



GAZIANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



Araştırma Makalesi • Research Article

Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması

Comparison Between Cabinet Decree and Presidential Decree

Bayram DOĞAN^{a*} Ali Fuat GEYİK^b Emine Esra BOZKURT^c

^a Dr. Öğr. Üyesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri ABD, Kahramanmaraş / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0002-6920-2685

^b Arş. Gör., İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ABD, Malatya / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0002-4007-9601

^c YL Mezunlu, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, Kahramanmaraş / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0001-9403-2350

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 17 Haziran 2021

Kabul tarihi: 4 Ekim 2021

Anahtar Kelimeler:

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi,

Kanun hükmünde kararname,

Asli yetki,

Yetki kanunu,

Düzenleyici işlemler

ÖZ

21 Ocak 2017 tarihinde çıkarılan 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliği, 16 Nisan 2017'de yapılan referandum ile onaylanmıştır. Anılan Anayasa değişikliği 9 Temmuz 2018 de bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklik sonucu Türkiye'de uygulanmakta olan rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem yerini "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak isimlendirilen başkanlık sistemine de benzeyen ancak kendine özgü yeni bir sisteme bırakmıştır. Bu yeni sistemin getirmiş olduğu en önemli değişikliklerden biri Cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin verilmesi olmuştur. Verilen bu yetki ile yürütme organı güçlendirilerek "asli düzenleme yetkisine" kavuşmuş, Cumhurbaşkanı "ilk elden" kararname çıkarabilir hâle gelmiştir. Bu yetki kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılırken, Cumhurbaşkanına yasama organınca verilecek "yetki kanununa" gerek duyulmaksızın ve re'sen düzenleyici işlem niteliğinde norm ihdas etme gücü verilmiştir. Oysa anılan değişiklik öncesi, norm niteliğinde kural koyma yetkisi sadece kolektif sorumluluğu olan ve tali yetki kapsamında Bakanlar Kurulu'na aitti. Ancak Bakanlar Kurulu'nun bu yetki kapsamında çıkardığı kanun hükmünde kararnameler TBMM'den alınacak bir "yetki kanununa" bağlı olarak çıkarılabilmekteydi. Anılan değişiklikle kanun hükmünde kararname kaldırılmış olup, yerine Cumhurbaşkanına geniş haklar tanıyan kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Çalışmanın amacı 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile kaldırılmış olan kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile yeni dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) karşılaştırılmasıdır. Bu bağlamda CBK ile KHK karşılaştırılması çerçevesinde; CBK ve KHK'yı çıkaran organ, asli ve tali yetki ayrımı, CBK ve KHK'nın düzenleme alanı, Olağanüstü Hâl (OHAL) CBK- OHAL KHK'larının karşılaştırılması ve en nihayetinde hem olağan dönem hem de OHAL CBK ve KHK'larının yargısal denetimleri ele alınacaktır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received June 17, 2021

Accepted October 4, 2021

Keywords:

Presidential decrees,

Statutory decrees,

Primary authority,

Enabling statute,

Regulatory procedures

ABSTRACT

The Constitutional amendment, made with the Law No. 6771 enacted on 21 January 2017, was approved by the referendum held on 16 April 2017. After the amendment the rationalized parliamentary system, which was applied in Turkey, was replaced by the "Turkish Presidential System". One of the most important changes is Presidential Decree power given to President. With this given authority, the executive body has been strengthened and attained the "primary regulatory power". When a Presidency Decree is issued within this authority, the need for "authorization law" to be given by Parliament is abolished and law-making power is given as a self-regulatory process. Whereas before the amendment, law making power belonged only to the Council of Ministers, which had collective responsibility and secondary authority. However, the power to issue Statutory Decree held by the Council of Ministers was dependent on "authorization law" given by the Parliament.

The purpose of this study is to compare the Statutory Decrees, which were abolished with the Constitutional amendment of 16 April 2017, with the new Presidential Decrees. In this context, in the framework of comparing Presidential Decree and Statutory Decree; The body that issues the Presidential Decree and the Statutory Decree, the separation of primary and secondary authority, the regulatory area of the Presidential Decree and the Statutory Decree, the comparison of Presidential Decree and Statutory Decree in the State of Emergency and ultimately the judicial review of both the ordinary period and the State of Emergency for both decrees will be discussed.

* Sorumlu yazar/Corresponding author.
e-posta: bayramdogan@ksu.edu.tr

EXTENDED ABSTRACT

Countries governed by democracy often have to make quick decisions to meet the needs of their people. At this point, governments need to be equipped with certain powers in order to get effective results. Within the scope of meeting these needs, it is an important factor whether the executive is single-headed or double-headed. In this context, the choice of government system applied in countries can be decisive. Continuation of democracy and transition to advanced democracy in a democratic country, ensuring the functioning of the social state of law and ensuring economic stability are important principles. It can be stated that the separation of powers, the rule of law, economic and political stability and the need for a functioning executive are the basis of the discussions on the government system in Turkey. With the implementation of the presidential system on 9 July 2018, the executive power has been vested in the President due to the monist structure of the executive. Therefore, there is no Council of Ministers in the new system. On the other hand, all the powers of the Council of Ministers have passed to the Presidency, which has an authorized and responsible status.

Considering the Turkish legal system and politics since the first Turkish Constitution, 1876 Kanun-ı Esasi, many duties and powerful authorities have been given to the executive body in constitutions and other legislations in order to prevent instabilities and negative situations of coalition governments. Due to these powers given to the executive body, instabilities have been tried to be eliminated. However, although these changes on some matters were rightfully made, they were the focus of negative criticism. In Turkey, there have been frequent discussions of the government system from past to present, but no conclusion has been reached until the 2017 Constitutional Amendment. Problems and debates from the past have been put forward, and as a result of the 2017 Constitutional amendments made by the secondary founding power, a transition to the Presidential system was made, which is a new system and an ideal system for Turkey that has Turkey-specific features. The new government system formed as a result of the constitutional amendments increased the previous debates and caused disagreements in the doctrine.

Presidential decrees have been regulated to strengthen the President, who is the executive organ, in line with the aims of the constitutional amendment. With the amendment brought by the Law No. 6771, the executive body in the Republic of Turkey gained the primary regulatory authority, which is also valid for ordinary periods for the first time. Although there are some risks that the executive body has a stronger position against other organs, the preference of the people has been in this direction. Moreover, it should be taken into account that the legislature was strengthened in the new system, since approximately 95% of the laws were drafted by the Council of Ministers in the old system, and law proposals in the new system were given only by the congressman. This situation makes the separation of powers principle more effective in the presidential system.

As one of the tools that serve to strengthen the executive body, Presidential decrees allow the President to take direct action on matters related to the executive power. This makes it possible for the President to make the necessary arrangements immediately in the face of the slow-moving legislative process based on the consensus of the congressmen. The said opportunity will contribute to the dynamism of law and keeping up with the speed of developing technology, as well as providing a strong and stable government. Presidential decrees provide the executive body with an efficiency and speed that it did not have before, especially in the context of practical and successful execution of public services within the scope of the social state understanding, which is the necessities of the age. Therefore, Presidential decrees have become much faster, more effective and useful compared to the decree laws, and the principles of the rule of law have been preserved by trying to keep the risks taken as low as possible.

Extraordinary regimes cannot be considered as ordinary regimes due to the difficult conditions they contain. In cases of emergency, it may be necessary to take quick and drastic measures in order to preserve the constitutional order. The existence of this situation can make the violation of human rights reasonable at a certain level. The existence of the state of emergency in a state order where the state of emergency regime is not foreseen leaves two options for the government; either the constitutional order will be protected by violating the constitution or the constitutional order will be destroyed. Therefore, even if the emergency administration regime does not have the legal guarantees of the ordinary period, its regulation in the constitution is an important guarantee in itself. While this need was met through the extraordinary Decree Laws in the parliamentary system, these regulations were replaced by the extraordinary Presidential Decrees in the new system. As discussed above, there is not much difference between these two regulations.

The aim of this study is to compare the Decree Laws and the Presidential decrees, in terms of authority, purpose, scope, duration and subject areas. In addition, an evaluation was made in terms of the principle of non-transferability of legislative power within the scope of the comparison of the Presidential Decree and the Decree Law. Likewise, the relationship between the bodies issuing the Presidential Decree and the Decree Law has been evaluated within the scope of the separation of powers principle. Again, within the scope of the study, the comparison of the Presidential Decree and Decree Laws in the State of Emergency and the judicial review of the ordinary and extraordinary period Decree Laws and Presidential Decrees were examined. In line with this purpose, it will be to make an evaluation for Turkey, which is in the process of making a civil and democratic constitution, by looking at the issue from a different perspective.

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin hükûmet sistemi, son Anayasa değişikliği ile İkinci Meşrutiyet'ten bugüne (arada kesintiler olmakla birlikte) uygulanmış olan parlamenter sistemi geride bırakmıştır (Gözler, 2019a, s. 14–45). Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan bu sistem ile yeni ve Türkiye'ye özgü bir hükûmet sistemine geçilmiştir. Bazı yazarlarca Türk tipi başkanlık sistemi olarak da adlandırılan bu sistemle yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesinin tercih edildiği görülmektedir. Yeni sistemde yürütme organı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde teşkilatlanmış ve yürütme organının çift başlılığı son bulmuştur. Buna bağlı olarak da önceki sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı daha etkin ve sorumlu bir yapı hâline gelmiştir. Bu doğrultuda yürütmenin güçlendirilmesinin “sacayağını” “asli yetki” ile çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri (CBK) oluşturmuştur.

CBK adı altında yapılan düzenleme 1982 Anayasa'sında daha önce de yer almaktaydı. Fakat ilk hâli son derece sınırlı biçimde ele alınırken, 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan ve halk oylaması ile gerçekleşen Anayasa değişikliği ile CBK'ların düzenlenme alanı oldukça genişletilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında “*Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisine sahiptir*” hükmüne yer verilerek kararnamelerinin konu alanı genişlemiştir. CBK'ların konu sınırlamasına dâhil olan kısımlar; Anayasa'nın 2. kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerdir. Konu sınırlandırılması yapılan bu hususlar CBK ile düzenlenemez. Diğer sınırlandırma hususları kanuna “münhasır” olan alanlarda CBK çıkarılamayacak olması ve kanunda “açıkça” düzenlenen konularda da CBK çıkarılamayacak olmasıdır (Atar, 2017, s. 276; Gözler, 2019b, s. 1419; Küçük, 2021, s. 278–320; Yüzbaşıoğlu ve Tanör, 2019, s. 405).

Anayasa değişikliği, 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasıyla kabul edilmiştir. Yapılan bu Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütmenin düzenleyici işlemlerinden olan kanun hükmünde kararname uygulamasına son verilmiştir. Yapılan bu değişiklikler 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının göreve başlaması ile yürürlüğe girmiştir. Ancak kanun hükmünde kararnamelerin Türk hukuk sisteminden tamamen kalktığını söylemek mümkün değildir. Şöyle ki, 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'ya eklenen geçici 21. maddenin F bendi gereğince yürürlükte olan mevcut kanun hükmünde kararnameler ayrıca yürürlükten kaldırılmadıkça uygulanmaya devam edilecektir.

Kanun hükmünde kararname, ilk olarak devletin sosyal ve ekonomik alana müdahalesi gereksinimlerine cevap vermek, yürütmeyi güçlendirerek gelişen teknolojiye ayak uydurmak ve kararların hızlı alınıp uygulanmasını sağlamak amacıyla (Tan, 1995, s. 336), 1961 Anayasası'nın 1971 yılında yapılmış olan değişikliği ile 1488 sayılı Kanun'la Türk hukuk sistemine girmiştir (Angın, 2020, s. 23; Küçük, 2013, s. 370). Bu kapsamda kanun hükmünde kararnameler, yürütmenin parlamento karşısında güçlendirilmesi sağlayarak, 2017 Anayasa değişikliğine kadar yürütme organı tarafından uzun süre kullanılmıştır¹. Kanun hükmünde kararname önemli, ivedi ve zorunlu hâllerde başvurulmuş, yürütmenin güçlenmesini sağlayan, etkili ve yürütmeye geniş düzenleme yetkisi veren bir düzenleyici işlemdir (Yüzbaşıoğlu ve Tanör, 2019, s. 395). Kanun hükmünde kararnameler olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri olarak iki kısımdan

¹ İlk kanun hükmünde kararname 12 Eylül 1972 yılında -1 sayılı Kanun Hükmünde Kararname- 657 sayılı devlet memurları kanunları ile ilgili çıkarılıp, kesintilere uğramakla birlikte belirli ay ve yıl aralıklarıyla çıkarılarak 9 Temmuz 2018 yılında 703 sayılı kararname ile sona ermiştir. Angın (2020, s. 23)

oluşmaktadır. Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri çıkarılırken “yetki kanununa” ihtiyaç duyar ve bazı sınırlandırılmalara tâbi tutulur. Ancak olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri yetki kanununa ihtiyaç duymaz ve konu sınırlandırılması yapılmamıştır. Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ise yargısal denetime tâbi değildir².

Yapılan bu çalışmada ilk olarak kanun hükmünde kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, ayrı ayrı detaylı şekilde incelenecektir. Daha sonra kanun hükmünde kararnamelerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile karşılaştırılması yapılacak, bu kapsamda nitelikleri ve yargısal denetimi konuları kıyaslanacak, benzerlikleri ve farkları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ancak bu incelemeye geçmeden önce belirtmek gerekir ki yeni hükümet sistemi ile güçlendirilen yalnızca yürütme organı olmamıştır. Yeni sistemde bakanlar kurulunun bulunmaması neticesinde kanun önerileri yalnızca milletvekilleri tarafından verilir hale gelmiştir. Kanun tasarısı uygulaması son bulmuş ve buna bağlı olarak kanun çalışmaları yalnızca ve doğrudan Meclis’in iradesine dayanır hale gelmiştir. Eski sistemde çıkarılan kanunların yaklaşık %95’inin Bakanlar Kurulu tasarısına dayandığı göz önünde bulundurulursa yeni sistemin yasama organını yürütme organı karşısında daha bağımsız bir konuma getirdiği söylenebilir.

Kanun Hükmünde Kararnameler

Kanun hükmünde kararnameler (KHK) adından da anlaşıldığı üzere kanun gücüne sahip olan, yürütme organının çıkardığı düzenleyici işlemlerdir (Gözler, 2019b, s. 1419). Kanun hükmünde kararnamelerin yürütme organı tarafından çıkarılmasının sebebi, değişen hayat şartlarına göre mevzuat değişiminin de hızlı bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak olarak açıklanabilir (Aydın, 2016, s. 4–8). 9 Temmuz 2018 tarihinden önce hukuk sistemimizde yer alan KHK’lar Bakanlar Kurulu tarafından, doğrudan doğruya Anayasa’dan alınan yetkiye veya TBMM’nin çıkardığı yetki kanununa dayanarak çıkarılmakta ve sonrasında yasama organının denetimine tabi olmaktadır (Atar, 2017, s. 276; Gözler, 2019b, s. 1419).

KHK’lar Cumhuriyet döneminde ilk defa 20.09.1971 tarihinde 1961 Anayasası’na 1488 sayılı Kanun’la yapılan anayasa değişikliği ile girmiştir (Angın, 2020, s. 23; Eren, 2020, s. 888; Gözler, 2019b, s. 1419; Tan, 1995, s. 276; Küçük, 2013, s. 370). Ancak bundan öncesinde 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin 36. maddesinde yer alan “*kanun-u muvakkat*” isimli düzenleme de kanun gücünde olması sebebiyle KHK’lar ile benzerlik arz etmektedir. (Aydın, 2016, s. 4). Söz konusu düzenleme olağanüstü durumlara özgü olarak öngörüldüğünden ve dayanağı doğrudan Kanun-i Esasi (Anayasa) olduğundan olağanüstü hâl KHK’ları (OHAL KHK) ile daha çok benzerlik göstermektedir (Eren, 2020, s. 887).

1982 Anayasası 9 Temmuz 2018 değişikliği öncesinde 91. maddesinde olağan dönemler için, 121 ve 122. maddelerinde olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemleri için olmak üzere iki farklı hukuki rejime tabi KHK öngörmüştür (Atar, 2017, s. 276; Gözler, 2019b, s. 1419; Tan, 1995, s. 335). Hukuki rejimlerinin farklı olması sebebiyle olağan dönem KHK’ları ile OHAL ve sıkıyönetim KHK’ları genellikle ayrı başlıklar altında incelemeye tabi tutulmaktadır. Olağan dönem KHK’ları KHK uygulamasının standart şekli olduğundan çalışmamızda KHK ile

² Anayasanın 148. maddesine göre “*olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz*”.

kastedilen ifade olağan dönem KHK'larıdır. Olağanüstü yönetim dönemlerinde çıkartılan KHK'lar OHAL KHK'sı³ olarak ayrıca belirtilecektir. Yeni düzenlemeyle getirilen CBK'lar ile kıyaslanmak üzere çalışmamızda 1982 Anayasa'sının öngördüğü KHK yapısı incelenecek ancak tarihsel ilerleyiş ve yönelimlerin daha iyi anlaşılabilmesi adına bu düzenlemeler 1961 Anayasası'nda yer alan düzenlemelerle de kıyaslanacaktır.

Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

1971 yılında hukuk sistemimize giren KHK uygulaması 9 Temmuz 2018 tarihinde, 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile son bulmuş, yerine CBK düzenlemesi getirilmiştir. Ancak unutulmamalıdır ki 6771 sayılı Kanun'la 1982 Anayasası'na eklenen geçici 21. maddeye göre daha önce çıkarılmış olan KHK'lar ayrıca yürürlükten kaldırılmadıkça yürürlükte kalmaya devam etmektedir⁴.

