

## CUMHURBAŞKANI KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

Arş. Gör. Yücel ÖZDEMİR\*

### Öz

Cumhurbaşkanının bireysel nitelikteki işlemlerini ifade eden Cumhurbaşkanlığı kararları, yargısal denetim açısından birçok sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunlar arasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığı kararları arasındaki ilişki ve Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleriyle bireysel işlemleri arasındaki geçişkenlik öne çıkmaktadır. Yeni hükümet sisteminden sonra Cumhurbaşkanlığı kararları daha da önem kazanmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararlarının teorik ve pratik sorunlarını ve Anayasal düzenlemesini ele almak gerekir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı kararlarının hukuki niteliği ortaya konulmuş, Cumhurbaşkanının diğer işlemleriyle karşılaştırması yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin öncesi ve sonrası değerlendirilmiş, Cumhurbaşkanlığı kararlarının geldiği nokta bu kapsamda ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal denetiminde mevcut durum tartışılmış, ortaya çıkabilecek sorunlara dikkat çekilmiştir. Yargısal denetimi kolaylaştıracak olan hukuki dolgu-lara işaret edilerek belirli önerilerde bulunulmuştur.

### Anahtar Kelimeler

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi • Cumhurbaşkanlığı Kararı • Yargısal Denetim •  
Düzenleyici İdari İşlem • Bireysel İdari İşlem

\* Arş. Gör., KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya, Türkiye | Research Asst., KTO Karatay University, Faculty of Law, Department of General Public Law, Konya, Turkey.

✉ yucel.ozdemir@karatay.edu.tr • ORCID 0000-0003-2046-5158

📄 **Atıf Şekli** | Cite As: ÖZDEMİR Yücel, "Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi", *SÜHFD.*, C. 29, S. 4, 2021, s. 3211-3256.

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

## JUDICIAL REVIEW OF THE PRESIDENT'S EXECUTIVE ORDERS

### Abstract

The President's Executive Orders expressing their individual action face many problems in terms of judicial review. Some of these problems' relationship between Presidential Decrees and President's Executive Orders and pass-through between these actions. After the new government system, President's Executive Orders became even more important. Therefore, it is necessary to address the theoretical and practical problems and Constitutional arrangements of The President's Executive Orders. In this study, the legal nature of The President's Executive Orders has been revealed. The President's Executive Orders are compared with other President's administrative act. President's administrative act were evaluated with before and after. The current situation of The President's Executive Orders is dealt with in this context. The current situation is discussed in the judicial review of The President's Executive Orders. Attention has been drawn to possible problems. Legal regulations that will facilitate judicial review have been pointed out and suggestions were made.

### Key Words

Presidential Decree • The President's Executive Orders • Judicial Review • Regulatory Administrative Act • Individual Administrative Act

### I. GİRİŞ

Cumhurbaşkanı kararlarının niteliklerine ve yargısal denetimlerine dair inceleme yapmak, hukuki süreç açısından birçok sürprize açık olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişi içinde kolay gözükmemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleriyle ilgili Anayasada ayrıntılı hükümler olmasına rağmen Cumhurbaşkanı kararları için aynı şey söylenemez. Genel bir tanım yapmak gerekirse Cumhurbaşkanı kararları Cumhurbaşkanının yaptığı özel, somut nitelikte bireysel idari işlemlerdir. Başka bir ifadeyle Cumhurbaşkanı kararları, kararname, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlem türünde olmayan bireysel nitelikteki işlemlerdir. En azından öyle olması gerekir. Ancak bugün yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararlarının arasında bireysel nitelikte olmayan işlemler de vardır. Sorun da buradan başlamaktadır.

Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimini ortaya koymak için öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ara-

sındaki nitelik farkı ortaya konulmalıdır. Çünkü Anayasada 2017 değişikliklerinden sonra bu farkı belirginleştirecek açık hükümler olmadığı için yargısal denetim aşamasında görev sorunları oluşabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine Anayasayla özel bir statü ve yargısal denetim usulü öngörölmüş olmasına rağmen işlemin adının kararname olması Cumhurbaşkanlığı kararı niteliğinde bir kararname olmasının önüne geçmeyecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında Cumhurbaşkanlığı kararı niteliğinde kararlar alınması muhtemeldir. Bu ise görevli yargı yerinin Anayasa Mahkemesi mi yoksa Danıştay mı olacağı sorununu ortaya çıkaracaktır.

Yargısal denetimde oluşabilecek görev sorunlarının çözümüyle ilgili doğrudan bir yargısal karara araştırma kapsamında rastlanılmadığı için teorik bir incelemede bulunmak, Cumhurbaşkanlığı kararlarının bugünkü statüsünü anlamak ve bunun türleri üzerinde durmak gerekir. Cumhurbaşkanlığı kararlarının bu kadar önem kazanmasının nedeni yeni hükümet sisteminde yürütmenin tek başlı hâle gelmesi olduğuna göre, parlamenter sistemin öngördüğü eski uygulamaların, örneğin Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin ve eski Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin akıbetinin ne olduğuna da değinmek yerinde olacaktır. Çünkü yürütmede tek başlılığın Cumhurbaşkanına sağladığı normal bir başkanlık sistemini aşan nitelikteki avantajlar vardır ve bunlar orantısız bir şekilde tanındığı için, parlamenter sistemin yerleşmiş kurumlarının aksine birbirine geçmiş ve nitelik saptamasında zorluklar yaşatacak yetkiler getirilmiştir. Bu yetkilerin önceki sistemdeki görünümünün ne olduğuna bakmak sorunu anlamakta faydalı olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararlarının nitelik saptamasında ve dolayısıyla yargısal denetim aşamasında bireysel işlem-düzenleyici işlem ayrımı önem kazanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri esasen asli düzenleyici nitelikte işlemler olmalıdır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının ise idari işlem teorisi açısından bireysel nitelikte, yani tali olması beklenir. Ancak uygulamada ve mevzuatta Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bireysel işlem yapmaya müsait

olmasının yanında Cumhurbaşkanı kararları da düzenleyici işlem şeklinde yapılabilmektedir. Kavramsallaştırmaya uymayan bu durum, yargısal denetim aşamasında da sorunlar olacağına habercisidir.

Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetiminin sorunlarını ortaya koyarken kaynağa inebilmek için Cumhurbaşkanı kararlarının kavramsal incelemesini yapmak, farklarını ortaya koymak ve hukuki niteliğinin çerçevesini çizmek gerekli görülmüştür. Bu kapsamda genel olarak Cumhurbaşkanı kararlarının Cumhurbaşkanının işlemleri arasındaki yeri gösterilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle arasında nasıl bir fark olduğuna bakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal süreci bir kenara ayrılarak Cumhurbaşkanı kararları da dahil olmak üzere Cumhurbaşkanının diğer işlemlerinin idari yargıya tabi olması gerektiği ortaya konulmuştur. Çalışmanın son kısmında işlemin düzenleyici nitelikte bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi mi, bireysel nitelikte bir Cumhurbaşkanı kararı mı olduğu noktasında ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin doktrinde yapılan tartışmalara yer verilmiştir.

## I. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERİ

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la birlikte Türkiye'de hükümet sistemi değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi<sup>1</sup> denilen bu sistem, Anayasal olarak bazı kurumları kaldırırken, yerine bazı yeni kurumlar getirmiştir. En önemli değişiklik ise bu sistemle parlamenter rejimden çıkılmış, başkanlık rejimine geçil-

---

<sup>1</sup> TURAN, A. Menaf, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Social Sciences Research Journal, C. 7, S. 3, Y. 2018, s. 42.

miş<sup>2</sup> ve Cumhurbaşkanının yönetimde ve kural koymada daha geniş yetkilerle donatılmış olmasıdır<sup>3</sup>.

Yeni sistemde Bakanlar Kurulunun kaldırılmasının doğal sonucu olarak Bakanlar Kuruluna tanınan kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarma yetkileri Anayasadan çıkarılmıştır<sup>4</sup>. Cumhurbaşkanının karar ve kararname yetkileri ise oldukça genişlemiştir. Esasen bu durum, yetki genişlemesine paralel olarak Cumhurbaşkanının eskiden yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun yetkileriyle birlikte sorumluluğunu da üstlenmesi ile ilgilidir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetki alanının genişlemesi, yapacağı işlemlerin tür, nitelik, kapsam ve yargısal denetimleri konusunda değerlendirmelerin önem kazanmasına neden olmuştur. Yeni sistemden önce de Bakanlar Kurulunun varlığına rağmen Cumhurbaşkanının sahip olduğu görev ve yetkiler klasik bir parlamenter sisteme göre olması gerekenden fazlaydı. Dolayısıyla geçmiş dönemde de Cumhurbaşkanının kullandığı atama ve kararname çıkarma gibi yetkiler önemli inceleme konuları olmuştur. Ancak Cumhurbaşkanının yürütmede tek söz sahibi olması ve işlemlerine karşı farklı yargısal denetim yolları belirlenmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı işlemlerinin önemi daha da artmıştır<sup>5</sup>.

“Cumhurbaşkanının işlemleri” Türk hukukunda yeni sistemden önce bilinen bir kavram olsa da yaygın olarak kullanıldığı söylenemez. Bu durumu parlamenter sistemler için normal karşılanmıştır. Ancak değişen hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaş-

<sup>2</sup> Bu konudaki tartışmalar için bkz. GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi Yoksa Neverland Sistemi mi?”, Bursa Barosu Dergisi, C. 42, S. 99, Y. 2017, s. 53.

<sup>3</sup> Yeni sistem birçok eleştirilere konu olmuş, daha taslak aşamasındayken örnek alındığı ABD’deki sistemi yozlaştıran “seçilmiş bir padişahlık rejimi” olarak adlandırılmıştır. TÜRK, Hikmet Sami, Nasıl Bir Anayasa Değişikliği?, Ankara, 2014, s. 444.

<sup>4</sup> ÜLGEN, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1, Y. 2018, s. 4.

<sup>5</sup> İBA, Şeref/ SÖYLER, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 197.

kanunun işlemleri kavramını daha çok kullanmaya ihtiyaç vardır. Dolayısıyla bu kavramın açıklanması gerekmektedir<sup>6</sup>.

### A. CUMHURBAŞKANI İŞLEMLERİNİN ÇEŞİTLERİ

Cumhurbaşkanının işlemleri düzenleyici işlemler ve bireysel işlemler olarak iki türe ayrılır. Bu işlemler arasındaki ayrım işlemin şekline değil içeriğine bakılarak yapılır. İşlemin Resmî Gazete’de yayınlanırken karar ya da kararname şeklinde düzenlenmesi de önem arz etmez. Önemli olan içeriktir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının genel, kişilik dışı, objektif, sürekli ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen durumlara ilişkin işlemleri düzenleyici işlem olarak adlandırılırken; belli bir kişiye veya belli bir duruma ilişkin işlemleri ise bireysel işlemler olarak tanımlanmaktadır. Cumhurbaşkanı, düzenleyici işlemleriyle kural koyarken bireysel işlemleriyle belli bir kişi veya olaya ilişkin iradesini açıklar<sup>7</sup>.

Cumhurbaşkanının işlemlerinin hukuki niteliği yargısal denetimlerinin de hangi makamlar tarafından ve ne şekilde yapılacağını belirleyecektir<sup>8</sup>. Uygulamada Cumhurbaşkanının belirtilen işlemlerine karşı yargısal içtihatlar henüz gelişmediği için bu durum daha da önem arz etmektedir.

#### 1. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlemleri

“Düzenleme”, kural koymak anlamına gelmektedir. Düzenleyici işlem yapabilme yetkisi ise, birinci derecede yasama organına verilmiştir<sup>9</sup>. Günümüz modern hukuk devletlerinde kural koyma yetkisinin asıl sahibinin yasama organı olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte pratik bazı ihtiyaçlardan dolayı yürüt-

<sup>6</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt I, 3. Baskı, Bursa, 2019, s. 340.

<sup>7</sup> GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa, 2018, s. 801.

<sup>8</sup> ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s. 29; BOZTEPE, Mehmet, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki Rejimi”, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. V, S. 1, Y. 2018, s. 26.

