GENTA

GENÇ TARTIŞMACILAR MECLİSİ | 2026

Çalışma Rehberi

Anayasa Komisyonu

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Sınırları, Yasama Yetkisinin Münhasır Alanı ve Anayasa Mahkemesi Norm Denetim Mekanizmalarının Sınırlarının Belirlenmesi

İÇİNDEKİLER

Akademi Başkanından Mektup

Akademik Asistandan Mektup

3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Sınırları ve Yasama Yetkisinin Korunması

3.1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kavramı ve Hukuki Niteliği

3.2 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sistemi

3.3 Yasama Yetkisinin Devredilmezliği Ve Anayasanın 7. Maddesi

3.3.1 yasama yetkisinin Devredilmezliği

3.3.2 Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa'nın 7. Maddesi Bakımından Değerlendirilmesi

3.4 Kanun ile CBK Arasındaki Hiyerarşi,Çatışma ve Çatışmanın Hukuki Sonuçları

3.5 CBK Çıkarılamayacak Alanlar Ve Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından sınırları

3.6 Mülkiyet Hakkı Bakımından CBK Yetkisinin Sınırları

3.6.1 Mülkiyet Hakkının Kapsamı Ve Niteliği

3.6.2 Mülkiyet Hakkının Sınırlandırma Amaçları

3.6.3 Sınırlandırmada Bulunması Gereken Şartlar

3.7 Kamu Tüzel Kişiliklerinin kurulmasında CBK yetkisi

3.8 CBK'ların Hukuka Uygunluğunun Denetimi Ve Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi

3.9 AYM İptal Kararlarının Hukuki Sonuçları ve Ortaya Çıkabilecek Hukuki Boşluklar

3.10. CBK Sisteminde Yasama-Yürütme Dengesi ve Kuvvetler Ayrılığı

3.10.1 Kuvvetler Ayrılığı

3.10.2 Yasama Organının Yapısı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki Konumu

3.10.3 Yürütme Organının Yapısı ve Cumhurbaşkanının Yetkileri

3.11 Gündem Maddesine dair Cevaplanması Gereken Sorular

KAYNAKÇA

Akademi Başkanından Mektup

Sayın katılımcılar, kıymetli ekibim;

Sizlerle, üzerinde yaklaşık iki aydır ekibimle birlikte büyük bir gayretle çalıştığımız bu meclis simülasyonunda bir araya gelmekten büyük bir onur duyuyorum. Ben Ahmet İshak OLGUN; Pendik İTO Şehit Ahmet Arslanhan Anadolu İmam Hatip Lisesi 10. sınıf öğrencisi olarak bu meclis simülasyonunda Akademi Başkanlığı görevini üstleniyorum.

Ekibimle birlikte temel gayemiz; akademik münazara, uluslararası ilişkiler, parlamenter kültür ve diplomatik simülasyon birikimlerimizin ışığında, genç bireyler olarak analitik düşünceyi ve demokrasi bilincini ön plana çıkarmaktır. Komisyonlarımızda ele aldığımız ulusal ve küresel meseleleri yalnızca yüzeysel tartışmalarla değil; çoğulcu katılım ilkelerine, özgür tartışma ortamına ve nitelikli fikri altyapıya dayandırarak derinlemesine kavramayı hedefliyoruz. Bilgi, sadece bireysel bir birikim değil; meclis zemininde demokratik ve hakkaniyetli reformlar inşa etmek ve toplumun istifadesine sunmak için paylaşıldıkça anlam kazanan kurumsal bir sorumluluktur. Bu yüzden her şeyi bildiğimiz yanılgısına kapılmadan, sorgulamaya, araştırmaya ve katılımcı-teorik çıktılar üretmeye kararlılıkla devam etmek zorundayız.

Ulusal ve uluslararası platformlarda elde ettiğimiz tecrübelerle de sabit olduğu üzere; halk iradesi, çoğulculuk, kamu yararı, insan onuru ve ifade hürriyeti gibi evrensel demokrasi ilkelerini çağımızın dinamikleriyle buluşturmaya, hayatın ve mevzuatın her alanında demokratik adalet idesini hâkim kılmaya talip olmalıyız. Geleceğin demokratik ve katılımcı devlet mimarisine akılcı, tutarlı ve nitelikli birer taş da biz koymalıyız.

Amacımız sizlere akademik donanımı yüksek, nitelikli, demokratik ve ufuk açıcı bir müzakere ortamı sunmaktır. Demokrasinin ve hakkaniyetin üstünlüğünü şiar edindiğimiz bu süreçte, ortaya koyacağınız nitelikli fikirlerinizle ve yapıcı tartışmalarınızla bu simülasyona katacağınız değere gönülden inanıyoruz.

Sevgi ve saygılarımla...

Genç Tartışmacılar Meclisi'26 Akademi Başkanı

Ahmet İshak OLGUN

Akademik Asistandan Mektup

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Cümleten selamünaleyküm, sayın vekiller,

Genç Tartışmacılar Meclisi kapsamında sizlerle birlikte bu komisyonda yer almaktan büyük bir memnuniyet duyuyorum. Anayasa Komisyonu, hukuk ve siyasetin kesiştiği önemli meseleleri ele alacağımız, farklı görüşleri değerlendirebileceğimiz ve düşüncelerimizi hukuki temeller üzerinden tartışabileceğimiz bir çalışma alanı sunmaktadır.

Komisyonumuzda idam cezası, yaşama hakkı ve uluslararası hukuk; halk teşebbüsünün anayasal sisteme dahil edilmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki sınırları gibi anayasal düzenin temel meselelerini ele alacağız. Bu konular çerçevesinde temel hak ve özgürlüklerin korunması, halk iradesinin anayasal sisteme yansıması ve devlet organları arasındaki yetki dengesi üzerine değerlendirmelerde bulunacağız.

Hazırlanan rehberin, çalışmalarınız sırasında sizlere yol göstermesini ve ele alacağımız konulara daha geniş bir perspektiften yaklaşmanıza katkı sağlamasını temenni ediyorum. Tartışmalar boyunca farklı görüşlerin dile getirilmesinin, karşı argümanların değerlendirilmesinin ve fikirlerin hukuki gerekçelerle desteklenmesinin komisyon çalışmalarımızı daha verimli hâle getireceğine inanıyorum.

Komisyon içerisinde veya komisyon dışında sormak istediğiniz herhangi bir soru olduğunda benimle çekinmeden iletişime geçebilirsiniz. Rehber, gündem maddeleri ya da komisyon süreciyle ilgili yardımcı olabileceğim her konuda sizlere destek olmaktan memnuniyet duyarım.

Hepimiz için verimli ve başarılı bir komisyon süreci olmasını diliyor, çalışmalarınızda başarılar diliyorum.

Saygılarımla,

Elif Naz Altuntaş
Anayasa Komisyonu Akademik Asistanı

3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Sınırları ve Yasama Yetkisinin Korunması

Anayasal devlet düzeninde yasama ve yürütme organlarının görev ve yetkilerinin belirlenmesi, kamu gücünün hukuka bağlılığının ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması bakımından temel bir gerekliliktir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK), yürütme yetkisinin kullanılmasını sağlayan önemli hukuki araçlardan biri olmakla birlikte, kapsamı ve sınırları itibarıyla yasama yetkisinin anayasal konumuyla doğrudan ilişkilidir. Temel mesele, yürütmenin düzenleme yetkisinin etkin biçimde kullanılabilmesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama yetkisinin korunması arasında anayasal dengelerin gözetilmesidir.

16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişiklikleri, Türkiye'nin hükûmet sisteminde önemli yapısal değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişikliklerle Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kaldırılmış, Cumhurbaşkanına ise Anayasa'da belirlenen sınırlar içerisinde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Yeni sistemde CBK'ların yürütme teşkilatının düzenlenmesi ve yürütme yetkisine ilişkin konularda kullanılması, bu işlemlerin hukuki niteliğinin ve kanunlarla ilişkisinin daha kapsamlı biçimde değerlendirilmesini gerekli kılmıştır.

CBK yetkisinin temel anayasal dayanağını oluşturan Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası, bu yetkinin kapsamını belirlerken açık sınırlamalar da öngörmektedir. Buna göre Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümündeki siyasi haklar ve ödevler CBK ile düzenlenemez. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunda açıkça düzenlenmiş konularda da kararname çıkarılamaz. Ayrıca CBK ile kanun hükümlerinin çatışması hâlinde kanun hükümleri uygulanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise CBK hükümsüz hâle gelir. Bu hükümler, yürütmenin düzenleme yetkisini yasama yetkisinden ayıran temel anayasal ölçütleri oluşturmaktadır.

Bu sınırların değerlendirilmesinde Anayasa'nın 7. maddesinde düzenlenen yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi belirleyici bir yere sahiptir. Yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması, yürütmenin düzenleme yetkisinin yasama alanını işlevsizleştirecek biçimde genişletilememesini gerektirir. Bununla birlikte CBK yetkisinin varlığı, tek başına yasama yetkisinin devredildiği anlamına gelmez. Hukuki değerlendirmede esas alınması gereken husus, düzenlemenin konusu, anayasal dayanağı ve kanunla ilişkisinin belirlenmesidir. Bu kapsamda kanun ile CBK arasındaki ilişkinin, yalnızca normlar hiyerarşisi bakımından değil, Anayasa'nın öngördüğü konu ve yetki sınırlamaları çerçevesinde de ele alınması gerekmektedir.

CBK'ların sınırları, temel hak ve özgürlüklerin korunması bakımından da önem taşımaktadır. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğinin düzenlenmesi, 104. maddede yer alan kararname çıkarma yasaklarıyla birlikte değerlendirilmelidir. Özellikle mülkiyet hakkı gibi anayasal güvence altındaki haklar bakımından yürütme işlemlerinin doğurduğu sonuçlar; kanunilik, belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri çerçevesinde incelenmelidir. Öte yandan Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası, kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulabileceğini düzenleyerek yürütmeye belirli bir alanda doğrudan yetki tanımaktadır. Bu durum, CBK'ların yalnızca yasaklanan alanlar üzerinden değil, Anayasa tarafından açıkça düzenleme yetkisi verilen konular bakımından da değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarının belirlenmesinde Anayasa Mahkemesinin norm denetimi önemli bir güvence oluşturmaktadır. Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca Mahkeme,

CBK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektedir. Bu denetim kapsamında kararname hükümlerinin yetki sınırlarını aşıp aşmadığı, kanunlarla ilişkisi ve anayasal haklar üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir. Bunun yanında iptal kararlarının yürürlüğe giriş zamanı, düzenlemelerin hukuk düzeninden çıkarılmasının doğurabileceği boşluklar ve bu boşlukların giderilmesinde yasama organının rolü de hukuki güvenlik ve hukuk düzeninin devamlılığı bakımından ele alınmalıdır.

