CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ UYGULAMASI VE HÜKÛMET SİSTEMİNİN TAHLİLİ[*]

Doç. Dr. Taylan BARIN[**]

ÖZET

2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemine geçilmiş ve yeni sistem 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni hükûmet sistemi, Türkiye'de yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin son halkasını oluşturmaktadır. Bu değişiklikle Anayasa yalnızca hükûmet sistemini değiştirmekle kalmamış, devletin temel organlarının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle inşasını öngörerek kanuni idare ilkesine çok geniş bir istisna alanı oluşturmuştur.

İlk Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2018 yılının Temmuz ayında yayımlanmasından bu yana aradan geçen sürede toplam 98 tane kararname yayımlanmıştır. Bu çalışmada öncelikle Anayasa değişikliğinin arka planına kısaca yer verilecek, ardından hükûmet sistemi değişikliğinin ayırıcı özelliği olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin serencamı, düzenlenme şekilleri ve onlara dair Anayasa Mahkemesi içtihadı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Hükûmet sisteminin mevzuata yansıyan kısmının muhasebesi niteliğinde olan bu çalışmayla hedeflenen yeni hükûmet sisteminin fotoğrafını çekebilmektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi, 2017 Anayasa Değişikliği, Anayasa Mahkemesi, Anayasal Denetim.

---

[*] DOI: 10.33432/ybuhukuk.1120338 – Geliş Tarihi: 22.05.2022 – Kabul Tarihi: 15.08.2022.

[**] Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, taylan.barin@aybu.edu.tr tbarin@ybu.edu.tr ORCID: 0000-0001-8227-642X.

EXECUTION OF PRESIDENTIAL DECREES AND ANALYSIS OF GOVERNMENTAL SYSTEM

ABSTRACT

With the 2017 Constitutional amendment, Turkey's governmental system has been changed as Presidential Government system and the new governmental system entered into force on 9 July 2018. The new government system constitutes the last step of the trend of strengthening the executive branch in Turkey. By the amendment of the Constitution, the governmental system has established a wide range of exceptions to the principle of legal administration by foreseeing the construction of the main organs of the state with Presidential Decrees.

Since the publication of the first Presidential decree in July 2018, a total of 98 have been issued. In this study, first of all, the background of the constitutional amendment will be briefly mentioned, then the imposition of the Presidential Decrees, which are the hallmarks of the government system change, the way they are arranged and the jurisprudence of the Constitutional Court regarding them will be revealed. The aim of this study, which is an accounting of the part of the government system that is reflected in the legislation, is to take a picture of the new government system.

Key Words: Presidential Decrees, Presidential System, The 2017 Constitutional Reforms, Constitutional Court, Judicial Review.

GİRİŞ

1982 Anayasası, kabul edildiği günden bugüne 20 defa değiştirilmiş, bu değişiklikler kapsamında yarıdan fazlası yeniden kaleme alınmış bir metindir. Elbette bu değişikliklerin her biri Anayasa'daki değişiklikler güzergâhında birbirlerine denk ağırlığa sahip değillerdir. 2017 Anayasa değişikliğinin hem nitelik hem de nicelik anlamında bu değişikliklerin en kapsamlısı olduğu aşikârdır. Bu değişikliğin muhasebesi ancak öncesine de bakıldığı takdirde anlamlı olabilecektir. Bu nedenle hükûmet sistemi değişikliği ve bu değişikliğin ayırıcı özelliği olarak tanımladığımız Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sistemine nasıl geçildiği 2017 Anayasa değişikliklerinin tahlili bağlamında önem arz etmektedir.

1982 Anayasasındaki en son değişiklik olan ve maddelerin yaklaşık yarısının değiştirilmesiyle sonuçlanan 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine[1] geçilmiştir. Mezkûr değişiklikle Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

Yeni hükûmet sisteminin öne çıkan özelliklerinden biri kuşkusuz Cumhurbaşkanı'na "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*" (CBK) adı altında düzenleyici işlem yapma yetkisinin tanınmasıdır. Cumhurbaşkanına belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisi tanıyan CBK'yı yürütmenin sair düzenleyici işlemlerinden ayıran temel fark; herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan düzenleme yapılabilme yetkisi tanımasıdır.