<sup>9</sup> ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 2004, s. 426.

me organı da böyle bir yetki kullanmaktadır<sup>10</sup>. Yürütme organının tek unsuru hâline gelen Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri, Anayasada gösterilen esaslar çerçevesinde düzenleme yetkisinin asıl sahibinin yasama organı olması kuralının bir istisnasını teşkil etmektedir<sup>11</sup>.

Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ve Cumhurbaşkanının diğer düzenleyici işlemleri olarak üçe ayrılır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği önemine binaen Anayasada doğrudan düzenlenmiştir<sup>12</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yeni sistemden önce bu adla ilk defa 1982 Anayasasının mülga 107. maddesinde öngörülmüş ve bu hâliyle Cumhurbaşkanına yardımcı idari bir teşkilat olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esaslarını, personel atama işlemlerini düzenleyecek anayasal bir kurum olarak belirlenmiştir<sup>13</sup>. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esaslarının, personel atama işlemlerinin ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği, bu alanda kanuni düzenleme yapılırsa yetki gaspı teşkil edebileceği ve kanunlarla Cumhurbaşkanlığı karar-

<sup>10</sup> YENİAY, Lokman/ YENİAY, Gülten, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 107.

<sup>11</sup> Cumhurbaşkanının Anayasa değişiklikleri sonrasında asli düzenleme yetkisine ilişkin farklı görüşler ileri sürülmüştür. Asli düzenleme yetkisini kabul edenlerin yanı sıra değişiklik sonrasında dahi asli düzenleme yetkisinin olmadığını ifade edenler olduğu gibi varlığını kabul edip dar yorumlanması gerektiği belirtenler bulunmaktadır. EROL, Ömer Faruk, "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 68.

<sup>12</sup> GÖZLER, s. 346. (İdare)

<sup>13</sup> "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir." Anayasa Mülga 107. md.

namesi arasında bir çatışma çıktığında bunun konu bakımından yetki kuralları üzerinden çözülmesi gerektiği ileri sürülmüştür<sup>14</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilgili Anayasanın yeni 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda bu yetkiyi kullanabileceği belirtilmiştir. Bu kural ortaya konulduktan sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları çizilmiş ve sadece sosyal ve ekonomik haklar alanında çıkarılabileceği, kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hâle geleceği açıklanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri beş düzenleme alanını kapsamaktadır<sup>15</sup>. Buna göre Anayasanın 104. maddesinde belirtilen üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar<sup>16</sup>; 106. maddede belirtilen bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin hususlar<sup>17</sup>; 108. maddede belirtilen Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri<sup>18</sup>; 118. maddede belirtilen Milli Güvenlik Kurulu

<sup>14</sup> TAŞDÖĞEN, Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 65, S. 3, Y. 2016, s. 941; Bununla birlikte 17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu da aynı dönemde yürürlükte kalmıştır. Bu Kanun şimdi mülga olup yerine aynı sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun getirilmiştir.

<sup>15</sup> SÖYLER, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara, 2018, s. 123.

<sup>16</sup> "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler." 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin eki olan I sayılı cetvele göre Diyanet İşleri Başkanı, MİT Başkanı, MGK Genel Sekreterini, Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, bakan yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı ofis başkanları, Özelleştirme İdaresi başkanı, Merkez Bankası başkanı, valiler, büyükelçiler, Gelir İdaresi başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu başkanı, genel müdürler üst kademe kamu yöneticileri arasındadır.

<sup>17</sup> "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."

<sup>18</sup> "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."



Genel Sekreterliği Teşkilatı ve görevleri<sup>19</sup>; 123. maddede belirtilen kamu tüzel kişiliğinin kurulması konuları<sup>20</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir<sup>21</sup>.

Belirtilen düzenleme alanlarının hepsinde Cumhurbaşkanı genel, soyut, objektif kurallar koymakta, düzenleme yapmaktadır. Dolayısıyla bunlar düzenleyici idari işlemlerdir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde yapılan her işlemin düzenleyici işlem olması gerekmediği, çünkü kararname ifadesinin her zaman düzenleyici işlemler için kullanılmadığı öne sürülmektedir. Gözler'e göre 104. maddede "yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir" hükmünün bireysel işlemleri de kapsadığı açıktır. Burada bir lafız sorunu olduğu ve Anayasa yapıcının da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyici kararnameleri kastettiği ifade edilmektedir<sup>22</sup>.

Nitekim bazı görüşlere göre Anayasada lafzi olarak açıkça belirtilmese de Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanının düzenleyici olmayan işlemleri arasında açık bir ayırım yapıldığına yönelik çıkarımda bulunmak mümkündür. Bu ayırma ilişkin Anayasal hükümlere bakıldığında, örneğin, Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması ya da düzenlenmesinden; 106, 108, 118. maddelerinde düzenlen-

<sup>19</sup> "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."

<sup>20</sup> "Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin beş düzenleme alanından sadece birinde yetkisi sadece kendisine ait değildir. Çünkü kamu tüzel kişileri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği gibi kanunla da kurulabilir. Mahfuz alan tartışmasında bu noktaya değinilebilir. Çünkü Anayasa diğer dört düzenleme alanında sadece Cumhurbaşkanını adres gösterirken, kamu tüzel kişilerinin kurulmasında hem kanunu hem Cumhurbaşkanını adres göstermiştir. Burada amaçsal yorumla hareket edersek gerçekten de diğer dört düzenleme alanında Anayasanın kanunla düzenleme yapılmamasını istediği söylenebilir.

<sup>21</sup> Bu beş düzenleme alanından ilk dördü hakkında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun benzeri bir hukuki niteliğe sahiptir. Bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması yetkisi doğrudan Anayasa tarafından Cumhurbaşkanıya verilen asli bir yetkidir. TUNÇ, Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2018, s. 228.

<sup>22</sup> GÖZLER, s. 348. (İdare)

mesinden bahsedilmiştir. İşlem teorisi bakımından çıkarılma ve düzenlenme ibarelerinin doğrudan düzenleyici işlemlere hitap eden bir yönünün olduğu şüphesizdir<sup>23</sup>. Yine Anayasanın 104/17 hükmünde kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin arasındaki düzenleniş şeklinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici nitelikte işlemler olması gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Çünkü bu hükümde belirtilen kanunlarda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılamaması, ancak düzenleyici nitelikte bir işlemle gerçekleştirilebilecek bir husustur. Anayasanın 104/17 hükmü ayrıca “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” demektedir. Bu da kararnamelerin bireysel nitelikte işlemler olarak tesis edilmesini engellemektedir<sup>24</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem olarak kabul edilmesi yargısal denetim açısından önemlidir. Her ne kadar Anayasada düzenlendiği şekliyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tartışmaları beraberinde getirdiği ileri sürülse de Anayasa yapıcının amacı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini genel, soyut, objektif kurallar koyan işlemler olarak ortaya koymaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlemler yapılabileceği kabul edilir ya da uygulamada böyle örnekler olursa, ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargısal denetim yeri açısından çatışmalar yaşanacaktır<sup>25</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasanın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri iptal davasına konu olabileceği gibi itiraz yoluyla da Anayasaya aykırılıkları ileri sürülebilecektir. İtiraz yo-

<sup>23</sup> Esasen bu durum maddi kanunlar açısından böyledir. Şekli kanunlar açısından tersi savunulabilir.

<sup>24</sup> İBA/SÖYLER, s. 200-201.

<sup>25</sup> Ocak, Kasım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet yetkisi Düzenlemesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 167. Karşıt görüşler için bkz.; TAMER, Giray, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, [www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi](http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi), E.T.17.09.2019.

lunda reddedilen başvurular açısından on yıl içinde tekrar başvurulamama kuralı bulunmamaktadır<sup>26</sup>. Olağanüstü hâllerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinde olduğu gibi Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemez<sup>27</sup>. Bu kararnamelerin ancak siyasi denetimi yapılabilir<sup>28</sup>. Bu da Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacaktır<sup>29</sup>.

Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinin tamamı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaz. İdarenin başı olarak Cumhurbaşkanı, yönetmelik biçiminde işlemler de gerçekleştirebilir. Danıştay Kanununun 24. maddesinde 2018 yılında yapılan değişiklikle "...Cumhurbaşkanınca çıkarılan ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları... hakkında Danıştay ilk derece mahkemesi olarak inceleme yapar" hükmü getirilmiş ve Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle diğer düzenleyici işlemleri ara-

<sup>26</sup> Ardıçoğlu, s. 35.

<sup>27</sup> Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri hala Anayasa Mahkemesinin önemli bir iş yükü alanını teşkil etmektedir. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinde de mevcut Anayasa Mahkemesi yaklaşımı bu kararnamelerin hiçbir şekilde denetlenmeyeceği şeklindedir. "İhraç KHK'ları" olarak bilinen olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinde iç hukukta etkili bir başvuru yolunun olmaması nedeniyle bireysel başvuru yolu düşünülebilirse de Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı yöne hiçbir şekilde bu kararnamelerinin denetlenmeyeceği yönündedir. Günday, Metin, "OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum", Ankara Barosu Dergisi, S. 1, Y. 2017, s. 35. Bu durum Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de bireysel işlemler içerse bile yargısal denetimden geçmeyecekleri anlamına gelmektedir.

<sup>28</sup> Bu durum eleştirilmektedir. Nitekim hukuk devletinin egemen olduğu ülkelerde siyasi denetimden çok yargısal denetim söz konusudur. ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, Anayasa Yargısı, Ankara, 1997, s. 33. Yine Zabunoğlu da idarenin yargısal denetiminin sağladığı etkinliğin siyasi denetimde olanaksız olduğunu ifade etmektedir. ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 2, Ankara, 2012, s. 52.

<sup>29</sup> AKYILMAZ, Cemre, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIII, S. 1, Y. 2019, s. 204.

sında bir ayırım belirlenmiştir. Bu ayırma yönetmeliklerin de dahil olduğu açıktır<sup>30</sup>.

Yönetmelikler, kamu yönetiminde ve genelde toplumsal yaşamın hemen her kesiminde düzenleyici ve yönlendirici etkinlikleri nedeniyle çok önemli işlevleri bulunan düzenleyici işlemlerdir<sup>31</sup>. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir. Yine Anayasanın 124. maddesine göre “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”. Yani Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak da çıkarılabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi yönetmelikler de Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer.

Yönetmelik bakanlıklar, kamu tüzel kişiliği olan kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile mahalli idarelerce de çıkarılabilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri dışındaki yönetmeliklerin hepsi Resmî Gazete’de yayımlanmaz. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri diğer yönetmeliklerden hiyerarşik olarak üstündür ve yargısal denetimi de ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da gerçekleştirilir<sup>32</sup>.

Cumhurbaşkanı idari bir makam olarak asli nitelikte olmayan ve kanunlara dayanan diğer düzenleyici işlem türlerini de gerçekleştirebilir. Cumhurbaşkanına tanınan bu tür bir düzenleyici işlem yapmaya yönelik yetki Anayasanın 73. ve 167. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 73. maddesinde; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yu-karı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhur-

<sup>30</sup> ŞİRİN, Tolga, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, <https://www.academia.edu/>, s. 8, E.T. 18.09.2019.

<sup>31</sup> ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 1, Ankara, 2012, s. 454.

<sup>32</sup> GÖZLER, s. 1405. (İdare)

başkanına verilebilir.” denilmiştir. Yine Anayasanın 167. maddesinde “Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir.” denilmiştir. Her iki işlemin yapılması her ne kadar yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnası olarak görülse de kanun koyucunun yetkilendirme işlemi yapması şartına bağlı olduğu için türev nitelikte düzenleme alanlarıdır. Objektif/kaide kararname olarak adlandırılan bu işlemler, bu yönüyle asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklıdır<sup>33</sup>.

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri olarak ifade edilen diğer düzenleyici işlemleri kendisine kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken ve yetkileri kullanırken; yönerge, genelge, sirküler, esaslar, talimat, tarife gibi adlar altında yapacağı düzenleyici işlemlerdir<sup>34</sup>. Şu ana kadar düzenleyici işlem niteliğinde çıkarılmış Cumhurbaşkanlığı genelgesi ve usul ve esasları vardır. Burada dikkat edilmesi gereken konu, Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinin de Cumhurbaşkanı kararı olarak adlandırılabilirdir. Nitekim Cumhurbaşkanı genelgesi, usul ve esasları dışındaki Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri Resmî Gazete’de Cumhurbaşkanı kararları başlığı altında yayımlanmaktadır<sup>35</sup>. Bu işlemlerin yargısal denetimi Danıştay Kanununun 24. maddesi gereği ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da yapılacaktır.