CBK sistemine ilişkin tartışmalar, hukuki sınırların belirlenmesinin yanı sıra yasama ve yürütme arasındaki kurumsal dengenin nasıl korunacağı sorusunu da gündeme getirmektedir. Yürütmenin hızlı ve etkili karar alabilmesi ile yasama organının demokratik temsil yoluyla kanun yapma işlevini yerine getirmesi arasında kurulacak denge, anayasal sistemin sağlıklı işleyişi açısından önemlidir. Bu nedenle mevcut düzenlemenin değerlendirilmesi; uygulamada ortaya çıkan yetki uyuşmazlıklarının incelenmesini, kanun-CBK ilişkisinin açıklığa kavuşturulmasını, anayasal denetimin sonuçlarının değerlendirilmesini ve olası düzenleme modellerinin karşılaştırılmasını gerektirmektedir.

Bu gündem maddesi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal dayanağı ve hukuki niteliğinin ortaya konulması; çıkarılabilecekleri ve çıkarılamayacakları alanların belirlenmesi; yasama yetkisinin devredilemezliği, temel hak ve özgürlükler ile normlar arasındaki ilişkinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi ve iptal kararlarının sonuçları değerlendirilerek yasama-yürütme dengesini güçlendirebilecek olası düzenleme modellerinin tartışılması hedeflenmektedir. Böylece CBK sisteminin yalnızca mevcut hukuki çerçevesinin değil, anayasal ilkeler doğrultusunda geliştirilebilecek alternatiflerinin de bütüncül bir yaklaşımla ele alınması amaçlanmaktadır.

3.1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kavramı ve Hukuki Niteliği

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine özgü yönetimsel araçlardan biridir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda, önceki sistemde yer alan kanun hükmünde kararname kurumu kaldırılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme organının kullandığı araçlardan biri hâline gelmiştir.

1982 Anayasası'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Bu yetki, Anayasa'dan doğrudan kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanına belirli sınırlar içerisinde yürütme alanını düzenleme ve sorumluluk alanındaki işleri yerine getirme imkânı sağlamaktadır.

Kararname, belirli makamlar tarafından alınan kararların yazılı hâle getirilmesini ifade etmektedir. Ancak kararname adı altında çıkarılan işlemler, düzenleyen organa ve işlevlerine göre farklılık gösterebilir. Yürütme organının işlemleri bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olarak ayrılmaktadır. Bireysel işlemler belirli kişi veya durumlara yönelikken düzenleyici işlemler genel, soyut ve objektif hukuk kuralları oluşturur. Bu nedenle bir işlemin yalnızca kararname olarak adlandırılması, onun bireysel işlem mi yoksa düzenleyici işlem mi olduğunu belirlemek için yeterli değildir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, önceki sistemdeki kanun hükmünde kararnamelerden farklı bir hukuki rejime sahiptir. Kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetki kanununa dayanılarak çıkarılmakta ve Meclis tarafından onaylanmaları gerekmekteydi. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise ayrıca bir yetki kanununa ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin

onayına ihtiyaç duyulmadan, Cumhurbaşkanının Anayasa'dan doğrudan aldığı yetkiye dayanılarak çıkarılmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir ve bu yetki devredilemez. Cumhurbaşkanının Anayasa'dan doğrudan düzenleme yetkisi alması, yürütme organını yasama organına dönüştürmediği gibi yürütme işlemlerini de yasama işlemi niteliğine dönüştürmez. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlar değiştirilemez veya yürürlükten kaldırılamaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği konusunda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunların altında ve yönetmeliklerin üzerinde yer alan düzenleyici işlemlerdir. Başka bir görüşe göre ise Anayasa'dan doğrudan kaynaklanan asli düzenleme yetkisine dayanması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama fonksiyonuna benzer özellikler taşımaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olmadığı ve kanunların altında yer aldığı görüşü de savunulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasındaki ilişki, bu kararnamelerin hukuki niteliğinin belirlenmesinde önem taşımaktadır. Kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir. Bu hükümler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde veya kanun niteliğinde olmadığı görüşünü desteklemektedir.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının Anayasa'dan doğrudan aldığı yetkiye dayanarak yürütme alanında çıkardığı hukuki işlemlerdir. Bu işlemlerin hukuki niteliği, yetkinin kaynağı, düzenleme alanı ve kanunlarla ilişkisi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

3.2 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sistemi

1982 Anayasasında köklü değişikliklere yol açan ve 2017 tarihli referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hukukun şekli kaynağı olarak yeni bir norm türü şeklinde anayasal sisteme dâhil etmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hüküm, Anayasanın Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. maddesinin 17. fıkrasında yer almaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Ancak Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve 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 ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin diğer anayasal düzenlemeler de Anayasanın farklı maddelerinde yer almaktadır. Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrasında üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir.

106. maddenin son fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması; 108. maddenin son fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri; 118. maddenin son fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ile görevleri düzenlenmiştir. Ayrıca 123. maddenin 3. fıkrasında kamu tüzel kişiliklerinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği belirtilmiştir.

Anayasanın bu hükümleri kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanına ilişkin farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerden ilki, belirli konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine münhasır kılınmış bir düzenleme alanı oluşturduğunu savunurken, diğer görüş Anayasadan böyle bir alanın çıkarılamayacağını ve yasama yetkisinin genelliği ilkesinin devam ettiğini kabul etmektedir.

Mahfuz alanın bulunduğunu savunan görüşe göre, Anayasada belirli konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinin ayrıca belirtilmesi, bu konular bakımından münhasır bir düzenleme alanına işaret etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konuların, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası kapsamında zaten düzenlenebilmesine rağmen ilgili maddelerde ayrıca belirtilmesi bu görüşün gerekçeleri arasında yer almaktadır. Ayrıca 104. maddenin 17. fıkrasında "çıkarılabilir" ifadesi kullanılırken ilgili maddelerde "düzenlenir" ifadesine yer verilmesi, bu konular bakımından farklı bir düzenleme tercih edildiği şeklinde yorumlanmaktadır.

Bu görüş kapsamında Anayasanın genel hükümleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin özel hükümleri arasında genel-özel hüküm ilişkisi kurulmaktadır. Buna göre, ilgili özel hükümler yoluyla bazı konuların münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanına dönüştüğü savunulmaktadır. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasında kamu tüzel kişiliklerinin hem kanunla hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğinin belirtilmesi, Geçici 21/B maddesinde yer alan düzenleme süresi ve 2017 Anayasa değişikliklerinin yürütmeyi güçlendirme eğiliminin bir sonucu olduğu yönündeki değerlendirmeler de mahfuz alanın bulunduğu görüşünün gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Ayrıca 2017 Anayasa değişikliklerinden önce de yürütme organına ait mahfuz bir düzenleme alanının bulunduğu ve yeni sistemde de bu durumun kabul edilmemesi için bir sebep olmadığı savunulmaktadır.

Mahfuz alanın bulunduğu görüşünün kabul edilmesi hâlinde, norm koyma alanı üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Münhasır kanun alanı, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı belirtilen konulardan oluşmaktadır. Münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı, Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ayrıca belirtilen konuları kapsamaktadır. İhtiyari alan ise bu iki alanın dışında kalan ve yürütme yetkisine ilişkin olan konulardan oluşmakta; bu konularda hem kanun hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmektedir.

Mahfuz alanın bulunmadığını savunan görüşe göre ise Anayasanın sistematiğinden münhasıran yürütme organına ait bir düzenleme alanı çıkarılamaz. Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceği belirtilmiştir. 87. madde Meclisin kanun koyma yetkisini, 8. madde ise yürütme yetkisinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını düzenlemektedir. Bu maddelerde yürütmenin Meclis karşısında mahfuz bir alana sahip olduğuna ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Bu görüşe göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konuların yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğine veya bu alanlarda kanun çıkarılamayacağına

ilişkin açık bir hüküm de bulunmamaktadır. Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasında idarenin kanuniliği ilkesinin korunmuş olması karşısında, ilgili maddelerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına imkân tanınması, bu konularda kanun çıkarılamayacağı sonucunu doğurmaz. Aksi yöndeki bir yorumun istisnaların dar yorumlanması ilkesine aykırı olacağı ileri sürülmektedir.

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tabi olduğu hukuki rejim düzenlenmiştir. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması hâlinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeler karşısında, belirli konuların kanunla düzenlenemeyeceği sonucuna ulaşılmasının isabetli olmadığı savunulmaktadır. Ayrıca belirli konuların yürütmenin düzenleme yetkisine münhasır sayılması, bu konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kanuna eşdeğer bir nitelik kazandırabilir. Bunun, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında Anayasada öngörülen farklı hukuki statülerle bağdaşmadığı ileri sürülmektedir.

Mahfuz alanın bulunmadığını savunan görüşte, 2017 değişikliklerinden önceki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeni sistemdeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında yalnızca isim benzerliği dışında bir ilişki kurulmasının doğru olmadığı da belirtilmektedir. Önceki düzenleme son derece dar ve kısıtlı bir alanı kapsarken yeni düzenlemenin hukuki rejimi Anayasada yeniden belirlenmiştir. Ayrıca yürütme organına münhasır bir düzenleme alanı tanınmak istenseydi, bu kadar önemli bir değişikliğin Anayasada açıkça düzenlenmesi gerektiği savunulmaktadır.

Mahfuz alan sorununa ilişkin olarak bu iki görüşün dışında farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Şirin'e göre, Anayasada açıkça belirtilmeyen münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı kabul edilmemelidir. Bununla birlikte, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan "kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" hükmünün istisnası olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konularda daha önce kanun çıkarılmış olması, bu konuların sonradan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesine engel oluşturmamalıdır.

Can'ın yaklaşımına göre, ilgili konuların Parlamentoya tamamen kapatılmış olduğu kabul edilmemelidir. Kanun koyucu bu konularda genel ve çerçeve niteliğinde düzenlemeler yapabilir; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise daha ayrıntılı düzenlemeleri içerebilir. Bu nedenle mahfuz alanın konuyla değil, düzenlemenin derinliğiyle ilgili olduğu savunulmaktadır.

Sezer'in yaklaşımına göre, Anayasada ayrıca belirtilen dört konu bakımından öncelikli düzenleme alanı bulunmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadan önce yasama organının kanun yapması mümkün değildir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarıldıktan sonra Meclisin aynı konuda kanun yapmasının önünde bir engel kalmaz.

Fendoğlu'nun yaklaşımına göre ise mahfuz alan üç kategoriye ayrılmaktadır. Sert mahfuz alan, Anayasada ayrıca belirtilen dört konudan oluşmakta ve bu konular yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmektedir. Esnek mahfuz alan, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında belirlenen sınırlar çerçevesinde yürütme yetkisine ilişkin konulardan oluşmaktadır. Bu konularda kanun çıkarılması hâlinde kanun tercih edilmektedir. Üçüncü kategori ise Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrası kapsamında kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkindir. Bu alan kanuna ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmıştır. Ancak önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması hâlinde, bu alanın mahfuz alana dönüşeceği ve kanun çıkarılmasının mümkün olmayacağı savunulmaktadır.