Yürütme organınca çıkarılan KHK'lar, normlar hiyerarşisine göre, kanun gücünde olduğundan kanunları değiştirebilmekte, yeni bir düzenlemede bulunabilmekte ve yürürlükteki kanunları mülga edebilmektedirler (Atar, 2017, s. 276; Aydın, 2016, s. 12; Teziç, 2014, s. 256; Küçük, 2013, s. 371). Bu açıdan KHK'lar yürütme organının tüzük, yönetmelik gibi diğer düzenleyici işlemlerinden ayrılırlar (Aydın, 2016, s. 6). Değişiklik öncesi 1982 Anayasası'nın 91. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verebileceği düzenlenmiştir. Maddenin devamında *“Anayasa'nın 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”* hükmü yer almış, bu durumun istisnası olarak sıkıyönetim ve olağanüstü hâller gösterilmiştir (m. 91/f.1).

6771 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesi 1982 Anayasası'ndaki düzenleniş biçimine göre *“Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir”* (m. 91/f.2). Yetki verilen süre içerisinde yasama döneminin bitmesi, Bakanlar Kurulu'nun istifası veya düşürülmesi hâllerinde verilen yetki sona ermez (m. 91/f.3). Yetki süresi içerisinde çıkarılan KHK'nın TBMM tarafından onaylanması hâlinde yetki süresinin devam edip etmeyeceği yani süre içerisinde başka KHK'lar da çıkarılıp çıkarılmayacağı yetki kanununda ayrıca gösterilir (m.91/f.4). Çıkarılan KHK'da yürürlük tarihi belirtilmemişse KHK'lar Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulurlar (m.91/f.6, 7). Yayımlandığı gün TBMM'nin onayına sunulmayan KHK'lar aynı gün, onaya sunulup TBMM tarafından reddedilen KHK'lar ise TBMM'nin ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkar (m. 91/f.9). Değiştirilerek kabul edilen KHK'ların değiştirilen hükümleri TBMM'nin bu doğrultudaki kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girerler⁵. *“Yetki kanunları ve bunlara*

³ OHAL KHK'sı terimi çalışmamızda hem olağanüstü hâl hem de sıkıyönetim dönemleri için ortak bir kavram olarak kullanılmaktadır. Anayasa'da yer almış olmasına rağmen pratikte sıkıyönetimin somut uygulamasının bulunmaması ve olağanüstü hâl rejimiyle aynı hukuki rejime tabi olması sebebiyle çalışmamızda sıkıyönetim hali olağanüstü hâl kavramına tabi olarak değerlendirilmiştir. Bu tercihin bir sebebi de çalışma içerisinde pratik bir değeri bulunmayan sıkıyönetim kavramının sık tekrerründen kaçınmaktır.

⁴ Anayasa geçici m. 21/F *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.”*; Gözler (2019b, s. 1418)

⁵ Değiştirilmeyen hükümler KHK'nın Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer ve TBMM'nin onayıyla da şekli ve organik anlamda kanun gücünü kazanarak yürürlüğe devam ederler. Atar (2017, s. 276, 277)

dayanan kanun hükmünde kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelikle ve ivedilikle görüşülür" hükmü gereği KHK konusu Meclis'in öncelikli gündemini oluşturur (m. 91/f.8)⁶. Sıkıyönetimde⁷ ve olağanüstü hâllerde çıkarılan KHK'lar için Anayasa'nın 91. maddesi uygulanmaz, bu durumlarda Anayasa'nın devamında yer alan kendilerine ilişkin hükümler uygulanır. Ayrıca bu durumlarda KHK'lar Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktaydı (mülga m. 91/f.5).

1982 Anayasası'nın mülga 91. maddesine göre KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu'na aitti. Ancak bu yetki her zaman sahip olunan bir yetki değildir. Yetkinin mevcudiyeti TBMM tarafından yetki kanunu çıkarılarak bu yetkinin verilmesine bağlıdır (Özbudun, 2019, s. 249). Niteliği itibarıyla kanun düzeyinde kural koyan KHK'lar yürütme organının gerçekleştirdiği yasama işlemi gibidirler. Bu sebeple yetki kanunun çıkarılması, TBMM'ye ait yasama yetkisinin kısmen Bakanlar Kurulu'na devri olarak kabul edilmiştir (Atar, 2017, s. 277).

KHK çıkarılmasının şartları Anayasa'da açıkça belirtilmiş olmasa da Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları doğrultusunda söz konusu şartları Hasan Tunç vd. şu şekilde sıralamaktadır; kısa süreli olmalıdır, önemli konuları içermelidir, ivedi şekilde ele alınıp sürece dâhil edilmelidir, zorunlu olmalıdır. (Tunç vd., 2009, s. 276; Küçük, 2013, s. 371):

Anayasa mahkemesi sonraları kanun hükmünde kararname çıkarmanın şartları içerisinde aradığı ivedilik, önemlilik ve zorunluluk unsurlarını aramaktan vazgeçmiştir (AYM, E. 2011/60, K. 2011/147, KT: 27.10.2011; AYM, E. 2011/144, K. 2013/23, KT: 31.01.2013, RG: 10.12.2013-28847). Anayasa mahkemesi bu içtihadını söz konusu şartların Anayasa'da yer almaması sebebine bağlamaktadır. Anayasa mahkemesinin güncel yaklaşımına göre ivedilik, zorunluluk ve önemlilik şartlarının aranması Anayasa mahkemesi denetiminin kapsamını Anayasa'ya aykırı olarak genişletmektedir (AYM, E. 2011/141, K. 2013/10, KT: 10.01.2013; AYM, E. 2018/113, K. 2020/48, KT: 24.09.2020).

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ve yetki kanunu

Yetki kanununun içeriği Anayasa'da "*kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılmayacağını gösterir*" şeklinde düzenlenmiştir (m.91/2) (Eren, 2019, s. 21). Bakanlar Kurulu'nun istifa etmesi veya düşürülmesi ya da dönemlerinin sona ermesiyle verilmiş olan yetki sona ermemekteydi. Dolayısıyla Meclis tarafından verilen yetki, yetki kanunu süresince devam etmekteydi (Uslu, 2015, s. 161). Bakanlar Kurulu'na verilen yetki kanununda, çıkarılacak olan KHK'nın amacı ve kapsamının belirtilmesi zorunludur. Yetki kanununda yer alan amaç ve kapsamın açık, anlaşılır ve net olması gerekir. Amaç ve kapsam muğlak ifadelerle belirtilmemelidir (Atar, 2017, s. 277; AYM., E. 1988/62 K. 1990/3, K.T. 06.02.1990, AMKD, S. 26, s. 105; Küçük, 2013, s. 373). Yetki kanununda belirtilen, KHK'nın ilkeleri de amaç ve kapsam kadar somut olmalı, farklı şekillerde yorumlanamamalıdır (Atar, 2017, s. 278; AYM., E. 1994/49 K. 1994/45-2, K.T. 07.07.1994, AMKD, C. 1, S. 30, s. 262). Yetki kanununda verilen yetkinin süresi ve bu yetki süresi içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı da açıkça ifade edilmelidir. Yetkinin ne kadar süre ile verilebileceğine dair bir sınırlama Anayasa'da yer almadığından verilen yetkinin süresi Meclis'in takdirine bağlıdır. Bununla

⁶ KHK'ların TBMM tarafından ivedilikle görüşülmesi her ne kadar anayasal bir kural olsa da bu kural sıklıkla ihlal edilmiştir. TAN 08.09.1993 tarihine kadar çıkarılmış olan 426 KHK'dan 238 tanesinin 1995 yılına gelindiğinde hâlâ Meclis önünde görüşülmeyi beklediğini belirtmiştir. Tan (1995, 336, 342)

⁷ 1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle sıkıyönetim yönetim usulüne son verilerek Türk hukuk sisteminden ilga edilmiştir.

birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından yetki süresinin çok uzun olarak belirlenemeyeceği de ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki gerekçesi çok uzun süreli yetki verilmesinin Anayasa'da öngörülen "yetkinin belirli bir süre için verilmesi" hükmüne aykırılık oluşturacağıdır. Nihayetinde yasama yetkisinin devri anlamına gelen bu durumun Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir (AYM., E. 1988/62 K. 1990/3, K.T. 06.02.1990, AMKD, S. 26, s. 105).

KHK çıkarma yetkisi şu şartlarda sona ermektedir (Tunç vd., 2009, s. 276):

- Verilen yetki kanununun süresi dolduğunda,
- Yasama organı başka bir yetki kanunu çıkararak eski yetki kanununu mülga ettiğinde,
- Yetki kanununca belirtilmiş olan sayının sınırı dolduğunda.

Anayasa Mahkemesi konunun önemine vurgu yaparken yetki kanununda belirtilmesi gereken sürenin üst sınırının ne kadar olması gerektiğini tespit etmemiştir. Uygulamada ise 1971-2018 yılları arasında çıkarılan KHK'lar için verilen yetki sürelerinin altı ay ile iki yıl arasında değişiklik arz ettiği görülmektedir (Atar, 2017, s. 278).

Kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılma usulü ve şekli

KHK uygulamasının olduğu dönemde KHK çıkarılması usulünde ilk aşamayı yetki kanununun çıkarılması oluşturur⁸. Yetki kanunu çıkarıldıktan sonra, yetki süresi içerisinde Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı KHK'lar için diğer kararnamelerin usulü uygulanır (Atar, 2017, s. 279; Küçük, 2013, s. 373). Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı KHK Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanır. Yürürlük tarihi daha ileri bir vakit olarak belirlenmeyen KHK'lar Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (m.91/6). Yayımlandığı gün onaya sunulmayan KHK'lar aynı gün kendiliğinden yürürlükten kalkar. Reddedilen KHK'lar Meclis'in ret kararı Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen KHK'ların değiştirilen hükümleri de Meclis kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer (m. 91/9).

Kanun hükmünde kararnamelerin konusu

Çıkarılacak olan KHK'ların konusunun yetki kanununda belirtilmesi gerekir. Ancak konunun, KHK'nın amacı, kapsamı ya da ilkeleri kadar net veya somut olması aranmamıştır (Atar, 2017, s. 278). Her ne kadar KHK çıkarma yetkisinin düzenlendiği Anayasa'nın 91. maddesinde KHK'nın belirli konularda çıkarılabileceği ifadesi yer almamışsa da TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 87. maddesinde "*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi vermek*" hükmü yer almıştır. Dolayısıyla yetki kanununda KHK çıkarma yetkisi tanınan konunun da belirli olacak kadar somut gösterilmesi gerekir (Aydın, 2016, s. 18).

KHK çıkartılacak konunun yetki kanununda belirlenmesinin yanı sıra Anayasa'da da KHK çıkarılabilecek konularda bir sınırlama öngörülmüştür. Buna göre "*sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın 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*" (m. 91). Getirilen sınırlama doğrultusunda Anayasa'nın 12 ila 40. maddeleri ve 66 ila 74. maddelerinde düzenlenen konular KHK ile düzenleme alanı dışında bırakılmıştır (Aydın, 2016, s. 22-25;

⁸ Yetki kanunu konusunda tekerrüre düşmemek için burada yeniden açıklama yapılmayacaktır, gerekli görülen açıklamalar yukarıda yapılmıştır.

Özbudun, 2019, s. 249; AYM, E. 1989/4 K. 1989/23 T. 16.05.1989, AMKD, S. 25, s. 245). Ancak bu konuların yalnızca “doğrudan” KHK ile düzenlenemeyeceği kabul edilmiştir. Zira Anayasa Mahkemesi’ne göre dolaylı olarak temel haklarla, kişi hak ve ödevleriyle bağlantılı olmayan bir konu düşünmek neredeyse imkânsızdır (AYM, E. 1986/15 K. 1987/1 T. 06.01.1987, AMKD, S. 23, s. 12). Bu sebeple, çıkarılan hemen her KHK dolaylı olarak temel hakları veya kişi hak ve ödevlerini etkilemiştir.

Anayasa’da açıkça yazmamasına rağmen KHK’larla ilgili maddenin gerekçesinde bu yapının ivedi işlemler için getirildiği ifade edilmiştir. Anayasa hükmünün düzenlenme amacından hareketle Anayasa Mahkemesi KHK’ların ivedi konularda çıkarılması gerektiği içtihadı geliştirerek konu açısından bir sınırlama daha getirmiştir (Aydın, 2016, s. 14)⁹. Ancak daha sonra vermiş olduğu kararlarda bu kısıtlamayı Anayasa’ya aykırı görmüştür (AYM, E. 2011/141, K. 2013/10, KT: 10.01.2013; AYM, E. 2018/113, K. 2020/48, KT: 24.09.2020).

Kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi

KHK’lar kanun gücüne sahip olduklarından kanunları mülga edebilir veya değiştirebilirler (Söyler, 2018, s. 180). Bu sebeple KHK’lar kanunlara uygun olmak zorunda değillerdir. 1982 Anayasası’na göre normlar hiyerarşisi açısından KHK’ların üzerinde Anayasa ve usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş olan uluslararası antlaşmaların temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümleri yer alır.

Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrasına göre; usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş uluslararası antlaşmaların, temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümleri kanunlarla çatışırsa antlaşma hükümleri uygulanır. KHK’lar ile temel haklara ilişkin uluslararası antlaşma hükümleri çatıştığında da antlaşma hükümlerinin uygulanacağı aşikârdır. Ancak bu durumda KHK’ların uluslararası antlaşmaların ilgili hükümlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi gerekmez. Çünkü KHK’ya dayalı olarak gerçekleştirilen bir işlem uluslararası antlaşmayla güvence altına alınmış hak ve özgürlükleri zedelediğinde ilgili işlemin iptali idari yargıdan istenebilir. Böyle bir çatışma hâlinde uygulanması gereken prosedür KHK’nın ilgili maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi değildir. Yapılması gereken KHK’nın ilgili hükmüne dayanılarak gerçekleştirilen işlemlerin idari yargıda iptal edilmesidir. Kanunlar için de aynı şekilde gerçekleşen çatışma kuralının çözümü kanun veya KHK maddesinin iptali şeklinde değil, uygulanmaması şeklinde öngörülmüştür (Aybay, 2007, s. 208).

Anayasa Mahkemesi KHK’ların Anayasaya uygunluğunu şekil ve esas bakımından denetler (m. 148). Çıkarılan KHK’nın yetki kanununa aykırı olması Anayasa’da öngörülen şekle uygun olarak çıkarılmadığı anlamına geldiğinden Anayasa Mahkemesi KHK’ların yetki kanununa uygunluğunu da denetler (Atar, 2017, s. 279, 280; AYM., E. 1988/62 K. 1990/3, K.T. 06.02.1990, AMKD, S. 26, s. 104, 105; Küçük, 2013, s. 375).

TBMM tarafından kabul edilen KHK’lar kanuna dönüşmektedir (Yüzbaşıoğlu ve Tanör, 2019, s. 396–400; Küçük, 2013, s. 374). Buna bağlı olarak da TBMM’nin onayladığı KHK’ların iptali Anayasa Mahkemesi’nden ayrıca istenebilir (Atar, 2017, s. 280). TBMM’nin onayından geçtikten sonra kanun hâline geldiklerinden dolayı onaydan geçen KHK’ların yetki kanununa

⁹ “Anayasanın, görüşülmesinde bile “öncelik ve ivedilik” aradığı KHK çıkarma yetkisinin, Anayasanın yukarıda açıklanan kuralları dikkate alınarak yetine geyirilmesinde zorunlu bulunan, belli usullere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir.”, “KHK’lerin, ivedi ve zorunlu olmayan durumlarda kullanılması, bu doğrultudaki uygulamaya süreklilik ve yaygınlık kazandırılması, yasama yetkisinin devri anlamına gelir ve Anayasa’ya aykırı düşer.” (AYM, E. 1988/64 K. 1990/2 T. 01.02.1990, AMKD, S. 26, s. 63, 68, 73).

uygun olmaması bir anlam ifade etmez. TBMM'nin onayından geçmiş bir KHK yetki kanununa aykırı olarak çıkarılmışsa dahi -ayrıca Anayasa'ya aykırı olmadıkça- Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmez. Keza, Anayasa Mahkemesi tarafından yetki kanunu iptal edilirse de iptal tarihine kadarki sürede çıkarılan KHK'lar geçerliliğini sürdürmeye devam eder. Dayanağında yer alan yetki kanununun sonradan iptal edilmiş olması ilgili KHK'nın da yürürlükten kalkması sonucunu doğurmaz. Anayasa Mahkemesi kararları geçmişe etkili olmadığından, KHK'lar iptal edilse dahi yürürlükte oldukları sürede bu iptal edilen KHK'lara dayanılarak yapılan idari işlemler hukuka uygundur (Atar, 2017, s. 280).

Yukarıda belirttiğimiz üzere daha önce çıkarılan ve mevcut sistemimizde yürürlüğü devam eden KHK'lar fiilen uygulanmaya devam etmektedir. Dolayısıyla bu KHK'lara dayanılarak işlem tesis edilmesi hâlinde somut norm denetimine başvurularak bu KHK'ların iptali hâlâ talep edilebilir (Yüzbaşıoğlu ve Tanör, 2019, s. 402).

Kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulması

Anayasa'nın 91. maddesine göre Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'ların Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulması gerekir. Aynı gün onaya sunulmayan KHK'lar bu tarihte yürürlükten kalkarlar. KHK'ların görüşülmesi TBMM gündeminin öncelikli konularındandır (m.91/8). TBMM iç tüzüğüne göre de KHK'ların görüşülmesi esas komisyonlara gönderildikleri tarihten itibaren 45 gün içerisinde sonuçlandırılmalıdır (İçtüzük m. 37). Bu süre içerisinde KHK'lar hakkındaki görüşmeler sonuçlandırılmazsa hükümet görüşmenin doğrudan Genel Kurul gündemine taşınmasını talep edebilir (Atar, 2017, s. 280).

Anayasa'da KHK'ların ivedi olarak görüşülmesi öngörülmüşse de Anayasa'nın getirdiği bu kural sıklıkla ihlal edilmiştir (Atar, 2017, s. 281). Anayasa değişikliği öncesi sistemde TBMM'nin onayına sunulan KHK'ların hangi sıraya göre görüşüleceğini öngören herhangi bir kural bulunmamaktadır. TBMM'nin onayına sunulmuş birden fazla KHK'nın varlığı hâlinde bu KHK'ların görüşülmesi onaya sunuldukları sıraya göre yapılmak zorunda değildir. Meclis onaya sunulan KHK'ları istediği sırada görüşebilme yetkisine sahiptir (Aydın, 2016, s. 12).

KHK'ların TBMM'de görüşülmesi kanun biçiminde yapılır (Atar, 2017, s. 281). Görüşme neticesinde reddedilen KHK'lar yürürlükten kalkar, aynen ya da değiştirilerek kabul edilen KHK'lar kanuna dönüşürler. Tekrar belirtmek gerekir ki değiştirilerek onaylanan KHK'ların değiştirilen hükümleri Meclis kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer (Aydın, 2016, s. 12; Küçük, 2013, s. 375). Ancak değişiklik yapılmayan hükümlerle aynen onaylanan KHK'lar KHK olarak ilk kez Resmî Gazete'de yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girer ve Meclis onayından sonra kanun olarak yürürlüğünü sürdürür (Yüzbaşıoğlu ve Tanör, 2019, s. 396-400).

1961 Anayasası ile 1982 Anayasası'nda kanun hükmünde kararnamelerin farkları

Olağan dönem KHK'ları 1961 Anayasası'nda 64. maddede düzenlenmiştir. Olağan dönemde TBMM'nin verdiği yetki kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarabilmesi uygulaması 1982 Anayasası'nın 91. maddesinde de hemen hemen aynı düzenleme ile yer alır. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası'nın 91. maddesine göre TBMM'nin çıkardığı yetki kanununda çıkarılacak KHK'lar ile yürürlükten kaldırılacak olan kanun hükümlerinin belirtilmesi gerekmemektedir. Ancak 1982 Anayasası'na göre yetki kanununda verilen yetki süresi içerisinde birden çok KHK çıkartılabiliyor çıkartılamayacağını belirtilmesi gerekir (Tan, 1995, s. 335). Ayrıca verilen yetki süresi dolmadan önce çıkarılan

KHK'nın TBMM tarafından onaylanması hâlinde yetkinin devam edip etmeyeceği de yetki kanununda belirtilmelidir. 1961 Anayasa'sındaki düzenlemeden farklı olarak 1982 Anayasası'nın 91. maddesinde “*Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz*” hükmü yer alır.

1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesi KHK düzenlemesinin 1961 Anayasası düzenlemesine göre yürütme organına daha geniş bir serbestlik tanıdığı görülmektedir. 1961 Anayasa'sına göre yetki kanunu çıkarılırken değişiklik yapılacak ya da yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça belirtilmesi gerekir. Değişiklik yapılabilecek kanun hükümlerinin yetki kanununda sayılı olarak belirtilmesi düzenleme yapma konusunda yürütme organını 1982 Anayasası'ndaki duruma göre oldukça sınırlandırmaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun görevinin sona ermesinin verilen KHK çıkarma yetkisini kaldırmayacağı hükmü de yeni oluşturulan Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisini kullanma imkânı tanımaktadır. Dolayısıyla bir bütün olarak düşünüldüğünde yürütme organının KHK çıkarma konusundaki serbestliği arttırılmıştır. 1982 Anayasası'nın düzenlemesinde, anayasa değişikliği sonrası yürütme organının düzenleyici işlem yapma konusunda daha serbest ve güçlü olmasının hedeflendiğini söylemek mümkündür.

Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri

1982 Anayasa'sının 2017 değişikliği öncesi düzenlemesinde olağan dönem KHK'larının dışında bir KHK rejimi daha düzenlenmiştir. Olağan dışı dönemlerde uygulanacak KHK rejimi tek olmakla birlikte Anayasa'da olağanüstü hâl ve sıkıyönetim (sıkıyönetim mülga) olmak üzere iki farklı olağanüstü yönetim biçimi öngörülmüştür. Anayasa'nın düzenlemesinde her iki yönetim biçiminde de çıkarılabilecek olan kanun hükmünde kararnamelerin hukuki rejimi aynıdır (Gören, 2019, s. 436; Gözübüyük, 2011, s. 267). Bu sebeple olağanüstü hâl ve sıkıyönetim durumlarında çıkarılan kanun hükmünde kararnameler doktrinde “*olağanüstü kanun hükmünde kararnameler*”, “*olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri*”, “*olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri*”, “*bunalım kararnameleri*” gibi başlıklarla bir bütün hâlinde incelenmiştir (Türk, 2013, s. 84, 85). Olağanüstü hâl (m. 121) ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli, 122. maddenin varlığı durumlarında çıkarılabilecek olan ve kendisine özgü hukuki rejime tabi olan bu KHK'lar çalışmamızda her iki durum için de OHAL KHK'sı olarak isimlendirilmektedir. Dolayısıyla OHAL KHK'sı kavramıyla kastettiğimiz, olağanüstü hâller ve sıkıyönetim hâllerinde çıkarılan ve olağan dönem KHK'larından farklı bir hukuki rejime tabi olan kanun hükmünde kararnamelerdir.

Olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim ilan edilmesi

1982 Anayasası'nda OHAL KHK'ları yalnızca olağanüstü hâller (m. 119, 120) ve sıkıyönetim hâllerinde (m. 122) çıkarılabilen KHK'lar olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla OHAL KHK'larının çıkarılabilmesi için usulüne uygun olarak ilan edilmiş olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim hâlinin bulunması gerekir (Gözübüyük, 2011, s. 267; Küçük, 2013, s. 376). 2017 Anayasa değişikliği öncesinde toplum hayatının olağan dışı zor şartlarla karşılaşması hâlinde devlet düzeninin sürdürülebilmesi ve ortaya çıkan bu zor durumun aşılabilmesi için gerekli olan hukuki ihtiyacı OHAL KHK'ları karşılar. Yasamanın yavaş işleyen süreci olağanüstü hâl veya sıkıyönetimi gerektiren durumların çözümlenmesi için uygun görülmemektedir. Bu sebeple 1982 Anayasası ilk hâlinde OHAL KHK'larının çıkarılabileceği iki farklı durum -olağanüstü hâl ve sıkıyönetim- düzenlenmiştir. Bu durumlarda uygulanacak hukuki rejim önceden Anayasa ile öngörülmüş ve düzenlenmiş olan rejimdir. Olağanüstü hâl ya da sıkıyönetimin ilan edilmesi mevcut hukuki rejime geçildiğini ve bu öngörülmüş rejimin somut duruma uygulandığını

gösterir. İlan edilen sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ile yeni bir hukuki rejim oluşturulmuş olmaz (Can ve Şimşek Aktaş, 2017, s. 17).

Olağanüstü hâl

Olağanüstü hâl, yaygın şiddet hareketleri, kalkışma, doğa afet, salgın hastalık, ekonomik kriz ve ayaklanma gibi devletin acil müdahalesini gerektiren ve olağan hukuk düzeni içerisinde başarılı bir biçimde yönetilmesi mümkün olmayan durumları ifade etmek için kullanılır (Tahtalı, 2019, s. 730). Olağanüstü hâl rejimi ise mevcut hukuk kurallarıyla çözülemeyecek olumsuz şartların oluşması hâlinde ihtiyaç duyulan düzenlemelerin hızlı bir şekilde yapıp uygulanabilmesini sağlayan yönetim biçimidir (Can ve Şimşek Aktaş, 2017, s. 15, 16).

1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesi düzenlemesinde 119. maddede "*Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hâllerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir.*" hükmü yer alır.

120. maddede de

Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hâllerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir.

hükmü yer alır.

Olağanüstü hâlin ilanından sonra yürütülecek yönetim biçiminin hukuki rejimi Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci fıkrası gereği¹⁰ Olağanüstü Hâl Kanunu'nda (2935 sayılı Kanun, 27.10.1983 tarih 18204 sayılı R.G.) düzenlenmiştir. Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 3. maddesinde de olağanüstü hâlin ilan edilmesi Anayasa'daki düzenlemesiyle aynı şekilde düzenlenmiştir.

Sıkıyönetim

1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesi düzenlemesinde 122. maddede sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâllerinde "sıkıyönetim" ilan edilebileceği hükmü yer alır. Madde düzenlemesi

Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hâl ilanını gerektiren hâllerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hâli, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir.

şeklindedir. Madde düzenlemesinde de görüldüğü üzere sıkıyönetim ilanı olağanüstü hâl ilanının gerekli görüldüğü konulardan daha zor şartların ortaya çıkması hâli için öngörülmüştür.

Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle ilan edilecek olağanüstü hâl durumunda ilgili ilan Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından yapılır. Şiddet

¹⁰ 2017 Anayasa değişikliği ile 121. madde mülga edilip ilgili hükme 119. maddenin beşinci fıkrasında yer verilmiştir.

olayları ve kamu düzeninin bozulması sebebiyle olağanüstü hâl ilan edilirken veya sıkıyönetim ilan edilirken ise Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınması zorunludur. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun aldığı karar Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur.

Olağanüstü hâl ya da sıkıyönetimin yürürlüğe girmesi için alınan kararın Resmî Gazete'de ilan edilmiş olması yeterlidir. TBMM'nin kararı onaylaması kararın yürürlüğe girmesi için gerekli değildir (Türk, 2013, s. 87, 88). Bunun sonucu olarak olağanüstü hâl ya da sıkıyönetimin ilanından itibaren OHAL KHK'sı da çıkarılabilir. Tabii olarak TBMM'nin olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim ilanını reddetmesi hâlinde bu ret kararının ilanından itibaren olağanüstü yönetim biçimi son bulacağından bu tarihten itibaren OHAL KHK'sı da çıkarılmayacaktır.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameyi çıkarma yetkisi

OHAL KHK'ları Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır (m. 121/3). Olağan dönem KHK'ları Bakanlar Kurulu tarafından çıkarıldıktan sonra Cumhurbaşkanı'nın imzasına sunulur ancak OHAL KHK'ları Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından birlikte imzalanarak çıkarılır, sonradan Cumhurbaşkanı'nın imzasına sunulmaz. Bunun sonucu olarak OHAL KHK'larının çıkarılmasında Cumhurbaşkanı'nın iradesi etkin rol oynamıştır. Olağan dönem KHK'larından farklı olarak OHAL KHK'larında Cumhurbaşkanı'nın yetkisi yalnızca onaylama biçimindeki şekli bir yetki değil, asli bir yetkidir (Türk, 2013, s. 86, 87). Ayrıca Cumhurbaşkanı çıkarılacak OHAL KHK'ları hakkında Bakanlar Kurulu'nu yönlendirebilme imkânına da sahiptir. 2007 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin Cumhurbaşkanı'nın OHAL KHK'sı çıkarılması konusunda Bakanlar Kurulu'nu yönlendirme etkisinin arttığı kabul edilmiştir (Türk, 2013, s. 86, 87).

OHAL KHK'sı çıkarma yetkisi asli bir düzenleme yetkisidir (Atar, 2017, s. 281; Türk, 2013, s. 87). Dayanağını doğrudan Anayasa oluşturur ve çıkarılması için yetki kanununa ihtiyaç duyulmaz. Ancak düzenleme yetkisinin asli olması yürütme organının yasama yetkisi gibi genel bir kural koyma gücü olduğu anlamına gelmez. OHAL KHK'sı çıkarma yetkisi asli düzenleme yetkisi olduğu gibi istisnai bir yetkidir (Atar, 2017, s. 281).

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin usulü ve şekli

OHAL KHK'ları yetki konusunda belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılır. OHAL KHK'larının çıkartılması Bakanlar Kurulu'nun kararname işlemleri biçiminde yapılır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi OHAL KHK'ları sonradan Cumhurbaşkanı'nın onayı için imzasına sunulmaz, doğrudan Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından birlikte imzalanır.

Anayasa'nın 119 ve 120. maddelerinde olağanüstü hâl ilanının hangi durumlarda yapılabileceği yer alır. Şiddet olaylarına bağlı olarak olağanüstü hâl ilan edilebilmesi için Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Olağanüstü hâl ilan edilmesinin yolu Anayasa'nın 121. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin yürürlükte olduğu süreçte 119. ve 120. maddelerde belirtilen durumların varlığı hâlinde Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun kararı Resmî Gazete'de yayımlanıp derhâl TBMM'nin onayına sunulmasıyla olağanüstü hâl ilan edilmekteydi. Bu durumda Meclis tatil deyse dahi derhâl toplantıya çağrılır (m. 121). Meclis'in olağanüstü hâlin süresini değiştirme, Bakanlar Kurulu'nun talebi üzerine her defasında dört aya kadar uzatma ve olağanüstü hâli kaldırma yetkisi bulunmaktadır (m. 121).

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin konusu

Olağanüstü yönetim rejimlerinde yürütme organı çok geniş yetkilerle donatılmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde de Anayasa'da da OHAL KHK'ları yürütme organına çok geniş bir alanda düzenleme yapma yetkisi vermiştir. 2017 değişikliği öncesi Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine göre OHAL KHK'ları yalnızca olağanüstü hâl veya sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilir. OHAL KHK'larının konu sınırlamasının genel çerçevesini bu hükümler oluşturmaktadır. Ancak olağanüstü hâl veya sıkıyönetimin gerektirdiği konuların neler olduğu yürütme organı tarafından belirlenip Meclis'in denetimine tabi tutulmuştur. Bu sebeple Anayasa'nın 121 ve 122. maddesi OHAL KHK'larının konu sınırı için çok net bir çerçeve çizmemiştir. Ayrıca yetkinin genişliğine rağmen OHAL KHK'larının Anayasa'nın 121 ve 122. maddelerindeki sınırlandırmayı ihlal ederek çıkarıldığı da gözlemlenmiştir¹¹.

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması, nasıl durdurulacağı, alınabilecek tedbirler, kamu görevlilerine verilebilecek yetkiler Anayasa'nın 121. maddesinin düzenlemesi ve 15. maddeye yaptığı atıf üzerine Anayasa'nın 15. maddesine ve Olağanüstü Hâl Kanunu'na uygun olmak zorundadır. Anayasa'nın 15. maddesi OHAL KHK'larının hangi konularda çıkarılmayacağını belirlemek suretiyle OHAL KHK'ları için konu sınırlandırması getiren bir madde niteliğindedir¹². Olağanüstü yönetim rejimlerinde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına veya durdurulmasına cevaz veren madde bu kısıtlamaların milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerle aykırı olmaması ve ölçülülük kuralına uyması gerektiğini belirterek OHAL KHK'ları için konu sınırlandırması getirmektedir. Bu maddeye göre olağanüstü hâli gerekli kılan durumun bertaraf edilmesi için aşırıya kaçan tedbirler alınmaz. 15. maddenin ikinci fıkrasında ise hiçbir durumda kısıtlanamayacak çekirdek haklar düzenlenmiştir (Can ve Şimşek Aktaş, 2017, s. 17; Türk, 2013, s. 89). Söz konusu haklar olağanüstü durumlarda dahi kısıtlanmadığından dolayı OHAL KHK'larının doğal olarak konu sınırını oluşturmaktadır.

Maddeye göre:

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

15. maddenin çizdiği genel çerçevenin sınırları içerisinde hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağı, gereken tedbirlerin nasıl alınabileceği, kamu görevlilerine verilebilecek yetkilerin neler olduğu Olağanüstü Hâl Kanunu'nda düzenlenmiştir (m. 121). Olağanüstü Hâl Kanunu'nu alınacak tedbirler ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması noktasında dar

¹¹ Bu duruma örnek olarak sebep unsurunu 15 Temmuz darbe girişiminin oluşturduğu 2016 yılı OHAL sürecinde çıkarılan bazı OHAL KHK'ları gösterilebilir. 674 sayılı KHK ile ÖYP'li araştırma görevlilerinin güvenceli Yükseköğretim Kanunu'nun 33/a kadrosundan güvencesiz 50/d kadrosuna geçirilmesi, 676 sayılı KHK ile rektör seçim usulünün değiştirilmesi, 680 sayılı KHK ile Yargıtay Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu gibi kanunlarda değişiklik yapılması, 684 sayılı KHK ile Türkiye Varlık Fonu'nun kurulması, 687 sayılı KHK ile kış lastiği takma zorunluluğunun getirilmesi düzenlemelerinin 15 Temmuz darbe girişimiyle bağlantılarını anlamak pek mümkün değildir. Bu OHAL KHK'larının olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılmadığı gayet açıktır. Gözler (2017, s. 51-54)

¹² Maddenin düzenlenişi OHAL KHK'larına özgü olmadığından dolayı 2017 değişikliğinden sonra CBK'ları için geçerliliğini devam ettirmektedir. Ancak sistem değişikliğiyle sıkıyönetim hâli Anayasa'dan çıkartılmış olup Anayasa'nın 15. maddesi de bu doğrultuda güncellenmiştir.

yorumlamak gerektiğinden (Can ve Şimşek Aktaş, 2017, s. 16) OHAL KHK'sı çıkarılarak ek sınırlandırmalar getirilmesi mümkün değildir. Söz konusu sınırlandırmalar dışında OHAL KHK'ları “olağanüstü hâlin gerekli kıldığı” bütün konularda çıkarılabilmektedir.