## 2. Cumhurbaşkanının Bireysel Nitelikli İşlemleri

Bireysel işlemler doktrinde belirli kişi ya da kişilerin hukuki durumlarını değiştiren, bunları belli bir hukuki duruma sokan, bir hukuki durumdan çıkararak<sup>36</sup> işlemler; genel düzenleyici işlemlerin belli bir kişiye, nesneye ya da olaya uygulanması sonucu ve yalnız

<sup>33</sup> ÜLGEN, s. 12.

<sup>34</sup> GÖZLER, s. 809. (Anayasa)

<sup>35</sup> GÖZLER, s. 356-357. (İdare)

<sup>36</sup> YILDIRIM, Turan/ YAŞIN, Melikşah/ KAMAN, Nur/ ÖZDEMİR, H. Eyüp/ ÜSTÜN, Gül/ OKAN TEKİNSOY, Özge, İdare Hukuku, 7. Baskı, İstanbul, 2018, s. 338.

bunlar için geçerli durumlar yaratan özel nitelikteki işlemler<sup>37</sup>; ilgisine iletilmesi ve bildirilmesi gereken, kurulup uygulanınca hüküm ve sonuçları yaratıp bir daha uygulanmaları ve etkinliklerini sürdürmeleri söz konusu olmayan, bireylerle ilgili ve özel durumlarla ilişkili işlemler<sup>38</sup> olarak tanımlanmıştır.

Cumhurbaşkanı kararları, idari birer karar olarak Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerindendir<sup>39</sup>. Cumhurbaşkanının üst kademe yöneticilerini atama işlemi, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atama işlemi, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçme ve atama işlemi, üniversite rektörlerini seçme ve atama işlemi bireysel işlemlerdir. Cumhurbaşkanı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanması zorunlu değildir<sup>40</sup>, ancak ilgililerine bildirilmekle yürürlüğe girebilir. Uygulamada çoğunlukla bireysel işlemler karar adını alır<sup>41</sup>.

Anayasada Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerine örnek olarak Cumhurbaşkanının atama, seçme, göreve son verme işlemleri ile; Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atama ve görevlerine son verme işlemi (md. 104/8), sürekli hastalık, sakatlık, kocama nedeniyle kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma işlemi (md. 104/16), Genelkurmay Başkanını atama işlemi (md. 117/3), mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin verme işlemi (md. 127/6), Anayasa Mahkemesine üye seçme işlemi (md. 146/3), Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Cumhuriyet Başsavcivekilini seçme işlemi (md. 154/4), Danıştay üyelerinin dörtte bi-

<sup>37</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 33. Baskı, Ankara, 2015, s. 310.

<sup>38</sup> ZABUNOĞLU, s. 305.

<sup>39</sup> Uygulamada düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkanı kararları yayımlanıyor olması bu kararların genel olarak hukuki niteliğinin bireysel idari işlem olduğu gerçeğini değiştirmez.

<sup>40</sup> Hangi tür Cumhurbaşkanı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanacağı 10 Nolu “Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin 4. maddesinde belirtilmiştir. Bu kapsamda örneğin Cumhurbaşkanınca yapılan seçme ve atamalar ile göreve son vermeler ve Cumhurbaşkanlığınca Resmî Gazete’de yayımlanması uygun görülen diğer kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır.

<sup>41</sup> GÖZLER, s. 342. (İdare)

rini seçme işlemi (md. 155/3), Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçme işlemi (md. 159/3) gösterilebilir<sup>42</sup>.

### 3. Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Cumhurbaşkanlığı İşlemleri İçindeki Yeri

Yukarıda belirtilen konular göz önüne alındığında Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri ve Cumhurbaşkanlığı kararları arasında tam bir örtüşmenin olmadığı göze çarpmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararları doktrinde Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerinin genel görünümü olarak kabul edilse de<sup>43</sup> uygulamada bireysel işlem niteliğinde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararları da vardır. Bu, yargısal denetim açısından da sorun oluşturabilecek bir konudur. Cumhurbaşkanlığı, yürütmenin ve idarenin başı olarak elbette hem düzenleyici hem bireysel idari işlemler yapabilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi asli nitelikte bir düzenleyici işlem yapma yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi ve dolayısıyla bu işlem türünün Anayasa Mahkemesinin denetimine açılması, bu yapılırken de kullanılan işlem adının özensiz bir şekilde Anayasada ifade edilmesi Cumhurbaşkanlığı kararı olarak adlandırılan işlem türünün de içeriğinin belirlenmesini zorlaştırmıştır.

Normal şartlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla yayımlanan bir Cumhurbaşkanlığı işlemi ile bireysel bir işlem yapılmaması, Cumhurbaşkanlığı kararı adıyla yayımlanan bir işlemle de düzenleyici bir işlem yapılmaması gerekir. Ancak uygulamada hukuki açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bireysel bir işlem yapmaya engel bir durum olmadığı gibi Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğiyle düzenlenebilecek bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararıyla düzenlenebildiği göze çarpmaktadır. Burada hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hem Cumhurbaşkanlığı kararının hukuki niteliği ve çerçevesi bakımından sorunlar bulunmaktadır. Çünkü her iki işlem türü düzenleyici işlemler ve bireysel işlemler alanında ayrıştırılmak istense de bu kalıpların dışında kalabilmek-

<sup>42</sup> EROL, s. 75.

<sup>43</sup> Esasen Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri Cumhurbaşkanının siyasi işlemleri, idari işlemleri ve özel hukuk işlemleri olarak da sınıflandırılabilir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı bireysel işlemlerini sadece kamu hukuku alanında yapmaz.

tedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile Cumhurbaşkanlığı kararlarının farklarına değinip tartışmalı noktaları ortaya koymakta yarar vardır.

#### 4. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Karşılaştırılması

Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile Cumhurbaşkanlığı kararlarının teorik tartışmalara yol açmasının ve ilerde yargısal denetimler yoluyla pratik sorunlara yol açabilme potansiyelinin nedenleri, Cumhurbaşkanlığının bu işlemlerindeki adlandırma sorunlarından başlamaktadır. Çünkü Anayasanın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelemlerinin kanunlarla kıyaslanan ve her an kanunları ihlal edebilecek potansiyelde görülüp çeşitli önlemlerle sınırlanan çok önemli ve asli nitelikte düzenleyici işlemler<sup>44</sup> olmasına rağmen adına kararname denilmesi, atama kararı gibi bireysel işlemlerinin adının da karar olarak ifade edilmesi; buna karşın idari işlem literatüründe bu iki kavramın önceden beri çok da birbirinden ayrı görülmemesi, “uygulamada neden bu iki kavram birbirinin yerine kullanılmasın” sorusunu doğurmaktadır.

Kararname uygulaması ilk kez 1876 Anayasasının 36. maddesinde “kanunu muvakkat” olarak düzenlenmiş ve doğrudan Anayasadan kaynaklandığı, olağanüstü durumlara özgü ve kanun hükmünde olduğu belirtilmiştir<sup>45</sup>. Yetki kanununa dayalı kanun hükmünde kararname uygulaması ise ilk kez 1961 Anayasasında düzenlenmiş ve 1982 Anayasasının eski hâlindeki 64. maddede sürdürülmüştür<sup>46</sup>. Kanun hükmünde kararnamelemlerin de (KHK) adının kararname olmasına rağmen kanun hükmünde olduğu bizzat

<sup>44</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamelemlerinin 2019 itibariyle TBMM’de yapılan toplam kanun maddelerinden 3 kat daha fazla madde içerdiği ve bu şekilde Cumhurbaşkanlığı eliyle TBMM’den daha fazla yasama faaliyeti yapıldığı iddia edilmiştir. KABOĞLU, İbrahim Özden, <https://www.dogrulukpayi.com/>, E.T. 23.09.2019.

<sup>45</sup> TANÖR, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 27. Baskı, İstanbul, 2016, s. 141.

<sup>46</sup> EREN, Abdurrahman, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 12.



Anayasa tarafından ifade edilmiş, dolayısıyla şu an Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliğine ve adlandırmasına ilişkin tartışmalar kanun hükmünde kararnameler için bu kadar yapılmamıştır. Bütün kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetim yerinin Anayasa Mahkemesi olduğu konusunda da şüphe duyulmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı kararlarıyla sınırlarının belirsizleşmesinin bir diğer nedeni de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramının yeni bir kavram olmaması ve kavramın tarihsel kullanımı içerisinde bugünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi işleminin hukuki niteliğini tam karşılamıyor olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tarihsel kaynağı olan “Reisicumhur kararnamesi”, herhangi kavramsal bir ayırım kullanılmadan hem düzenleyici işlemler hem bireysel işlemler için kullanılmıştır<sup>47</sup>.

“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” adıyla Cumhurbaşkanı ilk kez düzenleyici işlem yapma yetkisi 1982 Anayasası ile verilmiş ve Anayasanın 107. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” denilmiştir. Bunun yanında 1983 tarihli ve 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 10. maddesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin “Cumhurbaşkanı kararnamesiyle” atanacağı belirtilmiştir. Böylece eski sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanlığı teşkilatına yönelik genel düzenlemelerin yapılabildiği şekli olarak; Cumhurbaşkanı kararnamesi ise bireysel bir işlemin yapılabildiği şekli olarak gösterilmiştir<sup>48</sup>.

İki tür kararname arasındaki fark bugünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararı arasındaki farka benzetilmektedir. Ancak yeni sistemden önce Cumhurbaşkanı kararnamesi adı sınırlı bir alanda kullanıldığı ve zaten Cumhurbaşka-

<sup>47</sup> ONAR, Sıddık Sami, “Amme Hukukunda Hukuki Tasarruflar ve Kazai Murakebe”, Cemil Birsell’e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1939, s. 319-320.

<sup>48</sup> ŞİRİN, s. 10.

nının kararname çıkarma yetkisi bugünkü gibi yürütmenin bütün alanlarına ilişkin olmadığı için bu farkı tespit etmek zor olmamıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararı arasındaki sınırlar ise o kadar kolay tespit edilememektedir. Çünkü doktrinde her ne kadar uygulamanın gelişimi bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bireysel nitelikte işlem yapılmadığı, bireysel işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapıldığı ve bu nedenle uygulamada karışıklığın ya da belirsizliğin önlendiği belirtilse de<sup>49</sup> adlandırma sorunları ve Anayasadaki düzenleme eksiklikleri nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında bireysel nitelikte işlemler de yapılması<sup>50</sup> ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı kararı arasındaki farkın belirsizleşmesi muhtemeldir<sup>51</sup>.

Karar ve kararname kavramları idarenin bireysel işlemleri anlamında önceden beri birbirinin yerine kullanılan kavramlar olmuştur<sup>52</sup>. Örneğin parlamenter sistemdeki bazı atamalarda karar değil de kararname adı kullanılmıştır. Müşterek kararnameler de böyledir. Ancak Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkilerini Cumhurbaşkanlığı

<sup>49</sup> İBA/SÖYLER, s. 209.

<sup>50</sup> GÖZLER, s. 360. (İdare)

<sup>51</sup> Covid-19 Sürecinde 25.03.2020 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile süreçten etkilenen esnafa destek olmak için Halk Bankası tarafından kredi kullandırılması hakkında düzenleme getirilmiştir. Niteliği itibarıyla bu da bir düzenleyici işlemdir, ancak adı Cumhurbaşkanlığı Kararı’dır. chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200325-3.pdf, E.T. 11.08.2020.