Aşağıda Anayasanın 123. Maddesi verilmiştir

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

(Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Kamu tüzelkişiliği,

kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur

Aşağıda Anayasanın 104. Maddesi Verilmiştir

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

3.3 Yasama Yetkisinin Devredilmezliği Ve Anayasanın 7. Maddesi

3.3.1 yasama yetkisinin Devredilmezliği

1982 Anayasası'nın 7. maddesinde, "Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez" hükmüne yer verilmiştir. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin temel dayanağını oluşturan bu hüküm, kuvvetler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Yasama yetkisinin devredilmezliği, yasama organının anayasa tarafından doğrudan kendisine tanınan ve başka bir organla paylaşılmayan yasama yetkilerini tamamen uhdesinden çıkaracak şekilde devredememesini ifade etmektedir. Anayasa'da yasama yetkisinin devrini engelleyen açık bir hüküm bulunmasaydı dahi kamu hukukunda herhangi bir devlet organının, Anayasa ve yasalar tarafından kendisine verilen yetkileri açık bir izin bulunmadığı sürece başka bir devlet organına devretmesi mümkün değildir.

Anayasa'nın 7. maddesindeki devredilmezlik ilkesi, TBMM'nin yalnızca kanun yapma yetkisini değil, Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen ve yasama yetkisi kapsamına giren diğer yetkilerini de kapsamaktadır. Bu yetkiler arasında bütçe ve kesin hesap kanunu hazırlamak, para basılmasına karar vermek, savaş ilan etmek, uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak ve TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla genel ve özel af kararı almak bulunmaktadır. Bu çerçevede yasama organının kanun adıyla veya bu adı taşımaksızın kanun düzeyinde ya da kanun gücüne sahip işlemler yapma yetkisini başka bir makama devretmesi mümkün değildir.

Bununla birlikte, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanunla temel esasların ve sınırların belirlenmesi koşuluyla yürütme organına düzenleme yetkisi tanınması, tek başına bu ilkenin ihlali olarak değerlendirilmez. Ancak temel esaslar ve sınırlar belirlenmeden yürütme organına düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından sorun oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi de 14/12/2016 tarihli, E. 2016/139, K. 2016/188 sayılı kararında, yasama yetkisinin devredilmezliğinin esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organ tarafından kullanılamaması anlamına geldiğini belirtmiştir. Mahkemeye göre Anayasa'nın 7. maddesiyle yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir; bu hüküm, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu konuda düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.

Yürütme organına düzenleme yetkisi tanınırken amaç, konu, ilke ve kapsam gibi sınırların açık ve kesin biçimde belirlenmesi önem taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi, 10/01/2013 tarihli, E. 2011/146, K. 2013/11 sayılı kararında da TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmesinin, Anayasa'da öngörülen koşul ve sınırlar içinde kaldığı sürece yasama yetkisinin devri anlamına gelmediğini belirtmiştir. Bununla birlikte, yetkinin verilmesi sırasında amaç, konu, ilke ve kapsam gibi sınırların açık ve kesin biçimde belirlenmesi gerektiğini; aksi takdirde Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşacağını ifade etmiştir.

2017 Anayasa değişikliklerinden önce hukuk sisteminde yer alan KHK'ler bakımından da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi tartışılmıştır. Öğretide bazı yazarlar, TBMM'nin çıkardığı bir yetki kanunuyla kanun yapma yetkisini yürütme organına bırakması nedeniyle KHK'lerin bu ilkenin anayasal bir istisnası olduğunu ileri sürmüştür. Buna karşılık olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'lerinin, yasama organının yetki kanunu çıkarmasına gerek olmaksızın doğrudan anayasal

yetkiye dayanılarak çıkarılması nedeniyle yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna oluşturmadığı da ifade edilmiştir.

Bu konudaki bir diğer görüşe göre ise yetkinin devredilmesi ile yetkinin verilmesi hukuki sonuçları bakımından birbirinden farklıdır. Yetkinin devredilmesi durumunda yetki başka bir organa geçerken devreden organın bu yetkiyi kullanması mümkün olmaz. Buna karşılık KHK çıkarma yetkisi verilmesi durumunda yasama organı, verdiği yetkiyi geri alabilir ve kendisi düzenleme yapabilir. Bu nedenle KHK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine anayasal bir istisna oluşturduğu görüşüne katılınmamaktadır.

3.3.2 Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa'nın 7. Maddesi Bakımından Değerlendirilmesi

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiş ve Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK) aracılığıyla doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bu değişiklik, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Öğretide bir görüşe göre, Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisinin tanınması, yasama yetkisinin Cumhurbaşkanıyla paylaşılması anlamına gelmekte ve Cumhurbaşkanının kanun gücünde işlem yapabilen bir konuma getirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Buna karşılık diğer bir görüşe göre yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yalnızca yasama organının kendisine ait yetkileri başka bir organa devretmesini engellemektedir. Kurucu iktidarın anayasa yoluyla yürütme organına belirli konularda doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanımasının önünde ise bu ilke bakımından bir engel bulunmamaktadır.

CBK'lerin doğrudan Anayasa'dan alınan yetkiye dayanılarak çıkarılması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna oluşturup oluşturmadığı tartışmasının temelini oluşturmaktadır. Bir görüşe göre CBK'ler, doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir yetkiyle çıkarıldıkları için yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna teşkil etmektedir. Karşıt görüşe göre ise CBK'lerin TBMM tarafından herhangi bir yetki devri yapılmaksızın, doğrudan Anayasa'ya dayanılarak çıkarılması, bu ilkeye aykırılık bulunmadığını göstermektedir.

CBK'ler ile kanunlar arasında çelişen hükümler bulunması hâlinde kanun hükümlerinin uygulanması ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ilgili CBK'nin uygulanamaz hâle gelmesi de bu tartışmada önem taşımaktadır. Olağan dönemde çıkarılan CBK'ler normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almakta ve kanunlarla eşdeğer hukuki statüye sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle CBK'ler, kanun yapma veya kanunlarla eşdeğer güçte işlem tesis etme yetkisinin Cumhurbaşkanına devredilmesi olarak değerlendirilmemektedir.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca çıkarılan olağan CBK'ler, yürütme yetkisine ilişkin konuları düzenleyebilmekle birlikte temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler bakımından belirli sınırlamalara tabidir. Ayrıca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda ve kanunlarda açıkça düzenlenmiş hususlarda CBK çıkarılamaz. Kanun ile CBK arasında çelişki bulunması hâlinde kanun uygulanır; TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise ilgili

CBK hükümleri uygulanamaz hâle gelir. Bu düzenlemeler, olağan CBK'lerin kanunlarla eşdeğer bir hukuki statüde bulunmadığını ortaya koymaktadır.

Anayasa'nın 104. maddesinin 9. fıkrası, 106. maddesinin 11. fıkrası, 108. maddesinin 4. fıkrası ve 118. maddesinin 6. fıkrasında belirli konuların CBK ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu konuların TBMM tarafından kanunla düzenlenip düzenlenemeyeceği, öğretide mahfuz CBK alanı tartışmasını ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, bu alanlarda TBMM'nin kanun çıkarma yetkisinin bulunmadığı kabul edilse dahi söz konusu durum, yasama organının kendi iradesiyle yetkisini yürütme organına devretmesinden kaynaklanmamaktadır. Burada doğrudan Anayasa tarafından yapılan bir yetkilendirme söz konusudur. Bu nedenle mahfuz CBK alanlarının varlığı, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine değil, yasama yetkisinin genelliği ilkesine ilişkin bir tartışma olarak değerlendirilmektedir.

CBK'lerin asli nitelikte olması da yasama yetkisinin devredilmesiyle aynı anlama gelmemektedir. Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa tarafından tanınmış olup bu yetkinin kullanılması için TBMM tarafından ayrıca bir yetki kanunu çıkarılması gerekmemektedir. Cumhurbaşkanına kanunla CBK çıkarma yetkisinin verilmesi ise bu düzenlemelerin Anayasa'dan kaynaklanan niteliğiyle bağdaşmayacaktır. Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesine izin vermediği bir konuda Cumhurbaşkanına kanunla CBK çıkarma yetkisi tanınamayacağı, Anayasa Mahkemesinin 23/01/2020 tarihli, E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı kararında da ortaya konulmuştur.

Dolayısıyla yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, TBMM'nin kanun yapma veya kanunla eşdeğer güçte işlem tesis etme yetkisini anayasal bir izin olmaksızın başka bir organa devredememesini ifade etmektedir. CBK'ler bakımından ise yetki devrinden değil, doğrudan Anayasa tarafından tanınan bir yetkiden söz edilmektedir. Olağan CBK'lerin normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alması, kanunları değiştirememesi ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması hâlinde uygulanamaz hâle gelmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bakımından belirleyici unsurlardır. Bu çerçevede CBK'lerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmadığı; yürütme organına belirli alanlarda doğrudan düzenleme yetkisi tanınmasının ise yasama yetkisinin devredilmesi değil, Anayasa kaynaklı bir yetkilendirme olduğu sonucuna varılmaktadır.

Anayasanın 7. Maddesi aşağıda verilmiştir.

Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.

3.4 Kanun ile CBK Arasındaki Hiyerarşi,Çatışma ve Çatışmanın Hukuki Sonuçları

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) hukuk sistemindeki yeri ve kanunlarla ilişkisi, yasama ve yürütme yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi bakımından önemli bir tartışma alanı hâline gelmiştir. Bu ilişkinin değerlendirilmesinde CBK'ların hukuki niteliği, normlar hiyerarşisindeki konumu ve kanunlarla çatışmaları hâlinde ortaya çıkan hukuki sonuçlar dikkate alınmalıdır.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası kapsamında çıkarılan olağan CBK'lar, kanunlarla aynı hukuki düzeyde bulunmamaktadır. Kanunların altında yer alan bu kararnameler, kanunları değiştiremez veya yürürlükten kaldıramaz. Cumhurbaşkanına tanınan CBK çıkarma yetkisi, Türkiye

Büyük Millet Meclisinin yasama yetkisini ortadan kaldıran ya da bu yetkinin Cumhurbaşkanına devredilmesi sonucunu doğuran bir yetki değildir. CBK'lar, doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan bir düzenleme yetkisine dayanmakla birlikte, bu durum onların kanunlarla aynı hukuki değere sahip olduğu anlamına gelmemektedir.

