. Dolayısıyla, şekli kanunla yapılması zorunlu olan bir düzenleme başka bir organ veya makama devredilemez. Bu kapsamda, Anayasa'da kanunla düzenleyeceği hükme bağlanan konular, başka bir organ veya makam tarafından düzenlenemez. Kuşkusuz, Anayasa'da kanunla düzenleneceği hükme bağlanan her konunun, ayrıntısına kadar kanunla düzenlemesi gerektiği anlamına

²⁵ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, (2019), s. 308.

²⁶ TEZİÇ, (2019), s. 22-23.

da gelmeyecektir. Buna karşın her şeyin yürütme organına bırakılması durumunda TBMM'nin etkinliği azalacak rolü kalmayacaktır. O halde konunun odak noktası, TBMM'nin düzenleme alanı ile yürütmenin düzenleme alanının kesiştiği sınırdır. Şayet bu sınır aşılırsa TBMM'nin düzenlemesi gereken konular yürütmeye bırakılırsa, bu durum "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"nin ihlali olacaktır. İşte bu noktada her somut normun yürürlüğe konularak uygulanmasında bu sınırın aşılmamasına Anayasa Mahkemesi karar verecek ve hukuki yetki sınırı Anayasa Mahkemesinin içtihadı ile çizilecektir²⁷.

Anılan Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisi veren 107. maddenin "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" karşısındaki hukuki statüsü ile değişiklik sonrası Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi veren maddelerin de "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" karşısındaki statüsü benzer durumda değerlendirilebilir. Dolayısıyla Anayasa değişikliği öncesinde olduğu gibi değişiklikten sonra da Anayasa madde 7'deki yasak, yasama organının yürütmeye düzenleme yetkisi tanıdığı durumlarda verilen yetkinin anayasal olup olmadığının tespitinde belirleyici olabilir. Dolayısıyla pozitif Anayasa'nın vermiş olduğu yetkinin normatifliği veya Anayasa'ya aykırılığı bu bağlamda tartışılmayacaktır²⁸. Anayasa Mahkemesi de konu hakkında güncel bir karar vererek olası belirsizliği gidermiştir²⁹.

Kaldı ki Anayasası'nın 7. maddesinde yasaklanan husus, devredilemeyecek yasama yetkisi ile genel olarak kural koyma fonksiyonu değildir. Zira Türk Anayasaları'nın son üçünde yürütme organının düzenleyici işlemler yaparak genel-geçer ve soyut, objektif, kişilik dışı dolayısıyla bir kez kullanmakla tükenmeyecek normatif düzeyde bağlayıcı hukuk kuralları koyma yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Özbudun'a göre, sözü edilen Anayasalarda yürütme organının düzenleyici işlemler yapabilmesine bu şekilde açıkça izin verilmesine gerek yoktu.

²⁷ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, (2019), s. 305.

²⁸ ASLAN, Volkan, (2019, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, s. 278.

²⁹ Bkz., AYM, E: 2017/143, K: 2018/40, T: 02/05/2018: "... Yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılmaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir."

Çünkü bütün genel, objektif ve soyut hukuk kurallarının sadece yasama organı tarafından düzenlenebileceğini kabul etmek devletin, tüm idari mercilerin ve toplumun pratik ihtiyaçlarını karşılamak adına çok zor olurdu³⁰.

IV. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ İLKESİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Bir hükümet sisteminin niteliğini ve karakterini belirleyen en önemli unsur yasama ile yürütme organları arasındaki etkileşimdir. Bu etkileşim yürütme erkinin yasama erki üzerinde, yasama erkinin de yürütme erki üzerinde kullanabileceği yetki ve görevlerin kapsamı içerisinde belirlenecektir. Dolayısıyla biri yürütme diğeri yasama yetkisi üstlenen anılan erkler arasında birbirini etkileme oranının fazlalığı hükümet sistemini kuvvetler ayrığından uzaklaştıracaktır. Cumhurbaşkanlığı sistemindeki tartışmalı alanlardan biri de yürütmenin yasamanın alanına girip girmediği hususudur ki bu da Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi üzerinde belirlemektedir³¹.

Bu nedenle Anayasa değişiklikleri hakkında öğretilerde en çok tartışılan konular arasında Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi tanınmasının “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”ne aykırı olup olmadığına yöneliktir. Zira Anayasa m. 7’de “*yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*” hükmüne yer verilmiştir. Anayasa’da hükme bağlanan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi 2017 Anayasa değişikliğinden önce Anayasa tarafından istisna tutulan mülga Anayasa m. 91’e göre Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmişti. Cumhurbaşkanlığı sistemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Anayasa’dan alınan asli yetki kapsamında çıkarıldığı için yetki devri veya yetki kanunu söz konusu değildir³². Ancak öğretilerdeki bazı yazarlara göre, Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, parlamen-

³⁰ ÖZBUDUN, (2019), s. 213.

³¹ GÜLENER, Serdar / MİŞ, Nebi, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Seta Analiz*, S. 190, s. 10.

³² ATAR, (2019), agm., s. 257-258.

ter sistemdeki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan olağan dönem KHK ile karşılaştırıldığında aslilik özelliği öne çıkmaktadır. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'da belirlenen "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine" aykırılığı iddia edilmektedir³³.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına aittir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcıların, bakanların Cumhurbaşkanlığı ofislerindeki üst düzey kamu görevlilerinin veya diğer kamu kurumlarının böyle bir yetkisi yoktur. Kuşkusuz Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlanmasında Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları veya ilgili birimler bünyesinde hazırlık yapılması veyahut bazı konularda kararname çıkarılması yönünde talepte bulunulması mümkündür³⁴.

Anayasa'da yapılan değişiklik ile 1982 Anayasası'nda, özellikle yürütme alanında önemli değişiklikler yapıldığına değinmiştik. Ve yapılan değişikliklerin en önemlilerinden bir tanesinin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına ilişkin değişiklik olduğunu ifade etmiştik. Nitekim anılan değişiklikte birlikte Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda çok geniş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Bu anlamda egemenlikten kaynaklanan ve Türk milleti adına sadece parlamento tarafından kullanılan yasama yetkisinin artık Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilmesinin bir tartışma konusu hatta sorun olacağı ifade edilmektedir³⁵. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece "yürütme yetkisine ilişkin konularda" çıkarılabileceği karşı bir görüş olarak değerlendirilmektedir. Kuşkusuz her ha-

³³ GÖREN, (2019), s. 278-279; DEMİREL, **Taner**, (2017), "Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine", *Liberal Düşünce Dergisi*, Y. 22, S. 85, s. 141-142; YOKUŞ, **Sevtap**, (2018), "24 Haziran 2018 Seçimlerinden Sonra Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Parlamento", *Güncel Hukuk*, S. 172, s. 11; KÖKER, **Levent**, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler", (Çevrimiçi) <http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html>, Erişim Tarihi, 20 Ekim 2018.

³⁴ KÜÇÜK, **Adnan**, (2020), *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara, s. 227-229; SÖYLER, (2018), s. 50.

³⁵ YENİAY, **Lokman** / YENİAY, **Gülden**, (2019), "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, s. 110-111; BEKTAŞ, **Eda**, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasana-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", *Yasama Dergisi*, S. 39, s. 208-209.

lükârda kabul edilecek husus, artık yürütmenin düzenleme yetkisinin tali bir yetki olmadığı, aksine asli bir yetki ve/veya fonksiyon olduğu gerçeğidir³⁶.