<sup>52</sup> 30.11.1983 tarihli, 3 karar numaralı ve 18237 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kararname” metninin içinde hem karar ve hem kararname kavramları aynı yerde birlikte kullanılmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/>, E.T. 23.09.2019. Yine her ne kadar Bakanlar Kurulunun yetkilerinin Cumhurbaşkanına devredildiği ve işlem türlerinin benzerliği dikkati çekse de Bakanlar Kuruluna verilen kararname çıkarma yetkisine bireysel nitelikte işlemler de dahildi. Örneğin Bakanlar Kurulu kararnamelerle Diyanet İşleri başkanını, TRT genel müdürünü ya da valileri atayabilirdi. AÇIL, Murat, “2017 Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, İstanbul Üniversitesi İstanbul Hukuk Mecmuası, S. 76/2, Y. 2018, s. 741.

kararnamesi adı altında kullanması, karar ve kararname kavramlarının birbirinin yerine kullanılmasında daha dikkatli olunmasını gerektirmiştir. Buna karşın bu kavramsal sorunun aşılması ve farklı işlem türlerinin ayrılması konusunda bazı görüşler Cumhurbaşkanının asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında kullanılırken diğer işlemlerin “Cumhurbaşkanı kararnamesi” adıyla yapılmasının uygun olacağını belirtmekte<sup>53</sup>; bazı görüşler ise işlemin adına değil içeriğine bakılarak muamele yapılmasına, kavramsal bir ayrıma gitmenin gerek olmadığına ve bunun çok da faydasının olmayacağına vurgu yapmıştır<sup>54</sup>.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanının diğer işlemlerinin ayrılması yönünden doktrinde devam eden bir tartışma mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin<sup>55</sup> getirdiği bu kavramsal ve niteliksel tartışmalar, ilgili Anayasal düzenlemeler yapılırken yeterince özen gösterilmemesinden kaynaklanmaktadır. Elbette bu kavramsal ve niteliksel tartışmalar en başta Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimi aşamasında sonuç doğuracaktır. Şu ana kadar Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı açılmış dava bulunmamaktadır<sup>56</sup> ve tartışmalara katkı sağlayacak bir kararın çıkması için biraz daha beklemek gerekecektir.

<sup>53</sup> ÜLGEN, s. 9.

<sup>54</sup> GÖZLER, s. 361. (İdare)

<sup>55</sup> KAHRAMAN, Mehmet/ BALKAN, Ali, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal of Academic Value Studies*, C. 4, S. 19, Y. 2018, s. 240.

<sup>56</sup> “Cumhurbaşkanı kararnamelerine ilk dava!”, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/cumhurbaskanligi-kararnamelerine-ilk-dava-205296h.htm>, E.T. 23.09.2019. Şu ana kadar anayasallık denetimi yapılacak olan 21 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bulunduğu ve kanunlaşan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleriyle birlikte bu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasa Mahkemesinin iş yükünün yüzde yetmişini oluşturduğu belirtilmektedir. DEMİRBAĞ, Cengiz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, S. 39, Y. 2019, s. 22.

## B. CUMHURBAŞKANI İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Anayasanın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Siyasi olduğu kadar idari bir makam olan Cumhurbaşkanlığının işlemleri için de anayasa yargısı ve idari yargı kolları yargısal denetim ile görevlendirilmiştir<sup>57</sup>. Ancak belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin hukuki niteliğine ilişkin farklı yaklaşımların bulunması bu düzenlemele- rin yargısal denetimine ilişkin yaklaşımların da ilke ve esas açı- sından farklı olmasına neden olmaktadır<sup>58</sup>. Bunun yanında yeni sistemle Anayasanın 125. maddesinde öngörülen “Cumhurbaşka- nının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında oldu- ğu” hükmünün kaldırılması doktrinde hükümet tasarrufu<sup>59</sup> olarak ifade edilen yargı dışı alanı yeniden tartışmaya açmıştır. Dolayı- sıyla yürürlükteki Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetim kurallarını ve bu kurallarla ilgili çelişkili görüşleri anlamak için Cumhurbaşkanı işlemlerinin geçmişine göz atmak yerinde olacaktır.

### a) 2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesi Durum

2017 Anayasa değişiklikleri öncesi Cumhurbaşkanının işlemleri, karşı imza kuralına tabi işlemler ve Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayırım esasen

<sup>57</sup> Anayasada idarenin işlemlerine karşı özellikle idari yargı yolunun açık olduğundan değil, genel olarak yargı yolunun açık olduğundan bahsedilmiştir. Bunda az da olsa idarenin bir kısım işlemlerinin adli yargı koluna tabi olması etkili olmuştur. AK- YILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdari Yargılama Huku- ku, Ankara, 2018, s. 3. Anayasanın 125. maddesinde genel olarak yargı yolunun açık olduğunun belirlenmesi Cumhurbaşkanlığı karnamelerinin de idari işlem olmalarına rağmen anayasal yargıya tabi olmalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla ül- kemizde idare hukuku bakımından ayrı bir yargı kolu olmasına rağmen idarenin bütün işlemleri idari yargıya tabi değildir.

<sup>58</sup> EROL, s. 76.

<sup>59</sup> Yürütmenin yaptığı bütün işlemler salt idari nitelikte değildir. Bunlardan bir kısmı siyasiyedir. Bu tür işlemlerin hangilerinin siyasi niteliklerinin idari niteliğine üstün geldiğine zaman içinde yargı yerleri karar vermiş ve bunlara Fransızcada Türkçeye de olduğu gibi çevrilen adıyla hükümet tasarrufları denilmiştir. ÖZAY, İl Han, Gü- nişliğinde Yönetim, İstanbul, 2004, s. 420.

parlamenter hükümet sistemine ait bir durumdur. Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı iki yapıdır ve bir yanda sorumsuz Cumhurbaşkanı bir yanda sorumlu kanat olan hükümet bulunmaktadır. Demokratik mantıkta yetki sorumluluğu, sorumluluk yetkiyi doğurmaktadır. Dolayısıyla yetki sorumlulukla beraber olduğu için sorumsuz olan kişinin yetkisiz de olması gerekmektedir. İşte parlamenter düzende sorumsuz olan devlet başkanının yetkilerini sınırlamak için onun işlemlerinin sorumlu başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanması usulü getirilmiştir<sup>60</sup>. “Karşı imza kuralı”<sup>61</sup> adı verilen bu kurala göre Anayasa tarafından aksi öngörülmediği sürece devlet başkanları sorumlu başbakan veya bakanların karşı imzasını almadıkça herhangi bir yetki kullanamayacaktır<sup>62</sup>. Bu durumun aksi ise Anayasada Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler olarak öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 104. maddede belirtildiği hâlde tek başına yapacağı işlemler açıkça belirtilmemiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin neler

<sup>60</sup> Her ne kadar karşı imza kuralının parlamenter sistemin bir gereği olduğu vurgulansa da Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla tek başına işlemler yapması sistemin parlamenter sistem olmasına engel değildir. Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No; 9, Diyarbakır, 1989, s. 116.

<sup>61</sup> Anayasa değişikliğinden önce Anayasanın 105. maddesinde karşı imza kuralı şöyle açıklanmıştır; “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.” Yine 105. maddede “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamayacağı” belirtildikten sonra 125. maddede; “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında olduğu” vurgulanmıştır. Yani Cumhurbaşkanı genel olarak işlemlerinde karşı imza almasına rağmen bazı işlemleri Anayasaya göre tek başına yapmıştır. Bu işlemler bakımında da ilgili Anayasa hükümleri gereği yargısal denetimin dışında tutulmuştur.

<sup>62</sup> GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 21. Baskı, Bursa, 2017, s. 323. (Anayasa), Karşı imzayla ilgili AYM kararında da; “Devlet Başkanı'nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı'nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur.” denilmiştir. AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.02.1993, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>, E.T. 23.09.2019.

olduğu Anayasadan tam olarak anlaşılammamaktadır<sup>63</sup>. Uygulamada Anayasada ve kanunlarda yürütmeye ilişkin işlemin yapılışına başka bir makam ya da merciinin katılımı öngörülmemişse Cumhurbaşkanının işlemi tek başına yaptığı kabul edilmiştir<sup>64</sup>.

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dan önce uygulamada Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere örnek olarak, kanunları yayımlamak, TBMM'ye geri göndermek; Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmak; Anayasa değişikliklerine karşı iptal davası açmak; Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek; MGK'yı toplantıya çağırarak; TBMM adına TSK'nın Başkomutanlığını temsil etmek; YÖK'e, Anayasa Mahkemesine, Danıştay'a, HSYK'ya üye seçmek; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerden cezalarını hafifletmek veya kaldırmak; silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek, gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak gösterilmiştir<sup>65</sup>.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler Anayasa değişikliğinden önce 125. ve 105. maddelerde açıkça yargı denetimi dışında bırakılmış ve yasama kısıntısı oluşturulmuştur. Buna göre bu işlemlere YAŞ ve HSYK kararları gibi idari ve icrai nitelikte olabilmesine rağmen 1982 Anayasasının yürütmenin elini güçlendirme amaçlı politikasına uygun olarak, ancak hukukun temel ilkelerine aykırı olacak şekilde yargı yolu kapalı tutulmuştur. Bu noktada parlamenter düzendeki karşı imza kuralına ve demokrasilerde asıl olan yetki ve sorumluluk uyumuna ters bir şekilde so-

<sup>63</sup> KALELİ, Temel, 1982 Anayasasına Göre Yargı Denetimi Dışında Bırakılan İşlemler ve Bu İşlemlerin Hukuk Devleti İlkesi Yönünden İncelenmesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011, s. 51.

<sup>64</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ankara, 2016, s. 185.

<sup>65</sup> GÖZLER, s. 325. (Anayasa Dersleri)

rumşuz Cumhurbaşkanına bir takım idari kararlar alma yetkisi verilmiştir<sup>66</sup>.

### b) 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Durum

16.04.2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği referandumu sonucu kabul edilen Anayasa Değişikliği Kanunuyla Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerle ilgili hükmü düzenleyen Anayasanın 105. ve 125. maddesi değiştirilmiştir. 6771 sayılı Kanun, Türkiye’de genel olarak parlamenter sistemi sonlandırdığı için parlamenter sistemde devlet başkanının sorumsuzluğunu ve yetkisizliğini sağlayan karşı imza kuralının uygulanma zorunluluğu kalmamıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler gibi bir kategorinin de anlamı kalmamıştır. Nitekim 105. ve 125. maddenin yeni hâlinde ya da Anayasanın başka bir yerinde “Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler”, “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler” gibi bir ifadeye yer verilmemiştir<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> 2017 değişiklikleri öncesinde her ne kadar Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılması hukuka uygunluk bakımından sorunlu bulunsa da Anayasanın açık hükmü karşısında bunun tartışmaya açılmasının Anayasanın ve kanunların zorlanması anlamına geleceği ve yargının etkinliğini ve saygınlığını etkileyeceği ifade edilmiştir. ULUSOY, s. 25.

<sup>67</sup> Yeni sistemde “Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler” ifadesi kullanılmamasına ve zaten artık Cumhurbaşkanı bütün işlemlerini tek başına yapıyor olmasına rağmen ilginç bir şekilde Azaklı, “Mahfuz alan” olarak nitelendirilebilecek doktrinde tartışmalı bulunan işlem alanını Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği alan olarak ifade etmiştir. Yazar muhtemelen bu ifadeyi “Bu alanda işlem yapmaya sadece Cumhurbaşkanı yetkilidir.” anlamında kullanmıştır. AZAKLI, Murat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 77. Gözler de kitabında Cumhurbaşkanının yürütmenin tek unsuru haline geldiğine vurgu yapmak için “Cumhurbaşkanı görev ve yetkilerini tek başına kullanabilir” başlığına yer vermiştir. Gözler, s. 338. (İdare); Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı/yapabileceği işlemler ifadesi bu çalışmada parlamenter sistemdeki anlamıyla kullanılmıştır. Yoksa elbette yeni sistemde de Cumhurbaşkanı şu şu işlemleri tek başına yapar demekle bir sorun yoktur. Çünkü gerçekten de bazı işlemleri doğrudan kendisi yaparken bazı işlemleri onaylama yoluyla yapar. Yani bazı işlemleri tek başına yapmayabilir. Örneğin üst kademe yöneticilerinin bazılarını atarken bazılarının atanmasını onaylaması gibi. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlem ifadesini kullanırken parlamenter sistemdeki anlamını anımsatmayacak şekilde belirtilmesinde fayda vardır.