Kanun ile CBK arasında çatışma bulunması hâlinde kanun hükümleri esas alınır. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ilgili CBK hükümleri uygulanamaz hâle gelir. Bu düzenlemeler, yasama organının aynı konuda kanun çıkarma yetkisinin devam ettiğini ve olağan CBK'ların kanunların üzerinde bir konuma sahip olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla CBK çıkarma yetkisi, TBMM'nin yasama yetkisini sınırlandıran veya kanun koyma yetkisini yürütme organına bırakan bir yetki olarak değerlendirilemez.

Kanun ile CBK arasındaki ilişkinin belirlenmesinde, Anayasa'nın her iki işlem türü için öngördüğü yetki sınırları da önem taşımaktadır. Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesine izin vermediği bir konuda kanunla Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisi verilmesi mümkün değildir. Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarihli, E. 2019/31, K. 2020/5 sayılı kararında da Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesine izin vermediği bir konuda kanunla CBK çıkarma yetkisi verilemeyeceği yönündeki yaklaşım ortaya konulmuştur. Bu durum, CBK yetkisinin kanunla sınırsız biçimde genişletilemeyeceğini ve anayasal yetki sınırlarına bağlı olduğunu göstermektedir.

Kanun-CBK ilişkisinde ayrıca olağan CBK'lar ile olağanüstü hâl CBK'larının hukuki nitelikleri birbirinden ayrılmalıdır. Anayasa'nın 119. maddesinin altıncı fıkrası kapsamında çıkarılan olağanüstü hâl CBK'ları, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde çıkarılabilmektedir. Bu yönüyle olağanüstü hâl CBK'ları, kanunların altında yer alan olağan CBK'lardan farklı bir hukuki niteliğe sahiptir. Bu nedenle iki düzenleme türünün hukuki sonuçları değerlendirilirken dayandıkları anayasal hükümler ve kendilerine tanınan yetkilerin kapsamı göz önünde bulundurulmalıdır.

kanun ile CBK arasındaki hiyerarşik ilişki, yasama yetkisinin korunması ve yürütme yetkisinin anayasal sınırlar içerisinde kullanılması bakımından önem taşımaktadır. Olağan CBK'ların kanunların altında yer alması, kanunları değiştirememesi veya yürürlükten kaldıramaması ve TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması hâlinde uygulanamaz hâle gelmesi, yasama organının kanun yapma yetkisinin devam ettiğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede CBK sisteminin değerlendirilmesinde, Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisi ile TBMM'nin anayasal yasama yetkisi arasındaki ilişkinin ve sınırların esas alınması gerekmektedir.

Aşağıda Anayasanın 104. Maddesinin 17. Fıkrasının açıklaması verilmiştir.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası, kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) arasındaki ilişkiyi belirleyen iki temel kural öngörmektedir. Buna göre, kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Ayrıca kanun ile CBK hükümlerinin aynı konuda farklı düzenlemeler içermesi durumunda kanun hükümleri uygulanır. Bunun yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması hâlinde ilgili CBK hükümleri uygulanamaz hâle gelir. Böylece Anayasa, kanun ile CBK arasındaki çatışmanın çözümünde kanuna öncelik tanımakta ve TBMM'nin yasama yetkisinin korunmasını güvence altına almaktadır.

3.5 CBK Çıkarılamayacak Alanlar Ve Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından sınırları

Anayasa'nın 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile değiştirilen hükümleri uyarınca yürütme yetkisinin tek sahibi olan Cumhurbaşkanına, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası gereğince doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan asli bir yetki olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi tanınmıştır. Yürütme organına kanuna dayanmadan ilk elden düzenleme yapma imkânı veren bu yetki, sınırsız bir alan yaratmamakta; Anayasa Mahkemesi denetimi, temel haklar rejimindeki yasaklar ve yasama organının üstünlüğü çerçevesinde belirli sınırlandırmalara tabi tutulmaktadır.

CBK çıkarılabilmesinin ilk ve temel şartı, yapılan düzenlemenin münhasıran yürütme yetkisine ilişkin olmasıdır. Yasama ve yargı yetkisinin alanına giren konularda CBK çıkarılması Anayasa'ya aykırılık teşkil eder. CBK'lar içerik bakımından Anayasa'nın tamamına uymak zorunda olup Anayasa Mahkemesi tarafından hukuk devleti, kamu yararı, belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri çerçevesinde denetlenmektedir. Kuralların açık, net, öngörülebilir ve nesnel olması zorunluluğu, CBK'ların hukuki rejiminin temel bir parçasıdır.

Temel hak ve özgürlükler bakımından yürütme organının CBK yetkisi açıkça kısıtlanmıştır. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesi gereğince, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişisel haklar ve ödevler ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler CBK ile düzenlenemez. Bu alanlarda düzenleme yapma yetkisi münhasıran Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Anayasa'da yer alan sosyal ve ekonomik hak ve ödevler ise kural olarak CBK ile düzenlenebilir alanlar arasında yer alsa da bu haklar CBK ile kısıtlanamaz ve daraltılamaz. Ayrıca, engelli haklarında veya mülkiyet hakkı gibi temel haklarla doğrudan bağlantılı konularda kanunla yapılmış düzenlemelerin varlığı halinde bu alanlar CBK düzenlemesine kapatılmıştır.

CBK'lar normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığından kanun karşısındaki sınırları üç temel esasa dayanır. İlk olarak, Anayasa'da açıkça "kanunla düzenlenir" ifadesinin yer aldığı yaklaşık altmış farklı mecrada CBK çıkarılamaz. İkinci olarak, daha önce yürürlüğe girmiş kanunlarda açıkça düzenlenen konularda, mevcut kanun hükümleri kaldırılmadığı sürece CBK ile düzenleme tesis edilemez. Üçüncü olarak, bir CBK ile kanun hükümleri arasında farklılık veya çelişki bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır; TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise ilgili CBK kendiliğinden hükümsüz hale gelir. Yasama organının genelliği ve asliliği ilkeleri muhafaza edildiğinden, Meclis istediği alanı kanunla düzenleyerek CBK'yı hükümsüz kılma gücüne sahiptir.

Bu genel kısıtlamaların aksine Anayasa koyucu, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki sınırlamalara tabi olmayan dört özel alanda Cumhurbaşkanına doğrudan asli ve özerk düzenleme yetkisi vermiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve teşkilat yapısı, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi ve özlük işleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri sadece CBK ile düzenlenebilecek tam mahfuz alan niteliğindedir. Bunlara ilaveten, Kamu Tüzel Kişiliğinin Kurulması hususunda ise kanun veya CBK ile kurulabilme imkânı tanıyan seçimlik bir yetki öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, gücünü doğrudan Anayasa'dan alan asli idari normlar olsa da kanun eşdeğerinde değildir. Temel ve siyasi hakların düzenlenememesi, Anayasa'da kanuna bırakılan veya kanunda açıkça düzenlenen alanlara girilememesi ve kanunla çatışma halinde kanunun üstün

tutulması ilkeleri CBK yetkisinin sınırlarını çizmektedir. Teşkilatlanmaya ilişkin istisnai özel alanlar haricinde CBK, yasama organının kanun çıkarma yetkisi ve yargısal denetim mekanizmalarıyla sınırlandırılmış özerk bir yürütme işlemidir.

3.6 Mülkiyet Hakkı Bakımından CBK Yetkisinin Sınırları

3.6.1 Mülkiyet Hakkının Kapsamı Ve Niteliği

1982 Anayasası'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet ve miras hakkı, 1961 Anayasası'nın 36. maddesinde de aynı şekilde düzenlenmiştir. Ancak iki anayasanın mülkiyet hakkına yaklaşımı farklılık göstermektedir. 1982 Anayasası'nda mülkiyet hakkı, "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünde yer alırken 1961 Anayasası'nda "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde düzenlenmiştir. Bu farklılık, iki anayasanın mülkiyet hakkının bireysel ve toplumsal boyutlarına verdiği önem açısından değerlendirilebilir.

1982 Anayasası'nın 35. maddesinin gerekçesinde, mülkiyetin devletten önce de var olduğu vurgulanarak mülkiyet hakkına öncelik tanınmıştır. Bununla birlikte Anayasa, mülkiyet hakkını mutlak ve sınırsız bir hak olarak kabul etmemiştir. Mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılabileceği ve bu hakkın toplum yararına aykırı biçimde kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 35. maddesinin ilk fıkrasında herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğu belirtilerek özel mülkiyet esas alınmıştır. Özel mülkiyetin tanınması ve korunması, demokratik hukuk devletinin temel unsurlarından biridir. Bununla birlikte mülkiyet hakkı, kişilere yalnızca yetkiler değil, toplumsal sorumluluklar da yüklemektedir.

Bu çerçevede 1982 Anayasası, mülkiyet hakkının bireysel boyutunu korurken sosyal yönünü de göz önünde bulunduran karma bir yaklaşım benimsemiştir. Bireysel menfaat ile toplum yararının çatıştığı durumlarda, anayasal sınırlar içerisinde kamu yararının gözetilmesi mümkündür. Anayasa Mahkemesi de mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği hâllerde sınırlandırılabileceğini kabul etmektedir.

Anayasa, mülkiyet hakkının kapsamının belirlenmesinde kanun koyucuya takdir yetkisi tanımıştır. Ancak bu yetki sınırsız değildir. Kanun koyucu, düzenlemelerini Anayasa'ya uygun biçimde yapmak zorundadır. Örneğin Anayasa'nın 35. maddesi özel mülkiyeti güvence altına aldığından, özel mülkiyeti tamamen ortadan kaldıran düzenlemeler yapılması mümkün değildir.

Mülkiyet hakkının kapsamı değerlendirilirken mülkiyetin konusu olan nesnenin özellikleri, hakka yapılan müdahalenin kaynağı, malike sağlanan yetkiler ve malike yüklenen ödevler birlikte dikkate alınmalıdır.

Aşağıda Anayasanın 35. Maddesi verilmiştir.

Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

3.6.2 Mülkiyet Hakkının Sınırlandırma Amaçları

1982 Anayasası'nın 35. maddesi, mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılabileceğini ve bu hakkın toplum yararına aykırı şekilde kullanılamayacağını düzenlemektedir. Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında 35. maddenin yanı sıra temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını düzenleyen 13. madde de uygulanır. Ayrıca Anayasa'nın 43, 44, 46, 47, 63, 73, 168 ve 169. maddeleri mülkiyet hakkına doğrudan veya dolaylı olarak sınırlamalar getirebilmektedir.

Kamu yararı, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının temel anayasal nedenidir. Bu ilke, kanun koyucuya toplum yararının gerektirdiği durumlarda mülkiyet hakkını sınırlandırma imkânı tanırken aynı zamanda kamu yararı dışında sınırlama yapılmasını da engeller. Kamu yararı kavramının kesin ve değişmez bir tanımı bulunmamakta; kapsamı, toplumsal koşullara ve ihtiyaçlara göre değişebilmektedir. Anayasa Mahkemesi, kamu yararının gerektirdiği durumların belirlenmesinde kanun koyucunun takdir yetkisi bulunduğunu kabul etmekle birlikte bu yetkinin anayasal ilkelerle sınırlı olduğunu vurgulamaktadır.

Mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılması, Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen sosyal hukuk devleti ilkesiyle de yakından ilişkilidir. Sosyal hukuk devleti; sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamayı, güçsüzleri korumayı ve ekonomik ve sosyal politikalar aracılığıyla toplumun refahını geliştirmeyi amaçlar. Bu doğrultuda bireysel menfaat ile toplum yararının çatıştığı durumlarda kamu yararının gözetilmesi mümkündür.

Anayasa'nın 35. maddesinin son fıkrasında yer alan mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılamayacağı ilkesi de iki yönlü değerlendirilmektedir. İlk olarak bu ilke, malike mülkiyet hakkını toplum yararına aykırı biçimde kullanmama yükümlülüğü getirir. Malik, sahip olduğu mülkü başkalarının temel hak ve özgürlüklerini ihlal etmek amacıyla kullanamaz. İkinci olarak ilke, devlete mülkiyetin toplum yararına aykırı kullanılmasını önlemek amacıyla gerekli sınırlamaları yapma imkânı tanır. Bu nedenle söz konusu hüküm hem malikin yükümlülüklerini belirlemekte hem de mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında anayasal bir dayanak oluşturmaktadır.

3.6.3 Sınırlandırmada Bulunması Gereken Şartlar

Anayasanın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesinde mülkiyet hakkının ancak kanunla sınırlandırılabileceği belirtilmiştir Anayasa'nın 13. maddesinde de, temel hak ve özgürlüklerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak yasayla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Aşağıda Anayasanın 13. Maddesi verilmiştir.

Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

3.7 Kamu Tüzel Kişiliklerinin kurulmasında CBK yetkisi

Kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulması, idare teşkilatında yeni bir kamu tüzel kişisinin ancak yasama organının çıkaracağı bir kanunla veya anayasal yetki çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ihdas edilebileceğini öngören anayasal ve idari bir ilkedir.

Anayasa uyarınca idarenin kuruluşu ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesinin bir sonucu olan bu kural, yürütme organının kanuni veya anayasal açık bir dayanağı olmaksızın idari kararla kamu tüzel kişiliği yaratmasını kesin olarak yasaklar. Bu ilke kanuni idare ilkesinin gereğidir. Bu çerçevede, yargılama işlemlerinin hukuka uygunluğu ve bağlayıcılığı kamu düzeninin sağlanmasında.

Kanun veya kararname ile kurulan kamu tüzel kişilerinin görev alanı, teşkilat yapısı, gelir kaynakları ve kamu gücü yetkileri açıkça belirlenir. Kanunilik ilkesine aykırı olarak idari işlemle tüzel kişilik ihdası halinde işlem yokluk veya yetki yönünden iptal yaptırımına uğrar.

Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği açıkça düzenlenmiştir. Bu hüküm, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında kanunilik ilkesini korumakla birlikte, Cumhurbaşkanına anayasal sınırlar çerçevesinde kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi de tanımaktadır. Dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin kurulması bakımından kanun tek hukuki araç olmayıp Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de Anayasa tarafından kabul edilen bir kuruluş yöntemidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi, 2017 anayasa değişiklikleri sonrasında benimsenen hükûmet sisteminin idari teşkilatlanmaya ilişkin sonuçlarından biridir. Bu düzenleme ile yürütme organının teşkilatlanma alanındaki yetkisi genişletilmiş, kamu tüzel kişilerinin kuruluşunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden yararlanılabilmesine imkân tanınmıştır. Ancak bu durum, idarenin kuruluşu ve işleyişinin hukuki dayanaktan bağımsız hâle geldiği anlamına gelmemektedir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması, her durumda Anayasa'nın öngördüğü yetki ve usul kurallarına uygun olmak zorundadır.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlarını belirlemektedir. Buna göre temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen hususlarda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Ayrıca kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerinin farklı olması hâlinde kanun hükümleri uygulanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelir.

Bu nedenle Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi, 104. maddenin on yedinci fıkrasındaki hükümlerle birlikte değerlendirilmelidir. Kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğine ilişkin açık anayasal hüküm, Cumhurbaşkanına bu alanda doğrudan bir yetki vermektedir. Bununla birlikte söz konusu yetkinin kullanılması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel anayasal sınırlarının göz ardı edilebileceği anlamına gelmez. Kuruluş işleminin konusu, kapsamı ve sonuçları ilgili anayasal hükümler çerçevesinde incelenmelidir.

Kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıyla birlikte, ilgili tüzel kişinin görev alanının, teşkilat yapısının, yetkilerinin ve idari sistem içerisindeki konumunun hukuki bir temele dayanması gerekir. Kamu tüzel kişileri, kendilerine tanınan yetkiler çerçevesinde kamu hizmetlerini yerine getirir ve gerektiğinde

kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanabilir. Bu nedenle tüzel kişiliğin kuruluş dayanağının belirli olması, idarenin yetkilerinin sınırlarının çizilmesi ve hukuki sorumluluğun ortaya konulması bakımından önem taşımaktadır.

Öte yandan kamu tüzel kişiliğinin kurulması ile mevcut bir kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısının düzenlenmesi birbirinden ayrılmalıdır. Yeni bir kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması, mevcut bir kurumun iç teşkilatında değişiklik yapılmasından farklı hukuki sonuçlar doğurur. Bu sebeple bir düzenlemenin yalnızca idari teşkilatlanmaya ilişkin olup olmadığı değil, aynı zamanda yeni bir kamu tüzel kişisi meydana getirip getirmediği de dikkate alınmalıdır. Böylece kuruluş yetkisinin kapsamı ve ilgili hukuki işlemin niteliği daha doğru biçimde belirlenebilir.

Kanunilik ilkesinin temel amacı, idarenin hukuka bağlılığını sağlamak ve kamu gücünün keyfî kullanılmasını önlemektir. Bu ilke, idarenin bütün işlemlerinin hukuki bir dayanağa sahip olmasını ve yetkilerin belirlenmiş sınırlar içerisinde kullanılmasını gerektirir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması bakımından da aynı yaklaşım geçerlidir. Kanunla veya Anayasa'nın açıkça yetkilendirdiği durumlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kuruluş yoluna gidilmesi, idari teşkilatlanmanın hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri doğrultusunda yürütülmesine hizmet eder.

kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında kanunilik ilkesi esas olmakla birlikte, Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası Cumhurbaşkanlığı kararnamesini de geçerli bir kuruluş aracı olarak kabul etmektedir. Bu yetkinin sınırları belirlenirken Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve ilgili diğer anayasal hükümler birlikte ele alınmalıdır. Böylece kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi ile idarenin kanuniliği ilkesi arasında anayasal bir denge kurulmakta; yürütme organının teşkilatlanma yetkisi hukuki güvence ve anayasal denetim çerçevesinde kullanılmaktadır.

3.8 CBK'ların Hukuka Uygunluğunun Denetimi Ve Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi

Anayasa hukukunda yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi, her dönemde erkler dengesi ve hukuk devleti ilkeleri ekseninde tartışılan en kritik konulardan biri olmuştur. Türk anayasa hukukunda 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen yeni hükümet sistemi, yürütme organının yapısında ve yetkilerinde köklü bir zihniyet ve yapı değişimini beraberinde getirmiştir. Bu değişimin en belirgin hukuki mekanizması ise yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisi, yani Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir (CBK). Yürütme organının kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu hızı ve etkinliği sağlamayı amaçlayan bu yetki, doğası gereği geniş bir hukuki etki alanına sahiptir. Ancak demokratik anayasal düzenlerde hiçbir organ sınırsız bir yetkiye sahip olmadığından, CBK'ların hukuka uygunluğunun denetlenmesi, güçler ayrılığı dengesinin muhafazası ve birey haklarının güvence altına alınması bakımından hayati bir zorunluluk teşkil eder. Bu denetim mekanizmasının en üst halkasını ise Anayasa Mahkemesinin (AYM) yürüttüğü norm denetimi oluşturmaktadır.

Anayasal sistemimizde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, hukuki rejimleri, kapsadıkları alanlar ve yargısal denetim imkânları bakımından iki temel kategoride ele alınmaktadır: Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve olağanüstü hâl (OHAL) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Olağan dönem kararnameleri, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında açıkça ifade edildiği üzere, yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilmektedir. Anayasa koyucu, yasama organının asli ve genel düzenleme yetkisini korumak ve yürütmenin yasama alanına müdahalesini sınırlandırmak amacıyla olağan dönem kararnamelerine çeşitli sınırlar çizmiştir. Bu

çerçevede ilk olarak konu bakımından sınırlamalar getirilmiş; Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin CBK ile düzenlenmesi yasaklanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamaz. Üçüncü ve en belirleyici sınırlamalardan biri ise kanun ile CBK arasındaki ilişkidir. Anayasa uyarınca kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz; CBK ile kanun hükümleri arasında farklılık bulunması hâlinde kanun hükümleri uygulanır ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK hükümsüz hâle gelir. Buna karşılık, kriz yönetimi amacıyla düzenlenen olağanüstü hâl kararnameleri, Anayasa'nın 119. maddesinde belirtilen şartlar çerçevesinde çıkarılmakta ve olağan dönem CBK'larından farklı bir hukuki rejime tabi tutulmaktadır. Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca, olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan CBK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz. Bu farklılık, olağan dönem CBK'larını anayasal yargısal denetimin temel inceleme alanlarından biri hâline getirmektedir.

Anayasa Mahkemesi, olağan dönem CBK'larının Anayasa'ya uygunluğunu doğrudan iptal davası (soyut norm denetimi) veya mahkemelerin itiraz yolu (somut norm denetimi) üzerinden incelemektedir. Mahkeme, CBK denetiminde yetki ve konu bakımından uygunluk ile esas bakımından uygunluğu değerlendiren bir inceleme yaklaşımı benimsemektedir. İncelemenin ilk aşamasında, dava konusu kuralın CBK ile düzenlenebilecek bir alana girip girmediği değerlendirilir. Bu kapsamda düzenlemenin yürütme yetkisine ilişkin olup olmadığı, Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan hak ve özgürlük alanlarına girip girmediği, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu kapsayıp kapsamadığı ve kanunda açıkça düzenlenmiş bir alana ilişkin olup olmadığı incelenir. Bu sınırların ihlal edildiğinin tespit edilmesi durumunda Mahkeme, kuralın içeriğini esas bakımından incelemeksizin yetki yönünden Anayasa'ya aykırılık sonucuna ulaşabilir. Düzenlemenin CBK ile düzenlenebilecek bir alanda bulunduğunun belirlenmesi hâlinde ise kuralın içeriği, Anayasa'nın genel ilkeleri, hukuk devleti ilkesi, ölçülülük ilkesi ve temel hak güvenceleri çerçevesinde değerlendirilir.