Bu makalede Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçişin nasıl gerçekleştiği, yeni hükûmet sisteminin öne çıkan özelliklerinden biri olan CBK rejiminin nasıl işlediği, CBK'ların kendi içerisinde istikrar sağlayıp sağlayamadığı, Anayasa Mahkemesinin CBK'lara dair vermiş olduğu kararlara da yer verilerek tahlil edilecektir.

---

[1] 9 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan "*Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" başlıklı 703 sayılı KHK'nın kanun tasarısı olarak TBMM'ye sunulurken genel gerekçesinde hükûmet sistemi "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi" olarak adlandırılmıştır.

I. GENEL OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Türk siyasi hayatında güçlü yürütme arayışı ve başkanlık sistemi tartışmaları uzun yıllardır süregelmekteydi. Cumhurbaşkanının seçilememesi, hükümetlerin kurulamaması veya güvenoyu alamaması ve kısa ömürlü koalisyonların kurulması gibi yaşanan sorunların ardından anayasanın ve hükümet sisteminin değişmesi gerektiği tartışılagelmekteydi[2]. Tespit edebildiğimiz kadarıyla bu konudaki ilk somut girişim 2012 tarihinde AK Parti tarafından hazırlanan anayasa önerisinde vücut bulmuştur. Ak Parti tarafından hazırlanan bu öneri başkanlık sistemine geçişi önermekte ve başkana 'Başkanlık Kararnamesi' adı altında düzenleyici işlem yapma yetkisini içermekteydi[3]. Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulan bu anayasa önerisi, siyasi partilerin sistem üzerinde uzlaşamamaları sonucunda uzun bir süre rafa kalkmıştır.

2007 Anayasa değişiklikleri neticesinde 2014 yılında 12. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve 1982 Anayasası'nın, cumhurbaşkanını sembolik olarak nitelenemeyecek kapsamda yetkilerle donatmış olması hükûmet sistemi tartışmalarını tekrar gündeme getirdi. 2014 - 2018 yılları arasında cari olan hükûmet sisteminin cumhurbaşkanının pasif konumda kalmayı kabul etmesi halinde parlamenter sistem gibi işleyeceği, duruma göre yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında gidip geleceği, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında gerginlik ve tıkanıklıkların ise ihtimal dâhilinde olduğu düşünülmekteydi[4].

15 Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişiminin ardından ülkeyi sükûnete kavuşturacak tedbirleri ivedilikle alma ihtiyacının bulunması hükûmet sistemi tartışmalarını alevlendiren bir unsur olarak görülmekteydi. Nihayet 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen referandum ile hükûmet sisteminde köklü değişiklikler yapan anayasa değişikliği teklifi %51,41 evet oyuna karşılık %48,59 hayır oyu ile halkoyu ile kabul edildi.

---

[2] **Ünal Açıkgöz, Merve** (2021) 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi, Ankara, Adalet, s. 113.

[3] Detaylı bilgi için bkz. **Barın, Taylan** (2014) Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrübesi, İstanbul, Onikilevha, s. 340.

[4] **Atar, Yavuz** (2019) Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 185.

Kabul edilen anayasa değişikliği teklifinin neticesinde 9 Temmuz 2018 tarihi itibari ile Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında düzenleyici işlem yapma yetkisi de tanınmış oldu[5]. Bu kararnameler 2012 yılında hazırlanan anayasa önerisinde yer alan başkanlık kararnamelerine benzemekte ve fakat ondan ayrılan hususları da içermektedir[6].

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında bir işlem tesis ederken bir kanunla bağlı bulunmamaktadır. CBK çıkarma yetkisi doğrudan anayasadan kaynaklanmaktadır ve anayasaya aykırı olmamalıdır. Anayasaya aykırılık sorununun giderilebilmesi için ise normların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir[7]. CBK'lar bakımından bu denetim yetkisi Anayasa'nın 148 ve 150. maddeleri uyarınca Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir.

---

5 Her ne kadar 1982 Anayasasının özgün halinde de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine dair düzenlemelerin yapılması amacıyla oldukça sınırlı bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yer almaktaysa da 2017 sonrası iki düzenleyici işlemin isimleri hariç benzerlikleri neredeyse kalmamıştır.