Daha önce yürütmenin sadece başı olan Cumhurbaşkanı, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası aynı zamanda yürütmenin tek unsuru hâline gelmiştir. Dolayısıyla hükümet ya da kabine denilen kurumun ortadan kaldırılmasıyla yürütme organının görev ve yetkilerini tek başına üstlenmiştir. Yetki ve sorumluluğun bir arada bulunmasını öngören hukuk devleti ilkesi gereği Cumhurbaşkanı tek başına yapacağı işlemlerde artık sorumsuz değildir. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanının bütün işlemlerine karşı yargı yolu açılmıştır. Her ne türde olursa olsun Cumhurbaşkanı kararları da yargısal denetime tabi olacaktır. Cumhurbaşkanı işlemlerinin hukuki niteliklerinin tartışmalı olduğu göz önüne alındığında denetimi ayrı bir yargı koluna ait olan Cumhurbaşkanı kararnamelerinin sınırlarını yüzeysel olarak belirlemek ve sonra Cumhurbaşkanı kararlarını incelemek yerinde olacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasal hükümler doktrinde açık, tutarlı ve bütüncül bir çalışmanın ürünü olarak görülmemekte, bunun da bugün bizi belirlilikten yoksun bir hukuk düzeniyle karşı karşıya bıraktığı savunulmaktadır<sup>68</sup>. Hatta doktrinde Anayasada yapılan değişikliklerin içi boş sloganlara dayandırılan, aceleye gelmiş değişiklikler olduğu ileri sürülmekte, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetim merciindeki aksaklıkların, sorunun boyutunu gösterdiği iddia edilmektedir<sup>69</sup>. Dolayısıyla Anayasadaki yargısal denetim hükümlerini okumak yeni sistemde Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimini anlamak için tek başına yeterli olmayabilir. Nitekim daha sonra ilgili tartışmalar ışığında incelenmeye çalışılacaktır.

Anayasanın 148. maddesinde Anayasa Mahkemesinin Kanunlar ve TBMM içtüzüğüyle birlikte Cumhurbaşkanı kararnamelerini şekil ve esas bakımlarından denetleyeceği belirtilmiştir. Bu

<sup>68</sup> ÜLGEN ADADAĞ, Özen, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, [https://www.anayasa.gov.tr/media/6106/ulgen\\_adadag.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6106/ulgen_adadag.pdf), E.T. 24.09.2019, s. 261.

<sup>69</sup> YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 23, S. 2, Y. 2017, s. 28.



şekilde yürütme alanına ilişkin asli düzenleyici işlemler olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa Mahkemesine havale edilmiştir. Esasen Anayasada kanunlarla kıyaslanan ve düzenlediği alanlarda kanunlar gibi etki doğuran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi denetimine verilmesi hukukun bir gereğidir<sup>70</sup>. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasada yer aldığı 148. madde hükmünde daha önce kanun hükmünde kararnameler yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanundan kaynaklanmadığı ve doğrudan Anayasadan alınan yetkiyle çıkarıldığı için bu kararnamelerin kanunlara aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açılması söz konusu değildir<sup>71</sup>. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya aykırılığı nedeniyle 150. maddeye göre doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilir. Yine 152. maddeye göre bir davaya bakmakta olan mahkeme de uygulanacak bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünü Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin aykırılık iddiasını ciddi bulursa bunu itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine taşıyabilecektir.

Anayasanın 150. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. Anayasa metnine göre Cumhurbaşkanının kendi kararnamelerine karşı iptal davası açabilme hakkı vardır. Ancak bu tabi ki pratik bir durum değildir<sup>72</sup>. Pratikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

<sup>70</sup> Bu tespit, kanunlar gibi etki doğuracak olan ve düzenleyici nitelikte olacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri her ne kadar bir idari işlem niteliğinde olsa da belirtilen nitelikteki işlemler yasama işlemi olan kanunların tabi olduğu yargısal denetim sürecine tabi tutulmalı, Danıştay denetiminde olmamalıdır.

<sup>71</sup> EREN, s. 55.

<sup>72</sup> Buna benzer bir durum Devlet Denetleme Kurulunun işleyişinde de vardır. Örneğin Cumhurbaşkanı devlet idaresine bağlı bakanlık ve kamu kurumlarını yapılan-

ihtiyaç duyulduğunda yine Cumhurbaşkanlığı eliyle değiştirilmektedir<sup>73</sup>.

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen bir de olağanüstü hâl düzenlemeleri vardır. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi Anayasanın 148. maddesine göre mümkün değildir. Buna göre Anayasa Mahkemesine olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılmaz. Bu kararnameler için yalnızca TBMM tarafından yapılacak siyasi denetim mümkündür<sup>74</sup>. Ancak olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM tarafından onaylandıktan sonra birer kanun olarak Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olabilir<sup>75</sup>.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin çerçevesi genel olarak bu kapsamdadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde idari işlem yapılabileceği tartışmaları bir kenara bırakılırsa Anayasanın lafzından olağan

---

dırmakta, atamalara karar vermekte, bunların denetimini isteği üzerine Devlet Denetleme Kurulu yapmakta ve bir nevi Cumhurbaşkanının kendi uygulamalarının kendisi tarafından denetlenmesi beklenmektedir. BEKTAŞ, Eda, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", Yasama Dergisi, S. 39, Y. 2019, s. 209. Cumhurbaşkanının kendi uygulamalarının kendisi tarafından denetlenmesi örneğine Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetleyecek olan Anayasa Mahkemesi üyelerinin 15'inin 12'sini 146. maddeye göre kendisinin seçecek olması eklenebilir.

<sup>73</sup> Örneğin; Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 46), K.T. 13.09.2019, S. 30887, <http://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarikh=2019-09-13>, E.T. 24.09.2019. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olağanüstü hale ilişkinse Cumhurbaşkanının kendi kararnamesine karşı iptal davası açması anlamlı hale gelebilir. Çünkü olağanüstü hâl kararnamesi sonradan TBMM tarafından kabul edildiğinde Cumhurbaşkanının bunu başka bir kararnameyle değiştiremez.

<sup>74</sup> AKYILMAZ, s. 204.

<sup>75</sup> ATAR, Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasalılık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 259.

dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceğini söyleyebiliriz.

Çerçevesi Anayasada belirlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki Cumhurbaşkanı işlemlerinin yargısal denetim yeri Anayasa Mahkemesi değildir. Anayasa Mahkemesi sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetler. Diğer Cumhurbaşkanı işlemlerinin, Cumhurbaşkanı kararları da dahil olmak üzere, yargısal denetim yeri Danıştay olarak belirlenmiştir. Danıştay Kanunu 24. maddeye göre Danıştay, Cumhurbaşkanı kararlarına ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını karara bağlayacaktır. Bu hükümde her ne kadar bireysel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları ile düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları arasında bir ayırım yapılmış olsa da iki işlem türü için de idari yargı kolu olan Danıştay görevli gösterilmiştir<sup>76</sup>.

Anayasanın sistematik ve teolojik yorumunun sonucu olarak kanun ve kanuna eşdeğer işlemlerin denetim organının Anayasa Mahkemesi olduğu, kanuna eşdeğer olmayan Cumhurbaşkanı kararlarının ise türevsel yetki kullanımından kaynaklı olarak yürütme/idare işlemlerinin yargı kolu olan idari yargının denetim alanında kaldığı görülmektedir<sup>77</sup>. Yasama yetkisinin ilk ellığı ilkesi gereği idare genel kural olarak türevsel bir yetki kullanır<sup>78</sup>. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri istisna tutulursa Cumhurbaşkanı kararları ve yönetmeliklerinde de idarenin kanuniliği esastır. İdarenin kanuniliğini denetlemek üzere uzmanlaşmış yargı kolu ise bu konuda idari yargıdır.

İdari yargı denetimine tabi olmak bakımından Cumhurbaşkanı işlemlerinin bireysel ya da düzenleyici işlem olması önemli değildir. Çünkü Cumhurbaşkanının düzenleyici nitelikte kararları da vardır. Önemli olan Anayasada özel olarak statüsü belirtilen

<sup>76</sup> İBA/SÖYLER, s. 213.

<sup>77</sup> ÜLGEN, s. 7.

<sup>78</sup> SANCAKDAR, Oğuz/ US, Eser/ KASAPOĞLU TURHAN, Mine/ ÖNÜT, Lale Burcu/ SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku, 6. Baskı, Ankara, 2017, s. 55.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğini taşımamalarıdır. Yine yukarıda ifade edildiği üzere idari yargı denetimine tabi olan Cumhurbaşkanlığı kararları genel olarak üst kademe yöneticisi atama, farklı kurumlara üye atama ve seçme gibi bireysel işlemlerdir. Bu işlemler 2017 değişikliklerinden önce Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler kategorisinde değerlendiriliyor ve bizzat Anayasanın öngördüğü yasama kısıntısı nedeniyle denetlenemiyordu. Artık bu Cumhurbaşkanlığı kararları da idari yargı denetimine tabidir. Dolayısıyla Anayasanın lafzına göre bugün hiçbir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç), Cumhurbaşkanlığı kararı ya da yönetmeliği yargı denetimi dışında tutulmamalıdır.

## II. BİR CUMHURBAŞKANI İŞLEMİ OLARAK CUMHURBAŞKANI KARARLARININ YARGISAL DENETİMİNDE ORTAYA ÇIKAN TEORİK BAZI SORUNLAR

Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargısal denetiminde en çok tartışılan konulardan biri Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılması gereken bir işlemin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında yapılması durumunda sorunun nasıl çözüleceğidir. Burada yine adlandırma sorunu gündeme gelmektedir. Yani yargısal denetimde Cumhurbaşkanlığı kararı ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklindeki adlandırmalara göre mi yoksa bu işlemlerin maddi açıdan yapılacak nitelik değerlendirmelerine göre mi denetim faaliyeti yürütülmelidir<sup>79</sup>? Henüz Cumhurbaşkanlığı işlemi olarak bireysel ya da türevsel nitelikteki bütün işlemler Cumhurbaşkanlığı kararı ya da yönetmeliği şeklinde yapıldığı ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bireysel işlemlere gidilmediği için bu tartışma teorik bir tartışmadır. Ancak Anayasanın bazı görüşlere göre değişiklik gerektiren<sup>80</sup> belirsiz hükümleri dolayısıyla bu çatışma ilerde Anayasa Mahkemesiyle Danıştay arasında görev problemine dönüşebilir<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> İBA/SÖYLER, s. 213.

<sup>80</sup> YILDIRIM, s. 28.

<sup>81</sup> Anayasa Mahkemesinin Resmî Gazete’de yayımladığı kararları Anayasanın 153. maddesine göre bütün yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlar. Buna karşın 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanununun

Cumhurbaşkanının bireysel işlemlerinin Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması ve bu tür işlemlerin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesine gitmemesi gerektiği genel kabul görmesine rağmen bazı yazarlar aksini savunmaktadır. Kahraman/Balkan, Anayasanın 148. maddesinde bahsedilen “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler...*” hükmünden, hangi konuda çıkarıldığına ya da niteliğine bakılmaksızın bütün Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesinin uygunluk denetimine tabi olduğunu, dolayısıyla Anayasanın 104. maddesinde belirtildiği gibi kural olarak yürütmeye ilişkin bütün konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini, bu konulara atama ve seçme işlemi gibi bireysel işlemlerin de dahil olduğunu belirtmektedir<sup>82</sup>.

Tabi ki bu noktada bir bireysel işlemin Cumhurbaşkanı kararıyla değil de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasının mahsurları ortaya çıkacaktır. Bu konuda Anayasanın hükümlerinden açık bir şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici nitelikte olması zorunluluğu çıkmamasına rağmen Anayasada düzenleniş şekline ve sürekli kanunlarla düzenleyici alanlara yönelik kıyaslamaları yapılmasından dolayı bireysel alanlara ilişkin çıkarılamayacağından yukarıda bahsedildi. Ancak böyle bir görüşün pratiğe dökülmesi ve bireysel alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda işlemlerin muhataplarının hak arama özgürlüklerinin kısıtlanabileceği söylenebilir. Pratikte böyle bir kararnamenin çıkarılması ve bu kararnamenin denetiminin Anayasa Mahkemesinde görülmesi durumunda işlemin muhatapları Anayasa Mahkemesine başvuramayacaktır. Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecekler Anayasanın 150. maddesinde sınırlı olarak sayılmıştır. Bu tür işlemler idari yargı deneti-

11. maddesine göre uyumsuzluk çıkarılamayacak haller arasında sadece Yüce Divan yargılamaları ve siyasi partilerin kapatılması davaları sayılmıştır.