Şüphesiz yeni dönemde yürütme organını temsil eden Cumhurbaşkanının, asli düzenleme yetkisinin, parlamentonun sahip olduğu “asli ve genel” düzenleme yetkisi üzerindeki etkisi ve sonucu, irdelenmesi, araştırılması ve değerlendirilmesi gereken önemli bir konudur³⁷. Bu çerçevede Anayasa’nın 104. maddesinde birçok alanda Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Anayasa’nın 8. ve 104. maddeleri bağlamında yürütme yetkisi münhasıran Cumhurbaşkanına ait olduğu için kararname çıkarma yetkisi de Cumhurbaşkanına verilmiştir (Anayasa m. 104/17)³⁸. Adı geçen değişiklik sonrası Anayasa’nın 104/17. maddesindeki bu yeni düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, bazı yazarlara göre sadece idari düzenleyici bir işlem değildir. Nitekim Cumhurbaşkanı Anayasa’nın 104. maddesinin anılan değişiklik öncesine göre yasama alanına ilişkin görev ve yetkiler kullanabildiğine göre değişiklik sonrasında da yasama işlevi statüsünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Bu iddiaya göre, Anayasa’da Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin bir kısmı idari düzenleyici işlem kapsamında kullanılacak nitelikte yetkilerken (örneğin, Anayasa m. 73/son, 167/2, 104/18-19), diğer bir kısmı ise yasama işlemi niteliğindeki yetkilere (örnek olarak Anayasa m. 104/9, 106/son, 108/son, 118/6, 119/6-7, 123/3, 124/1)³⁹. Burada söz konusu yazarlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama işlemi niteliğinde olduğundan söz etmektedirler. Oysa yasama işlemleri sadece TBMM tarafından yapılır. Yürütmenin yasama işlemi niteliğinde işlem yapabilmesi söz konusu olamaz. Zira yürütmenin kural koyma işlemleri normatif değer taşımakla birlikte bu tür işlemler düzenleyici işlemlerdir. Keza yasama işlemleri geneldir oysa yürütmenin düzenleyici işlemleri genel değil aksine sınırlı bir alandadır. Bu yazarların kanaatine katılmam söz konusu olmamakla birlikte, olsa

³⁶ FENDOĞLU, (2019), agm., s. 495-496; AÇIL, (2017), s. 733-734; EREN, (2019), s. 49-50.

³⁷ ARDIÇOĞLU, (2017), s. 37.

³⁸ KÜÇÜK / DOĞAN, (2019), s. 5-7.

³⁹ KANADOĞLU, Korkut / DUYGUN, Ahmet Mert / BİLGEHAN, Deniz, (2018), “Devlet Yapısı Yeniden Düzenlenirken: Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku Açısından 703 Sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Eylül Ekim 2018, S. 173, s. 24-29; KÜÇÜK, (2020), s. 229-230; KANADOĞLU, Korkut, (2018), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *GSÜHFD*, S. 2, s. 642; EREN, (2019), s. 46-53.

olsa bazı konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde etkisi olduğundan söz edilebilir.

Bu bağlamda Anayasa'da yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun ilişkisi açıklanmaya muhtaç bir durumdur. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına kararnama çıkarma yetkisi verilmesi, "yasama yetkisinin genelliği ilkesi"nin *bir istisnasıdır*. Şu halde istisnai bir durum olduğundan bu hükümler dar yorumlanmalıdır. Nitekim Türk hukuk sisteminde parlamentonun düzenleme yetkisi asıl, buna karşın yürütmenin asli düzenleme yetkisi ise istisnaidir. Bu nedenle yürütmenin asli düzenleme yetkisi dar yorumlanmalıdır⁴⁰. Özel düzenleme konusu yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmeye mahfuz bir düzenleme yetkisi verdiği kabul edildiği konularda da kararnamelerin çıkarılma yetkisi dar yorumlanmalıdır. Nitekim Anayasa'nın tüm maddeleri birlikte değerlendirilerek "yasama yetkisinin genelliği ilkesi" uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, ancak kanunlar ile uyumlu olduğu nispette ve kanunlara aykırı olmamak üzere varlık göstereceği değerlendirilmektedir⁴¹.

Cumhurbaşkanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenleme yetkisi bağlamında "yasama yetkisinin devredilmezli ilkesi"ni hangi aşamada ihlal edeceği meselesini, Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi veren Anayasa'nın m. 104/9-17, 106/son, 108/son, 118/6, 119/6-7, 123/3, 124/1 maddeleri üzerinde somut olarak incelemek gerekecektir. İlk olarak Anayasa m. 104/9 göre, Cumhurbaşkanı; şayet Anayasa m. 104/9 yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ihdas yetkisi kapsamında üst düzey kamu görevlileri haricinde diğer kamu personeli hakkında da işlem tesis ederse devir yasağını ihlal edecektir. Zira Anayasa m. 104/9'daki yetki sınırlı alan için geçerlidir bu nedenle genişletilemez.

İkinci olarak Cumhurbaşkanı; Anayasa m. 104/17 göre, sadece yürütme yetkisine giren konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilecektir. Dolayısıyla Anayasa m. 104/17 de hükme bağlanan yürütme dışındaki bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması durumunda devir yasağı değil Anayasa'yı ihlal durumu söz konusu olacaktır. Örneğin Cumhurbaşkanının; yasama ve yargı konusunda kararname

⁴⁰ ÜLGEN, Özen, (2018), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", GSÜHFD, S. 1, s. 23-26; SÖYLER, (2018), s. 78-80.

⁴¹ ATAR, Yavuz, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 201-202; ÜLGEN, (2018), s. 12-13.

çıkarması durumunda devir yasağı değil fakat Anayasa ihlali ortaya çıkacaktır. Keza Anayasa'nun ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler alanında kararname çıkarması durumunda devir yasağı değil Anayasa ihlali söz konusu olacaktır.

Üçüncü olarak Cumhurbaşkanın; Anayasa m. 106/11, 108/4 ve 118/6 kapsamındaki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri mahfuz alanla ilgilidir. Dolayısıyla münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenecek alanlarda (Anayasa m. 106/11, 108/4 ve 118/6 kapsamındaki) kanun ile düzenleme yapılamayacağından Anayasa ile "yasama yetkisinin devrinden" söz edebiliriz. Bu durumda, Anayasa'nun 7. maddesinde hükme bağlanan "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" karşısında münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme öngören hükümler bu kuralın istisnalarını oluşturmaktadır⁴².

Son olarak Cumhurbaşkanın; Anayasa m. 123/3 bağlamında çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, TBMM ile Cumhurbaşkanlığı arasında anayasal ortak yetki söz konusudur. Burada Anayasa yapıcı hem parlamentoya hem de Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında yetki vermesi durumu vardır. Dolayısıyla Anayasa m. 123/3 göre kamu tüzel kişiliği hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceğinden "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini"n ihlali olmayacaktır. Eren'e göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kural koyma/norm ihdas etme özelliğiyle ve asli/ilk el düzenleme yetkisiyle yasama işlevine sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk elden düzenleme yapılması yasama yetkisi kullanmak işlevindedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklandığı için, TBMM'nin yasama yetkisini devretmesi söz konusu değildir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için "Anayasal yetki devri" ya da "Anayasa ile yetkilendirme" gündeme gelmektedir. Yarışan/ortak alanda kanun ve CBK ile düzenleme yapılabilmekte, ancak bu alanda kanuna üstünlük tanınmaktadır. Bu alanda, yetki devri değil, yasama yetkisinin verilmesinden bahsedilmektedir⁴³.

⁴² EREN, (2019), s. 50.

⁴³ EREN, (2019), s. 50.