6 2012 yılında hazırlanan anayasa önerisinde yer alan Başkanlık Kararnamesi'nde Başkan 'genel siyasetin yürütülmesine ihtiyaç duyduğu konularda' Başkanlık Kararnamesi çıkarabilecek iken; 6771 sayılı Kanun'la gerçekleşen anayasa değişikliği ile CBK'ların 'yürütme yetkisine ilişkin konularda' çıkarılabileceği düzenlenmiştir. 'Yürütme yetkisine ilişkin konular' ibaresinin daha somut ve daha hukuki bir ifade olduğunu belirtmek gerekir. Bunun yanında 6771 sayılı Kanun'la gerçekleşen anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 104/9, 108/4, 118/6 hükümlerinde cumhurbaşkanına CBK ile düzenleyeceği bazı yetkiler verilmiş olup; 106/son hükmünde bakanlıkların kuruluş ve işleyişine ilişkin Cumhurbaşkanı'nın CBK ile düzenleyebileceği alan ve yetkilerin, 2012 yılında hazırlanan anayasa önerisinden daha kapsamlı bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Detaylı bilgi için bkz. **Barın, Taylan** (2020) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, İstanbul, Onikilevha, s. 14-21.

7 **Değirmenci, Rıdvan** (2021) Meşruiyet ve Hukukilik Çerçevesinde Saf Hukuk Kuramı, Ankara, Astana, s. 146.

A. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİNE GEÇİŞ DÖNEMİ

6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*'un 18. maddesinde, bu Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliklerin yürürlüğe gireceği üç farklı tarih belirlenmiştir. Bunlar:

1. Birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih,
2. Birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarih,
3. 6771 sayılı Kanun'un halkoylamasında kabul edildiği 16 Nisan 2017 referandumunun sonuçlarının YSK tarafından açıklandığı 27 Nisan 2017 tarihidir.

Buna göre, Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisini düzenleyen hükümlerin yürürlüğe girdiği tarih, *birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih* olan 9 Temmuz 2018'dir.

Anayasa değişikliği sonrası seçimler normal şartlarda 2019 yılının Kasım ayında planlanmaktaydı. Fakat Anayasa değişikliğinin halkoyuyla kabulü sonrasında başlayan erken seçim tartışmaları neticesinde 24 Haziran 2018 tarihinde milletvekili genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılmıştır. AK Parti ve MHP'nin birlikte aday gösterdiği Recep Tayyip Erdoğan geçerli oyların %52,59'unu alarak Cumhurbaşkanı seçilmiş ve 9 Temmuz 2018'de göreve başlamıştır. Böylece 2017 yılında 6771 sayılı Kanun'la gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin tamamı yürürlüğe girmiştir[8].

2017 Anayasa değişikliğiyle hükûmet sistemi tamamıyla değişmiş, yürütmenin temel omurgasını oluşturan Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme

[8] Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin yürürlüğe girmesi birtakım problemleri beraberinde getirmiş; detaylarını ilerleyen kısımlarda göreceğimiz üzere yeni hükûmet sistemine geçiş hükümleri kısa zamanda yapılamadığından erken seçimle birlikte yeni sistemin yürürlüğe girmesi için 10/05/2018 tarih ve 7142 sayılı Kanun ile verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan 700 ve 703 sayılı *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*ler ile düzenlemeler yapılmıştır.

görev ve yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu nedenle mevzuatın tamamında, özellikle de TBMM İçtüzüğü, Kanunlar ve KHK'larda, anılan değişikliğe uyum için geniş bir çalışma başlatılmıştır.

6771 sayılı Kanun'un 17. maddesi ile Anayasa'ya eklenen Geçici 21. maddenin (B) fıkrası *"Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar."* hükmü ile yapılması gereken değişiklikler için yasama organına bir süre de takdir etmiştir.

Buna göre, 2017 Nisan referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliğinden itibaren altı ay içinde (2017 Ekim Ayına kadar) TBMM'nin yeni hükûmet sistemine yönelik İçtüzük değişikliği ile uyum yasalarını çıkarması gerekiyorken, bu hususlara ilişkin o tarihlerde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır[9]. Anayasanın Geçici 21/(A) maddesinde, tüm Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe giriş tarihi için baz alınan seçim tarihini 3/11/2019 olarak belirtildiği için mezkûr altı aylık süreye uyulmaması halinde dahi uyum yasaları için yeteri kadar süre olduğu izlenimini vermekteydi. Ancak yukarıda da değinildiği üzere TBMM'nin erken seçim kararı ile 27. Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçim tarihini yaklaşık bir buçuk yıl öne alarak 24/06/2018 olarak belirlemesi, uyum yasalarının hükûmet sistemi değişikliği yürürlüğe girmeden önce yapılmasını sağlamak amacıyla hızlandırılması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir.