<sup>82</sup> Kahraman/Balkan, çıkartılabilecek bireysel nitelikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve görevli yargı yerinin belirsizliği nedeniyle hem Anayasa Mahkemesinde hem de Danıştay’da denetiminin sorunlu olduğunu ileri sürmektedir. KAHRAMAN/BALKAN, s. 244-245.

mine tabi olduğu takdirde menfaat koşulunu sağlayan herkes Danıştay'da dava açabilir. Oysa Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı sadece Meclisteki en fazla üyeye sahip iki siyasi parti ve üye sayısının beşte biri tutarındaki milletvekili iptal davası açabilecektir<sup>83</sup>.

Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması gereken işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması, dolayısıyla bu tür bireysel işlemlerin yargısal denetiminin anayasa yargısına mı idari yargıya mı tabi olacağı konusu önemlidir. Çünkü başvuru yolları ve başvurabilecek kişiler de dahil olmak üzere bu yargı kolları arasında çok büyük farklılıklar vardır. Öncelikle anayasal yargının işlevi kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Meclis içtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu sağlamak iken idari yargının temel işlevi menfaati ya da hakkı ihlal edilen bireyi, üstün kamu gücüne sahip olan ve tek yanlı işlemler yapan idareye karşı korumaktır<sup>84</sup>. Anayasa yargısında anayasal hukuk düzeninin korunması önceliklidir, ancak idari yargıda davalar öncelikle davacının çıkarına hizmet eder<sup>85</sup>. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin iptal kararları geriye yürümez. Kararları etki ve sonuçlarını yayımlandığı andan itibaren doğurur. Bu nedenle de geçmişte iptal edilen işleme dayalı olarak yapılan işlemler hüküm ve sonuçlarını devam ettirir. İptal kararları bu işlemler üzerinde etki yapmaz<sup>86</sup>. Dolayısıyla bireysel işlemlere muhatap olan kişilerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla hakları iade edilemeyecektir<sup>87</sup>.

Her ne kadar 148. maddeyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasada bireysel ya da düzenleyici işlemler konusunda ayırım yapılmaksızın Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceğinin açık olduğu ileri sürülse de doktrinde, maddedeki Anayasa uygunluk denetimine özellikle vurgu yapılmıştır. Anayasa Mah-

<sup>83</sup> GÖZLER, s. 1333. (İdare)

<sup>84</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 6.

<sup>85</sup> KAPLAN, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa, 2016, s. 10.

<sup>86</sup> ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku, Ankara, 2018, s. 721.

<sup>87</sup> Somut norm denetiminde bu durum geçerli olmayacaktır. Çünkü burada Anayasa ya aykırılık itirazı haklı bulunan kişi için geriye etki yasağı geçerli olmayacaktır.

kemesinin görev alanına Anayasaya uygunluk denetimi yapılabilecek işlemlerin girdiği, Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluk denetiminin ise bireysel idari işlemleri içermediği belirtilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kararı niteliğinde bireysel işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılırsa da Anayasa Mahkemesinin denetimine girmemesi gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir<sup>88</sup>.

Benzer bir başka görüşe göre de bireysel nitelikteki işlemlerin denetiminin Anayasa Mahkemesinde yapılmaması gerekir. Bu görüşe göre, Anayasa Mahkemesi bir norm denetimi mahkemesi olduğundan ve normların Anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli bulunduğu kararnamesinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceğini öne sürmek aslen idari yargıya ait olan bir yetkinin tamamıyla Anayasa Mahkemesine verilmesi anlamına gelecektir ki böyle bir mahsuru önlemek için, bireysel karar niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması niteliğinde bir idari işlem kabul ederek idari yargı denetimine tabi kılmak gerektiği ileri sürülmektedir. Bu değerlendirmenin de mümkün olmaması hâlinde bu tür işlemler yönünden Anayasa Mahkemesine kişilerin başvuru hakkının getirilmesini başka bir tercih yolu olabileceği ifade edilmektedir<sup>89</sup>.

Bireysel karar niteliğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetim yeri konusunda yargı yerinin işlemin adıyla bağlı olmaması gerektiğini ifade eden görüşlere göre yerleşmiş içtihatlar, işlem türlerinin adından bağımsız olarak taşıdıkları niteliğe ve hukuk düzenindeki doğurduğu etkilere göre bir değerlendirme yapılmasını öngörmektedir<sup>90</sup>. Anayasa Mahkemesinin “eylemli içtüzük değişikliği”<sup>91</sup> içtihatları buna örnek gösterilebilir. Nitekim

<sup>88</sup> YILDIRIM, s. 17.

<sup>89</sup> TUNÇ, s. 232.

<sup>90</sup> İBA/SÖYLER, s. 214.

<sup>91</sup> Anayasa gereği TBMM çalışmalarını kendi içtüzük hükümlerine göre yürütür. İchtüzüklerin Anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler. Ancak Anayasa Mahkemesi usulüne uygun yapılmassa bile içtüzük değişikliği sayılabilecek uygulamaları da 1991 yılından beri içtüzük değişikliği sayarak denetim

bir kararında Anayasa Mahkemesi; "...Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği gibi, iptali istenilen bir yasama tasarrufunun Anayasal denetime bağlı tutulabilecek nitelikte olup olmadığı saptanırken sadece, onun bu tasarrufta bulunan organ tarafından nasıl nitelendirildiğine ve hangi ismin verildiğine veya bu işlemin nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığına bakılması yeterli olmayıp, yapılış yöntemi ve adı ne olursa olsun hukuksal niteliği, etkisi ve doğurduğu sonuçlar da gözetilmelidir." şeklinde hüküm vermiştir<sup>92</sup>.

Başka bir kararında Anayasa Mahkemesi, bir kanunu uygulamak amacıyla çıkarılması gereken Asarı Atika Nizamnamesinin<sup>93</sup> bu amaçla düzenlenmiş olmayıp "konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koymakta" ve bu yönüyle kanun niteliğinde olduğunu belirterek<sup>94</sup>; eylemli içtüzük değişikliği olarak gördüğü düzenlemelerde olduğu gibi adlandırmadan ya da düzenlemeyi yapan organın kim olduğundan bağımsız olarak bir değerlendirmeye gitmiştir.

Yine 2017 değişikliklerinden önceki sistemde 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanununun örtülü ödenekle ilgili bir hükmü hakkında Anayasa Mahkemesinin verdiği bir kararında aynı değerlendirme yapılmıştır. Kanununun 24. maddesinin şu an mülga olan son fıkrasında Cumhurbaşkanına verilen örtülü ödeneye iliş-

---

kapsamına almaktadır. BAKIRCI, Fahri, "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 112, Y. 2014, s. 278.

<sup>92</sup> AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01.05.2007, TOPAL, Emre, "Eylemli İçtüzük Değişiklikleri", Yasama Dergisi, S. 16, Y. 2010, s. 38.

<sup>93</sup> Eski Eserler Tüzüğü olarak ifade edilebilecek bu nizamnamenin ilki 1869 yılında hazırlanmış, sonuncusu 1884 tarihinde hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Eski eserlerin bulunması halinde uygulanacak kuralları ve yurt dışına çıkarılmayacağına dair yasakları düzenleyen, 1973 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa temel oluşturan önemli bir normdur. <https://acikders.ankara.edu.tr/mod/resource/view.php?id=18586>, E. T. 01.10.2019. ÇAL, Halit, Devletinde Asar-ı Atika Nizamnameleri, s. 391, [https://www.academia.edu/11015908/Osmanli%C4%B1\\_Devletinde\\_Asar%C4%B1\\_Atika\\_Nizamnameleri](https://www.academia.edu/11015908/Osmanli%C4%B1_Devletinde_Asar%C4%B1_Atika_Nizamnameleri), E.T. 1.10.2019.

<sup>94</sup> AYM, E. 1965/16, K. 1965/41, K.T. 06.07.1965, İBA/SÖYLER, s. 214.



kin bazı hususların eski Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirleneceği belirtilmiştir. Bu konuyla ilgili açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, başvuruda belirtilmediği hâlde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin nitelik incelemesine girmiş, Kanunda belirtilen kararnamenin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine yönelik asli nitelikte bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi değil, Kanunla verilen yetki çerçevesinde çıkartılacak “Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararname” olarak görmüştür<sup>95</sup>.

Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ilgili son verilen örnek, bireysel nitelikte olup Cumhurbaşkanı kararıyla düzenlenmesi gerekirken Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen konuların yargısal denetimi konusunda da hukuki isabet taşımaktadır. Bu tür kararnamelere uygulanması gereken yargılama kuralları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için öngörülen anayasa yargısına bağlı değildir. Böyle bir durumda kararnamenin genel ve kişilik dışı olması gerektiği kabulünden yola çıkarak, bu nitelikte olmayan kararnameler için Anayasa Mahkemesinin “kararname” nitelmesiyle kendini bağlı görmeyip görevsizlik kararı vermesi mümkündür. Yine bu durumda işlem hakkındaki uyuşmazlık Danıştay’ın görev alanına girecektir<sup>96</sup>.

Cumhurbaşkanı kararı niteliğindeki atama ve görevden alma gibi bazı işlemler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin içinde düzenleyici hükümlerle birlikte yapılabilir. Sadece görev pozisyonu veya unvanı zikredilerek belli bir kesim kamu görevlisinin görevinin sona ermesine yol açacak düzenlemeler böyledir. Burada belli bir kesim kamu görevlisinin görevinin sona ermesi daha çok idarenin yeniden örgütlenmesi ile birlikte gerçekleşmektedir. Örneğin bakanlık örgütlenmesinde değişiklik gerektiren bir kararnamenin geçici hükümlerle kamu görevlilerinin görevlerine son vermesi ihtimal dahilindedir. Böyle bir durumda işlemin bir kısmının yargısal denetiminin başka bir yargı koluna havale edilmesi

<sup>95</sup> AYM, E. 2015/42, K. 2017/8, K.T. 18.01.2017, <https://www.lexpera.com.tr>, E. T. 01.10.2019, ÜLGEN, s. 13-14.

<sup>96</sup> YILMAZ, Halit, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi”, Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 13, Y. 2019, s. 387.

uygun görülmemektedir. Yani bu tür bireysel işlemler bakımından Danıştay'ın değil Anayasa Mahkemesinin yetkili olacağı ileri sürülmektedir<sup>97</sup>. Ancak bu görüşte bireysel haklar yönünden yargısal korumanın tam gerçekleşmeyeceğinin belirtilmesi gerekir.

Nitekim benzer bir durum için verilen bir Danıştay kararında “652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye, 14.3.2014 günlü, 28941 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6528 sayılı Yasa’nın 25. maddesi ile eklenen geçici 10. maddenin 8. fıkrasında, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla hâlen Okul ve Kurum Müdürü, Müdür Başyardımcısı ve Yardımcısı olarak görev yapanlardan görev süresi dört yıl ve daha fazla olanların görevinin, 2013-2014 ders yılının bitimi itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği, görev süreleri dört yıldan daha az olanların görevinin ise bu sürenin tamamlanmasını takip eden ilk ders yılının bitimi itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği” hükmü gereği davacının yöneticilik görevinin sona erdirilmesinde, “fiili olarak yerine getirilen bir icrai işlem” olduğuna ve işin esasına girilerek idare mahkemesinde bir karar verilmesi gerektiğine hükmedilmiştir<sup>98</sup>.

Danıştay ve Anayasa Mahkemesi arasında oluşabilecek görev sorununa ilişkin, Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı açılan bir davada Ankara Barosu, Devlet denetleme Kurulunun meslek örgütlerini, işçi ve işveren örgütlerini, dernekleri ve vakıfları denetleme ve görevden uzaklaştırma yetkisinin<sup>99</sup> tam kanunsuzluktan Anayasaya aykırı

<sup>97</sup> YILMAZ, s. 388.