OHAL KHK'larının bir diğer sınırlandırması zaman ve mekân sınırlandırmasıdır. Anayasa'nın düzenleyiş biçimine göre OHAL KHK'ları olağanüstü hâl veya sıkıyönetim süresince çıkarılabilir (m. 121/3, 122/2). İlgili maddeler Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü yönetimin ilanından itibaren OHAL KHK'larını çıkarmaya kendiliğinden yetkili olduğu ve olağanüstü yönetimin süresinin dolmasıyla birlikte bu yetkinin kendiliğinden sona erdiği anlamına gelmektedir. Ancak Anayasa'da OHAL KHK'larıyla yapılacak düzenlemelerin olağanüstü yönetimin süresiyle sınırlı olması veya olağanüstü hâlin ilan edildiği mekanlarla sınırlı olması hakkında açık bir düzenleme yer almamaktadır. Lafzi yorumla olağanüstü hâl süresi içerisinde çıkarılan OHAL KHK'sının olağanüstü hâlin süresini aşan düzenlemeler getirmesini savunmak mümkündür. Aynı şekilde Anayasa'nın 119, 120 ve 122. maddelerinde olağanüstü yönetimin coğrafi olarak sınırlı biçimde ilan edilebileceği düzenlemesi yer almaktadır. Ancak OHAL KHK'larıyla yapılacak düzenlemelerin de aynı coğrafi sınırlar içerisinde hüküm ifade etmesi gerektiği açıkça düzenlenmemiştir. Bununla birlikte OHAL KHK'larının yalnızca olağanüstü durumun gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmesi bu kararnamelemlerin getirdiği düzenlemelerin zaman ve mekân olarak olağanüstü durumun sınırları içerisinde kalmasını gerektirir (Boztepe, 2018b, s. 388; Türk, 2013, s. 91, 92). Anayasa Mahkemesi de aynı görüşü benimsemiş (AYM, E. 1990/25 K. 1991/1, T. 10.01.1991 AMKD, S. 27, C. 1, s. 100-101; AYM E. 1991/6 K. 1991/20, T. 03.07.1991 AMKD, S. 27, C.1, s. 398-399) olmakla birlikte kanaatimizce bu kısıtlama çok somut ve katı değildir. Şöyle ki olağanüstü durumun gerektirdiği konularda düzenleme yapılması şartı, doğal olarak, yapılacak düzenlemeleri büyük ölçüde olağanüstü durumun zamanı ve mekânı ile de sınırlandırmaktadır. Ancak olağanüstü durumun gerektirdiği bir konuda düzenleme yapılırken yapılan bu düzenlemenin olağanüstü hâlin süresini aşması veya olağanüstü hâl ilan edilmemiş bölgelerde de etki gösterebilmesi kanaatimizce mümkündür. Farazi bir örnekle açıklayacak olursak, şiddet olaylarına bağlı olarak yurdun bir kesiminde olağanüstü hâl ilan edilmesi durumunda söz konusu şiddetin engellenebilmesi için civar illerde tedbirler alınması ihtiyacı bulunabilir. Böyle bir durumda kanaatimizce olağanüstü hâlin gerekli kıldığı bir konu olduğundan dolayı civar illerde tedbir alınabilmesi için bu bölgelerde de ayrıca olağanüstü hâl ilan edilmesi gerekmemektedir.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetimi

2017 değişikliği öncesi Anayasa'nın 148. maddesinde “... *olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz*” hükmü yer alır. Bu hüküm sebebiyle OHAL KHK'larının Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmaz. Anayasa'nın bu hükmü OHAL KHK'larını yargı denetimine kapatmıştır. Anayasa'nın 148. maddesi hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu düşüncesiyle eleştirilmiş olsa da bu durumun hükmün geçerliliğini değiştirmediği kabul edilir (Boztepe, 2018b, s. 389; Gözler, 2019b, s. 1372). Aynı zamanda OHAL KHK'larının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine kapatılmasını olumlu karşılayan görüşler de mevcuttur (Boztepe, 2018b, s. 389; Gözler, 2019b, s. 1372). Buna göre hukuk devleti ilkesi anayasal düzenin bir unsurudur ve anayasal düzen tehlikede iken bu tehlikenin önlenmesinin sağlanmasındaki menfaat hukuk devleti ilkesinin ihlal edilmesinden daha üstün kabul edilmektedir (Boztepe, 2018b, s. 389; Gözler, 2019b, s. 1372).

OHAL KHK'ları için Anayasa Mahkemesi'ne getirilen denetim yasağı Anayasa Mahkemesi'nin 1991 yılında geliştirdiği içtihatla kısmen aşılmıştır (AYM, E. 1990/25 K.

1991/1, T. 10.01.1991 AMKD, S. 27, C. 1, s. 65-129.; Türk, 2013, s. 150). Anayasa Mahkemesi, 1991 yılında geliştirdiği içtihadında, iptali için kendisine dava açılan normun hukuki niteliğini yapmakla bizzat yükümlü olduğunu ifade etmiştir. Bu değerlendirmeye göre Anayasa Mahkemesi önüne gelen normun OHAL KHK'sı olarak isimlendirilmiş olmasına bağlı kalmamaktadır (Boztepe, 2018b, s. 390)¹³. Bu durumda öncelikle normun hukuki niteliğini yapan mahkeme eğer iptali istenen düzenlemenin OHAL KHK'sı olmadığına karar verirse yargı denetimine de tabi tutulabilecektir.

1991 yılında ortaya koyduğu içtihadında Anayasa Mahkemesi bir düzenlemenin OHAL KHK'sı olarak nitelendirilebilir nitelendirilemeyeceğini tespit etmek için maddi kriteri benimseyip konu, zaman ve mekân olmak üzere incelenecek üç kriter belirlemiştir. OHAL KHK'ları Anayasa'nın 121. maddesi gereği yalnızca olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilir. Dolayısıyla olağanüstü durumun gerekli kıldığı konularla ilişkili olmayan düzenlemeler OHAL KHK'sı niteliğinde değerlendirilemez. Anayasa'nın 119, 120, 122. maddelerine göre de olağanüstü yönetim rejimi yurdun tamamında veya bir kısmında ve sınırlı süreli olarak ilan edilebilir. Bu hükümlerle birlikte 121. madde değerlendirildiğinde, olağanüstü yönetim rejiminin ilan edildiği süreyi veya coğrafi sınırları aşan düzenlemeler de olağanüstü durumun gerekli kıldığı konularda çıkarılmış olarak değerlendirilemeyecektir (AYM, E. 1991/6 K. 1991/20, T. 03.07.1991; Gözler, 2019b, s. 1373). Anayasa Mahkemesi'ne göre, konu, zaman ve mekân kriterlerine göre incelendiğinde olağanüstü hâlin gerekleriyle ilişkili olmadığı tespit edilen düzenleme olağan dönem KHK'sı olarak nitelendirilecek ve bu kapsamda yargı denetimine tabi tutulacaktır. Tabi ki bu durumda OHAL KHK'sı usulü ile çıkarılan bir düzenlemenin hukuki nitelendirilmesi Anayasa Mahkemesi tarafından olağan dönem KHK'sı olarak tespit edildiğinde ilgili düzenlemenin dayanağını oluşturan bir yetki kanunu bulunmadığından düzenleme Anayasa'ya aykırı olarak değerlendirilmek ve iptal edilmek sonucuyla karşılaşır. Maddi kriter Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan "*olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*" hükmünün pratik olarak anlamsız hale gelmesine sebebiyet vermektedir. Özetle maddi kriter uygulandığında öncelikle OHAL KHK'ları şekil ve esas yönünden Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulmakta, sonrasında anayasaya aykırılık tespit edilirse olağan dönem KHK'sı olarak kabul edilerek iptal edilmektedir. Şayet anayasaya aykırılık tespit edilmezse de "OHAL KHK'larının anayasaya uygunluğunun denetlenemeyeceği"nden bahisle yetkisizlik kararı verilmektedir. Yani Anayasa'da öngörülmüş denetim yasağı tamamen ihlal edildikten sonra eğer bir aykırılık görülmezse ancak o zaman "denetlenemeyeceğine" karar verilmektedir. Kanaatimizce bu yaklaşımın doğru ve mantıklı kabul edilmesi mümkün değildir.

2016 yılına gelindiğinde Anayasa Mahkemesi içtihat değişikliğine giderek 1991 yılındaki içtihadında ortaya koyduğu görüşünden vazgeçmiştir. Şöyle ki; "*Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetime*

¹³ "*Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal niteliğini 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*" (AYM, E. 1990/25 K. 1991/1 T. 10.01.1991)

tabi tutulamayacağı açıktır” (AYM, E. 2016/166 K. 2016/159, T. 12.10.2016; AYM, E. 2016/167 K. 2016/160, T. 12.10.2016) ifadeleriyle Anayasa Mahkemesi OHAL KHK’larının daha önce sayılan unsurları taşımaması sebebiyle olağan dönem KHK’sı olarak değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Bu kararda OHAL KHK’sı olarak isimlendirilen metinlerin hukuken OHAL KHK’sı olup olmadığının belirlenmesinde Anayasa Mahkemesi 1991 yılında benimsediği maddi kriterin yerine şekli kriteri benimsemiştir (Özlu, 2018, s. 626-629). Şekli kritere göre olağanüstü hâl döneminde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan KHK’lar OHAL KHK’sıdır. Netice olarak Anayasa’nın 148. maddesi uygulanabilir hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin de ifade ettiği üzere şekli kriterin benimsenmesi yoluyla OHAL KHK’larının yargısal denetiminin yapılmaması Anayasa’nın amacına da uygundur. OHAL KHK’larının Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi tutulmamasını insan haklarının güvencesiz kalması ve hukuk devleti ilkesinin ihlal edilmesi gibi gerekçelerle eleştirebilirsek dahi mevcut karar cari anayasa açısından da uygundur. OHAL KHK’larının Anayasa Mahkemesi’nin denetimine kapalı olmasının bütün sakıncalarının giderilmesinin yolu yorum yoluyla Anayasa Mahkemesi’nin bizzat Anayasa hükümlerini dolanması / ihlal etmesi değil, Anayasa koyucunun iradesini bu yönde göstererek OHAL KHK’larını Anayasa Mahkemesi’nin denetimine açık hale getirmesidir.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulması

OHAL KHK’ları Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer. Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün Meclis’in onayına sunulmayan OHAL KHK’ları aynı gün kendiliğinden yürürlükten kalkar. Olağan dönem KHK’larından farklı olarak OHAL KHK’larının yargı denetimine kapalı olması bu düzenlemeler üzerinde Meclis denetiminin önemini de arttırmaktadır. OHAL KHK’larına karşı insan haklarının korunması, alınan tedbirlerde aşırıya kaçılmaması ve hukuki çerçevede hareket edilmesi için öngörülen tek denetim mekanizması Meclis denetimidir. Bu sebeple Meclis İç Tüzüğü’nde OHAL KHK’larının komisyonlarda ve Genel Kurul’da diğer KHK’lar, kanun tasarıları ve tekliflerinden önce görüşülmesi öngörülmüştür. İç tüzük OHAL KHK’larının görüşülmesi için 30 günlük süre düzenlemiştir. Bu otuz günlük süre üst limiti belirler ancak Anayasa’da görüşmelerin ivedilikle yapılması öngörüldüğünden kural olan en kısa zamanda (30 günü aşmadan) görüşmelerin karara bağlanmasıdır. Komisyon görüşmeleri 20 gün içerisinde tamamlanmayan OHAL KHK’larının Meclis Başkanlığı’na doğrudan Genel Kurul gündemine taşınması gerekir.

OHAL KHK’ları hakkında da Meclisin kabul, ret veya değiştirerek kabul yetkileri bulunur (Gören, 2019, s. 438; Küçük, 2013, s. 379). Bu açıdan olağan dönem KHK’ları ile arasında bir fark bulunmamaktadır. Görüşmeler tamamlandıktan sonra onaylanan veya değiştirilerek onaylanan OHAL KHK’ları da olağan dönem KHK’ları gibi kanun niteliği kazandığından dolayı bu tarihten itibaren Anayasa Mahkemesi’nin denetimine ve dolayısıyla yargı denetimine açık hâle gelirler (Tunç vd., 2009, s. 277; Küçük, 2013, s. 379).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

16 Nisan 2017 referandumu ile yapılan Anayasa değişikliğiyle uzun yıllar uygulanmakta olan rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem yerini başkanlık sistemi temelleri üzerine yükselen Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine bırakmıştır. Devletin temel erkleri arasında köklü bir değişime sebep olan hükûmet sistemi değişikliğinin sonucu olarak yürütme erki güçlendirilmiştir (Akıncı, 2019, s. 3, 4). Bu güçlendirilme ile Cumhurbaşkanı’na asli bir düzenleme yetkisi olarak CBK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı kararname çıkarırken doğrudan Anayasa’ya dayanmaktadır ve hiçbir kanuni yetkilendirmeye

ihtiyacı yoktur (Anayurt, 2020, s. 329; Ardıçoğlu, 2017, s. 28–31; Atar, 2019a, s. 242; Küçük, 2021, s. 287).

Parlamente sistemde, yürütmenin iki başından birisi olan başbakanlık teşkilatı yeni hükümet sistemiyle birlikte kaldırılmıştır. Bu köklü değişiklikle birlikte yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı makamına verilerek yürütmenin tek ve sorumlu kanadı Cumhurbaşkanı olmuştur (Azaklı, 2019, s. 73–89). Bu kapsamda Cumhurbaşkanının yetkilerine yenileri eklenerek yetki ve görev alanlarında düzenlemeye gidilmiştir. Eklenen/düzenlenen bu yetkilerden en önemlisinin CBK çıkarma yetkisi olduğu kabul edilmektedir (Keskinsoy vd., 2020, s. 1385).

Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanlığı sistemi; yürütme erkini bir organlar topluluğu veya kurul olmaktan çıkarmış, yürütme yetkisini tek başına Cumhurbaşkanıya devretmiştir (Doğan, 2020, s. 966-967; Küçük, 2021, s. 225). Şu hâlde CBK’ların tanımını şöyle yapabiliriz: Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve düzenleyici işlem olan CBK; genel kapsamda çıkarılan, soyut, objektif ve tek uygulamayla tükenmeyecek nitelikte bir düzenleyici işlemdir. CBK’lar, yasalarda açık hüküm içermeyen konularda ve yalnızca yürütme erkine yönelik alanlarda, Anayasa tarafından tanınan asli yetki kapsamında kural koyan ve kanuna dayanmak zorunda olmayan (intra legem)¹⁴ düzenleyici işlemlerdir (Doğan, 2020, s. 972)¹⁵.

CBK’lar kanunla düzenlenmemiş ve kanunla düzenlenmesinin gerekliliğine Anayasa’da yer verilmemiş olan, yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir. CBK’ların diğer düzenleyici işlemlerden farkı kanuna dayanma zorunluluğunun bulunmamasıdır. Bu işlemlerin hukuka uygun olması için kanuna aykırılık teşkil etmemesi yeterlidir. Yürütme organı ve yargı organı CBK’ların normlarına uymak zorundadırlar. Yani nasıl kanuna aykırı olarak gerçekleştirilen idari işlemler hukuka aykırı oluyorsa aynı şekilde CBK’lara aykırı olarak gerçekleştirilen idari işlemler de hukuka aykırı olurlar. Aynı şekilde mahkemeler de karar verirken kanunlara dayandıkları gibi CBK’lara da dayanmak zorundadırlar. Fakat bir konuda kanunun hükümleri ile CBK’lar çatışacak olursa kanun hükümleri uygulanır (Atar, 2019a, s. 242, 243, 2019b, s. 279, 280).

CBK Türk hukukunda 2017 Anayasa değişikliğinden önce de bulunmaktaydı. Ancak yeni CBK sistemine göre kapsam ve sınır alanı bakımından çok daha dar bir alanı kapsıyordu. Bu alan yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” ile ilgili olan; “*genel sekreterliğin kuruluşunu, teşkilat yapısını, çalışma esaslarını ve personelin atama işlemlerini*” içermekteydi. 18.08.1983 yılında çıkarılmış ve 2017 Anayasa değişikliğine kadar ilk ve tek CBK olmuştur. Değişiklik sonrası CBK’ların kapsamı genişletilip, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği de kaldırılmıştır (Doğan, 2020, s. 971, 972; Gül, 2019, 379; Taşdöğen, 2016, s. 941; Küçük, 2021,

¹⁴ Intra Legem: kanuna aykırı olmama, idare tarafından yapılan işlemler kanuna uygun olmalıdır. Çünkü idarenin düzenleyici işlemleri (CBK-KHK hariç) normlar hiyerarşisinde daima kanunun altında yer almaktadır. Intra legem niteliği 1982 Anayasasının 2017 değişikliği öncesi hâlinde şöyle ifade edilmiştir: “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” 2017 yılında yapılan 6771 sayılı Anayasa değişikliğinde intra legem niteliği ile ilgili bir husus bulunmamaktadır. Değişiklikte yürütme yetkisinin kimin tarafından kullanılacağı değiştirilmiş ancak yürütme yetkisinin “*Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı*”, yani intra legem özelliği sabit kalmıştır. Küçük ve Doğan (2019, s. 9)

¹⁵ 2017 Anayasa değişikliği sonrası ilk çıkarılan CBK, 30474 sayılı Resmî Gazetede 10.07.2018 tarihinde yayımlanan 539 maddeden ve 1 geçici maddeden oluşan 1 sayılı “*Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” olmuştur.

s. 283). Günümüz itibariyle¹⁶ en son CBK 30.09.2021 tarihinde çıkarılmış olup, toplamda 84 tane CBK bulunmaktadır¹⁷.