TBMM'de seçim kararı alınmasıyla yeni hükûmet sistemine ilişkin gerekli değişikliklerin kanunların tabi olduğu usullere göre yapılamayacağı da böylelikle ortaya çıkmıştır. Değişiklikler için yeterli vakit olmaması kanunlardaki bu değişikliklerin tamamının KHK'larla yapılması çözümünü gündeme getirmiştir. Bu pratik çözümü hayata geçirmek için *"Anayasa değişikliğinin gerektirdiği kanuni düzenlemelerin bir an önce yapılması önem arz etmekte olup ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemelerin kanun*

[9] 27.7.2017 tarihli 1160 numaralı Kararla, TBMM İçtüzüğünün 3'üncü, 19'uncu, 37'nci, 54'üncü, 56'ncı, 57'nci, 58'inci, 63'üncü, 73'üncü, 81'inci, 87'nci, 102'nci, 143'üncü, 160'ıncı, 161'inci ve 163'üncü maddelerinde değişiklik yapıldıysa da bu değişiklikler yeni hükûmet sistemine uyumu kapsamamaktadır.

hükmünde kararname çıkarılması yoluyla gerçekleştirilmesinde zorunluluk bulunmaktadır." gerekçesiyle TBMM yetki kanunu çıkarmıştır. Türk hukuk sisteminde KHK çıkarma yetkisinin tanındığı 1971'den bu yana meydana gelen en geniş yetkilendirme olan[10] 7142 sayılı Yetki Kanunu'nun iptali talebiyle dava açıldıysa da AYM, iptal talebinin reddine hükmetmiştir[11]. Bu yetki kanununa dayanarak Bakanlar Kurulu sayıları 698, 699, 700, 702 ve 703 olmak üzere toplam beş adet KHK çıkarmıştır.

Anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden önce TBMM'nin yapması gereken düzenlemelerin, KHK ile yapılmasını ve yürürlükteki kanunların yarısına yakınının değiştirilebilme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebilmesini, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ile bağdaştırabilmek oldukça güçtür[12].

B. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ UYGULAMASI

9/7/2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemine geçilmesiyle birlikte ilk 3 tanesi 10/7/2018 tarihinde olmak üzere, 2018 yılının Temmuz ayında yürütmenin temel omurgasını oluşturan bakanlıklar ve kurumlara dair 14 adet CBK Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

---

[10] Yetki Kanunu tasarısı, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 10 Mayıs 2018 Perşembe günü yapılan birinci oturumunda Başbakan Yardımcısı Bekir Bozdağ'ın sunumuyla başlamıştır. Bozdağ özetle: "*Anayasa değişikliğinin ilgili maddesinde Anayasa değişikliğine ilişkin uyum maddelerinin en geç altı ay içerisinde çıkarılacağı öngörüldüğünü belirttikten sonra kanunların ve diğer mevzuatın taranmasının çok büyük zaman aldığını ve bu süre içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine uyum yasalarını sunma imkânının olamadığına değinmiştir. Uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanunlar dışında şu anda yürürlükte 879 kanun, 80 kanun hükmünde kararname bulunduğunu, yaklaşık olarak yetki kanunu kapsamında değişiklik yapılacak kanun sayısının 521, kanun hükmünde kararname sayısının ise 40 olduğunu ifade etmiştir. Madde bazında kaldırılacak madde sayısı 2.483 ve değiştirilecek madde sayısı da 2.470 olarak şu anda yaptığımız tespitler çerçevesinde görülmektedir."* ifadeleriyle KHK'lar marifetiyle ne denli geniş bir değişiklik yapılması planlandığına işaret etmiştir.

[11] AYM, E. 2018/100, K. 2018/79, T. 5.7.2018.