Yürütme/Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında, bölünmüş hükümetler⁴⁴ döneminde ortaya çıkması muhtemel olan gerilimlerin yaşanmadığı “tekli hükümet ya da birleşik hükümet”ler⁴⁵ döneminde, Cumhurbaşkanının üyesi olduğu siyasî parti ya da ittifak genellikle parlamentoda da çoğunluğa sahip olacağı için, Cumhurbaşkanının parti disiplini yoluyla yasamadaki etkinliği neticesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılan konularda kanunların çıkarılma ihtimali pek söz konusu olmayacağı söylenebilir. Bölünmüş hükümetler döneminde, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında, Anayasanın yürütmeye mahfuz düzenleme alanı sağladığı konular (md. 104/9, 106/son gibi) hariç olmak üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen konularda kanun çıkarmak suretiyle kararnameleri hükümsüz bırakabilir⁴⁶.

Cumhurbaşkanlığı sistemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin parlamentonun yasama yetkisini daraltıp daraltmadığı değerlendirilirken bunun başkanlık sistemi⁴⁷ içinde, başkanlık sistemi normları bağlamında yapılması gerekmektedir. Zira başkanlık sistemlerinde parlamentoların kanun yapma konusundaki yetkilerinin belirlenmesinde kanun ile kararname alanlarının karşılıklı konumlarına ve kararname yetkisinin başkanlık sisteminin temel mantığının dışında yasama kapsamına girip girmediği açısından değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, genel olarak başkanlık sistemlerinde uygulanan Cumhurbaşkanının halka hesap verebilirliğini güvence altına alan, halkın Cumhurbaşkanını direkt sorumlu tutabilmesinin hukuki alt yapısını oluşturan bir yetkidir. Anılan değişiklikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin muhtevası ve sınırları tahdidi olarak belirlenmek yerine (Örn. Brezilya Anayasası), yetkinin sınırları doğrudan Anayasa ve

⁴⁴ Tek meclisli yasama organında, Meclisteki çoğunlukla Başkan’ın aynı siyasî eğilime sahip olduğu, iki Meclisli yasama organında, her iki Meclisteki çoğunlukla Başkan’ın aynı siyasî eğilime sahip olduğu durumlarda “tekli hükümetin” ya da “birleşik hükümet”in varlığından söz edilir. Bkz., **KÜÇÜK, Adnan**, (2019), *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara, s. 122.

⁴⁵ Kongre’deki çoğunluk ile Başkan’ın farklı patilerden oldukları dönemler ise “bölünmüş hükümet” olarak ifade edilmektedir. **KÜÇÜK**, (2019), s. 122; **GÜLENER, Serdar**, (2016), *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (Rapor)*, SETA Yayınları, Ankara, s. 21.

⁴⁶ **ÜLGEN**, s. 16; **FENDOĞLU**, age., s.671-672.

⁴⁷ *ABD’de başkanın bazı yetkileri konusunda bkz., DELİCE, Aslan*, (2019), “Başkomutan Olarak ABD Başkanı”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 27, S. 3, s. 533-549.

TBMM'nin yasama yetkisi çerçevesinde belirlenmiştir. Bu nedenle de Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, çıkarması, "yasama yetkisinin devri" değildir. Çünkü bu yetki Cumhurbaşkanlığı makamına Anayasa ile verilmiş, anayasal anlamda asli ancak istisnai bir yetkidir. Keza bu yetki Anayasa ve kanunlar ile sınırlanmış bir yetkidir⁴⁸.

Anılan Anayasa değişikliği öncesi sistemde; kanunlar çoğunlukla kanun tasarıları şeklinde gerçekleştirilmekteydi. Zira bu konuda Bakanlar Kurulu imzasıyla TBMM'ye sevk edilen ve yasama faaliyetlerinin ilgili komisyonlarda görüşülmesinde, Bakanlar Kurulu ve hükümetin komisyonlarda temsilini sağlamak üzere gerekli hükümler TBMM İçtüzük'ünde yer almaktaydı. Buna karşın milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerini esas alan Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme üyeleri direkt olarak kanun teklif etme yetkisine sahip olmayacaklardır. Fakat yürütme üyelerinin de komisyonlarda temsil edilmesine yönelik hukuki zemin İçtüzükte düzenlenmiştir⁴⁹.

Başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkisi sert kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda başkan veya yürütme organının yasama sürecine katılımı, ancak anayasada açıkça hükme bağlandığı durumlarda mümkündür. Çünkü klasik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme ayrı erkler şeklinde teşkilatlandıkları için daha bağımsız ve dengeleyici kurumlar halinde düzenlenmiştir⁵⁰.

Abdurrahman EREN, 1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile yeniden düzenlenen olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini; kararname yetkisinin anayasal olması ve ilk el düzenleme yetkisi içermesi; yasama organından alınacak bir yetki kanununa gerek olmaması, normlar hiyerarşisinde kanunlardan altta yer alması ile yargısal denetimlerinin Anayasa Mahkemeleri tarafından yapılması gibi gerekçelerle Rusya ve Azerbaycan "başkanlık kararnameleri"ne benzetmektedir. Bununla birlikte EREN, Rusya ve Azerbaycan başkanlık kararnamelerinin kanunlara aykırı olamayacağı ve başkanlık

⁴⁸ ALKAN, Haluk, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor mu?", *Star Açık Görüş*, 28.01.2017, Erişim Tarihi, 21.12.2019; KÜÇÜK, (2020), s. 225-228.

⁴⁹ DEMİRBAĞ, Cengiz, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama Yürütme İlişkisi", *Yasama Dergisi*, S. 39, s. 32.

⁵⁰ YÜKSEL, İsmail, (2017), "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, s. 255.

kararnemelerinin sadece anayasal denetime değil kanunilik denetiminin de Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığını vurgulamaktadır⁵¹. Oysa Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin kanunlara uygunluğunun denetimi Anayasa’da veya başkaca herhangi bir normda düzenlenmemiştir.

Hâlbuki Cumhurbaşkanlığı sisteminde, TBMM’de çoğunluğa sahip ve disiplinli parti anlayışının hâkim olduğu Türkiye’de bir siyasi partinin genel başkanı durumunda olan Cumhurbaşkanları kanun tekliflerini dolaylı da olsa fiili olarak pek tabii yönlendirebilecektir. Zira yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı kanun tekliflerini tıpkı parlamenter sistemdeki hükümetin sorumlu kanadı olan başbakan gibi fiilen yönlendirmesi söz konusu olabilecektir. Bu fiili durum ancak Cumhurbaşkanı seçimi ile milletvekili seçimlerinin farklı tarihlerde yapılması veya hüt Cumhurbaşkanının partisinin TBMM’de çoğunluğa kaybetmesi ya da Cumhurbaşkanının herhangi bir parti ile ilgisinin olmaması durumunda ortadan kalkabilecektir⁵². Aslında klasik başkanlık sistemlerinde yürütme erkinin kanun yapma sürecinde etkisi söz konusu değildir. Nitekim milletvekilleri kanun yapımında tek yetkili erktir.

B. Olağanüstü Hal Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

2017 yılında 6771 sayılı kanunla yapılmış olan Anayasa değişikliğine göre, Cumhurbaşkanına iki çeşit kararneme çıkarma yetkisi verilmiş olup olağan dönemde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnemesi önceki başlıkta ele alınmıştı. Bir diğeri ise anılan Anayasa değişikliği ile getirilen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnemesidir. Anayasa m.119’da belirtildiği üzere; *“Cumhurbaşkanı; savaş, savaş 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.”* Anayasa’nın bu hük-

⁵¹ EREN, (2019), s. 9.

⁵² KÜÇÜK, (2020), s. 331-332; DEMİRBAĞ, (2019), s. 32-33.

müne göre şartların oluşması halinde Cumhurbaşkanı olağanüstü hal ilan edebilecektir.