<sup>98</sup> Danıştay, 2. D., E. 2014/9392, K. 2015/3585, K.T. 01.04.2015, <https://www.lexpera.com.tr>, E. T. 01.10.2019.

<sup>99</sup> 5 Nolu Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 6; “Grup başkanı; a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracığı anlaşılan, c) Suç delillerini karartacağı anlaşılan, ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir.”

olduğu iddiasıyla iptalini istemiştir. Ancak bu davayı Anayasa Mahkemesine gönderilmek üzere Danıştay'da açmıştır<sup>100</sup>. Olaydaki Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme alanına ilişkin asli nitelikte düzenleyici bir işlem olduğu ve dolayısıyla anayasal yargı denetimine tabi olduğu konusunda bir sorun yoktur. Ancak Ankara Barosunun Anayasa Mahkemesine gönderilmek üzere Danıştay'da dava açmasında bir sorun vardır. Bu dava Anayasanın 150. maddesine göre Baro tarafından doğrudan Anayasa Mahkemesinde açılmazdı. Ancak Anayasa Mahkemesinin yetkisine girdiği için Danıştay'da da açılmaması gerekirdi. YSK'nın seçilme yeterliliğine ilişkin ağır sakatlıkların seçimlerin kesinleşmesinden sonra bile süre ve iddialara bakılmaksızın denetlenebileceğine ilişkin olan tam kanunsuzluk içtihiadı, bu davanın Danıştay'da Ankara Barosu tarafından açılabilmesine yeterli değildir. Danıştay'ın incelemeye geçtikten sonra itiraz yoluyla dosyayı Anayasa Mahkemesine göndermesi de beklenemez. Çünkü Danıştay Anayasa Mahkemesinin görevli olduğu bir alanda esas incelemesine girmeden görevsizlik kararı verecektir. Dolayısıyla her ne kadar menfaatini ilgilendirse ve hatta ilgili kararname ağır yaptırımlar getirse de bu kararnamenin Anayasaya aykırılığı konusunda Ankara Barosu dava açamayacaktır. Ancak kararnamenin Baro üyelerinden birine uygulanması durumunda işlem somutlaştırılmış olacağı için menfaat ihlalinin geniş yorumlanmasıyla Danıştay'da dava açılacaktır. Bu olay Anayasa Mahkemesiyle Danıştay arasındaki görev ve kişiler açısından oluşan yargısal korunma sorunlarına ilişkin önemli bir örnektir.

Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimiyle ilgili başka bir sorun eskiden Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler kapsamında kalan bazı kararların bugün yargısal denetiminin mümkün olup olmadığı konusudur. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulan işlemler olarak önceki Anayasada yasama kısıntısı getirilmiş olduğu yukarıda belirtilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının bu tür kararlarının yargı

<sup>100</sup> [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1083271/Kararnamelere\\_ilk\\_dava.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1083271/Kararnamelere_ilk_dava.html), E.T. 01.10.2019.

denetiminin dışında tutulmasının tek nedeni Anayasada yasama kısıntısı getirilmesi olmadığı gibi Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında kaldığını belirten Anayasa hükmünün ilga edilmesiyle de bu tür kararların bugün yargı denetimine tabi olacağı tartışmalıdır. Çünkü bu tür kararlar aynı zamanda Cumhurbaşkanının devletin başı olması sıfatıyla yaptığı ya da Devletin yüksek menfaatini ilgilendiren ve hükümet tasarrufu olarak adlandırılan işlemler sınıfına girebilmektedir.

2017 Anayasa değişikliklerinden önce Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında kalacağı belirtilmiş, ancak Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapacağı belirtilmemiştir. Bu işlemlerin tespiti için eski sistemde yapılan tartışma bugün de hangi Cumhurbaşkanı kararlarının hükümet tasarrufu olarak değerlendirileceği ya da hangilerinin idari işlem sınıfı içerisinde görülemeyecek işlemler olduğu şeklinde devam etmektedir. Bu tartışma sonucuna göre yargısal denetimin olup olmayacağı ortaya çıkacaktır.

Hükümet tasarrufu teorisi Türkiye’de 1924 Anayasası döneminde görülmeye başlanmıştır. Hükümetin bazı işlemlerinin Danıştay kararlarında devletin siyasi tasarrufları olarak nitelenmesi ve devletin yüksek menfaatlerini korumak amacıyla yapıldığı için yargı denetimi dışında bırakılması şeklinde içtihatlarla yansımıştır. Bu işlemlere karşı açılan davalarda Danıştay inceleme yapmak için herhangi bir hukuki engel olmamasına rağmen görev yönünden ret kararları vermiştir. Bu şekilde bir yargı kısıntısı oluşturarak hukuk devletinin işlemlerinin yargı denetimine tabi olması ilkesine bir istisna getirmiştir. 1924 Anayasası döneminde hükümet tasarrufu olarak görülen işlemler genel olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin dışındadır. Mukabele bilmişil kararları, zorunlu iskana tabi tutulma kararları, Türk vatandaşlığından çıkarma kararları, yabancıların sınır dışı edilmesi kararları böyledir<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> KAYA, Cemil, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 7, Y. 2016, s. 638-639.

1961 Anayasası döneminde ise Danıştay, Cumhurbaşkanının Cumhuriyet Senatosuna üye seçiminin niteliği itibarıyla yargı denetimi dışında olduğunu belirterek üstü kapalı şekilde hükümet tasarrufu içtihadını uygulamıştır. Ancak burada Danıştay işlemin niteliğini ortaya koymamış ve hükümet tasarrufu teorisinin kapsamını belirtmemiş, sadece görevsizlik kararıyla tartışmayı noktamıştır<sup>102</sup>. 1961 Anayasasından sonra hükümet tasarrufları teorisi siyasi etki ve düşüncelerle ayakta kalabildiği, bu özelliği dolayısıyla da kişi hak ve özgürlükleri bakımından tehlikeler taşıdığı için eleştirilmiş, bu kapsamda kalan işlemlerin yargısal denetime tabi olması gerektiği önceden beri iddia edilmiştir<sup>103</sup>.

Gerçekten de günümüzde örneğin üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemelere üye seçilmesi ya da af yetkisinin kullanılması gibi Cumhurbaşkanı kararları bakımından hükümet teorisi içtihadını işletip devletin yüksek menfaatinden bahsetmek yerinde olmayacaktır<sup>104</sup>. Çünkü buradaki örnekler 1924 Anayasası döneminde Danıştay kararlarına konu olan örnekler gibi değildir. Ancak bu tür Cumhurbaşkanı kararlarının siyasi tasarruf yönünün ağır bastığından hareketle ne yönden ve nasıl bir yargısal denetime tabi tutulacağı tartışılabilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının bu kararları takdir yetkisi kapsamında ve yerindelikle ilgili olarak aldığı kabul edilebilir. Ancak dikkat edilmesi gereken konu Cumhurbaşkanının yetkisini kullandığı alanların yüksek mahkemelere üye seçmek, üst düzey kamu yöneticilerini atamak ya da hakkında hüküm ku-

<sup>102</sup> Danıştay, E. 1979/547, K. 1979/575, K.T. 16.02.1979, ERKUT, Celal, İptal Davasını Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No; 51, Ankara, 1990, s. 160.

<sup>103</sup> ERKUT, s. 159.

<sup>104</sup> Gözler, hükümet tasarrufu denilen işlemlerin siyasi yönünün ağır basmasından ya da Cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatıyla yaptığı işlemler olması nedeniyle yargı denetimi dışında kalmadığını, bunların idari işlemler olmadığı için yargı denetimi dışında kaldığını belirtmektedir. Sayılan yetkiler de Gözler'in belirttiği hükümet tasarrufu kapsamına girmemektedir. Gözler'e göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atama işlemi, seçimlerin yenilenmesi kararı, olağanüstü hâl ilan etme kararı birer hükümet tasarrufudur ve idari işlem olmadıkları için yargı denetimine tabi tutulamaz. GÖZLER, s. 757. (İdare)

rulmuş kimselerin affedilmesi gibi çok önemli konular olmasıdır. Bu alanda alınan Cumhurbaşkanı kararlarının siyasi yönünün ağırlığından, idari işlem niteliğini kaybettiğinden ya da takdir yetkisi kapsamında kaldığından hareketle yargı denetimi dışında kalmasını kabul etmek riskli olabilir.

2017 Anayasa değişiklikleri öncesi Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerle ilgili çarpıcı bir örnekte 10. Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabildiği af yetkisiyle terör eylemlerinden hüküm giyen bir mahkûmu affetmesi ifade edilmiştir. Somut olaya göre jandarma karakoluna bombalı saldırı suçundan on beş yıl hapis cezasına mahkûm olan Orhan Gül adlı kişi, 10. Cumhurbaşkanı'nın 31.01.2003 tarihinde 19 sayılı kararıyla affedilmiştir. Ancak daha sonra aynı kişi 26.10.2004 tarihinde Tunceli'de güvenlik güçleriyle girdiği çatışma sonucunda ölü olarak ele geçirilmiştir. Bu olayda 10. Cumhurbaşkanı'nın önceki Cumhurbaşkanı'na oranla çok daha fazla af kararı imzalamasının yanında bu af kararlarını tek başına imzalaması ve bu işlemlerinden dolayı yargı denetimine tabi olmadığı için sorumsuz olması kamuoyunda ve doktrinde eleştirilmiştir<sup>105</sup>. Aynı af yetkisi bugün de geçerlidir.

Elbette Cumhurbaşkanı kararlarının alınması konusunda geniş bir takdir yetkisi alanı bulunmaktadır. Ancak bu işlemlerin bir kısmının hatalı yetki devriyle, Resmî Gazete'de yayımlanmadan ya da diğer şekil eksiklikleriyle hukuki sakatlık taşıması mümkündür. Yine yüksek mahkemelere üye seçimi Cumhurbaşkanı'nın salt devletin başı olmaktan kaynaklanan bir yetkisi olmaktan çıkmış, idari görünümü ağır basan bir işlem olmuştur. Böylece boş kadro olmadığı hâlde fazladan üye seçimi, seçilen kişinin kanuni şartları taşıyaması gibi muhtemel usulsüzlükler, minimum düzeyde de olsa esastan bir denetimi gerekli kılmaktadır<sup>106</sup>.

Cumhurbaşkanının siyasi yönü ağır basan, yerindeliğini kendisinin tespit edeceği ve geniş takdir yetkisinin olduğu karar-

<sup>105</sup> GÖZLER, s.326. (Anayasa Dersleri)

<sup>106</sup> IŞIKLAR, Celal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları", Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 17, Y. 2019, s. 113-114.

lar da vardır. Örneğin yabancı devletlerle ilişkiler kapsamında alınan uluslararası anlaşmaların görüşmesini yapma için yetki belgesi verilmesine dair Cumhurbaşkanı kararı, büyükelçi atama kararı, ani bir saldırıda silahlı kuvvetlerin kullanılmasına derhâl karar verilmesi gerektiği hâllerde Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılması kararı<sup>107</sup> böyledir. Ancak burada da bir hükümet tasarrufu aramak ya da bu işlemlerin idari işlem olmadığını kabul edip yargı denetimi dışında tutmak isabetli olmayacaktır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında kalacağı hükmünün kaldırılmasıyla ve 2017 değişiklikleriyle birlikte yürütmenin tek sorumlu kanadının Cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı işlemleri bakımından yargı denetimi dışında alan kalmamıştır. Cumhurbaşkanının bir idari makam olarak hukuki etki ve sonuç doğuran bütün işlemleri idari işlemdir ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç bütün işlemleri şu veya bu şekilde idari yargı denetimine tabidir. Burada eğer Cumhurbaşkanının yerindeliğini kendisinin tespit edeceği, takdir yetkisi kullanacağı bir alan varsa bunun da tespitini yapacak olan yine yargı mercileridir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı kararlarının siyasi yönü ağır basanları az, siyasi yönü bulunmayanları çok oranda denetlenebilecektir<sup>108</sup>. Ancak az veya çok bütün Cumhurbaşkanı kararları yargısal denetime açık olmalıdır.