Uygulamadaki gelişmeler ve AYM içtihatları incelendiğinde, Mahkemenin kanun ile CBK arasındaki sınırların belirlenmesinde önemli bir denetim işlevi üstlendiği görülmektedir. Bu denetimde kanun ile CBK arasındaki anayasal ilişkinin ve yasama organının asli düzenleme yetkisinin korunması önem taşımaktadır. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, Anayasa'da belirlenen konu ve yetki sınırları içerisinde kullanılmalıdır. Bu nedenle yürütmenin teşkilatlanması, kadro ihdasları ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi alanlarda düzenlemenin niteliği ve dayandığı anayasal hüküm ayrıca değerlendirilmelidir. Özellikle Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğinin açıkça belirtilmesi, bazı alanlarda CBK ile düzenleme yapılmasına doğrudan anayasal dayanak oluşturur. Bununla birlikte, bu tür düzenlemelerin de Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve ilgili diğer anayasal hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir.

3.9 AYM İptal Kararlarının Hukuki Sonuçları ve Ortaya Çıkabilecek Hukuki Boşluklar

Anayasa Mahkemesinin (AYM) iptal kararları, hukuk düzeninde anayasal denetimin sonuç doğuran en önemli araçlarından biridir. Bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmesi, yalnızca ilgili düzenlemenin hukuk düzeninden çıkarılması anlamına gelmemekte; aynı zamanda söz konusu düzenlemeye dayanılarak yürütülen idari işlemler, devam eden yargılamalar ve ilgili alandaki hukuki ilişkiler bakımından da sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle

iptal kararlarının etkisi değerlendirilirken kararın yürürlüğe girdiği tarih, iptal edilen hükmün niteliği ve kararın ilgili hukuki ilişkiler üzerindeki etkileri birlikte ele alınmalıdır.

Anayasa'nın 153. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesinin iptal kararları Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer. Bununla birlikte Mahkeme, gerekli gördüğü hâllerde iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca belirleyebilir. Bu süre, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez. Ertelenmiş yürürlük uygulamasının temel amacı, iptal edilen düzenlemenin hukuk düzeninden çıkarılmasıyla ortaya çıkabilecek boşluğun önlenmesi ve yasama organına yeni bir düzenleme yapabilmesi için zaman tanınmasıdır. Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesi, idari teşkilatın işleyişi veya belirli bir alandaki hak ve yükümlülüklerin düzenlenmesi bakımından iptal kararının derhâl yürürlüğe girmesi, yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar hukuki belirsizlik doğurabilir. Ancak yürürlüğün ertelenmesi de iptal edilen hükmün Anayasa'ya uygun hâle geldiği anlamına gelmez; yalnızca hukuki ve kurumsal geçiş sürecinin yönetilmesine hizmet eder.

Anayasa'nın 153. maddesinde yer alan iptal kararlarının geriye yürümeyeceğine ilişkin hüküm, hukuki güvenliğin ve hukuk düzeninde istikrarın korunmasını amaçlamaktadır. Bu ilke uyarınca iptal kararları, kural olarak kesinleşmiş hukuki durumları geçmişe dönük biçimde ortadan kaldırmaz. Bununla birlikte iptal kararlarının henüz sonuçlanmamış dava ve uyuşmazlıklara etkisi ayrıca değerlendirilmelidir. Görülmekte olan bir davada uygulanacak kuralın iptal edilmesi hâlinde, kararın yürürlüğe giriş tarihi, uyuşmazlığın niteliği ve ilgili usul hükümleri dikkate alınmalıdır. Bu nedenle iptal kararlarının devam eden davalara etkisini her durumda aynı biçimde açıklamak mümkün değildir. Kesin hükümle sonuçlanmış uyuşmazlıklarla henüz kesinleşmemiş yargılamalar arasında ayrım yapılması, hukuki güvenlik ile Anayasa'ya uygun karar verme yükümlülüğü arasındaki dengenin kurulması açısından önem taşır.

İptal kararlarının uygulanmasında kazanılmış hak kavramı da önem taşımaktadır. Hukuki güvenlik ilkesi, kişilerin yürürlükteki hukuk kurallarına dayanarak oluşturdukları hukuki durumların korunmasını gerektirebilir. Bununla birlikte her beklentinin veya devam eden hukuki ilişkinin kazanılmış hak olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Özellikle usule ilişkin kazanılmış hak iddiaları ile maddi hukuktan doğan kazanılmış hakların birbirinden ayrılması gerekir. Henüz kesinleşmemiş uyuşmazlıklarda iptal kararının dikkate alınması, tek başına geriye yürüme yasağının ihlali olarak değerlendirilemez; ancak somut olayın özellikleri ve ilgili hukuk kuralları gözetilmelidir. Bu çerçevede mahkemelerin, bir yandan Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığını ve Anayasa'ya uygun karar verme yükümlülüğünü, diğer yandan hukuki güvenlik ve kesin hüküm ilkelerini birlikte değerlendirmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesinin bir hükmü iptal etmesi sonucunda ortaya çıkabilecek temel sorunlardan biri, ilgili alanda uygulanabilir bir düzenlemenin kalmaması veya mevcut düzenlemeler arasında uyumsuzluk oluşmasıdır. Hukuki boşluk, özellikle iptal edilen hükmün kamu kurumlarının yetkilerini, idari teşkilatın işleyişini, kişilerin hak ve yükümlülüklerini ya da belirli bir faaliyetin yürütülme usulünü düzenlediği durumlarda belirginleşebilir. Böyle bir durumda iptal kararının kapsamı ve yürürlük tarihi önem kazanır. İptal edilen hükmün yerine doğrudan başka bir hükmün uygulanıp uygulanamayacağı, ilgili mevzuatın bütünü ve Anayasa'nın çizdiği sınırlar çerçevesinde belirlenmelidir. Mahkemeler, mevcut hukuk kurallarını uygulamakla yükümlü olmakla birlikte, iptal edilen düzenlemenin yerine geçecek yeni bir kural oluşturma yetkisine sahip değildir. Bu nedenle ortaya çıkan boşluğun giderilmesi, anayasal yetki dağılımına uygun biçimde ilgili düzenleme yapma yetkisine sahip organın müdahalesini gerektirebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından bu mesele, Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının yürütme ve yasama yetkileri arasındaki anayasal denge üzerindeki etkisiyle doğrudan bağlantılıdır. Bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün iptal edilmesi, yürütme organının ilgili alandaki düzenlemesinin anayasal sınırlar içinde yeniden değerlendirilmesini gerekli kılabilir. Ancak ortaya çıkan boşluğun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle veya kanunla giderilip giderilemeyeceği, ilgili konunun Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ve diğer anayasal hükümler kapsamında değerlendirilmesine bağlıdır. İptal edilen hükmün yerine yeni bir düzenleme yapılırken yasama yetkisinin devredilmezliği, kanunla düzenlenmesi gereken alanlar ve Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tanıdığı yetkinin sınırları gözetilmelidir. Dolayısıyla hukuki boşluğun giderilmesi amacı, anayasal yetki sınırlarının aşılması için tek başına bir gerekçe oluşturmaz.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararları, anayasal üstünlüğün ve hukuk devleti ilkesinin korunmasına hizmet ederken, bazı durumlarda mevzuatta düzenleme ihtiyacını ve geçiş sürecinde hukuki belirsizlikleri de beraberinde getirebilir. Bu etkilerin dengeli biçimde yönetilebilmesi için iptal kararlarının yürürlük tarihinin dikkatle belirlenmesi, kararların kesinleşmiş ve devam eden hukuki ilişkilere etkisinin ilgili anayasal ve yasal hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi ve ortaya çıkabilecek boşlukların yetkili organlar tarafından Anayasa'ya uygun biçimde giderilmesi gerekir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından bu süreç, yalnızca bir hükmün hukuk düzeninden çıkarılması meselesi değil, aynı zamanda yasama ve yürütme arasındaki anayasal yetki paylaşımının korunması meselesidir.

3.10. CBK Sisteminde Yasama-Yürütme Dengesi ve Kuvvetler Ayrılığı

3.10.1 Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, modern demokrasilerin temel taşlarından biri olarak siyasal sistemlerin düzenlenmesinde merkezi bir rol oynamaktadır. İlk kökenleri Aristoteles'e kadar uzanan bu ilke, 17. yüzyılda John Locke ve asıl adı Charles-Louis de Secondat olan Montesquieu'nun çalışmalarıyla modern anlamını kazanmıştır. Montesquieu, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin tek bir elde toplanmasının bireysel özgürlükler için tehdit oluşturacağını savunmuş ve bu kuvvetlerin ayrılmasını demokratik devletin vazgeçilmez unsuru olarak tanımlamıştır. Bu görüşler, özellikle Amerikan ve Fransız anayasalarında temel prensiplerden biri olarak kabul edilmiştir.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, yalnızca yasama ve yürütme organlarının birbiriyle olan ilişkisine göre siyasal rejimleri sınıflandırma ölçütü olmakla kalmamış; aynı zamanda günümüzde hak ve hürriyetlerin teminatı olarak kabul edilen bir yaklaşım hâline gelmiştir. Bu teori, hukuk devletinin koşullarından biri olarak görülmekte ve devletin keyfî iktidar kullanımını önlemek için temel bir yapı taşını oluşturmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı kavramının gelişiminde Locke ve Montesquieu dışında, Lord Bolingbroke'un da önemli katkıları vardır. Bolingbroke, İngiltere'de parlamentonun, kraliyet bakanlarının kararlarını sorgusuz onaylayan bir mekanizmaya dönüşmesine karşı çıkarak, yasamanın yürütmeden bağımsız olması gerektiğini savunmuştur. Onun bu görüşleri, Montesquieu ve Voltaire gibi düşünürleri etkileyerek kuvvetler ayrılığı anlayışının gelişimine katkıda bulunmuştur. Ayrıca Magna Carta gibi tarihsel belgeler de kralın yetkilerini sınırlandırarak bu ilkeye zemin hazırlamıştır.

Kuvvetler ayrılığı, devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvete bölünmesini ve bu kuvvetlerin bağımsız organlarca kullanılmasını ifade etmektedir. Bu yaklaşım, birey hak ve

özgürlüklerini güvence altına almayı ve devlet iktidarının keyfî kullanımını önlemeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel bir ölçüt olarak da kullanılmaktadır.

John Locke, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki işlevsel dengeye odaklanırken, Montesquieu bu dengeye yargıyı da eklemiştir. Montesquieu'nün önerisi, yasama, yürütme ve yargının ayrı organlarca kullanılmasını kuvvetler ayrılığı anlayışının temel ilkesi hâline getirmiştir. Bu ilke, 18. ve 19. yüzyıllarda modern anayasal sistemlerin yapı taşı olarak benimsenmiştir.