Anayasa m.119/6'da hükme bağlandığı üzere: *“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu karar-nameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”* Anılan hükme göre olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerektirdiği konularda *asli nitelikte* OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Türk kamu hukukuna ilk kez 6771 sayılı değişiklikle getirilen OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı'nun özerk ve asli düzenleme yetkisidir⁵³. Keza Anayasa'nın 119/6'ncı maddesine göre, OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanuna eşdeğer statüdedir. Görüleceği üzere OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarmaya yetkili makam yine olağan dönemde çıkarılan kararnamede de olduğu gibi yalnızca Cumhurbaşkanı'dır⁵⁴.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırken izlenmesi gereken usul ve şekil olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden farklıdır. İlk olarak bu fark: Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırken TBMM'nin onayına sunulmamaktadır. Buna karşın OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Resmi Gazetede yayımlandığı gün Anayasa m. 119/6'ya göre meclis onayına sunulması gerekmektedir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkacaktır⁵⁵. Bu durumun istisnası olarak Anayasa madde 119/7. fıkrasında belirtilen: *“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”* amir hükmüne yer vermiştir. TBMM'nin onaylamayarak reddettiği veya *“kanun”* ile onaylayarak kabul ettiği OHAL KHK'lerin hukuki durumu hakkında da Anayasa'da herhangi bir hükme yer verilmemişti. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen bu hüküm sonrası OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısın-

⁵³ FENDOĞLU, (2019), s. 567.

⁵⁴ GÖZLER, (2019), s. 380-388; SÖYLER, s. 168-169.

⁵⁵ KÜÇÜK / DOĞAN, (2019), s. 26-29.

dan belirtilen sorun çözümlenerek⁵⁶ hukuk devleti adına ileri bir adım atılmıştır. Dolayısıyla anılan Anayasa değişikliği ile OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi organik açıdan yürütme işlemi fonksiyonel anlamda yasama işlemi durumuna gelmiştir⁵⁷.

Meclis, geçmişte OHAL KHK'leri için "ret" veya "onay" işlemini "parlamento kararı" olarak değil "kanun" ile yapmıştır. Gözler'e göre meclis, eski dönem OHAL KHK'lerini de Cumhurbaşkanlığı sisteminde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de "parlamento kararı" ile onaylamalıdır. Nitekim onay işlemi onaylanan kararnamelerin veya başka işlemlerin içeriğini tekrarlamayan bir irade açıklaması şeklinde gerçekleşir. Keza Meclisin bu onayı yeni norm koymak için değil aksine "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"nin sonucu olarak yürütme işlemlerini denetlemek adına yasamaya tanınan bir yetkidir⁵⁸.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlandırıldığı ifade edilmişti. Bu sınırlamalar Anayasa m. 15'de hüküm altına alındığı üzere gereklilik ve ölçülülük şartı kapsamında yapılacaktır. Çünkü OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ancak "olağanüstü halin mümkün kaldığı ve gerekli gördüğü ölçüde" Cumhurbaşkanınca çıkarılabilir. Doğaldır ki çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılma amacına uygun ve ölçülü olmalı keza milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemelidir. Bu kapsamda temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir. Milletlerarası antlaşmalara aykırı olmamak şartı ile Anayasa'da bu haklar için alınmış olan güvencelere de aykırı tedbirler alınabilir⁵⁹. Son olarak çekirdek alana dokunmama şartı bulunmaktadır. Bu şart ile de Anayasa'nın 15. maddesine göre: "Savaş, seferberlik (...) ⁶⁰ Veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun

⁵⁶ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, (2019), s. 432-433.

⁵⁷ Benzer görüş için bkz., EREN, (2019), s. 26-46; ÜLGEN, (2018), s. 23-26.

⁵⁸ GÖZLER, (2019), s. 955.

⁵⁹ KÜÇÜK / DOĞAN, (2019), s. 27-28; FENDOĞLU, (2019), age., s. 567; GÖZLER, (2019), s. 386-387.

⁶⁰ 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan "sıkıyönetim" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

*fiiller sonucu meydana gelen ölümler (...)*⁶¹ *Dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanuncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”* hükümlerine yer verilerek OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılma şart ve usulleri Anayasa’da bu şekilde daraltılarak vatandaşlar için bazı güvenceler benimsenmiştir⁶².

Buna karşın Anayasa m.148/1’de hükme bağlandığı üzere; *“olağanüstü hallerde (...) ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz”*. Düzenlemesi ile OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yargı denetimi dışında tutularak hukuk devletinin gereklerini yerine getirmekten uzaklaşılabilir⁶³.

Cumhurbaşkanlığı sistemi 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmanın yazıldığı 5 Mart 2020 tarihinde istisna dönemi (OHAL) yoktur. Dolayısıyla belirtilen bu tarih aralığında OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmamıştır. Bu nedenle de yeni hükümet sisteminde henüz uygulaması yoktur. Ancak olası bir istisna (OHAL) döneminde çıkarılacak OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, OHAL uygulaması bittikten sonra uygulanamayacaktır. Bu nedenle, OHAL KHK’lerinde olduğu gibi OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de istisna (OHAL) döneminin dışındaki kanunlarda değişiklik yapılmamalıdır⁶⁴. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunla aynı hukuki güçte olması dolayısıyla aynı konuda kanunlar ile çatışabilmesi anlamına gelebilecektir. Ancak OHAL’in gerektirdiği önlemlerin ve hukuki düzenlemelerin kalıcı sonuç doğurmaması gereklidir⁶⁵.

Türkiye’de OHAL dönemlerinde yasama organının normal/olağan dönemlere nazaran daha az sayıda kanun çıkardığı görülmektedir. Zira bu dönemlerde yürütmenin Anayasa’dan aldığı yetki ile kanun gücünde

⁶¹ 7/5/2004 tarihli ve 5170 sayılı Kanununun 2nci maddesiyle, bu fıkrada yer alan “ile ölüm cezalarının infazı” ibaresi madde metninden çıkartılmıştır

⁶² GÖZLER / KAPLAN, (2019), s. 385-387.

⁶³ DOĞAN, (2019), s. 294-296.

⁶⁴ AKYILMAZ, Cemre, (2019), “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXIII, S. 1, s. 203-204. Aksi görüş için bkz., ATAR, (2019), *agm.*, s. 253-254.

⁶⁵ TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, (2019), s. 433-435; ÜLGEN, (2018), s. 26-27.

düzenleyici işlemler yaptığı görülmektedir. Kuşkusuz bu özel durum gereğidir. Fakat OHAL dönemlerinde çıkarılan düzenleyici işlemler ve ya kanunlar ile birçok normal dönemlerde çıkarılan kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. İşte bu nedenle meclisin onayı sonrası kanun haline gelecek olan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tıpkı geçmiş dönem OHAL KHK'leri gibi OHAL konusu dışında olağan dönem yasama yetkisi alanında yeni düzenlemeler yapamayacağının kabulü gerekir. Zira aksi bir düşünce veya uygulama "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"nin ihlaline neden olabilecektir⁶⁶.

Açıklananlar çerçevesinde Anayasa'nın 119. maddesinde hüküm altına alınan OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde herhangi bir yetki kanununa gerek olmadığı gibi yetki devri de söz konusu değildir. Nitekim OHAL dönemlerinde Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi doğrudan doğruya Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de TBMM'nin bir kanun ile Cumhurbaşkanını yetkilendirme durumu söz konusu değildir. Keza OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücündedir ve fonksiyonel anlamda yasama işlemidir. Sözü edilen Anayasa değişikliği ile sona eren KHK'lerin kaldırılmış olması bu yetki devri tartışmalarını da aslında sona erdirmiş durumdadır⁶⁷.