[12] Detaylı bilgi için bkz. **Barın, Taylan** (2019) "2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa'ya Uygunluk Denetimi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2019/2, s. 353-380.

Yeni hükûmet sistemine geçişte Anayasa'ya eklenen Geçici 21. maddenin (B) fıkrasındaki 6 aylık süreye uyulmaması, seçimin erkene alınmasıyla kanunlardaki değişikliklerin KHK'larla yapılması ve tüm bunların sonucunda sistemin temelini oluşturan devlet teşkilatına dair düzenlemelerin hızlı bir şekilde CBK'larla yapılması zarureti mevzuat anlamında sistemin temel vaadi olan istikrarla çelişen sonuçlar doğurmuştur. Bunun neticesinde yaklaşık 4 yıldır yürürlükte olan CBK'ların bilhassa ilk çıkanları defalarca değiştirilmiştir.

İlki 10/7/2018, sonuncusu ise 7/4/2022 tarihinde olmak üzere üç yılı aşkın sürede toplam 98 adet CBK Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Bunlardan 27 tanesi özgün CBK olup, kalan 71 tanesi (36 tanesi 1 numaralı CBK olmak üzere) anılan 27 tane CBK'da değişiklik yapan kararnamelerdir.

CBK'lara ilişkin detaylı tablo aşağıda verilmiştir:

Sıra No	**CBK No**	**Toplam Madde sayısı**	**Kaç Defa Değiştirildi?**	**Kaç Maddesi Değiştirildi?**
1	1	539	36	423
2	2	17	10	18
3	3	16 + Cetveller	18	12 + 23 (cetvel)
4	4	802	24	303
5	5	28	1	3
6	6	32	3	3
7	7	14	2	2
8	8	11	0	0
9	9	10	0	0
10	10	11	0	0
11	11	30	0	0
12	12	21	4	30
13	13	29	2	6

14	14	28	3	24
15	23	13	1	5
16	25	4	2	2
17	34	19	0	0
18	38	12	1	1
19	47	22	0	0
20	49	21	1	3
21	62	3	0	0
22	63	20	1	2
23	68	9	0	0
24	74	7	0	0
25	77	8	1	1
26	93	4	0	0
27	95	32	0	0

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sisteminin getirdiği en büyük değişikliğin, öngörülen CBK rejimi olduğuna işaret etmiştik. CBK rejiminin ve devlet teşkilatının lokomotifi, esas olarak aşağıda sıralanan ilk dört CBK'dır:

1 numaralı **Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

2 numaralı **Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

3 numaralı **Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

4 numaralı **Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

Değinildiği üzere bugüne kadar toplam 98 adet CBK çıkarılmıştır. Bunlardan 71 tanesi CBK'larda değişiklik yapılmasına dair CBK'lardır. Yine bunların çok büyük bir kısmı Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde yürütmenin temelini diğer bir deyişle devlet teşkilatını düzenleyen CBK'larda yapılan değişikliklerdir. Yukarıda belirtilen dört temel CBK'da 88 defa değişiklik yapılmıştır. Toplamda 1374 maddeden oluşan bu CBK'ların 779 maddesinde değişiklik yapılmıştır.

Rakamlarla ifade edilen değişiklik süreci incelendiğinde, aradan geçen yaklaşık 4 yıllık zamanda teşkilata dair CBK'lardaki değişiklik trendinde herhangi bir azalma olmadığı gözlemlenmiştir. Devlet teşkilatının temeli, hükûmet sistemi değişikliği ile 2018 yılında değiştirilmiştir. Ardından bu değişiklikler istikrar kazanmadan değişiklik yapma süreci devam edegelmiştir.

Bu tablo Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin en temel vaadi olan istikrarın en azından mevzuat ve devlet teşkilatı bağlamında gerçekleştirilemediği izlenimi vermektedir.

II. ANAYASA MAHKEMESİNİN CBK YORUMU

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesinin (AYM) görev ve yetkileri de tekrar düzenlenmiş; CBK'ların şekil ve esas bakımdan Anayasa'ya uygunluğunu denetleme görev ve yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir.

Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden olan CBK'lar kanunlardan farklı olarak Anayasa'da konu itibarıyla sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

Yayımlanan CBK'ların önemli bir kısmı için iptal davası açılmış, AYM bunlardan 21 tanesini karara bağlamıştır[13]. Bunlardan 8 tanesi iptal ile sonuçlanmış, 13 tanesinde ise Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir. 8 iptal kararının 7 tanesinde incelenen CBK kuralları Anayasa md. 104/17'deki konu bakımından yetkiye aykırı bulunmuş, bir tanesi ise bu kısmı geçerek içerik yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Burada AYM kararları

[13] Çalışmada yer verilmiş olan son karar Resmî Gazete yayım tarihi 23/03/2022 olan 30/12/2021günlü E. 2021/91, K. 2021/106 sayılı karardır.

ışığında Anayasa md. 104/17'de hüküm altına alınmış olan CBK rejimi iptal kararları çerçevesinde incelenecektir.

Detaylı incelemeye geçmeden evvel AYM tarafından şimdiye kadar CBK'lar hakkında verilmiş olan iptal kararlarının genel görünümü aşağıda yer alan tabloda özetlenmiştir[14].

Konu Bakımından Yetkisizlik Sebebiyle Verilmiş Olan İptal Kararları			
Kararın Künyesi	**Gerekçe**	**İlgili Anayasa Hükmü**	**Kısa Özet**
11/06/2020 gün ve E.2018/155, K.2020/27 sayılı karar.	Yürütme yetkisine ilişkin olmayan alanın düzenlenmesi.	104/17 1. Cümle.	5018 sayılı Kanun'a ekli (I) Sayılı Cetvel'e bazı eklemeler yapmak suretiyle kanun metninde değişiklik yapılması yasama yetkisine ilişkindir.
11/11/2021 gün ve E. 2018/121, K.2021/84 sayılı karar.	CBK marifetiyle düzenlenmesi yasak olan, temel hak ve hürriyetlere ilişkin alanda düzenleme yapılması.	104/17 2. Cümle.	(DDK) Denetlemeler sırasında grup başkanının maddede yer alan koşulların varlığı hâlinde görevliler hakkında uygulayabileceği görevden uzaklaştırma tedbiri, Anayasa'nın 33. maddesinde yer alan dernek kurma hakkına yönelik bir sınırlama niteliğindedir.

[14] Verilmiş olan iptal kararlarından Resmî Gazete yayım tarihi itibari ile en yakın tarihlisi 11/11/2021 günlü, E. 2018/121, K. 2021/84 sayılı karar; karar tarihi itibari ile ise 30/12/2021günlü E. 2021/88, K. 2021/105 sayılı karardır.

18/03/2021 gün ve E.2020/58, K.2021/19 sayılı karar.	Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alan.	104/17 3. Cümle.	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclisi Üyeliği'nin, Anayasa'nın 130. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.
29/04/2021 gün ve E.2020/71, K.2021/33 sayılı karar.	Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alan.	104/17 3. Cümle.	Yükseköğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin düzenlemenin, Anayasa'nın 130. maddesi uyarınca kanunla yapılması gerekmektedir.
30/12/2021 gün ve E.2021/88, K.2021/105 sayılı karar.	Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alan.	104/17 3. Cümle.	Kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nun görev ve yetkisine ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir.
03/03/2021 gün ve E.2018/134, K.2021/13 sayılı karar.	Kanunda açıkça düzenlenen konu.	104/17 4. Cümle.	375 sayılı KHK'nın ek 26. maddesinde, dava konusu kural kapsamında çalıştırılacak sözleşmeli personele verilecek her türlü ödemeler dâhil ücretlerin 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını aşmamak üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca tespit edileceği düzenlenmiştir.

23/01/2020 gün ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı karar.	Kanunda açıkça düzenlenen konu.	104/17 4. Cümle.	Bütçe dışı avans ödenebilmesinin hüküm ve şartları 5018 sayılı Kanun'un 35. maddesinde açıkça düzenlenmiştir.
İçerik Bakımından Anayasa'ya Aykırılık Gerekçesi ile Verilen İptal Kararları			
Kararın Künyesi	**Gerekçe**	**İlgili Anayasa Hükmü**	**Kısa Özet**
30/12/2020 gün ve E.2019/71, K.2020/82 sayılı karar.	Haber ajanslarının özerkliğine aykırılık.	Madde 133.	(AA) Ajansın faaliyetlerinin yürütmenin içinde yer alan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıkça denetlenmesi, Ajansın özerkliğiyle bağdaşmadığı gibi yayınlarının tarafsızlığını da etkileme ihtimalini barındırmaktadır.