Değişikliğe uğrayan yeni dönem CBK'ları nitelik ve hukuki açıdan hukuk düzeninde birçok değişiklik meydana getirmiştir. Gerek hukuki nitelik bakımından gerek asli yetki bakımından gerekse yasamanın yetki alanlarına müdahalesi bakımından yapılmış olan değişiklikler doktrinde tartışmaya neden olmuştur (Doğan, 2020, s. 972); Taşdöğen, 2016, s. 938). Bu tartışmaya neden olan ve bizim konumuzu ilgilendiren hususları şöyle ele alabiliriz; asli yetkiye dayanması, herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duymaması ve Cumhurbaşkanına verilen düzenleme alanının geniş olmasıdır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği

Hukuki işlemler organik kritere göre değerlendirildiğinde niteliği de işlemi gerçekleştiren organa göre belirlenir. Bu çerçevede yürütme organı tarafından gerçekleştirilen işlemler yürütme, yasama organı tarafından gerçekleştirilen işlemler yasama ve yargı organı tarafından gerçekleştirilen işlemler yargı işlemidir. Maddi işlem kriterine göre ise, işlemin çıkarıldığı organa değil de niteliğine bakılır. Maddi kriter kapsamında genel, soyut, uygulanmakla etkisi tükenmeyen, norm niteliğinde kural koyucu işlemler yasama işlemidir. Dolayısıyla CBK'lar organik açıdan yürütme işlemidir fakat maddi açıdan yasama işlemi niteliğindedir (Doğan, 2019, s. 276; Fendoğlu, 2019, s. 668).

Cumhurbaşkanının yapmış olduğu işlemler idari işlem niteliğindedir. İdari işlem, idarenin gerçekleştirmiş olduğu icrai, hukuki sonuç doğuran irade açıklamasıdır. İdari işlem, tek yanlı idari işlem ve iki yanlı idari işlem (idari sözleşme) olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Tek yanlı idari işlemler de kendi arasında bireysel idari işlemler (idari kararlar) ve düzenleyici idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Kalabalık, 2021, s. 33). CBK'ların hukuki niteliği tek yanlı idari işlem çeşitlerinden olan düzenleyici idari işlemidir. Düzenleyici idari işlem; belirli kişi ve durumlara ilişkin olmayan genel, soyut, objektif kurallar koyan, kişilik dışı, hukuki ve sürekli bir işlemidir (Gündüz, 2007, s. 756).

Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin unsurları

Bu başlık altında düzenleyici işlem türlerinden biri olan CBK'ların idari işlemin unsurları olan yetki, şekil, usul, sebep ve konu kapsamında değerlendirilmesi yapılacaktır.

Yetki unsuru

CBK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir (m. 104/17). Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanır, yani CBK'lar yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak çıkarılırlar.

CBK çıkarma yetkisinin kaynağı doğrudan Anayasa'dır. Kaynağını Anayasa'dan alması CBK çıkarma yetkisinin asli yetki olmasını sağlamaktadır (Açıl, 2018, s. 731; Söyler, 2018, s. 78; Ulusoy, 2020, s. 33; Küçük, 2021, s. 287-288). Yeni sistemde getirilen CBK'ların en önemli özelliklerinden birisi de budur. Kuvvetler ayrılığı sistemlerinde genel ve soyut düzenleyici işlemler yasama organı tarafından yapılırken getirilen bu düzenlemelerin somut durumlara uygulanması yürütme organı tarafından yapılır. Bu sebeple yürütme organına düzenleyici işlem

¹⁶ Makalenin yazıldığı tarih esas alınmaktadır.

¹⁷ En son çıkarılan, 84 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" 30.09.2021 tarihinde 31614 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

yapma yetkisi verilirken genellikle bu yetkinin çerçevesi yasama organı tarafından çizilir. Ancak mevcut Türk hukuk sisteminde CBK'ların çıkarılması için Meclis'in yetki vermesi gerekmemektedir. Bunun sonucu olarak Cumhurbaşkanı kararname çıkartırken Meclis'in iradesini yansıtmak zorunda değildir (Küçük ve Doğan, 2019, s. 11-12). Tamamen kendi iradesi doğrultusunda kural koyma yetkisine sahiptir. Bu özelliği CBK'ları idarenin diğer düzenleyici işlemlerinden ayıran en önemli unsurdur (Atar, 2019b, s. 279).

CBK'lar asli düzenleme yetkisi olmalarının bir sonucu olarak kanuna dayanmak (secundum legem) zorunda değildir, fakat kanuna aykırı (intra legem) da olmamalıdır (Açıl, 2018, s. 731, 732). Bu nedenle Cumhurbaşkanı, CBK'ları çıkarırken yasamadan alacağı yetki kanununa ihtiyaç duymamaktadır (Gözler, 2019c, s. 366).

Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisi kuvvetler ayrılığının temel özelliklerinden olan, "kural koyanlarla uygulayanların farklı kişiler olması" anlayışıyla ters düşmektedir. Ayrıca yasamanın asliliği ve genelliği ilkeleri Cumhurbaşkanlığı sisteminde de geçerliliğini sürdürmektedir. Bu sebeplerle Anayasa'da çerçevesi çizilmiş olan CBK çıkarma yetkisinin dar yorumlanması gerektiği kanaatindeyiz.

Usul ve şekil unsuru

CBK'lar, idari işlem bakımından, tek taraflı ve basit işlem olarak değerlendirilmektedir. CBK'lar, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. Anayasa'nın m.104/19. fıkrasına göre CBK'lar Resmî Gazetede yayınlanmalıdır. Daha ileri bir tarih kararnamede belirtilmemişse Resmî Gazete'de yayımlandığı tarih yürürlük tarihidir (Atar, 2019a, s. 249; Gözler, 2019b, s. 375).

CBK'ların çıkarılması için yetki kanununa gerek yoktur, doğrudan Anayasa'nın vermiş olduğu yetkiyle çıkarılırlar. Ayrıca CBK'ların Meclis onayına sunulması da gerekmemektedir. Şekil şartları açısından CBK'ların Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve Resmî Gazetede yayımlanması yeterlidir (Anayurt, 2020, s. 333; Atar, 2019b, s. 286).

Sebep unsuru

İdareyi bir işlemi gerçekleştirmeye sevk eden hukuki etkenlere idari işlemin sebep unsuru denir (Boztepe, 2018a, s. 15). Anayasada olağan dönemlerde CBK'ların çıkarılabilmesi için özel bir sebep belirtilmemiştir. Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkaracağı konuda ihtiyaç görmesi ve iradesini bu doğrultuda ortaya koyması çıkarılan CBK'ların sebebini oluşturur. Cumhurbaşkanı çıkardığı kararname için özel bir sebep belirleme ve gösterme konusunda da serbesttir.

Konu unsuru

İdarenin konu unsuru, yapılan düzenleyici işlem ile bir hukuki sonucun ortaya çıkmasıdır. Dolayısıyla hukuki işlemin konusu hukuki alanda meydana getirdiği değişikliktir. İdari işlemler idarenin gerçekleştirmiş olduğu, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları olduklarından dolayı açıklanan iradenin esası da idari işlemin konu unsurunu oluşturmaktadır. Yani CBK'ların konusu hukuk dünyasına getirdiği düzenleyici hükümlerdir. CBK'larda getirilen hükümler yürütme ve yargı mercileri için bağlayıcıdır (Atar, 2019a, s. 242, 243). Dolayısıyla gerçekleştirilen işlemler ve verilen mahkeme kararları CBK'lardaki hükümlere uygun olmalıdır. Yürütme organına geniş bir düzenleme yetkisi veren CBK'ların hangi düzenlemeleri getirebileceği, yani konu sınırı Anayasa'da belirlenmiştir. Anayasa'nın m. 104/17. fıkrasına göre:

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve

ödevleriyle¹⁸ dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler¹⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.

Anayasa'nın 104/17 hükmünde belirtilen konu sınırın en temel ve geniş çerçevesi CBK'ların "yürütme yetkisine ilişkin konularda" çıkarılabilmesidir (Anayurt, 2020, s. 332, 333; Atar, 2019a, s. 247; Boztepe, 2018a, s. 15; Küçük ve Doğan, 2019, s. 19, 20).

Anayasa'nın 104/17-2. cümlesinde görüldüğü üzere "Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hak ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler" de CBK'ların konusu olamazlar. Bu alanlarda düzenleme yapılması Anayasa tarafından açıkça yasaklanmıştır (Anayurt, 2020, s. 333; Atar, 2019a, s. 248). Ancak Anayasa'nın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar yasak kapsamına alınmamıştır. Dolayısıyla bu alanlarda CBK'lar ile düzenleme yapılabilir. Sosyal ve ekonomik haklar konusunda düzenleme yapılabilmesi için bu konuların kanunla düzenlenmemiş olması gerekmektedir. Ayrıca CBK'lar bu haklar üzerinde düzenleme yaparken tamamen serbest değildir. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan "temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir" hükmü gereği CBK'lar ile sosyal ve ekonomik haklar sınırlandırılmaz. Ancak kanunda mevcut sınırlandırmaların somutlaştırılması, kanunda düzenlenmeyen ve hakkın kullanılmasını kolaylaştıran düzenlemelerin yapılması mümkündür (Atar, 2019a, s. 248; Küçük ve Doğan, 2019, s. 20, 21).

Düzenlemede görüldüğü üzere söz konusu sınırlandırmalardan birisi de Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardır²⁰ (Anayurt, 2020, s. 334; Atar, 2019a, s. 248, 249; Zarplı, 2020, s. 4588; Küçük, 2021, s. 289-291). Buna göre Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmüş bir konuda CBK çıkarılamayacaktır (Atar, 2019a, s. 243; Küçük ve Doğan, 2019, s. 21). Ayrıca kanunda açıkça düzenlenen konularda da CBK'lar ile düzenleme yapılamaz (Anayurt, 2020, s. 334; Atar, 2019a, 243, 249; Küçük ve Doğan, 2019, s. 22; Küçük, 2021, s. 291). Bu kapsamda kanunda açıkça düzenlenen bir konuda tamamlayıcı nitelikte, daha somutlaştırıcı ve kanuna uygun düzenleme yapılması mümkündür. Ancak Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda tamamlayıcı norm niteliğinde de CBK çıkarılamaz (Atar, 2019a, s. 243). CBK'lar ile kanunlar üzerinde bir değişiklik yapılması da mümkün değildir (Atar, 2019b, s. 280).

Anayasa'da CBK'ların konusunun sınırlandığı bir diğer hüküm ise 161. maddedir. Maddenin 7. fıkrasına göre "Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın

¹⁸ Kişi hak ve ödevleri: kişi dokunulmazlığı (md.17), zorla çalıştırma yasağı (md.18), kişi hürriyeti ve güvenliği (m.19), özel hayatın korunması (m.20-22), yerleşme ve seyahat hürriyeti (m.23), din ve vicdan hürriyeti (m.24), düşünce ve ifade özgürlüğü (m.25-26), bilim ve sanat hürriyeti (m.27), kitlesel iletişim özgürlükleri (m. 28-32), dernek kurma hürriyeti (m.33), toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı (m.34). bkz.: Gören (2019, s. 459-633); Yüzbaşıoğlu ve Tanör (2019, s. 176-206)

¹⁹ Siyasi hak ve özgürlükler: vatandaşlık hakkı (m.66); seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı (m.67); parti faaliyetleri (m. 68-69). bkz.: Gören (2019, s. 486); Yüzbaşıoğlu ve Tanör (2019, s. 176-206)

²⁰ Örneğin; Anayasa m. 42: "...Öğrenim hakkının kapsamı **kanunla tespit edilir ve düzenlenir**. ... Özel ilk ve orta dereceli okulların bağlı olduğu esaslar, Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak, **kanunla düzenlenir**... Eğitim ve öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar **kanunla düzenlenir**..."; Anayasa m. 43: "...Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları **kanunla düzenlenir**."

sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.” Bu hükme göre harcanabilecek tutar bütçe kanunu ile düzenlenir ve kanunda belirlenen miktar CBK’lar ile aşılamaz. Anayasa “*bütçe kanununa hüküm konulamaz*” ifadesiyle yalnızca harcanabilecek tutarın CBK’lar ile aşılmasını yasaklamamış, aynı zamanda Meclis’in bu doğrultuda yetki vermesini de açıkça yasaklamıştır (Küçük ve Doğan, 2019, s. 25).

Anayasa’da CBK’lar ile düzenleneceği öngörülen “mahfuz alan” olarak isimlendireceğimiz bir düzenleme alanı da mevcuttur²¹. Anayasa düzenleyiş biçiminde CBK’lar ile ilgili konular için “düzenlenebilir” ifadesini kullanmaktadır. Ancak dört konu için “düzenlenir” ifadesi tercih edilmiştir. Bu durum söz konusu dört alan için CBK’ların niteliğini tartışmalı duruma getirmiş ve doktrinde farklı görüşler ortaya atılmıştır (Anayurt, 2020, s. 329-332; Can, 2020, 150-157). Söz konusu görüşlerden birisi yasama yetkisinin genelliğine dayanarak söz konusu dört alanda kanunla düzenleme yapılabileceğini öne sürmektedir (Anayurt, 2020, s. 331; Ulusoy, 2020, s. 54–57). Bu görüşe göre yasama yetkisi geneldir ve anayasa koyucu eğer söz konusu dört alanın kanunla düzenlenememesini istiyorsa bunu açıkça belirtmelidir (Anayurt, 2020, s. 331). Dolayısıyla Anayasa’nın düzenlenişinde “bu konuda kanunla düzenleme yapılamaz” ifadesinin yer almadığı konular kanunla düzenlenebilecektir (Küçük ve Doğan, 2019, s. 33). Mevcut durumda CBK’lar ile düzenlenecek konular için böyle bir ifade de getirilmediğinden dolayı bu görüş Anayasa’da CBK’lar için öngörülmüş münhasır yetkinin bulunmadığını savunmaktadır (Can, 2020, s. 153, 154; Ulusoy, 2020, 34, 39, 54-57). Anayasa Mahkemesi de 2019 yılında vermiş olduğu kararında, açık bir biçimde ifade etmese de, CBK’lar için öngörülmüş mahfuz bir düzenleme alanı olmadığını belirtmiştir (Küçük, 2021, s. 311; Ulusoy, 2020, s. 56, 57; AYM, E. 2019/31 K. 2020/5, T. 23.01.2020). Kararda görüşün bir dayanağı olarak Anayasa’nın 104/17 fıkrası hükümlerinin diğer maddelerde CBK’lar ile düzenleneceği öngörülen konular için de geçerli olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu dört alana, kanunlarla CBK’lar arasındaki çatışma kuralları için istisna tanınmamış olması bu alanlarda kanun çıkarılabileceği yönünde yorumlanmıştır.

İkinci görüş ise Anayasa’da CBK’lar için “düzenlenir” ifadesinin yer aldığı dört konunun CBK’lar için mahfuz alan (münhasır yetki) olduğunu savunmaktadır (Atar, 2019a, s. 247, 2019b, s. 284; Can, 2020, s. 151; Küçük, 2021, s. 312–314). Bu görüşe göre Anayasa “düzenlenir” ifadesiyle hükmün düzenleniş biçimini açıkça ifade etmektedir ve Anayasa’da öngörülen biçimden yani CBK’lardan başka biçimde bu konularda düzenleme yapılamayacaktır. Anayasa koyucu CBK’lar ile ilgili hükümleri ifade ederken genel olarak “düzenlenebilir” ifadesini kullanmış, ancak dört konuda bilinçli bir tercih olarak “düzenlenir” demiştir. Dolayısıyla bu konularda kanunla düzenleme yapılması mümkün değildir (Boztepe, 2018a, s. 12). Bizim de katıldığımız ikinci görüş 2017 değişikliği öncesi sistemde yer alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin münhasır yetki olmasıyla da bütünlük sağlamaktadır (Atar, 2019a, s. 248; Küçük ve Doğan, 2019, s. 32). Aynı zamanda Anayasa koyucunun yürütme organının güçlendirilmesi yönündeki tercihiyle ve anayasa değişikliklerinin amacıyla da daha uyumludur. Söz konusu alanlarda kanunla düzenleme yapılabilmesi yasama organıyla yürütme organı arasında çatışmaya sebebiyet verebileceğinden dolayı mahfuz alan görüşü faydacı yorumla da daha sağlıklıdır. Bu muhtemel çatışmanın önlenmesi Anayasa değişikliğinin hedeflerinden olan istikrar için de elzemdir. Bu sebeplerle şu konularda yalnızca CBK’lar ile düzenleme yapılabilir (Atar, 2019a, s. 247);

²¹ Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. Küçük ve Doğan (2019, s. 30–54)

- *Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106/11)*
- *Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin süresi ve diğer özlük işleri (m. 108)*
- *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (m. 118/6)*
- *Üst kademe yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m. 104/9)*

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri

Anayasa'nın 104. maddesindeki düzenlemeler kanunlara CBK'lar karşısında üstünlük tanımaktadır. Kanunda açıkça düzenlenen bir konuda CBK çıkartılmaması, aynı konuda kanun çıkarıldığı zaman CBK'nın yürürlükten kalkması ve kanunlarla CBK'lar arasında farklı hükümler bulunması hâlinde kanunların uygulanması kuralları CBK'ları normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir konuma koymaktadır (Anayurt, 2020, s. 333; Boztepe, 2018a, s. 11; Doğan, 2020, s. 972; V. Eren ve Akıncı, 2018, s. 56; Ulusoy, 2020, 34, s. 40-48). Ayrıca söz konusu hükümler gereği CBK'lar ile kanunlar üzerinde değişiklik yapılması mümkün değildir. Bu durum da CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir konumda bulunduğunun göstergesidir (Can, 2020, s. 160).