C. Konu Hakkında Genel Değerlendirme

1982 Anayasası'nın 7. maddesine göre "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." Anayasa'nın emredici nitelikteki bu hükmü gereğince devir yasağı ile yasaklanmış olan, gerek kanun gerekse farklı ad ile de olsa kanun hükmünde normatif nitelikte hukuki düzenlemeler yapma yetkisinin devredilmesi⁶⁸. Açıktır ki Anayasa'nın bu hükmü parlamentoya ait olan bir yetkiyi "devretmesini" engellemektedir. Buna karşın anılan Anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa ile verilmiştir. Asli ve ilk elden yapılacak bir düzenleyici işlemin kanunla yapılması gereğinin bu ilkenin gereklerinden olduğu düşünülse de bu gerek yürütmenin düzenleyici idari işlemleri için geçerli olacaktır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa'da tanınmakta ve değişiklik öncesi

⁶⁶ DİDEM, Yılmaz, (2018), "Olağanüstü Halde Yasamanın Düzenleyici İşlemlerinin Hukuki Rejimi", GSÜHFD, S. 2, s. 610-611; KÜÇÜK, (2020), s. 258-259.

⁶⁷ ÖZBUDUN, (2019), s. 216-217.

⁶⁸ ÖZBUDUN, (2019), s. 212-213.

1982 Anayasası'nda bulunan KHK düzenlemesinden farklı olarak yetki kanununa dayanmaksızın doğrudan asli ve ilk el yetki ile yapılmaktadır⁶⁹.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin TBMM'nin yasama yetkisine bir müdahale oluşturulup oluşturulmadığının tespitinde; birincisi seçim sistemi ikincisi⁷⁰ son Anayasa değişikliği sonucu uygulanan hükümet sistemi bu noktada belirleyici ve önemli olacaktır. Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı üzerine kuruludur. Dolayısıyla tüm erklerin yetkileri ve etki alanları kontrollü ve dengeli şekilde erkler arasında dağıtılmıştır. Fakat Türkiye'de uygulanan hükümet sistemi klasik bir başkanlık sisteminden bazı önemli özellikler açısından ayrılmakta ve uzaklaşmaktadır. Özellikle parlamento ile yürütmeyi belirleyecek seçimlerin birlikte ve aynı gün yapılması seçmenlerin benzer hatta aynı siyasi eğilimleri nedeniyle aynı siyasi partinin ya da ittifakın hem parlamento da hem de yürütmede çoğunluğu elde etmesine zemin hazırlayacaktır⁷¹.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı seçimi ile genel seçimlerin aynı gün ve aynı dönem için yapılması, seçim kampanyalarının bir ve beraber yürütülmesi bu bağlamda seçim sonrası yürütme erkini tek başına temsil edecek olan Cumhurbaşkanı adayının hem TBMM hem de Cumhurbaşkanlığı seçiminde etkin rol alması kuvvetler ayrılığı ilkesini zayıflatma riskini barındırmaktadır⁷². Keza seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilecek olması Cumhurbaşkanı TBMM karşısında güçlendirebilecek bu durum ise kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebilecektir. Zira Cumhurbaşkanı seçim kararını tek başına alabileceken, TBMM ancak 360 üye ile alabilecektir. Bu durum ise başkanlık sisteminin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesinin zayıf bir şekilde kurularak yasamanın yürütme karşısında güçsüz bırakıldığını ortaya koymaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanı TBMM'ye göre tek başına çok daha kolay seçimleri yenileme kararı alabilmesi, Cumhurbaşkanı'nın yasama üzerinde kısıtla-

⁶⁹ **ARIKAN**, (2011), s. 211; **ATAR**, (2019), s. 201-202.

⁷⁰ Seçim Sistemleri ve Türkiye'de genel seçimler konusunda bkz., **YILDIZ, Abdulkadir**, (2018), "Seçim Sistemleri ve Türkiye'de Milletvekili Seçim Sistemine İlişkin Bir Öneri", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 3, s. 113-153.

⁷¹ Örneğin 2018 seçimlerinde, genel seçim ile aynı gün yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde; Cumhurbaşkanlığı'nın oluşturduğu Ak Parti ve MHP TBMM'de salt çoğunluğa ulaşmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan tekrar Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz., **BEKTAŞ**, (2019), s. 208.

⁷² **GÖZLER, Kemal**, (2017), Elveda Anayasa 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği *Hakkında Eleştiriler*, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 56-57.

yıcı en azından etkileyici bir role sahip olmasını sağlayabilecektir. Seçimlerin yenilenmesi durumunda TBMM üyeliklerini kaybedecekleri endişesi taşıyan milletvekilleri Cumhurbaşkanının politikalarını eleştirmek veya Cumhurbaşkanına ters düşmekten çekinebileceklerdir. Bu nedenle daha çok Cumhurbaşkanının beklentisi hatta talebi doğrultusunda kanun teklifleri hazırlayacaklardır⁷³.

Zira yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının hem de parti genel başkanı olması milletvekillerinin bir kısmının Cumhurbaşkanının partisinin üyesi oldukları dikkate alındığında, yasama-yürütme ilişkilerindeki kuvvetler ayrılığının zayıflığını ortaya koyacaktır. Buradaki önemli sorunlardan biri kuşkusuz anılan Anayasa değişikliğinde özellikle yürütme erkinin gücü ve yapısı değiştirilmiş, fakat siyasi partiler, seçim sistemi ve seçim barajı gibi gerekli elzem düzenlemeler yapılmamıştır⁷⁴. Açıklanan gerekçelerle milletvekilleri halkın kendilerine verdiği yasama yetkisine egemen olamama ihtimalleri söz konusu olabilecektir. Ayrıca TBMM üyeliklerini de devam ettirebilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile çelişecek veya kararnamelemleri hükümsüz hale getirecek kanun teklifinde bulunmakta zorlanabilecektir. Açıklanan nedenlerle TBMM'nin; bakanları, Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanlığı ofisindeki başkanları keza Cumhurbaşkanlığı kararnamelemlerini denetleyebilmeleri anayasal ve yasal yetkilerden ziyade TBMM'de farklı parti çoğunluğu olması durumunda söz konusu olabilir⁷⁵.

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası'ndaki yetki ve görevleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde yürütmeye asli nitelikte birçok yetkiler verildiği fakat bu yetkilerin birçoğunun TBMM tarafından denetlenemediği görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanı; bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını doğrudan kendisi seçerek atayabilecek yine görevlerine tek başına kendisi son verebilecektir. Zira bu atama ve görevlendirmeler TBMM onayına tabii değildir (104/8 md.). Yine benzer bir durumda bütçe kanunlarında söz konusudur. Zira bütçe kanunu teklifini Cumhurbaşkanı bürokratları tarafından hazırlanarak

⁷³ **YÜKSEL, Saadet**, (2019), "6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge - Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi*, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, s. 1047; **TANÖR, / YÜZBAŞIOĞLU**, (2019), s. 447-448; **BEKTAŞ**, (2019), s. 208.

⁷⁴ **KÜÇÜK**, (2020), s. 336; **BEKTAŞ**, (2019), s. 211.

⁷⁵ **TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU**, (2019), s.447-448.

TBMM'nin onayına sunulur. Ancak TBMM bütçe kanunlarını onaylamadığı durumlarda Cumhurbaşkanı bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak kullanabilecektir. (161/4 md.). Bu durumda başkanlık sisteminin prototipi olan ABD örneğinden farklı olarak TBMM, gerek Cumhurbaşkanının; bakan ve üst düzey bürokratları atamasında gerekse bütçe kanunlarının hazırlanmasında keza Cumhurbaşkanının politikalarını yönlendirme veya etkileme konusunda hiçbir rolünün olmadığı ifadesidir⁷⁶.