## SONUÇ

Yeni sistemin işleyişinin ilerlemesiyle birlikte, Cumhurbaşkanı kararları hakkında yapılan teorik incelemelerin güncellenme ihtiyacının olduğu gün yüzüne çıkmaya başlamıştır. Çünkü yeni sistemin uygulanmaya başladığı andan itibaren geçen süre zarfında doktrinde yapılan çalışmalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararının kavramsal olarak oturduğu söylenemez. Yukarıda ifade edildiği gibi bazı yazarlar Cumhurbaşkanının bireysel işlemleri hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da Cumhurbaşkanı kararnamesi gibi ifadeleri kullanmakta sa-

<sup>107</sup> GÖZLER, s. 758. (İdare)

kınca görmemiş, hatta bu işlemlerin Anayasa Mahkemesi denetiminde kalabileceğini bile belirtmiştir. Bugün ise bireysel işlemlerin genel olarak Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanı kararıyla yapıldığını ve bu konuda yargısal bir görev sorunu oluşturmaya-  
cak şekilde işleyişin devam ettiğini söyleyebiliriz.

Tabi ki bu işleyişin aksamadan devam edeceğini öngörmek zordur. Bu öngörümezliğin nedeni bizzat Anayasadan kaynaklanan düzenleme sorunlarıdır. Anayasanın pozitif olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bireysel işlemler yapma yönünden bir engel oluşturmadığı ya da bir belirlemeye gitmediği ortadadır. Hâlbuki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri asli nitelikte ve kanunlar gibi etki oluşturan düzenleyici işlemler olması dolayısıyla Anayasa Mahkemesi denetimine sokulmuştur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine Anayasada verilen önemden ve sürekli kanunlarla kıyaslanmasından bireysel işlemlerin aracı olamayacağı açıkça anlaşılmaktadır. Bu durumun Anayasada da açıkça ifade edilmesi ilerde yaşanabilecek yargısal sorunların önünü bir ölçüde alabilir.

Cumhurbaşkanı kararı, idari bir karar olarak somut durumlara ve belirli kişilere özgü yapılmalıdır. Cumhurbaşkanı kararıyla düzenleyici hükümler getirmek yargısal denetim açısından sorun teşkil edebilecek bir diğer konudur. Bugün düzenleyici nitelikte Cumhurbaşkanlığı kararları mevcuttur. Bu durumun kavramsal ve niteliksel açıdan hukuki belirliliği etkilediği ortadadır. Düzenleyici nitelikte olan işlemlerin Cumhurbaşkanı kararı adı altında değil de türüne göre yönetmelik, genelge veya diğer düzenleyici işlem adlarıyla yürürlüğe konulması yerinde olacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının sadece bireysel işlemler için alınması önemlidir.

Bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının yargı denetimi dışında kalabileceğine yönelik görüşlere katılmak isabetli görülmemektedir. Bir Cumhurbaşkanlığı kararının hükümet tasarrufu olabileceği ya da siyasi yönünün öne çıkması nedeniyle idari işlem özelliğini kaybedeceği argümanı mantığa uygun değildir. Öncelikle hükümet tasarrufu denilen kavramın hukuk devleti ilkesinin tam işletilmediği dönemlerde çokça kullanıldığına dikkati çekmek gereklidir. Bugün ise bu kavram işlerliğini kaybetmiştir. Cumhurbaşkanının



hiçbir kararında devletin yüksek menfaati nedeniyle hükümet tasarrufu teorisini işletip yargısal denetime sınır koymak gerekmemektedir. Bir olayda Cumhurbaşkanı devletin yüksek menfaati gereği bir karar alacaksa, o alanda zaten Cumhurbaşkanına yerindediğin takdirini yapma yetkisi verilmiş demektir. Bir Cumhurbaşkanı kararının idari işlem gerekçesiyle yargı denetimi dışında kalabileceği iddiası da sağlam bir iddia değildir. Gerçekten de Cumhurbaşkanının bazı sembolik işlemlerini idari nitelikte görmemek gerekir. Örneğin Cumhurbaşkanının Mecliste açılış konuşması yapması ya da mesaj vermesi idari bir işlem olarak görülemez. Ancak icrai niteliği bulunan, hukuk dünyasında etki ve sonuç doğuran Cumhurbaşkanı kararları tamamen idari işlemdir. Dolayısıyla hiçbir Cumhurbaşkanı kararı yargı denetimi dışında bırakılamaz, bırakılmamalıdır.

Cumhurbaşkanının icrai nitelikte ancak siyasi yönü ağır basan Cumhurbaşkanı Yardımcısı ataması, bakan ataması, diplomatik faaliyetlere ilişkin kararları ise siyasi işlem görünümüne idari işlemlerdir. Bu alandaki takdir yetkisinin sınırları çok geniş olabilir. Yargısal denetimin kapsamı da çok dar olabilir. Ancak yargısal denetimin olmayacağını savunmak hukuk devleti ilkelerine uygun değildir.

Cumhurbaşkanının karar aldığı bazı alanlar Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetiminde yargısal korunmadan faydalanacaklar açısından sorun oluşturabilir. Örneğin bugüne kadar Resmî Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanı kararları arasında bir çok acele kamulaştırma kararı bulunmaktadır. Elbette böyle bir idari işlemi yapmaya Cumhurbaşkanının yetkisi vardır. Ancak devletin başı olan Cumhurbaşkanı zaten çok fazla iş yüküyle meşgulken, acele kamulaştırmaya ilişkin kararların alınması gerekiyorsa, bunların tespitini ve kararını bakanlıkların belirlemesi daha uygun olabilir. Cumhurbaşkanının böyle bir karar alması sonucunda, yargısal denetimin normal kamulaştırmaya göre acele kamulaştırmada idare karşısında kişiler için daha dezavantajlı olmasının yanı sıra, yargısal korunma talebinde bulunanların karşısında normal bir idarenin değil Cumhurbaşkanının bulunması aç-

sından da dezavantajlı bir durum oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı kararını denetleyecek olan Danıştay'a Cumhurbaşkanı tarafından üye seçildiğini bu noktada hatırlamakta fayda vardır.

Sonuç olarak 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası Cumhurbaşkanı'nun yürütmenin tek yetkilisi hâline gelmesiyle hukuki zeminde bir güç patlaması yaşanması kaçınılmazdır. Bunu şu ana kadar yapılan Cumhurbaşkanı işlemlerinin sayısına ve ayrıntısının derinliğine bakarak anlayabiliriz. Yürütme alanına ilişkin bu neredeyse sınırsız yetki kullanımı Cumhurbaşkanı kararlarıyla da hukuk dünyasına yansımaktadır. Cumhurbaşkanı başka bir makam ya da kişi katılmaksızın o kadar çok yetki kullanmaktadır ki, Cumhurbaşkanı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararları arasında değinilen ilişkide olduğu gibi bu yetkilerin birbirine geçmesi ve nihayet yargı organlarına havale edileceği aşamada sorunların ve içtihat farklılıkların ortaya çıkması mümkündür. Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetiminin sorunları karşısında, yargı organlarının işin içinden çıkıp çıkamayacağını bu konuda kararlarını yayımlamaya başladığında anlayacağız. Ancak ilerleyen süreçte Cumhurbaşkanı işlemleri hakkında Anayasal düzenlemelerin açık olmadığı eleştirilerinin giderek yüksek perdeden dile getirileceğini ve yeni değişikliklerin ya da eklemelerin zorunluluğunu göreceğimiz kanaatindeyiz. Çünkü şu ana kadar idari işlem açısından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararları genel olarak tutarlı bir şekilde uygulanıyor görülse de Cumhurbaşkanı'nın, karar ve kararnamelerin bu hâliyle uygulanışına riayet edeceği ve Anayasadaki düzenleme eksikliklerinden faydalanıp karar ve kararnameleri birbirinin yerine kullanmayacağı garanti edilemez.

**KAYNAKLAR**

- AÇIL, Murat, "2017 Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", İstanbul Üniversitesi İstanbul Hukuk Mecmuası, S. 76/2, Y. 2018, s. 725-756.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2018.
- AKYILMAZ, Cemre, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 23, S. 1, Y. 2019, s. 191-207.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, Anayasa Yargısı, Ankara, 1997.
- ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku, Ankara, 2018.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, S. 3, Y. 2017, s. 21-51.
- ATAR, Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 241-259.
- AZAKLI, Murat, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 73-103.
- BAKIRCI, Fahri, "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 112, Y. 2014, s. 257-296.
- BEKTAŞ, Eda, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", Yasama Dergisi, S. 39, Y. 2019, s. 199-218.
- BOZTEPE, Mehmet, "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 1, Y. 2018, s. 5-31.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ankara, 2016.
- DEMİRBAĞ, Cengiz, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi", Yasama Dergisi, S. 39, Y. 2019, s. 13-50.
- EREN, Abdurrahman, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı

- Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 1-72.
- ERKUT, Celal, İptal Davasını Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları No; 51, Ankara, 1990.
- EROL, Ömer Faruk, "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 65-87.
- GÖZLER, Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi Yoksa Neverland Sistemi mi?", Bursa Barosu Dergisi, C. 42, S. 99, Y. 2017, s. 51-64.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt I, 3. Baskı, Bursa, 2019. (İdare)
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa, 2018. (Anayasa)
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 21. Baskı, Bursa, 2017. (Anayasa Dersleri)
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 33. Baskı, Ankara, 2015.
- GÜNDAY, Metin, "OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum", Ankara Barosu Dergisi, S. 1, Y. 2017, s. 29-39.
- İŞIKLAR, Celal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları", Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 17, Y. 2019, s. 71-132.
- İBA, Şeref/ SÖYLER, Yasin, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanını Kararnının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 195-223.
- KAHRAMAN, Mehmet/ BALKAN, Ali, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi", International Journal of Academic Value Studies, C. 4, S. 19, Y. 2018.
- KALELİ, Temel, 1982 Anayasasına Göre Yargı Denetimi Dışında Bırakılan İşlemler ve Bu İşlemlerin Hukuk Devleti İlkesi Yönünden İncelenmesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011.
- KAPLAN, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa, 2016.

- KAYA, Cemil, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 7, Y. 2016, s. 637-663.
- OCAK, Kasım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet yetkisi Düzenlemesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 163-193.
- ONAR, Sıddık Sami, “Amme Hukukunda Hukuki Tasarruflar ve Kazai Murakebe”, Cemil Birsel’e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1939, s. 275-335.
- ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 2004.
- SANCAKDAR, Oğuz/ US, Eser/ KASAPOĞLU TURHAN, Mine/ ÖNÜT, Lale Burcu/ SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku, 6. Baskı, Ankara, 2017.
- SÖYLER, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara, 2018.
- ŞİRİN, Tolga, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, <https://www.academia.edu/>, s. 1-48, E.T. 18.09.2019.
- TANÖR, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 27. Baskı, İstanbul, 2016.
- TAMER, Giray, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, [www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi](http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi), E.T.17.09.2019.
- TAŞDÖĞEN, Salih, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 65, S. 3, Y. 2016, s. 937-966.
- TOPAL, Emre, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, Yasama Dergisi, S. 16, Y. 2010, s. 35-55.
- TUNÇ, Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2018.
- TURAN, A. Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, C. 7, S. 3, Y. 2018, s. 42-91.
- TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No; 9, Diyarbakır, 1989.
- TÜRK, Hikmet Sami, Nasıl Bir Anayasa Değişikliği?, Ankara, 2014.

- ULUSOY, Ali, “Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3, Y. 2008, s. 13-25.
- ÜLGEN ADADAĞ, Özen, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, [https://www.anayasa.gov.tr/media/6106/ulgen\\_adadag.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6106/ulgen_adadag.pdf), E.T. 24.09.2019, s. 261-277.
- ÜLGEN, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1, Y. 2018, s. 3-39.
- YENİAY, Lokman/ YENİAY, Gül den, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 105-138.
- YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 23, S. 2, Y. 2017, s. 13-28.
- YILDIRIM, Turan/ YASİN, Melikşah/ KAMAN, Nur/ ÖZDEMİR, H. Eyüp/ ÜSTÜN, Gül, OKAN TEKİNSOY, Özge, İdare Hukuku, 7. Baskı, İstanbul, 2018.
- YILMAZ, Halit, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi”, Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 13, Y. 2019, s. 373-392.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 1, Ankara, 2012.