Doktrinde yer alan bazı görüşlere göre ise CBK'lar kanun gücündedir (Atar, 2019a, s. 242, 243; Küçük, 2021, s. 314-319). Bu görüşün dayanağında Anayasa'da öngörülmuş olan kanunlarla CBK'lar arasında uygulanacak olan çatışma kurallarının eş değerdeki düzenlemeler için öngörülecek bir kural olduğu yer almaktadır. Bu görüşü kabul edenlere göre eğer CBK'lar normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alsaydı Anayasa'da kanunlarla CBK'lar arasında farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümlerinin uygulanacağı düzenlemesi yer almazdı (Atar, 2019a, s. 243). Yani bu düzenlemenin yapılmasını gerekli kılan problem kanunlarla CBK'ların eşit güçte olmasıdır. Aynı güçte olmayan normlar için çatışma kuralı düzenlemeye gerek yoktur. Dolayısıyla Anayasa'da çatışma kuralının öngörülmesi CBK'ların kanun gücünde olduğunu göstermektedir. Bu görüşün gerekçelerinden bir diğeri ise CBK'ların yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılıyor olmasıdır (Can, 2020, s. 160, 161). Anayasa Mahkemesi CBK'ların Anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. CBK'ların kanunlara uygunluğunun denetimi söz konusu değildir (Atar, 2019a, s. 243; Küçük, 2021, s. 314). CBK'lar ile kanunla açıkça düzenlenmeyen alanlarda kanunla düzenlenebilecek konular düzenlenebilmektedir. Eğer bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlemin kanun niteliğinde ve gücünde olduğunda kuşku yoktur. Bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirmemek ve ortadan kaldırmamakla birlikte, hakkında hiçbir kanunî düzenleme bulunmayan bir alanda, aslî yani ilk elden ya da doğrudan düzenleme yapıyorsa, böyle bir işlemin de kanun niteliğinde sayılması gerekir (Küçük, 2021, s. 316-317). Kanunları ve kanun gücünde işlemleri alt normlardan ayırt etme ölçütlerinden biri de, yetkinin kaynağıdır. Şayet bir normun kaynağı doğrudan anayasal yetkiler ise yani aslî bir düzenleme yetkisine istinat ediyorsa; belli bir kanuna dayanmak zorunda değilse, kanunlarla eş düzeyde sonuçlar doğurabiliyorsa, bu işlemlerin kanun gücünde olduğu söylenebilir (Küçük, 2021, s. 317). Ayrıca CBK'ların kanuna dayanmak zorunda olmaması ve yönetmelik çıkarılmasının CBK'lar hakkında da öngörülmesi CBK'ların kanun düzeyinde oldukları yönündeki sebepler olarak sayılmaktadır (Atar, 2019a, s. 243, 244).

Bizim katıldığımız görüş CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanun altı bir yeri olduğudur. CBK'lar, idarenin diğer düzenleyici işlemlerine karşı bağlayıcı nitelikte olmaları ve Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmaları sebebiyle normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin ve diğer düzenleyici işlemlerin üzerinde yer alırlar. Anayasa'nın 119. maddesinde olağanüstü hâl CBK'ların kanun gücünde olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu durum

tersine bir yorumla olağan dönem CBK'ların kanun gücünde olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Ayrıca uygulama konusunda karşı karşıya geldikleri her durumda birinin diğerine üstün geldiği iki farklı düzenleme çeşidinin eşit güçte olduklarını iddia etmek pek mantıklı değildir. Bu açıklamalar dışında, olağan dönem CBK'ları açısından mahfuz alana özgü bir değerlendirme yapmak gerektiği kanaatindeyiz. Mahfuz alanda kanunla düzenleme yapılamayacaktır ve bu konularda doğrudan CBK ile düzenleme yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın öngördüğü hukuki sistemde mahfuz alana ilişkin CBK'lar doğrudan Anayasa'nın altında yer alır. Mahfuz alanda kanun çıkarılması Anayasa'ya aykırıdır. Ancak Anayasa'ya aykırı da olsa bu konularda kanun çıkarılırsa söz konusu kanunlar iptal edilinceye kadar geçerliliğini koruyacağından dolayı CBK'lar için de bağlayıcı olacaktır. Dolayısıyla kanaatimizce sistemsel olarak mahfuz alana ilişkin CBK'ların üzerinde kanuni düzenleme bulunmaması öngörülmüşse de çıkarılan kanunlar hiyerarşik olarak CBK'ların üzerinde yer alır.

Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin yargısal denetimi

CBK'ların Anayasaya uygunluklarının denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir (m. 148)²². Normal şartlarda idari işlemlerin yargısal denetimi idare mahkemelerince yapılmaktadır. Ancak CBK'lar birer idari işlem olmalarına rağmen Anayasa tarafından yargı denetimi açısından Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi tutulmuştur (Anayurt, 2020, s. 333; Doğan, 2019, s. 277; Küçük, 2021, s. 320-321). Anayasa'nın bu düzenlemesinden dolayı CBK'lar idari işlem olduklarından bahisle ayrıca idari yargı denetimine tabi tutulamaz (Atar, 2019b, s. 286).

Doğrudan CBK'ların yargısal denetimi konusunda girmemekle birlikte konu yakınlığı itibarıyla bu başlıkta incelenmesi gerektiğini düşündüğümüz bir diğer husus mahfuz alan olarak tanımladığımız konularda kanun çıkarılması hâlinde gerçekleştirilecek olan yargısal denetimdir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının geriye yürümezliği kararnemeler açısından geçerli olduğu kadar kanunlar açısından da geçerlidir. Dolayısıyla her ne kadar mahfuz alanda kanunla düzenleme yapılmasının Anayasa'ya aykırı olduğunu düşünsek de bu konularda çıkarılan kanunlar Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilinceye kadar geçerliliğini korur. Böyle bir durumda kanun hükümleri ile kararneme hükümleri arasında çıkacak çatışmalarda Anayasa'nın 104/17. maddesi geçerliliğini sürdürmeye devam edeceğinden dolayı kanun hükümlerinin uygulanması gerekir (Atar, 2019b, s. 286; Küçük, 2021, s. 313; Küçük ve Doğan, 2019, s. 24).

Sorunlu olan bir diğer husus mahfuz alanda kanun çıkarılması hâlinde CBK'nın yürürlükten kalkması meselesidir (Küçük, 2021, s. 313). Anayasa'nın 104/17 maddesinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, CBK hükümsüz hâle gelir*" hükmü CBK'ları için mahfuz alan olan konularda kanun çıkarılması hâlinde de geçerliliğini sürdürmektedir (AYM. E. 2019/31 K. 2020/5, T. 23.01.2020; Anayurt, 2020, s. 331). Bu sebeple söz konusu alanda çıkarılan kanunlar sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilse dahi çıkarılmış olan CBK Anayasa hükmü gereği yürürlükten kalkmış olacağı için Cumhurbaşkanlığının, Anayasa Mahkemesi kararına müteakip, aynı konuda tekrar kararneme çıkarması gerekir. Bu konuda Anayasa değişikliğinin istikrarlı bir yürütme sağlama, yürütme organını güçlendirme gibi amaçları göz önüne alınabilir. Değişiklik sonrası Anayasa'nın yürütme organına asli düzenleme yetkisi tanınması, CBK'ları için mahfuz alan öngörmesi gibi hususlar da dikkate alındığında Anayasa'nın amacı ve ruhuna uygun

²² CBK'ların yargısal denetimi konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Doğan (2019, s. 273–298)

olmayacağından dolayı mahfuz alanda kanun çıkarılsa dahi bu konulardaki CBK'ların yürürlükten kalkmayacağı yorumu yapılabilir. Bu yoruma bağlı olarak kanun iptal edilmeden önce Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi tutulan mahfuz alana ilişkin CBK'nın kanunla aynı konuda düzenleme yapması gerekçesiyle iptal edilmemesi gerekir. Sonuç olarak böyle bir çatışma ortamında çıkarılan kanun iptal edilinceye kadar kanun uygulanır. Ancak kanun uygulandığı süre de dâhil olmak üzere CBK varlığını sürdürür. Anayasa Mahkemesi de Anayasa'ya aykırılık sebebiyle kanunu iptal etmeli, kanun iptal edilinceye kadar geçerli olsa dahi kanuna aykırılıktan dolayı CBK'yı iptal etmemelidir. Devlet yönetiminde karşılaşılabilecek ciddi problemlerin çözümü için açıkladığımız şekilde bir yol izlenebilecek olsa dahi söz konusu yorumlarımız Anayasa hükümlerinin geçerliliğini azaltmamaktadır. Dolayısıyla problemin asıl çözümü mahfuz alan düzenlemelerinin Anayasa'da daha açık bir şekilde ifade edilmesi ve bu konuda kanun çıkarılması hâlinde izlenilecek yola dair de açıklayıcı hükümler getirilmesidir. Bu doğrultuda kanaatimizce mahfuz alanda kanunla düzenleme yapılamayacağını açıkça ifade edilmesi ve düzenleme yapılması hâlinde de CBK'ların geçerli olacağına Anayasada yer alması uygun olacaktır. Böyle bir düzenleme Anayasa'nın 104/17. maddesi hükümlerine göre özel hüküm niteliğinde olacağından olası problemleri ortadan kaldıracaktır.

Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2017 Anayasa değişikliği sonrasında olağanüstü hâl rejimi Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre olağanüstü hâl ilan edilmesinin sebepleri;

Savaş, savaş gerektirecek bir durumun başgöstermesi, 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

hâlleridir.

Bu durumlardan herhangi biri veya birkaçının meydana geldiğini tespit etmek ve buna bağlı olarak yurdun bir kesiminde veya tamamında süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan etmek yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir (m. 119/1).

Cumhurbaşkanı tarafından alınan olağanüstü hâl kararı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur (m. 119/2). Bu tarihte Meclis tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. İlan edilen olağanüstü hâlin denetimi TBMM tarafından yapılır, bu kapsamda TBMM olağanüstü hâli onaylayabilir, kaldırabilir, süresini kısaltabilir veya uzatabilir (m. 119/3). Olağanüstü hâlin uzatılması TBMM'nin yetkisindedir ancak sürenin uzatılabilmesi için Cumhurbaşkanı'nın talebi gerekir (m. 119/4). TBMM savaş hâlleri hariç olağanüstü hâli her defasında en fazla dört ay uzatabilir (m. 119/4). Savaş hâllerinde bu dört aylık sınırlandırma uygulanmaz (m. 119/4).

Anayasa'nın 119. maddesinde belirlenen kurallar çerçevesinde olağanüstü hâl ilan edilmesi olağanüstü durumlara özgü hukuki bir yönetim rejimi olan olağanüstü hâl rejimine geçilmesine sebep olur. Olağanüstü hâlin ilanı ile beraber Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâllere özgü CBK çıkarma yetkisi aktif hâle gelir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı olağanüstü hâlin gerektirdiği konularda CBK çıkarabilir (m. 119/6). Olağanüstü hâl CBK'ları (OHAL CBK) olağan dönemde çıkarılan CBK'ların tabii olduğu, Anayasa'nın 104. maddesinde öngörülen kısıtlamalara tabi değildir (m. 119/6) (Zarplı, 2020, s. 4589). OHAL CBK'ları Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur (m. 119/6). OHAL CBK'ları kanun hükmünde olduklarından dolayı (m. 119/6) normlar hiyerarşisinde

kanunlarla aynı seviyede yer alırlar. OHAL CBK'larının kanunlarla eşit düzeyde olduğu Anayasa'da açıkça düzenlendiği için bu konuda normlar hiyerarşisi açısından olağan dönem CBK'larında ortaya çıkan tartışmalar geçerli değildir. Daha önce de belirttiğimiz üzere kanaatimizce OHAL CBK'larının kanun gücünde olduğunun düzenlenmesi olağan dönem CBK'ların kanun gücünde olmadığını da göstermektedir. Normlar hiyerarşisine ilişkin tartışma OHAL CBK'ları için geçerli olmadığından çalışmamızda bu konu ayrı bir başlık altında değerlendirilmeyecektir.

OHAL CBK'larının çıkarıldıkları tarihten itibaren üç ay içerisinde TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir (m. 119/7). Bu süre içerisinde karara bağlanmayan OHAL CBK'ları kendiliğinden yürürlükten kalkar (m. 119/7). Ancak savaş veya mücbir sebep dolayısıyla TBMM'nin toplanamaması hâlleri bu kuralın istisnasıdır. TBMM'nin savaş veya mücbir sebep dolayısıyla toplanamaması hâlinde üç ayın dolmasından sonra da OHAL CBK'ları karara bağlanabilir, karar verilmeyen süre zarfında da söz konusu OHAL CBK'ları geçerliliğini korur (m. 119/7).

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin unsurları

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki unsuru

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklik neticesinde OHAL CBK'sı çıkarma yetkisi Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda CBK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır ve TBMM tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur (Doğan, 2019, s. 275). Cumhurbaşkanı'nın olağan dönemlerde CBK çıkarma yetkisi Anayasa'nın 104. maddesine dayanmaktadır. Olağanüstü hâlin ilanı ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 119. maddesine göre CBK çıkarma yetkisi devreye girer. OHAL CBK'sı çıkarma yetkisinin kullanılabilmesi için ilan edilmiş olan olağanüstü hâlin TBMM tarafından onaylanmış olması da gerekmemektedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini TBMM'nin onayını beklemeden kullanabilir. Olağanüstü hâlin hızlı müdahale gerektiren şartları da bu durumu zorunlu kılmaktadır. Bu şartlarda çıkarılacak CBK'lar 104. maddede belirtilen kısıtlamalara tabi değildir.

6771 sayılı kanunla getirilen söz konusu değişiklikler değerlendirildiğinde yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı'nın asli yetki niteliğinde "kural koyma" yetkisinin güçlendirildiği görülmektedir. OHAL KHK'ları ile kıyaslandığında OHAL CBK'larının yetki kanununa dayanmaması açısından bir fark bulunmasa da yeni hükümet sisteminde yürütme organının çift başlılığı ortadan kaldırıldığından OHAL CBK'larının doğrudan Cumhurbaşkanı'nın iradesine dayalı olarak çıkarılması Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki yetkisini oldukça kuvvetlendirmektedir.

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve usul unsuru

Yetki unsurunda değinilmiş olan, OHAL CBK'larının Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılması hususu şekil unsurunun da bir bölümünü oluşturmaktadır. Yeni hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmış olmasına bağlı olarak OHAL CBK'ları yalnızca Cumhurbaşkanı'nın imzasıyla çıkarılmaktadır. OHAL CBK'ları olağan dönemlerdeki CBK'lar biçiminde çıkarılır. Ancak uygulanacak usul olağan dönem CBK'larından farklıdır. Şöyle ki; Anayasa'nın 119. maddesi gereği, çıkarılan OHAL CBK'larının aynı gün TBMM'nin onayına sunulması zorunludur. TBMM'nin onayına sunulmayan OHAL CBK'ları aynı gün yürürlükten kalkar. TBMM onayına sunulan OHAL CBK'larını onaylayabilir, reddedebilir veya değiştirerek onaylayabilir. Değiştirilerek onaylanan OHAL CBK'larının değiştirilen hükümleri TBMM'nin kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.

OHAL CBK'larının TBMM tarafından görüşülme süresi 6771 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikle doğrudan Anayasa'da yer almıştır. Anayasa hükmüne göre kendisinin onayına sunulan OHAL CBK'larını TBMM tarafından üç ay içerisinde görüşülerek karara bağlanmalıdır (m. 119). Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâlleri üç aylık görüşme süresinin istisnasıdır.

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep unsuru

OHAL CBK'larının sebep unsuru olağanüstü hâlin gerekleridir. Bu kapsamda olağanüstü hâl ilan edilmiş olması çıkarılan OHAL CBK'sı için sebep unsurudur (Atar, 2019a, s. 253). Olağanüstü hâlin ilan edilmesini gerektiren somut durum da OHAL CBK'larının sebep unsurunu oluşturmaktadır. Anayasa'nın 119. maddesine göre

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

hâlleri olağanüstü hâl ilan edilebilmesinin sebepleridir. Dolayısıyla söz konusu olumsuz şartların giderilebilmesi için alınan tedbirlerin de sebebi aynı olumsuz şartların mevcudiyetidir.

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu unsuru

OHAL CBK'larının konusu kararname içeriğinde düzenlenen ve olağanüstü hâlin ortadan kalmasını sağlayacak olan tedbirlerdir (Boztepe, 2018b, s. 7–9). Anayasa'nın 119. maddesine göre OHAL CBK'ları ancak "olağanüstü hâlin gerektirdiği" konularda çıkarılabilecektir (Küçük ve Doğan, 2019, s. 28). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı çıkaracağı OHAL CBK'sının içeriği konusunda tamamen serbest değildir. Sebep unsuru ile de bağlantılı bir durum olarak OHAL CBK'ları ancak olağanüstü hâle sebep olan mevcut olumsuz koşulları önleme sonucu doğuracak düzenlemeler yapabilir.