Nitekim söz konusu Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler çerçevesinde; Cumhurbaşkanının bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, görev ve yetkilerini düzenleme, Cumhurbaşkanlığı ofislerinin başkanları ile genelkurmay başkanı, büyükelçiler gibi birçok üst düzey bürokratları atama gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yaptığı işlemler TBMM'nin onayına tabi değildir. Anılan bu yetkiler ile Cumhurbaşkanı, neredeyse tüm devlet yapısına yön veren fakat bu önemli işlemler TBMM veya başka bir erk ya da organın onayına ve kontrolüne tabii olmayan devlet ve toplum için hayati öneme sahip yetkilerle güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının bu şekilde güçlendirilmesi karşısında TBMM'nin denetimine veyahut Anayasal denetime tabi olmaması, bu makamları uygun gördüğü şekilde düzenlemesi veya ödüllendirme ya da cezalandırma aracı olarak kullanabilme yetkisine sahip olması bazı sorunlara neden olma ihtimalini de barındırmaktadır⁷⁷.

Yürütme organının kanun yapımındaki etkisi Cumhurbaşkanlığı sisteminde parlamenter sisteme oranla azalmıştır. Fakat bu durumun bazı istisnaları vardır. Şöyle ki birincisi; OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı statüdedir. Keza OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yargı denetimi dışındadır⁷⁸. İkincisi; bütçe kanunları ile kesin hesap kanun teklifinin hazırlık, komisyon ve meclis genel kurulunda görüşülme sürecine ilişkin farklı normlar getirilmiştir. Nitekim artık kanun tasarısı kaldırılmış kanun teklifleri ise milletvekilleri tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulmaktadır. Buna karşın bütçe ve kesin hesap kanun teklifi yürütme dolayısıyla Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM'de kanunlaştırılması hükme

⁷⁶ KÜÇÜK, (2020), s. 282-284; BEKTAŞ, (2019), s. 208; FENDOĞLU, (2019), agm., s. 515-516.

⁷⁷ BEKTAŞ, (2019), s. 20; FENDOĞLU, (2019), agm., s. 515-516.

⁷⁸ DOĞAN, (2019), s. 294-295.

bağlanmıştır⁷⁹. Yürütme yıllık ekonomik programları ve yatırım planları doğrultusunda gerçekleştirmek istediği kamusal faaliyetlerini yıllık bütçesi kapsamında şekillendirecektir⁸⁰.

Buna karşın Cumhurbaşkanı, kanun ile düzenlenmiş fakat ikincil nitelikte bir norm ile düzenlenecek detay konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile norm ihdas etmesi durumunda “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nin ihlali söz konusu olabilir. Böyle bir olasılıkta ikincil nitelikteki normların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya yönetmelikle veyahut farklı bir düzenleyici işlemle yapılması arasında herhangi bir farklılık olmayacaktır. Bu denklemde “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nin ihlal edilmemesi için kanunun genel çerçeveyi çizmiş olması gerekecektir⁸¹.

Bu düzenlemelerle birlikte Anayasa’ya göre, TBMM veya Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde düzenlenmesi öngörülen alan da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılamaz. Açıklanan nedenlerle olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki ve düzenleme alanı kısıtlıdır. Keza Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasa’da ve kanunlarda düzenlenmemiş konularda Cumhurbaşkanlığına asli yetki kapsamında ilk elden düzenleme yapma gerekliliğine anayasal temel olma işlevi de görecektir⁸².

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında çatışma kurallarına yer verilmemiştir. Bunun iki nedeni vardır. Şöyle ki; birincisi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında olmasıdır. İkincisi ise; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri asli/ilk el nitelikte bir düzenleyici işlem olmasıdır. Asli/ilk el düzenleme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bazı ortak alanda norm ihdas edilse de, normlar hiyerarşisinde kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üst norm niteliği belirtilmiştir. Nitekim üst norm niteliği ile kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamele-

⁷⁹ YÜKSEL, (2019), s. 1048-1050; DEMİRBAĞ, (2019), s. 44.

⁸⁰ Bkz., TBMM İçtüzüğü: “Genel Kurul Çalışmaları” başlıklı Üçüncü Kısımın, “Yürütmenin temsili” başlıklı 62’nci maddesinde yer alan, “Bütçe sunuş konuşmasını Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir.”

⁸¹ EREN, (2019), s. 53. Konu hakkında Anayasa Mahkemesi’nin içtihadından yararlanmak için bkz., AYM, E.2016/47, K. 2018/10, 14/2/2018.

⁸² ÜLGEN, (2018), s. 33.

rini hükümsüz hale getirebilmektedir. Keza OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “kanun hükmünde” olduğu vurgulanmış buna karşın olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir nitelendirmenin yapılmamış olması olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olmadığı somut bir ispatıdır.

Bu bağlamda “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi” aslında, TBMM’nin yürütmeye düzenleyici işlem yapma yetkisi verdiği konularda, verilen yetkinin Anayasa’ya aykırı düzenlemeler yapıp yapmadığı incelenirken değerlendirilen bir kıstastan ibarettir. Şu halde Anayasa’da ilgili konunun yalnızca kanun ile düzenleneceği belirlenen alanlarda TBMM’nin yürütmeye geniş düzenleme yetkisi vermesi “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nden ziyade düzenlemenin kanun ile yapılması gerektiği şeklindeki Anayasa hükmüne aykırı olacaktır⁸³.

13.05.2020 tarihli ve 31126 sayılı Resmi Gazetede, Anayasa Mahkemesi’nin ilk kez verdiği üç farklı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkındaki kararı⁸⁴ yayımlanmıştır. Anılan kararda Anayasa Mahkemesi; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin her üç kararda da kararnameler hakkında yapacağı denetimde izleyeceği yolu belirtmiştir. Şöyle ki; öncelikle Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından Anayasa’ya uygun olup olmadığını tespit edecek Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu açısından Anayasa’ya uygun olması durumunda ikinci olarak kararnamenin içeriğinin Anayasa’ya uygunluğunu incelenecektir.

Anayasa Mahkemesi, asli kavramını kullanmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini “...belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisi...” olarak tanımlamıştır⁸⁵. Anayasa Mahkemesi bu kararıyla ilk defa bir başka karardaki⁸⁶ görüşünü değiştirmiştir.

⁸³ ASLAN, (2019), s. 279. Konu hakkında Bkz., AYM, E: 2012/76, K: 2013/44, T: 20/03/2013.

⁸⁴ İlgili kararlar hakkında bkz., AYM, E. 2018/125, K. 2020/4 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar. AYM, E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar. AYM, E. 2019/78, K. 2020/6 sayılı ve 23/1/2020 tarihli karar. Üç karar içerisinde iptal içeren tek karar: E. 2019/31, K. 2020/5, K.T. 23/1/2020 tarihli karardır.

⁸⁵ Bkz., AYM E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar.

⁸⁶ Anayasa Mahkemesi’nin kararı için bkz., AYM, E: 2018/91 K: 2020/10. Anayasa Mahkemesi bu kararda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin ancak türev bir yetki olması sebebiyle kanunların uygulanmasına yönelik çıkarabileceğine ilişkin görüşünü değiştirmiştir. Dolayısıyla yürütmenin türevselliği ilkesinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olduğunu vurgulamıştır.