Amerikan Anayasası, yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız seçilmesini ve aralarındaki denge-denetim mekanizmalarının işleyişini öngörerek kuvvetler ayrılığı ilkesini somutlaştırmıştır. Montesquieu'nün görüşlerinden esinlenen James Madison ve Alexander Hamilton, bu ilkeyi "denge ve denetim" (checks and balances) sistemi olarak geliştirmiştir. Bu sistemde, bir kuvvetin diğerine üstünlük kurmasını engellemek ve güçler arasında denge sağlamak amaçlanmıştır. Ancak günümüzde siyasi partilerin etkisiyle yasama ve yürütme arasındaki denge zayıflamış, yürütme lehine bir güç kayması yaşanmıştır. Hamilton, kuvvetler ayrılığının etkili olabilmesi için organlar arasında politik rekabetin önemine vurgu yapmış olsa da günümüzde bu rekabetin siyasi partiler aracılığıyla farklı bir boyut kazandığı görülmektedir.

Kuvvetler ayrılığı, demokrasilerin korunması ve güç yoğunlaşmasının önlenmesi için bir güvence mekanizmasıdır. Bu ilke, yasama, yürütme ve yargının bağımsız işlev görmesini gerektirmektedir. Ancak bu bağımsızlık, mutlak bir ayrılık anlamına gelmemelidir; aynı zamanda kuvvetlerin iş birliği içinde çalışması da ön plana çıkmaktadır. Esmein'e göre mutlak bir kuvvetler ayrılığı mümkün değildir; aksine, kuvvetler arasında sürekli bir ilişki ve iş birliği kurulması gerekmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yatay ve dikey olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yatay kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki işlevsel bölünmeyi ifade ederken dikey kuvvetler ayrılığı, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımına dayanmaktadır. Her iki ayrımın özünde devlet gücünün keyfî kullanımını önlemek ve birey haklarını korumak hedeflenmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet gücünün sınırlandırılması ve birey haklarının korunması açısından modern demokrasilerin vazgeçilmez bir unsurudur. Ancak bu ilkenin etkinliği, sadece anayasal metinlerde yer almasıyla değil, aynı zamanda bağımsız kurumlar ve etkin denetim mekanizmalarıyla hayata geçirilmelidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, demokrasinin korunması ve güç yoğunlaşmasının önlenmesi adına da bir teminat işlevi görmektedir.

3.10.2 Yasama Organının Yapısı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki Konumu

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir. TBMM, yasama organı olarak yetkilerini devretmeden görev yapmaktadır. Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin münhasıran TBMM'ye ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini kesin bir şekilde hükme bağlamaktadır. Anayasa'nın 75 ila 79. maddeleri, yasama organının yapısını ve kuruluşunu düzenleyen temel çerçeveyi ortaya koymaktadır.

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte TBMM'nin üye sayısı 550'den 600'e yükseltilmiştir. Bu değişiklikle demokratik temsiliyetin artırılması hedeflenmiştir. Milletvekili sayısındaki artış sayesinde her bir milletvekilinin temsil ettiği seçmen sayısının azaltılması ve vatandaşların temsilcilerine erişim imkânının kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Böylelikle milletvekillerinin seçmenlerin sorunlarını TBMM'ye daha etkili bir şekilde taşıması ve çözüm önerileri geliştirmesi öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e düşürülmüştür. Bu düzenleme, gençlerin siyasi sürece katılımını teşvik etmeyi ve genç nüfusun taleplerini TBMM gündemine taşıma imkânını artırmayı amaçlamaktadır. Seçilme yaşının düşürülmesiyle gençlerin ülke yönetiminde daha etkin bir rol oynamasının önü açılmıştır.

Anayasa'nın 76. maddesi, milletvekili seçilmek için gerekli şartları düzenlemektedir. Buna göre milletvekili adaylarının en az ilkokul mezunu olması, kısıtlı olmaması, askerlikle ilişiğinin bulunmaması ve Anayasa'da belirtilen suçlardan mahkûm olmaması gereklidir. Ayrıca hâkimler, savcılar, yüksek yargı mensupları, kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe milletvekili adayı olamazlar.

1982 Anayasası'nın öngördüğü tek meclis sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de korunmuştur. Anayasa'nın 77. maddesine göre TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir, aynı gün yapılmaktadır. Bu düzenleme, yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin eş zamanlı yapılmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte seçimlerin aynı gün yapılması, iki organın siyasi açıdan mutlaka uyum içinde çalışacağı anlamına gelmemektedir. Cumhurbaşkanının ve milletvekillerinin ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi, yasama ile yürütmenin farklı siyasi çoğunluklar tarafından şekillendirilebilmesine de imkân tanımaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama-yürütme ilişkilerinin niteliğini belirleyen önemli unsurlardan biridir.

Seçimler, D'Hondt sistemi ve seçim ittifakları çerçevesinde yapılmaktadır. 2022 yılında yapılan düzenlemeyle seçim barajı yüzde 10'dan yüzde 7'ye indirilmiştir. Bu değişiklikle siyasi partilerin parlamentoda temsil edilme imkânlarının artırılması amaçlanmıştır. Seçim ittifakları ise siyasi partilerin seçim öncesinde iş birliği yapabilmelerine imkân tanımaktadır. Özellikle herhangi bir siyasi partinin tek başına TBMM'de çoğunluk sağlayamaması durumunda ittifaklar, yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde ve siyasi kararların alınmasında etkili olabilmektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve seçimlerde geçerli oyların salt çoğunluğunun aranması, siyasi partilerin seçim stratejilerini ve ittifak ilişkilerini etkileyebilmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci tura kalabilmesi, farklı siyasi aktörlerin seçim sürecinde iş birliği yapmasına zemin hazırlamaktadır. Bu sistemde yasama organındaki çoğunluk ile Cumhurbaşkanının siyasi desteğinin farklılaşması mümkündür. Böyle bir durumda yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, siyasi uzlaşma ve anayasal denetim mekanizmalarının işleyişi bakımından daha fazla önem kazanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yasama ve yürütme organlarının ayrı seçimlerle belirlenmesine dayanmaktadır. Bu yapı, yasama organının yürütmeden bağımsız biçimde faaliyet göstermesini öngörmektedir. Ancak yasama-yürütme dengesinin yalnızca seçim sistemiyle sağlanması mümkün değildir. TBMM'nin kanun yapma yetkisi, bütçe hakkı ve yürütmeyi denetleme araçları da bu dengenin korunmasında belirleyici rol oynamaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırlarının belirlenmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin korunması ve Anayasa Mahkemesinin denetimi, kuvvetler ayrılığının uygulamadaki görünümünü ortaya koymaktadır.

3.10.3 Yürütme Organının Yapısı ve Cumhurbaşkanının Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu yetki, 2017 Anayasa değişiklikleriyle şekillenen yeni sistemde, önceki parlamenter rejimdeki cumhurbaşkanlığı makamından işleyiş bakımından farklı bir yapıya bürünmüştür. Anayasa'nın 8. maddesi, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun bir şekilde

kullanılacağını hükme bağlamış, Bakanlar Kurulu'nu kaldırarak yürütme organını tek bir merkezde, Cumhurbaşkanlığı makamında toplamıştır. Bu düzenlemeyle yürütme, Cumhurbaşkanının liderliğinde tek başlı bir yapıya dönüşmüştür. Ancak Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, birebir bir başkanlık sistemi olarak değerlendirilmemelidir. Türkiye'nin siyasi, sosyolojik, tarihsel ve kültürel dinamikleri doğrultusunda şekillenen bu model, kendine özgü özellikler taşıyan bir hükümet sistemi olarak nitelendirilmektedir.

2014 yılı öncesinde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmekteydi. Yasama organının Cumhurbaşkanının seçilmesindeki belirleyici rolü, parlamenter sistemin özelliklerinden biriydi. Ancak 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesiyle birlikte bu yapı değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle Bakanlar Kurulu kaldırılmış, Cumhurbaşkanına bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını atama yetkisi verilmiştir. Bu özellikler, Cumhurbaşkanının yürütme üzerindeki yetkilerini güçlendirmiştir. Bununla birlikte sistemin işleyişi, yasama ve yürütme organları arasındaki anayasal yetki paylaşımının nasıl düzenlendiği bakımından ayrıca değerlendirilmelidir.

Kuvvetler ayrılığı açısından yasama organının yetkilerinin sınırlandırıldığı yönünde eleştiriler bulunmakla birlikte, sistem değişikliğinin savunulan amaçları arasında yönetimde yaşanabilecek krizlerin önlenmesi, siyasi istikrarın sağlanması ve yürütme faaliyetlerinin etkinleştirilmesi yer almaktadır. Güçlü yürütme anlayışıyla vesayet odaklarının etkisinin sınırlandırılması ve sivil siyasal alanın genişletilmesi de öne sürülen gerekçeler arasındadır. Bununla birlikte bu amaçların gerçekleştirilmesi, yürütme yetkisinin anayasal sınırlar içerisinde kullanılması ve diğer devlet organlarının görevlerini bağımsız biçimde yerine getirebilmesiyle yakından ilişkilidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin işleyişi, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun biçimde kurulan fren ve denge mekanizmalarının etkinliğine bağlıdır. Amerikan başkanlık sisteminde başkan ile yasama organı arasındaki ilişkiler, siyasi partilerin yapısı ve anayasal denetim mekanizmaları çerçevesinde şekillenmektedir. Türkiye'de ise siyasi partilerin disiplinli yapısı ve Cumhurbaşkanının bir siyasi partiyle ilişkisinin bulunabilmesi, yasama ile yürütme arasındaki ilişkinin niteliği bakımından tartışmalara yol açmaktadır. Bu durum, yasama organının yürütmeyi etkili biçimde denetleyebilmesi ve kuvvetler ayrılığının korunması açısından önem taşımaktadır.

Bu çerçevede yasama ve yürütme kuvvetleri arasında dengeli bir ilişkinin kurulması ve devlet yetkilerinin tek bir merkezde yoğunlaşmasının önlenmesi gerekmektedir. Denetim mekanizmalarının etkin biçimde işletilmesi, yürütme yetkisinin anayasal sınırlar içerisinde tutulması ve yasama organının bağımsızlığının korunması, kuvvetler ayrılığının temel gerekliliklerdir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılma şartları ve konu bakımından sınırları, yürütmenin düzenleme yetkisi ile TBMM'nin devredilemez yasama yetkisi arasındaki dengenin korunmasında belirleyici bir yere sahiptir.