Cumhurbaşkanı OHAL CBK'larının konusu açısından tamamen serbest olmamakla birlikte oldukça geniş bir düzenleme alanına sahiptir. Olağanüstü dönemlerde çıkarılacak olan CBK'lar olağan dönemlerde çıkarılan kararnamelerin tabi olduğu sınırlandırmalara tabi değildir (Küçük ve Doğan, 2019, s. 26). Bu durum Anayasa'nın 119. maddesinde "104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın" ifadesiyle açıkça belirtilmiştir. Bu durumda OHAL CBK'larının konu sınırını aynı maddede belirtilen "olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konular" ve Anayasa'nın 15. maddesinde düzenlenen çekirdek haklara ilişkin konular oluşturmaktadır. Mevcut düzenlemeler dikkate alındığında 6771 sayılı Kanun'la gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinde OHAL KHK'larının konu sınırlarının OHAL CBK'ları için de aynı şekilde benimsendiği görülmektedir.

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi

OHAL CBK'larının Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmaz (m. 148). Anayasa CBK'ları için yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi'nin görevine vermiştir. Ancak OHAL CBK'ları bu denetimin dışında tutmuştur (Doğan, 2019, s. 294, 295). OHAL CBK'ları her ne kadar Anayasa'nın 104. maddesinde yer alan kısıtlamalara tabi olmasa da hâlâ birer CBK'dırlar. Dolayısıyla bu düzenlemelerin hukuka aykırılığı veya unsurlarındaki sakatlıklardan hareketle idare mahkemelerinde dava açılması da mümkün değildir. Anayasa'nın düzenleyiş biçimi OHAL CBK'larını yargı denetimine kapatmaktadır (Anayurt, 2020, s. 333).

OHAL CBK'larının yargısal denetimine ilişkin Anayasal düzenleme 6771 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklerden öncesi ile aynı şekilde korunmuştur. Dolayısı ile Anayasa

Mahkemesi'nin içtihadı ve OHAL CBK'larının yargısal denetimi ile ilgili tartışmalar OHAL KHK'larının döneminde olduğu gibi geçerliliğini sürdürmektedir (Doğan, 2019, s. 294; Özlü, 2018, 635). Kanaatimizce OHAL CBK'larının şekli açısından Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi tutulması gereklidir. Ancak bu şekilde bir düzenleme Anayasa'da yer almadığından bu denetimin içtihat yoluyla Anayasa Mahkemesi'nce benimsenmesi doğru değildir. Denetim yasağı eleştiriye açık olduğu kadar geçerliliğe de sahiptir. Bu sebeple mevcut düzenleniş biçiminde OHAL CBK'larının denetimi ancak TBMM tarafından gerçekleştirilebilir. Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi'nin OHAL KHK'ları hakkında 1991 yılında verdiği sınırlı denetim içtihadından dönerek 2017 yılında verdiği denetime kapalı olduğu içtihadı OHAL CBK'ları açısından da uygulanabilir ve hukuken daha doğru nitelikte bir değerlendirmedir.

TBMM tarafından onaylanan OHAL CBK'ları kanun niteliği kazanacağından bu tarihten itibaren Anayasa Mahkemesi'nin denetimine de açık hâle gelecektir (Atar, 2019a, s. 254-255).

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulması

Anayasa'nın 119. maddesine göre Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmayan OHAL CBK'ları aynı gün yürürlükten kalkarlar. TBMM, OHAL CBK'larını onaylayabilir, reddedebilir veya değiştirerek onaylayabilir (Atar, 2019a, s. 255). Değiştirerek onaylanan OHAL CBK'larının değiştirilen hükümleri TBMM'nin kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girerler. Reddedilen OHAL CBK'ları bu tarihte yürürlükten kalkar. Onaylanan OHAL CBK'ları da ilk ilan tarihinden itibaren yürürlüğünü sürdürür. Ancak onay tarihinden itibaren OHAL CBK'ları kanun niteliği kazanacaklarından dolayı bu tarihten itibaren Anayasa Mahkemesi'nin denetimine de açık hâle gelirler (Atar, 2019a, s. 255; Doğan, 2019, s. 295). Anayasa'nın 119/7 hükmünde

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hâlde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendiliğinden yürürlükten kalkar.

düzenlemesi yer almaktadır. Hükümde görüldüğü üzere yeni hükümet sisteminde OHAL CBK'larının TBMM tarafından görüşülme süresinin doğrudan Anayasa'da düzenlenmesi tercih edilmiştir. Bu tercih görüşme süresinin öneminin artırılması açısından yerindedir. Ancak TBMM'nin görüşme süresi OHAL KHK'ları döneminde İç Tüzük'le belirlenmiş olan bir aylık süre yerine üç aylık süre şeklinde belirlenmiştir. Her ne kadar sürenin uzatılmış olması OHAL CBK'larının tek denetim yolu Meclis denetimi olduğundan dolayı bireysel hakları zedeleyebilecek nitelikte olsa da (Özlü, 2018, s. 636) kâğıt üzerinde kalıp hiç uygulanmayacak bir aylık süre yerine üç aylık uygulanan bir sürenin varlığı daha faydalı olacaktır (Doğan, 2019, s. 294). Bir aylık sürenin üç aya uzatılması uygulanabilirliğini doğal olarak arttırmaktadır. Ancak sürenin nasıl uygulanacağını zaman gösterecektir, umarız ki Anayasal düzenlemeye sahip üç aylık süre TBMM tarafından da ihlal edilmeden uygulanır.

Anayasa değişikliğinin getirdiği önemli değişikliklerden birisi de OHAL CBK'larının TBMM tarafından üç ay içerisinde görüşülerek karara bağlanmaması hâlinde kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmesidir. Söz konusu hüküm önceki hükümet sisteminde, onaya sunulan OHAL KHK'larının TBMM tarafından ivedi olarak görüşülmemesi problemine bireysel hakları koruyacak yönde çözüm getirmektedir (Doğan, 2019, s. 294). Kanaatimizce bu durumlarda OHAL CBK'sının yürürlükten kalktığını gösteren ayrı bir belge bulunmayacağından uygulayıcılar tarafından CBK hükümlerinin geçersiz olduğuna dikkat

edilmesi pratik anlamda önem taşımaktadır. Tabi ki kendiliğinden yürürlükten kalkmış olan OHAL CBK'sına dayanılarak gerçekleştirilen idari işlemler hukuki dayanaktan yoksun olduklarından idari yargıda iptal edilmeye mahkûmdur. Buna karşın söz konusu OHAL CBK'larının kendiliğinden yürürlükten kalkacağı tarihe kadarki süreçte yapılan işlemlerin geçerli olduğu unutulmamalıdır.

TBMM'nin onayına sunulan OHAL CBK'larının görüşülmemesi Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâlin gerektirdiği tedbirleri uygulamasına mâni değildir. Cumhurbaşkanı aynı konuda yeni bir OHAL CBK'sı çıkararak gerekli tedbirleri uygulamaya devam edebilir. Kanaatimizce süresinde görüşülmediği için yeni bir OHAL CBK'sı çıkarılması gerekliliği isabetlidir. İlanından itibaren üç ay boyunca uygulanmış olan OHAL CBK'larının ortaya çıkardığı veriler çerçevesinde yeniden değerlendirilerek tekrar çıkarılması ve bu yapılırken de bireysel hakların azami ölçüde korunmaya çalışılması Meclis denetiminin gerçekleştirilmemiş olmasının sakıncalarını azaltabilecek önemli bir tedbirdir.

Kanun Hükmünde Kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırılması

Daha önce açıklandığı üzere KHK'lar ile CBK'lar kendi aralarında, farklı hukuki rejimlere tabi oldukları için olağan dönem ve olağanüstü dönem kararnameleri olmak üzere ikiye grupla incelenmektedir. Olağanüstü dönemlerin fiziki şartları olağan dönem hukuki rejimiyle yönetilmeye imkân tanımadığından dolayı KHK'lar ile CBK'lar kıyaslanırken de olağan dönem veya olağanüstü dönem kararnameleri olmalarına göre ayrılarak karşılaştırılmalıdır. Bu sebeple çalışmamızın bu başlığı altında olağan dönem KHK'ları olağan dönem CBK'larıyla, OHAL KHK'ları da OHAL CBK'larıyla kıyaslanacaktır.

Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kıyaslanması

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin benzerlikleri

Öncelikle belirtmek gerekir ki KHK'lar da CBK'lar da organik açıdan yürütme işlemi iken maddi açıdan yasama işlemidirler. Yürütme organının gerçekleştirdiği, maddi açıdan yasama işlemi niteliğinde olan bu işlemler söz konusu özellikleri sebebiyle kuvvetler ayrılığının benimsendiği hükûmet sistemlerinde özel bir yere sahiptir. Çalışmamızda bu iki düzenleyici işlem türünün kıyaslanması tercih edilmiş olma sebebi de budur. Yürütme organının gerçekleştirdiği en kuvvetli düzenleyici işlem biçimleri olduklarından devlet işleyişinde önemli etkiler doğuran bu işlemlerin ortak özelliklerinin ve farklarının ortaya konulması kanaatimizce hukuk sistemi ve devlet düzeni içerisindeki pek çok sorunun çözümüne ışık tutabilecektir.

Özellikle CBK'lar için ayrılmış mahfuz alan dikkate alındığında her iki işlem türü de yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnası niteliğindedir (Doğan, 2020, s. 967). Mahfuz alana ilişkin CBK'ların kanun gücünde olduğu nitelendirmesi yapılabileceğinden²³ dolayı bu konularda KHK'lar ve CBK'lar aynı düzeyde değerlendirilebilir. KHK'lar da

²³ Kanaatimizce mahfuz alana ilişkin CBK'lar da normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır. Bu husus CBK'ların yargısal denetimi başlığı altında kanunlarla çatışma kurallarının değerlendirilmesi sırasında belirtilmiştir. Burada ifade etmek istediğimiz, CBK'lara tanınmış mahfuz alana ilişkin konularda kanunla düzenleme yapılamaması gerektiğinden bu CBK'ların doğrudan Anayasa'dan sonra gelecek olmasıdır. Burada pratik açıdan kanunlarla aynı nitelikte sonuçlar doğuracak olan bu CBK'ların kanun düzeyinde değerlendirilmesinin mümkün olduğu ifade edilmek istenmektedir.

CBK'lar da “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler*” konularında düzenleme yapamazlar (Atar, 2019a, s. 244).

Her iki işlem de Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girerler. Düzenlemelerde ileri bir tarih belirtilmedikçe her iki işlem de Resmî Gazete’de yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler. KHK’ların da CBK’ların da yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilir (Atar, 2019a, s. 244; Zarplı, 2020, s. 4593). Buna bağlı olarak her iki işlemin de idari yargıda açılacak bir davaya konu olması söz konusu değildir. Bu düzenlemelerin iptali idare mahkemelerinden veya Danıştay’dan istenemez.

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin farkları

CBK’ların KHK’lardan en önemli farkı asli düzenleme yetkisine dayanılarak çıkarılmalarıdır (Zarplı, 2020, s. 4590, 4591). KHK’lar Meclis’in vermiş olduğu yetki kanununa dayanılarak çıkarılır ancak CBK çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa’dan kaynaklanmaktadır (Atar, 2019a, s. 244). Dolayısıyla KHK çıkarma yetkisi sürekli sahip olunan bir yetki değildir, ancak TBMM’nin yetki vermesi ile aktif hâle gelir, CBK çıkarma yetkisi ise Cumhurbaşkanı’nın her zaman kullanabileceği ve TBMM’nin iradesini yansıtmaya ihtiyacı duymayacağı bir düzenleme biçimidir.

Anayasa Mahkemesi tarafından, yetki kanununa bağlı olarak çıkarılması sebebiyle KHK çıkarma yetkisinin ivedi işlemler hakkında verilebileceği içtihadı geliştirilmiştir. Daha önce açıklandığı üzere bu içtihadın temelinde uzun süreli yetki verilmesinin veya yetkinin ivedi olmayan konularda verilmesinin yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu ve bu nedenle de Anayasa’nın 7. maddesine aykırı olduğu yer almaktadır (AYM., E. 1988/62 K. 1990/3, K.T. 06.02.1990, AMKD, S. 26, s. 105). Bu değerlendirmede asli ve genel düzenleme yetkisi yasama organında olduğu için TBMM’nin bir yasama döneminden uzun süreli olarak yetki verilmemesi gerektiği veya ivedi olmayan konuların doğrudan kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. CBK çıkarma yetkisi ise her zaman sahip olunan bir yetki olması nedeniyle doğası gereği bu tartışmalara konu olamayacaktır. Cumhurbaşkanı Anayasa tarafından CBK çıkarma yetkisi verilmiş konuların tamamında lüzum gördüğü vakit CBK çıkarabilecektir. Yetki kanununa bağlı olarak çıkarılmanın bir sonucu olarak KHK’lar için mahfuz alan söz konusu değildir. Ancak CBK’lar için Anayasa’nın doğrudan CBK ile düzenleneceğini öngördüğü konularda mahfuz alan vardır (Küçük ve Doğan, 2019, s. 28; Atar, 2019a, s. 244).

KHK’lar hem adı üzerinde hem de Anayasa’nın açık düzenlemesi sebebiyle kanun hükmündedirler ve normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşit seviyede yer alırlar. İstisnai bir bağlılık öngörüldüğünden KHK’lar ancak kanunlardan kendisi hakkındaki yetki kanununa bağlıdırlar ve aykırı olamazlar. Bunun dışında KHK’lar herhangi bir kanuna aykırı düzenleme getirebileceği gibi doğrudan kanunlar üzerinde değişiklik yapabilir veya kanunları mülga edebilirler. Kanunlara aykırı düzenleme getirip de ilgili kanunu değiştirmemesi veya mülga etmemesi hâlinde ise öncelik sonralık ilişkisi sebebiyle çıkarılan KHK hükmü uygulanır. CBK’lar ise Anayasa’da açıkça belirtilmiş çatışma kuralları gereği normlar hiyerarşisinde kanun altı düzenlemelerdir. CBK çıkarılması yoluyla kanunlarda değişiklik yapılamaz, kanunlar mülga edilemez (Atar, 2019a, s. 244). Kanuna aykırı bir düzenleme getirilememesinden de öte CBK ile kanunda açıkça düzenlenmiş bir konuda düzenleme yapılamaz. Dolayısıyla kanunla aynı yönde bir düzenleme dahi getirirse kanunla düzenlenmiş bir konuda CBK ile düzenleme yapılması Anayasa’ya aykırıdır. Kanun altı düzenleme olmaları sebebiyle süresiz olarak sahip olunması yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir. Ancak

mahfuz alanda kanun çıkarılması Anayasa'ya aykırı olacağı için bu kısmın yasama yetkisinin devri ve genelliğinin istisnası olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Doğan, 2020, s. 997)²⁴.

Anayasa değişikliği öncesinde KHK'lar Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılıp Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaktadır. Yeni sistemde Bakanlar Kurulu'nun kaldırılıp yürütme organının Cumhurbaşkanlığı merkezinde teşkilatlanmasıyla beraber CBK'ları da tek başına Cumhurbaşkanı'nın yaptığı işlemlerden biri olarak düzenlenmiştir. Eski sistemde Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemlere karşı yargı yolu kapalıydı ancak yeni sistemde böyle bir durum yoktur. CBK'lar tek elden çıkarıldıkları için KHK'lara kıyasla istikrarı, hızı ve etkinliği arttırmaktadır (Zarplı, 2020, s. 4595). Yargı yolu da açıkça Anayasa'da düzenlendiğinden dolayı CBK'ların tek başına Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmasının hukuki güvenlik açısından sakıncası bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı'nın bu işlemleri tek başına yapması hızlılığı getirmektedir ancak bu durumun dezavantajı hata yapma ihtimalinin artmasıdır. 10.07.2018 tarihli 1 sayılı CBK'dan bugüne (06.02.2021 tarihi baz alınmaktadır) çıkarılan CBK'lardan pek çoğunun önceki kararnamelerde değişiklik yapmak üzere çıkarılmış olması söz konusu çalışmaların en baştan yeterince iyi planlanmadığını göstermektedir²⁵. 06.02.2021 tarihinde çıkarılan 70 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin ismi bile söz konusu düzenlemelerin ne kadar acele, düzensiz, plansız ve dikkatsizce çıkarıldığının göstergesidir.

KHK TBMM tarafından yetki kanununda belirtilen konularda çıkarılabilirken CBK'ları diğer anayasal sınırlamalarla birlikte yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda KHK çıkarılabilirken CBK çıkarılamaz.

KHK'lar Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulurlar. KHK'ların getirdiği düzenlemeler hakkında nihai karar yetkisi TBMM'dedir. TBMM'nin onayından sonra KHK'lar kanuna dönüştüklerinden dolayı tekrar Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olurlar. CBK'lar ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır ve TBMM'nin onayına sunulmazlar. CBK'ların getirdiği düzenlemeler üzerinde TBMM'nin söz hakkı yoktur (Atar, 2019a, s. 244; Zarplı, 2020, s. 4591). Buna karşın TBMM'nin eli de tamamıyla güçsüz veya yetkisiz değildir. Zira TBMM asli ve genel düzenleme yetkisine dayanarak siyasi olarak benimsemediği CBK'lar ile aynı konuda kanun çıkarmak suretiyle ilgili düzenlemeyi hükümsüz hale getirebilir. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki mevcut Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde CBK'ların kanun çıkarılması yoluyla mülga edilmesi pratik anlamda çok mümkün değildir. Yeni hükümet sistemi Cumhurbaşkanı'na vermiş olduğu geniş yetkilerle yürütme organının güçlendirilmesi amacı gütmektedir. Bu amaç doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile genel seçimlerin aynı gün yapılması benimsenmiş, keza Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti üyesi ve buna bağlı olarak genel başkan olabilmemesinin önü

²⁴ Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 965–1003.