Öğretide Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı doğrultusunda, 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile yürütmenin Cumhurbaşkanlığı karar-nameleri ile fonksiyonel açıdan yasama işlevi gören düzenleyici işlemler çıkarma yetkisine sahip olduğu değerlendirilmektedir⁸⁷.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasa'nın 104/17 fıkranın 3 ve 4. maddelerindeki sınırları aşmamak şartıyla dolayısıyla yasama ve yargı erkinin yapısı, görevleri ve yetkileri gibi konular dışındaki tüm alanların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenlenebileceğini kabul etmiştir⁸⁸. Buna karşın Anayasa Mahkemesi, yürütme yetkisine ilişkin konuların neler oldu veya ne anlaşılması gerektiği hakkında açıklama yapmamıştır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa 104/17 de düzenlenen, "münhasıran kanun" kanunda açıkça düzenlenen konu kavramına da açıklık getirmiştir. Şöyle ki; Anayasa'da "münhasıran, yalnızca, ancak, sadece vb" kavramlarının kullanılmasını aramaksızın, bir konunun kanunla düzenleneceğinin belirtilmesinin, o konunun "münhasıran kanunla düzenlenecek alan" olarak nitelendirilmesi gerektirdiğini belirtmiştir⁸⁹. Şüphesiz bu karar, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından kapsamını sınırlamıştır.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olup olmadığını da tespit etmiştir. Şöyle ki; Anayasa Mahkemesi; E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli kararda "...dava konusu bir kuralın Anayasa'da CBK ile düzenleneceği belirtilen bir konuya ilişkin olduğu tespit edildikten sonra, artık bu konuda ayrıca bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının araştırılması gerekli değildir." Şeklindeki değerlendirmesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin "mahfuz alanı" olduğu görüşüne zımnen iştirak etmiştir⁹⁰. Buna karşın kararda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz düzenleme alanı olup olmadığı açıkça değerlendirilmemiştir.

⁸⁷ **DUYGUN, Ahmet Mert**, "Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler", <https://anayasagundemi.com/2020/05/18/forum-dr-ahmet-mert-duygun-anayasa-mahkemesinin-cumhurbaskanligi-kararnamesi-kararlarina-dair-ilk-gozlemler/> (Erişim Tarihi: 13.06.2020); **BARIN, Taylan**, "AYM'nin İlk CBK Kararlarının Kısa Tahlili", <https://blog.lexpera.com.tr/aymnin-ilk-cbk-kararlarinin-kisa-tahlili/#fn4>, (Erişim Tarihi: 13.06.2020).

⁸⁸ **ATAR**, (2019), agm., s. 247.

⁸⁹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **BARIN, Taylan**, (2020), *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 181 vd.

⁹⁰ **DUYGUN**, agm, (Erişim Tarihi: 13.06.2020).

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da bir konunun kanunla düzenleneceğini hüküm altına almışsa o konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağına karar vermiştir (AYM, E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar). Başka bir ifadeyle, Anayasa’da münhasıran, yalnızca, ancak, sadece vs. gibi bir vurgu olmaksızın, bir konunun kanunla düzenleneceğinin belirtilmesi, o alanlarda Cumhurbaşkanı’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi bulunmadığı şeklinde yorumlanmıştır⁹¹.

Anayasa Mahkemesi söz konusu Kararında; bakanlıklara ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılabileceğine ilişkin Anayasa m. 106/11 göre idarenin kanuniliğinin düzenlendiği Anayasa m. 123’ün bir istisnası olarak görmüştür⁹².

Anayasa Mahkemesi; bir konu şayet kanunda açıkça düzenlenmişse ilgili kanun hükmünün “konuya ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri saklıdır” ibaresi içermesini de Anayasa aykırı bularak iptal etmiştir. Gerekçede ise “Anayasa’nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz.” Değerlendirmesiyle (AYM, E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar) aynı konuyu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü iptal etmiştir⁹³.

2017 Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan bir diğer sorunlu konu ise idarenin kanuniliği ilkesi ve idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak kanunla düzenleneceği hükmünü düzenleyen Anayasa’nın 123. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki ilişki/bağlantının nasıl olacağıdır. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olarak kanunla düzenleneceğini tekrar ederek Anayasa’nın 106/11 de düzenlenen bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilmesinin öngördüğünü belirterek, her iki hüküm arasında özel norm/genel norm ilişkisi olduğunu belirterek, Anayasa’nın 106. maddesinde Cumhurbaşkanlığına tanınan

⁹¹ **BARIN**, agm., (Erişim Tarihi: 13.06.2020).

⁹² Bkz., AYM E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar.

⁹³ **BARIN**, agm., (Erişim Tarihi: 13.06.2020).

yetkiyi Anayasa'nın 123. maddesinde hükme bağlanan genel kuralın istisnası olarak değerlendirmiştir⁹⁴.

SONUÇ

2017 yılında tali kurucu iktidar tarafından yapılan anayasa değişikliği ile Türkiye'de parlamenter sisteme son verilerek Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Parlamenter sisteme nazaran Cumhurbaşkanlığı sisteminde genel olarak yasama yetkisinin kullanılmasında hükümetin veya yürütmenin temsili ve doğrudan etkisi şekil ya da usul itibarıyla azalmış görünmektedir. Ancak bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulması ile farklı usuller benimsenerek yürütmenin bu konularda doğrudan yasamaya müdahalesi düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kural koyma açısından asli/ilk el düzenleme yetkisi içerse de yasama işlevine sahip değil bilakis yürütmenin düzenleyici işlemlerindedir. Münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hükme bağlanan alanlarda Anayasa ile "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"nin istisnası söz konusudur. Dolayısıyla Anayasa'nın 7. maddesinde hüküm altına alınan yasama yetkisi TBMM aittir düzenlemesi karşısında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi hükme bağlanan konularda bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Bununla birlikte münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek konularda, kanun çıkartılamayacağından Anayasa'nın 7. maddesinde düzenlenen "yasama yetkinin devredilmezliği ilkesi"nin ihlali söz konusu olmayacaktır.

Anılan Anayasa değişikliği ile Anayasası'nın 104. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında, Cumhurbaşkanına "asli ve ilk el" niteliğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Anılan kararname çıkarma yetkisi Anayasası'nın 106. maddesinin son fıkrasında yer verilen "yürütmenin yasamaya bağlılığı ilkesi" ile Anayasası'nın 123. maddesinde yer alan "idarenin kanuniliği ilkeleri"ne bir istisna teşkil etmektedir. Bu yetki kuvvetler ayrılığı ilkelerinin ihlali olarak yorumlanamaz. Zira Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi *türev* değil *asli bir yetki* ile doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Buna karşın "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi" gereği norm koyma yetkisi şüphesiz hala TBMM'nindir. Keza bu yetki devredilemez

⁹⁴ DUYGUN, agm, (Erişim Tarihi: 13.06.2020). Adı geçen AYM kararı için bkz., AYM E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı ve 22/1/2020 tarihli karar.

hatta daraltılamaz ve kısıtlanamaz niteliktedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının; Cumhurbaşkanlığı sistemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, TBMM'nin sahip olduğu "yasama yetkisinin genelliği ve aslliliği ilkeleri"ni de sona erdirmemiştir. Kuşkusuz bu ilkeler geçerlidir ve etkinlikleri devam etmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece yürütmeye ilişkin konularda çıkartılacağı hükme bağlanarak konu olarak sınırlandırılmış olması da bu kararnamelerin yasama yetkisi gibi genel nitelikte olmadığını ifadesidir.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimi haricinde tutmak 1982 Anayasası'nda belirtilen devletin hukuk devleti olma özelliğini zedeleyecektir. Oysaki OHAL rejimi de anayasal dolayısıyla hukuki bir rejimdir. İleride yapılacak bir anayasa değişikliğinde bu sorunlu durumun düzeltilmesi hukuk devleti adına anayasa yapıcılardan beklenen bir husustur.