3.11 Gündem Maddesine dair Cevaplanması Gereken Sorular

1. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütmenin etkinliğini sağlayan anayasal bir araç mı, yoksa yasama yetkisinin fiilen yürütme lehine daralmasına yol açabilecek bir mekanizma mı? Yürütmenin hızlı karar alma ihtiyacı, TBMM'nin asli ve devredilemez yasama yetkisi karşısında ne ölçüde öncelik taşıyabilir?
2. TBMM'nin kanun çıkarma yetkisi ile Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi çatıştığında, mevcut anayasal güvenceler yasama organının üstünlüğünü korumak için yeterli midir? Yoksa yasama ve yürütme arasındaki yetki sınırlarının yeniden tanımlanması mı gerekmektedir?
3. Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı olabilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ne ölçüde bağdaşmaktadır? Siyasi parti disiplini, TBMM'nin yürütmeyi denetleme kapasitesini zayıflatıyorsa sorun anayasal sistemde mi, siyasi parti yapısında mı aranmalıdır?
4. Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal etmesi, anayasal düzenin korunmasının zorunlu bir sonucu mudur, yoksa seçilmiş yürütmenin hareket alanını daraltan bir müdahale olarak mı değerlendirilmelidir? Demokratik meşruiyet ile anayasal yargı denetimi çatıştığında hangi ilkeler esas alınmalıdır?
5. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonucunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hukuki boşluk ortaya çıkarsa bu boşluğun giderilmesinde hangi organın sorumluluğu öncelikli olmalıdır? Yasama organının yeni bir kanun çıkarması mı beklenmeli, yoksa yürütmenin mevcut yetkileri çerçevesinde düzenleme yapmasına imkân mı tanınmalıdır?
6. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılabileceği alanların daha da daraltılması, hukuk devletini ve yasama yetkisinin devredilmezliğini güçlendirir mi, yoksa yürütmenin kamu hizmetlerini etkin biçimde yürütmesini zorlaştırarak yönetim krizlerine mi yol açar? Anayasal yetki sınırları ile yönetimde etkinlik arasında kesin bir tercih yapmak zorunda kalınabilir mi?
7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama-yürütme dengesinin sağlanması için mevcut sistemin iyileştirilmesi yeterli midir, yoksa hükümet sisteminin temel özelliklerinin yeniden değerlendirilmesi mi gerekmektedir? Sistemin değiştirilmesini savunanlar hangi yapısal sorunlara dayanabilir; mevcut sistemin korunmasını savunanlar ise siyasi istikrar ve demokratik meşruiyet bakımından hangi gerekçeleri ileri sürebilir?

KAYNAKÇA

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVWl49rL1zL_biagEZV8zG74ceHbssYzK_Y6RX9d1-4OlzBtQF-mbXkKizgllHgAiFEnYPwErWDasi3SaZKsvOzglwiufpGSsMP4SKOXQrjHjjfd8YjELIJOU4Gu5NtJYOm3p3j6fl0w9EHRPleCXG

https://www.google.com/goto?url=CAESZQHrOzAVYtpPh_EwftaPNspjkWHAlKRK5RTsxLWUhl0aPmPpfDLqqk9DAq8-QjvFofr06HbJk7_RrulGWCLuS2b7gvaPewJYBsvB7jp7DGTwGj3xSjSxK4e91lKm87L_XkT0yd8U

https://www.google.com/goto?url=CAESkgEB6zswFdoWhlhRle1bVwSTGX7L2NqFHex1Lpzr5YSNKprna3OWEbxRs3gHhtMaWfaM03d5KB79C-jl09D8ZtQNhrP51PSsbYO82jgTTyesQrMNqT0lJ6uf767u10hMnApaGUwMC_FQJp0CDNwzBF1jdhwiD4t7U7Nb6TPGXVzsf6bWcBKmaWxVn3FqlxGPGOTXhA

https://www.google.com/goto?url=CAESaQHrOzAV370rlNcQaAtKuKuHwymZY6q7Y8HO9PF8Wf8CblatjTjuKiQkJHPpqvVOTlB5r40bN1Wgubsu57so-j2HXVMEfLuh4bk9vWbzMl6S6BB-7gvTOH5s7jnYH4YlkVn1HnvdEh4svw

https://www.google.com/goto?url=CAEScAHrOzAVFkA6c4v8qHHG2vGlElP2cJk03YqWrY003FB9myRXGgUhrqMtZVwlfe5lbxXhL7QJDK_bhzkCjzHtnEO4qRMcLy5xACgplR_gmUvyhCdGL2XrhAJ-ur0CdbffwaVFsI7bgHpaoymuSlwW7Hw

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVYVUfQb3MEDr7kQUN3VaeLfvrEjLtKa7QwS0Ef_hWd9ub1nuuXcl6e5KiyUM9QoSXmJ8S18ok99WS94KJuy5pHJjjgZZgfjfy3GjpEOoTaiLwq2wcw-llfla-okKAxAW6a1xyqzJkYFJ4myxRZcOp

https://www.google.com/goto?url=CAEScAHrOzAVfoFdnFnHnOKMobaKaHVynEfaVHDMdBiqdg9cLrllxpPeXwszlwOE2gmfcZthDvDJs3MnWODn3vYHcM30Le6RxceyPVrOzqrHF-zSYaWEOXhW9WlKwVohBNG58-6G1dG24lnQgwYjrgkDOfk

https://www.google.com/goto?url=CAEScwHrOzAVO2sjKGYZcunm4S3ljDV0XBet5Rh0zKDO7TuKM-lYxqkuYa52czHq4HxVKsFyKoYYCTYfDV4stlEl4b0_ZjMF-k5Z3hPjPz2AlB4NqWXgRDCV8ZHagZnYU6oNa1eyoyEVX9UsQOVec9o2iQRu5F4

https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAV73ioEZMERjOBKLw_SommAg38plot7heBNJvsZz-zFmX9sJ2Fb1FrxfxQ2Abtr_mebpYO1ff1YvQ9qPAP9ooYDU0Q8QZ_uVyKgaeRaehHfH1FL1V9-xAlbpNk2xkRvhgBNPzt_gfi

https://www.google.com/goto?url=CAESdwHrOzAVvjbZvo3L2McXdCDNeALNs_EbmjrGPmYo2PgZLC-AQ26Yjgqa85lrApRxCSKZtq3SEdkATwaDO_CHhbw-ohDQQEsj6SjstrxuTxRQxucXiqBctvX2dJC7J0jCa9N-ul_F3tqHy-fbm2mXVm_4eRiEDwQ8

https://www.google.com/goto?url=CAES6gEB6zswFdfG1HSAA510EKyCAXug8eDO6pcgE_1GOEKeG9MzyAUkxhjhoyG1xVDbLd3K3Uhu-xdi4s9l5EMeSTsgozF1WJkuuPQgd9b-Kmcry8paJs_YMHgpD3d_H8dLdbYolLn1DgUm8lrb6mJhytdsuq4aXSm6nzg1z5NqP2uFAykRLdmoyQ7DuQOySmtycgJULVJdMr1lEJQuA0ssd7GBogzrNrcyb5n1JD6_z_1aXT-8HXU_zDC5by_N7RLVGOEGDgSnPNgTuSSxXzAkNYj57lzBqeRe6lzp5c4Zvt0ziS-FlgSmVx5rlj8

https://www.google.com/goto?url=CAEScwHrOzAVlg904l19Of2glxRReRWh1u4EJLHMJirNX0n7_HWWuQRV3tuqFrupkTbRklH7-diBPPl4QDaJXnNHGxu4pXWoVil-bHaMi8Wzfzk7Vlhzce42DeTgjjAFwp9T56orK1pHRNfY5koN-BgBk4hyfqM

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVepnhs7J86ePl5QHU2SYqw4dbY2sHaHiCXw5rLE4mffjqb0mkvkveg9YkGbr76gSDMcclIncihnCs3pi3OxVRi6KKWRKp3MFMOyiKEuWDhs0PLsjviyPt4G16hpp7a1uhwCBbgwr5Be5GdirY0-xA

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAV_kVYRLKVDQ3Cn8ixZzKll6Mq-fLvMn6-xLMjw6Kw8bZmP2oxwz9UqFpfk6QsNVexYP_li3HJn1eyEuwhMulUU8qrOikrBvKnOJGS9BjRaGs1GewDTXQqdN1fWOcNVQ8AlMdE0cL2vWdl8FxMeKUE

https://www.google.com/goto?url=CAESaAHrOzAVSFLJ6swggjtZYdfKezTTa6JUKcCtarC7DwNCSWxe9gpKkf_osEymOYu5sDaGnAP7_znVQj7GlznXcjS3hZY1fxAm-06DlvRFXFll5b_XRKAgoJ_E5U5EUfzg45DVesgR_a94

https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVCSTS_yY0LOelOXq786_fFukq5cZC1qXrSZk9nfm_-X0HVdDM1qr7ITxTdmfas1DLD7MmKl3gV-9CbHgfYaOcP7LqFNidcc9f6MORbFKklHS7i2864ovebwUd5SBSM6UYzdYHd2sb

https://www.google.com/goto?url=CAESbgHrOzAVl10KZ8dwCYeY0-ejz0plOpHT40cpaqO8SxigGrO1qSCTpquLpbRX6jorLFiZkA8Fi2k-twFinlV6XekkTlmk6OeAscMgT_w3D8EH_JG_0Vcua_phJrW-ixpGqBUuf2J1xKKLSx6ihFm4

https://www.google.com/goto?url=CAESYQHrOzAVq4_K5tRueGtnBkQo9m_caqrZQqu5aR-_eLNCuACZlFqTyHkl4ffluV9x3Laq57F1-fUDxyq7gjpVYFFQblPBcSozFh679lRNByQKlRoi_sAk23DXTRt_ptoZlbM

https://www.google.com/goto?url=CAESegHrOzAVDl-26V8YoJki0R9xYKlp987Pb4OmAi9LWqeSd4LqFYTyvCFO7-ZRTbeuJvrB5Q8T9zAd_eaLEgflNfqMg5pGCFYp_EH73hh79DdixwoKBu04xPp-Ljxry3FwTCYcXs7gzE_nOzn2dlK-BzdmCmAw41y5chpw

https://www.google.com/goto?url=CAESbAHrOzAVZXK3k4b5Rwu50nebVqjl8jFUO8O4YwfXb-xuWiblI3cguOL8oaNR2pJMUrEbnCXySQXA2SRxJyu3j4wxGEE9QBi5_So9AbusOqpR_E5c_cXX__RCkjXy2nmEjKr7Tw2dGQtb2k-lfg

https://www.google.com/goto?url=CAEScwHrOzAVPpwn4YCsaB5vnHus2prA2N1CTFlWCB1ki4u6Rl9fhZnguBtxBCTHdBUf_qUgsil2jy30JPf7-gMzdG_7n4t8w0DtZ7cbRzix6Uf7Vpontqo5hRstH500nhJCfB91RcuKGHQVdc4G3xZiuPcHYVE

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVAzM6w7KcjJkcycPrNts-uq4CdTKhQvZp4xfzqUAVQR0PoWylpOQ15WEmr8i8fbgS1e7FrOdPP3jVDTzEY-sWYVmYbo71XXVYDPQJgfYScMxdfiTqXXju-iyg7QKJNQowJSpe7RwhftYfJpn-MGYV