²⁵ Makalenin yazım tarihine kadar çıkarılmış olan 73 adet CBK'nın 45 adeti daha önce çıkarılmış CBK'larda değişiklik yapılması hakkındadır. 7 tane CBK'nın ismi "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"dir. 22 tane CBK "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nde değişiklik yapmakta ve bunlardan 10 tanesi "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ismini taşımaktadır. (<https://www.resmigazete.gov.tr/>)

açılmıştır. Dolayısı ile siyasi görüş olarak yasama organı ile yürütme organının uyumlu çalışmasının amaçlandığı açıktır. Bu doğrultuda yasama organında siyasi çoğunluğu elinde bulunduran partinin seçimlerde desteklediği Cumhurbaşkanı'nın çıkarmış olduğu CBK'ların kanun yoluyla değiştirilmesi veya mülga edilmesi Anayasal olarak mümkün olsa dahi hayatın gerçekliği karşısında ihtimali oldukça düşüktür. Ancak kanun çıkarılması için gerekli olan yeter sayılar dikkate alındığında muhalefet partisinin organizasyonu ile çıkarılacak kanunların CBK'ları mülga etmesi uygulama kabiliyetine sahiptir.

Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kıyaslanması

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin benzerlikleri

OHAL KHK'ları da OHAL CBK'ları da olağan dönem düzenlemelerinin de olduğu gibi, yürütme organının yaptığı maddi açıdan yasama niteliğindeki düzenleyici işlemlerdir. Çalışmamızın konu bütünlüğünü oluşturan çerçeve de zaten budur. Ancak olağanüstü hâle özgü bu düzenlemeler olağan dönem için öngörülmüş çeşitlerinden oldukça farklıdır.

OHAL KHK'larının da OHAL CBK'larının da ayrı başlık altında incelenmesinin ve bizim çalışmamızda da kendi aralarında kıyaslanmasının temel sebebi olağanüstü hâlin ilanı ile birlikte Anayasa'da önceden tanımlanmış olağanüstü yönetim rejiminin yürürlüğe girmesi sonucu aktif hâle gelen düzenlemeler olmalarıdır. Her iki düzenleme biçiminin de hayata geçirilebilmesi için Anayasa'da tanımlanmış olağanüstü yönetim rejiminin devreye girmiş olması gerekir. Yeni hükümet sisteminde de eski hükümet sisteminde de olağanüstü yönetim rejiminin yürürlüğe girmesi hâlinde TBMM tatilde ise rejimin ilanına yönelik kararın değerlendirilmesi için toplantıya çağrılır. Her iki düzenleme biçiminin de temel amacı olağanüstü yönetim rejimine sebep olan olumsuz şartları gidermektir. Bu düzenlemelerin dayanağı doğrudan Anayasa olup her ikisi de asli düzenleme yetkisidir.

OHAL KHK'larının da OHAL CBK'larının da sebep unsuru aynıdır. 6771 sayılı Kanun'la gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden önce 119, 120 ve 122. maddede yer alan sebep unsurları değişiklik sonrası 119. maddede düzenlenmiştir (Zarplı, 2020, s. 4592, 4593). Yeni düzenlemeyle eski 119, 120 ve 122. aynı maddede birleştirilmiştir. Ancak içeriği incelendiğinde OHAL KHK'ları ve OHAL CBK'larının sebeplerinin aynı oldukları görülmektedir. Daha önce de incelemiştir olduğumuz bu sebep unsurları; ayaklanma, kalkışma, savaş, savaşı gerektirecek bir durumun meydana gelmesi, şiddet olaylarının yaygınlaşması, doğal afet, salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım gibi sebeplerdir. Her iki düzenleme de olağanüstü hâli gerekli kılan bu sebepler OHAL KHK'ları veya OHAL CBK'larının konu sınırlarını oluşturur (Zarplı, 2020, s. 4593). Ayrıca Anayasa'nın 15. maddesi her iki düzenleme için de konu sınırı oluşturmaktadır.

OHAL KHK'ları da OHAL CBK'ları da Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girerler ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulurlar. TBMM'nin bu düzenlemeler üzerindeki yetkisi daha önce açıklandığı üzere onaylama, reddetme veya değiştirerek onaylama biçimindedir. Her iki düzenleme de normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeyde yer alır. OHAL KHK'ların TBMM'nin onayından sonra kanuna dönüştüğü anlayışı anayasal açıdan aralarında bir fark bulunmaması sebebiyle OHAL CBK'ları için de geçerlidir.

OHAL KHK'ları için de OHAL CBK'ları için de yargı denetimi kapalıdır (Zarplı, 2020, s. 4594). Anayasal düzenleme her iki mevzuat için de aynı olmaları nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin OHAL KHK'ları hakkındaki içtihatları kanaatimizce OHAL CBK'ları için de geçerlidir. Daha önce de belirttiğimiz üzere, Anayasa Mahkemesi'nin OHAL KHK'larını denetleyemeyeceği yönünde vermiş olduğu son içtihadı isabetlidir. TBMM onayından sonra

her iki düzenleme de kanun niteliği kazandıklarından dolayı bu tarihten itibaren Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidirler.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin farkları

OHAL KHK'ları ile OHAL CBK'ları arasında olağan dönem KHK'ları ile olağan dönem CBK'ları arasındaki kadar büyük farklar mevcut değildir ancak hükümet sistemindeki değişiklik olağanüstü hâl rejimini de doğal olarak etkilemiştir. OHAL KHK'ları Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılırken yeni sistemde Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmış olmasının bir sonucu olarak OHAL CBK'ları yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılır. Bunun yanı sıra sistem değişikliği sırasında olağanüstü hâl ve sıkıyönetim durumlarının birleştirilerek tek maddede toplanması ve basitleştirilmesi sistematik açıdan doğru bir karardır.

Kanaatimizce OHAL CBK'larının OHAL KHK'larından en büyük farkı Meclis denetimine ilişkin olan değişikliktir. TBMM'nin OHAL KHK'larını denetlemesi için İçtüzükte yer alan bir aylık sürenin OHAL CBK'ları için Anayasa'da düzenlenmiş olması denetimin önemini ve etkinliğini arttırmaktadır. Sürenin üç aya çıkarılması her ne kadar bireysel haklar için tehdit oluşturabilse de bir aylık sürenin uygulanmadığı gerçeğiyle değerlendirildiğinde makul görülebilecektir. Ancak bu husustaki asıl önemli mesele OHAL CBK'larının bu üç aylık süre içerisinde TBMM tarafından karara bağlanmaması hâlinde kendiliğinden yürürlükten kalkacak olmasıdır. Eski sistemde yargı denetimine de kapalı olan OHAL KHK'ları TBMM tarafından her ne kadar Anayasa ve İçtüzüğe aykırı da olsa denetlenmediği takdirde bütün risklerine rağmen yürürlükte kalıyordu. Yeni sistemde ise OHAL CBK'larının TBMM tarafından görüşülmemesi hâlinde kendiliğinden yürürlükten kalkacak olması bireysel hakları korumaya yönelik bir katman bariyer görevi görecektir. OHAL CBK'sının üç aylık süreden sonra uygulanmaya devam edilebilmesi için yeniden çıkarılması gerekmesi, bu sebeple tekrar değerlendirilebilecek olması, yeniden TBMM'nin onayına sunulması ve TBMM'nin anayasal olarak denetimle yükümlü olduğunun bir kere daha gündeme gelmesi bireysel hakların ihlal edilmesinde zorlaştırıcı rol oynayacaktır.

Sonuç

Türkiye'de 16.04.2017 tarihli halk oylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Kanun'un Anayasa'da gerçekleştirdiği değişiklikler üzerine Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiş ve halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın 09.07.2018 tarihinde göreve başlamasıyla Anayasa değişikliklerinin tamamı yürürlüğe girmiştir. Hükümet sistemini değiştiren 6771 sayılı Kanun özellikle yürütme organının yapısında pek çok esaslı değişiklik yapmıştır. Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi de hiç şüphesiz ki kanun hükmünde kararname uygulamasının kaldırılıp yerine CBK'nın düzenlenmesidir.

CBK'ları Anayasa değişikliğinin amaçlarına uygun şekilde, yürütme organını güçlendirmek üzere tasarlanmıştır. 6771 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklerle birlikte Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde yürütme organı ilk defa olağan dönemler için de geçerli olan asli düzenleme yetkisine kavuşmuştur. Her ne kadar yürütme organının diğer organlar karşısında daha güçlü konuma gelmesinin kendi içerisinde barındırdığı bazı riskler olsa da²⁶ halkın tercihi bu doğrultuda olmuştur. Kaldı ki eski sistemde kanunların yaklaşık %95'i Bakanlar Kurulu tasarısı olması yeni sistemde kanun tekliflerinin sadece milletvekilleri tarafından veriliyor

²⁶ Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. Doğan ve Geyik (2020, s. 19-46)

olması nedeniyle yeni sistemde yasama organının güçlendirildiğini de göz önünde bulundurmak gerekir. Bu durum ise Cumhurbaşkanlığı sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha etkin olmasını sağlamaktadır.

Yürütme organının güçlenmesine hizmet eden araçlardan biri olarak CBK'ları yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanının doğrudan işlem yapabilmesine imkân tanımaktadır. Bu durum milletvekillerinin uzlaşmasına dayanan ve yavaş işleyen yasama süreci karşısında Cumhurbaşkanı'na ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri hemen gerçekleştirmesini olanaklı kılmaktadır. Söz konusu imkân güçlü ve istikrarlı hükümet anlayışına hizmet ettiği kadar çağın ve teknolojinin hızına bir nebze de olsa uyum sağlanmasına da hizmet etmektedir. Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından CBK'ları yürütme organına daha önce sahip olmadığı bir etkinlik ve hız sağlamaktadır.

Görevi önceden konulmuş kuralları uygulamak olan yürütme organının CBK'ları gibi doğrudan kural koyma yetkisinin olması, getirdiği etkinlik ve hızın karşısında bireysel hakları riske atma tehlikesini de barındırmaktadır. Ancak bu ifadeyi yürütme organı istikrar için bireysel hakları ihlal ediyor veya ortadan kaldırıyor şeklinde algılamamak gerekir. Çünkü CBK'ları, kanun hükmünde kararnameler gibi Meclis'in iradesinin çerçevesinde çıkarılmasalar da yürütme organını genel kural koyucu hâline getirmemektedir. Yürütme yetkisine ilişkin olarak sınırlandırılmış olması ve insan haklarının büyük çoğunluğunun Anayasa tarafından konu dışı tutulmuş olması CBK'ların insan haklarına karşı oluşturduğu riskleri önemli ölçüde azaltmaktadır. CBK'ların kanunlar karşısında güçsüz konumda dizayn edilmiş olması ise insan haklarının güvence altına alınmasındaki en önemli unsurdur. Kanun hükmünde kararnamelerin aksine CBK'ları kanunlar karşısında tamamen etkisizdir. Mahfuz alan bu durumun istisnasıdır ancak mahfuz alanın tanındığı konulara bakıldığında da tamamen idari yönü ağır basan konular olduğu görülmektedir. Dolayısıyla insan haklarının ihlaline sebep olacak bir düzenleme CBK ile çıkarılırsa bile TBMM söz konusu hükmün uygulanmasına engel olacak şekilde gerekli gördüğü kanunu çıkararak bu durumun önüne geçebilir. Özet olarak, yeni sisteminde getirilen CBK'ları kanun hükmünde kararnamelere kıyasla çok daha hızlı, etkili ve kullanışlı bir hâle gelmiş ve bu yapılırken de alınan riskler olabildiğince düşük tutulmaya çalışılarak hukuk devleti ilkeleri gözetilmiştir.

Olağanüstü yönetim rejimleri barındırdığı zorlu şartlar sebebiyle olağan rejimler gibi değerlendirilemezler. Olağanüstü hâllerde anayasal düzenin korunabilmesi için hızlı ve sert önlemler alınabilmesi gerekebilmekte ve bu durumun varlığı insan haklarının ihlalini belirli seviyede makul kılabilmektedir. Olağanüstü hâl rejiminin öngörülmediği bir devlet düzeninde olağanüstü hâlin varlığı hükûmete iki seçenek bırakmaktadır; ya anayasa ihlal edilerek anayasal düzen korunacaktır ya da anayasal düzen yıkılacaktır. Dolayısıyla olağanüstü yönetim rejiminin olağan dönem hukuki güvencelerine sahip olmasa bile anayasada düzenlenmesi başlı başına önemli bir güvencedir. Bu ihtiyaç parlamenter sisteminde OHAL KHK'ları aracılığıyla giderilirken yeni sistemde bu düzenlemelerin yerini OHAL CBK'ları almıştır. Yukarıda incelendiği üzere bu iki düzenleme arasında çok büyük farklar bulunmamaktadır. Ancak Anayasa değişikliği sırasında OHAL KHK'ları ihmal edilmemiş, yeni sisteme uyumlu hâle getirilirken sorunlu görülen bazı hususlar iyileştirilmiştir.

Kaynakça

- Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76(2), 725–756.
- Akıncı, B. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri*. Nobel Akademik Yayıncılık.

- Anayurt, Ö. (2020). *Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)* (3. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Angın, C. (2020). Türkiye'nin İlk Kanun Hükmünde Kararnameleri. *Gazi İktisat Ve İşletme Dergisi*, 6(1), 22–40.
- Ardıçoğlu, M.A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 19–51.
- Atar, Y. (2017). *Türk Anayasa Hukuku* (11. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Atar, Y. (2019a). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241–259.
- Atar, Y. (2019b). *Türk Anayasa Hukuku* (13. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Aybay, R. (2007). Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri. *TBB Dergisi*(70), 187–213.
- Aydın, M. (2016). 1982 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Düzenlenmesi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 1–38.
- Azaklı, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 73–103.
- Boztepe, M. (2018a). 2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), 5–30.
- Boztepe, M. (2018b). Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 378–395.
- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(1), 133–192.
- Can, O., & Şimşek Aktaş, D. (2017). Olağanüstü Hâl Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Üzerine. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(1), 13–43.
- Doğan, B. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(2), 273–298.
- Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 965–1003.
- Doğan, B., & Geyik, A. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 19–46.
- Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 1–72.
- Eren, A. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri* (2. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Eren, V., & Akıncı, B. (2018). Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması. In Demirkaya Yüksel (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 35–70). Hiperayın.
- Fendoğlu, H. T. (2019). *Anayasa Hukuku* (7. Baskı). Yetkin yayınevi.
- Gören, Z. (2019). *Anayasa Hukuku* (4. Baskı). Yetkin yayınevi.
- Gözler, K. (2019c). *Anayasa Hukuku Dersleri* (24. Baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019b). *İdare Hukuku: Cilt 1*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019a). *Türk Anayasa Hukuku* (3. Baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Gözler, K. (2017). 15 Temmuz Kararnameleri - Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejiminin İfđası Hakkında Bir İnceleme. *Ankara Barosu Dergisi, 1*, 39–67.
- Gözübüyük, A.Ş. (2011). *Anayasa Hukuku* (18. Baskı). Turhan Kitabevi.
- Gül, C. (2019). *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*. Adalet Yayınevi.
- Gündüz, F.E. (2007). Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11*(1), 753–776.
- Kalabalık, H. (2021). *İdare Hukuku Dersleri: Cilt II* (5. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Keskinsoy, Ö., Kaya, S.B., & Meri, T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 75*(4), 1383–1416.
- Küçük, A. (2021). *Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi* (2. Baskı). Adalet Yayınevi.
- Küçük, A. (2013). *Anayasa Hukuku*, (3. Baskı). Orion Yayınevi.
- Küçük, A., & Doğan, B. (2019). Türkiye'de 2017 Anayasa Değışikliğı Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9*(1), 1–59.
- Özbudun, E. (2019). *Türk Anayasa Hukuku* (19. Baskı). Yetkin yayınevi.
- Özlu, R. M. (2018). Yürütme Organı Tarafından Olağanüstü Dönemde Yapılan Kanun Gücündeki Normların Anayasaya Uygunluk Denetimi Konusunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorumu. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 6*(12), 613–646
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (1. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Tahtalı, M. B. (2019). Türk Hukukunda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemeleriyle Kamu Görevinden İhraç Edilen Personelin OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonu Sonrasında İdari Yargıya Başvurma Süresi Sorunu. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10*(2), 728-744.
- Tan, T. (1995). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 50*(1), 335–353.
- Taşdoğan, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65*(3), 937–966.
- Teziç, E. (2014). *Anayasa Hukuku* (17. Baskı). Beta Yayınevi.
- Tunç, H., Bilir, F., & Yavuz, B. (2009). *Türk Anayasa Hukuku* (2. Baskı). Asil Yayın Dağıtım.
- Türk, E. (2013). *1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi*. Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. D. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerdendirme. *Anayasa Yargısı Dergisi, 37*(2), 31–66.
- Uslu, F. (2015). *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku* (1. Baskı). Adalet Yayınevi.
- Yüzbaşıoğlu, N., & Tanör, B. (2019). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (19. Baskı). Beta Yayınevi.
- Zarphı, Ç. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliğı: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 15*(26), 4580–4601