KHK'lere nazaran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ve uygulanması konularında çok farklı değerlendirmelerin yapılacağı hatta tartışmalar yaşanacağı düşünülmektedir. Bu durumun ilk nedeni; karşılaştırmalı hukukta ve Türkiye'de parlamenter sistem döneminde yıllardır kullanılan yetki kanununa bağlı KHK uygulamasından, çok istisnai başkanlık/Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesine geçilmiş olmasıdır. İkinci neden ise, Anayasa'nın bütünlüğü ve sistematığı dikkate alınmaksızın, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin artan etkinliği ve hukuki rejimi incelenmeksizin, KHK ibaresi geçen yerlere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kelimesinin monte edilmesidir. Kuşkusuz hükümet sistemi değişikliği kapsamında her iki yürütme işleminin çerçevesi ve etki alanı, hukuki niteliği ile normlar hiyerarşisindeki yeri farklı bir statüye bürünmüştür. 6771 sayılı Kanun ile getirilen bu değişiklik, KHK'ler ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından mahfuz alan ve yargısal denetim yönüyle birçok tartışmayı gündeme getirmiştir. Açıklanan nedenlerle KHK'ler yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresini yerleştirerek değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni dönemdeki hukuki rejimi Anayasa'nın bütünlüğü bağlamında değerlendirilmeliydi.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi"nin ihlali olasılığı esasında kısıtlıdır. Zira mahfuz alandaki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenecek konularda, kanun ile düzenleme yapılamayacağı için yetki devri de söz konusu olmayacaktır. Keza Anayasa'da münhasıran kanunla düzen-

lenmesi hükme bağlanan alanlarda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilk elden düzenleme yapılamayacağından “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nin ihlali de doğmayacaktır. Ancak kanunla açıkça düzenlenen konularda ikincil nitelikteki düzenlemeler açısından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile norm ihdas etmesi durumunda “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nin ihlali ortaya çıkabilir. “Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”nin ihlal edilmemesi adına TBMM’nin çıkardığı kanunlar ile temel ilkeleri ve çerçeveyi belirlemelidir. Dolayısıyla yürütmeye sınırsız ve belirsiz geniş bir alanda düzenleyici işlem ihdas etme imkânı kalmayacaktır. Kuşkusuz bu kuvvetler ayrılığının bir gereğidir.

Özet olarak söz konusu Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama buna karşın güçlü bir yürütme şeklinde düzenlendiği değerlendirilmektedir. Nitekim yeni hükümet sistemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM’nin etkinliğini ve fonksiyonunu kısmen de olsa daraltarak azalttığı fakat güçlü bir yürütme oluşturduğu yönündedir. Buna karşın TBMM’nin yapısı ve çalışma şekli açısından genelde ağır işlemesi dolayısıyla günlük hadiseleri takip ederek zamanında gerekli normatif düzenlemeleri yapmasının zorluğuna binaen, Anayasa ve kanunlara aykırılı olmamak üzere daha çok teknik ve uzmanlık gerektiren alanların düzenlenmesi için Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasa’dan aldığı asli yetki ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması, “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”ne aykırı olarak değerlendirilemez. Açıklanan nedenlerle gerek OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gerekse olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi”ni ihlal etmediği aksine anayasal bir yetki kapsamında çıkarıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKLAR

- AÇIL, Murat**, (2018), "2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, İstanbul, C. 76, S. 2, ss. 725-756.
- AKYILMAZ, Cemre**, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXIII, Y. 2019, S. 1, ss. 191-207.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk**, (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3, ss. 21-51.
- ARIKAN, Cengiz**, (2011), *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ALKAN, Haluk**, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor mu?", *Star Açık Görüş*, 28.01.2017, Erişim Tarihi, 21.12.2019.
- ASLAN, Volkan**, (2019), "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*, İstanbul.
- ATAR, Yavuz**, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, ss. 241-259.
- ATAR, Yavuz**, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BARIN, Taylan**, (2020), *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- BARIN, Taylan**, "AYM'nin İlk CBK Kararlarının Kısa Tahlili", <https://blog.lexpera.com.tr/aymnin-ilk-cbk-kararlarinin-kisa-tahlili/#fn4>, (Erişim Tarihi: 13.06.2020).
- BEKTAŞ, Eda**, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", *Yasama Dergisi*, S. 39, ss. 199-218.
- BOZTEPE, Mehmet**, (2018), "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi", *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 5, S. 1, ss. 5-30.
- ÇOLAK, Çağrı D.**, (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, ss. 51-65.

- DEMİREL, Taner**, (2017), "Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine", *Liberal Düşünce Dergisi*, Y. 22, S. 85, ss. 137-155.
- DEMİRBAĞ, Cengiz**, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama Yürütme İlişkisi", *Yasama Dergisi*, S. 39, ss. 13-50.
- DELİCE, Aslan**, (2019), "Başkomutan Olarak ABD Başkanı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 27, S. 3, ss. 533-549.
- DOĞAN, Bayram**, (2019), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 2, ss. 273-298.
- DURAN, Lütfi**, (1975), "Kanun Hükmünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 2, ss. 3-19.
- DUYGUN, Ahmet Mert**, "Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler", <https://anayasagundemi.com/2020/05/18/forum-dr-ahmet-mert-duygun-anayasa-mahkemesinin-cumhurbaskanligi-kararnamesi-kararlarina-dair-ilk-gozlemler/> (Erişim Tarihi: 13.06.2020).
- DİDEM, Yılmaz**, (2018), "Olağanüstü Halde Yasamanın Düzenleyici İşlemlerinin Hukuki Rejimi", *GSÜHFD*, S. 2, ss. 603-618.
- ERDOĞAN, Mustafa**, (2014), *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- EREN, Abdurrahman**, (2019), "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, ss. 1-72.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin**, *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin**, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi (Karşılaştırmalı)", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 2019, ss. 491-553.
- GÖREN, Zafer**, (2019), *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

- GÖZLER, Kemal**, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 3 Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel**, (2019), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal**, (2017), Elveda Anayasa 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 56-57.
- GÜLENER, Serdar / MİŞ Nebi**, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Seta Analiz*, S. 190.
- KAHRAMAN, Mehmet / BALKAN, Ali**, (2016), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal Of Akademik Value Studies*, Vol. 4, Issue: 19, pp. 239-246.
- KANADOĞLU, Korkut / DUYGUN, Ahmet Mert / BİLGEHAN Deniz**, (2018), “Devlet Yapısı Yeniden Düzenlenirken: Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku Açısından 703 Sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Güncel Hukuk Dergisi*, S. 173. ss. 24-29.
- KANADOĞLU, Korkut**, (2018), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *GSÜHFD*, S. 2, ss. 637-650.
- KÜÇÜK, Adnan**, (2020), *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara.
- KÜÇÜK, Adnan / DOĞAN, Bayram**, (2019), “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 1, ss. 1-59.
- ÜLGEN, Özen**, (2018), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *GSÜHFD*, C. 1, S. 2, ss. 3-39.
- ÖZBUDUN, Ergun**, (2019), *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara.
- SÖYLER, Yasin**, (2018), *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi**, (2019), *1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- TAŞDÖĞEN, Salih**, (2016), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 65, S. 3, ss. 937-966.

- YENİAY, Lokman / YENİAY, Gülden**, (2019), "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, ss. 105-138.
- YOKUŞ, Sevtap**, (2018), "24 Haziran 2018 Seçimlerinden Sonra Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Parlamento", **Güncel Hukuk**, S. 172, ss. 10-12.
- YILDIZ, Abdulkadir**, (2018), "Seçim Sistemleri ve Türkiye'de Milletvekili Seçim Sistemine İlişkin Bir Öneri", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 3, s. 113-153.
- YÜKSEL, İsmail**, (2017), "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, S: 2, ss. 251-274.
- YÜKSEL, Saadet**, (2019), "6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge - Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi*, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, ss. 1043-1062.