A. ANAYASA MD. 104/17 VE AYM'NİN YAKLAŞIMI

1. Anayasa md. 104/17 Birinci Cümlesi

"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir."

Anayasa md. 104/17'nin birinci cümlesiyle *yürütme yetkisine ilişkin* olmak kaydıyla Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma konusunda genel bir yetki verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin bu kayıt, aslında kararnamelerin ilk sınırını oluşturmaktadır. Bu sınırı CBK'nın düzenleyebileceği alanın tespiti ile değil düzenleyemeyeceği alanın tespiti ile yapmak daha isabetli bir tercih olacaktır[15]. Bir başka deyişle hangi konuların yürütme yetkisine ilişkin olduğunun tespitinde yaşanabilecek güçlükleri aşmak

[15] **Açıl, Murat** (2018) "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", İstanbul Hukuk Mecmuası, C: 76, S:2, s. 743.

için bu düzenleme mefhum-u muhalifinden hareketle yasama ve yargı alanlarına ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılamayacağı şeklinde anlaşılmalıdır.

AYM, 11/06/2020 gün ve E.2018/155, K.2020/27 sayılı kararında 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) Sayılı Cetvel'e bazı eklemeler yapmak suretiyle *kanun metninde* değişiklik yapılmasını öngören 19 numaralı CBK hükmünü, Kanunları değiştirmenin TBMM'nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve CBK kuralının *yürütme yetkisine* değil *yasama yetkisine* ilişkin olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.

2. Anayasa md. 104/17 İkinci Cümlesi

> *"Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez."*

CBK'larla düzenlenemeyecek alana dair getirilen düzenleme aslında 1961 Anayasası'nda yapılan 1971 değişikliği sonrasında kabul edilen KHK düzenlemesi[16] ile 1982 Anayasası'nın özgün halinde[17] benimsenen aynı sınırın CBK rejimine taşınmasından ibarettir. Esasında Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması başlıklı 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilmektedir. Dolayısıyla CBK rejiminin genel çerçevesinin çizildiği 104. maddede böyle bir hüküm bulunmasa dahi sınırlamanın CBK ile yapılamayacağı açıktır. Anayasa koyucu bu nedenle Anayasa'nın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde yer alan temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesini CBK'ya yasaklamış, başka bir ifadeyle belirtilen haklara ilişkin CBK ile hiçbir düzenleme yapılamayacağını teminat altına almıştır. Ancak tüm düzenleyici işlemler gibi CBK'ların da doğrudan olmasa da dolaylı olarak temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümler

---

[16] 1961 Anayasası m. 64/6 "*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez."*

[17] 1982 Anayasası mülga m. 91/1 "*… Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez."*

içermesi kaçınılmazdır. Bu nedenle CBK ile doğrudan doğruya bir hakkın düzenlenmesi ile bir hakkın CBK düzenlemesinden etkilenmesinin aynı şekilde değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Burada anayasa koyucunun kullandığı yasak alanın mefhum-u muhalifinden doğan ve CBK ile düzenlenebilecek temel hak ve hürriyetlere dair getirdiği istisna önem taşımaktadır. Buna göre Anayasa'nın *"Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler"* başlıklı ikinci kısmının üçüncü bölümü CBK'larla düzenlenebilecektir.

AYM ilk kez 11/11/2021 günlü, E. 2018/121 ve K. 2021/84 sayılı kararında bir CBK normunu doğrudan bir temel hak ve özgürlük ile ilişkilendirmiş ve CBK hükmünün konu bakımından yetki yönünden iptaline karar vermiştir. Devlet Denetleme Kurulu tarafından derneklerde yapılacak denetlemeler sırasında grup başkanının maddede yer alan koşulların varlığı hâlinde görevliler hakkında uygulayabileceği görevden uzaklaştırma tedbirinin Anayasa'nın 33. maddesinde yer alan dernek kurma hakkına yönelik bir sınırlama niteliğinde olduğu gerekçesi ile ilgili hükmün iptaline karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi ilgili kuralın, kapsamı itibariyle Anayasa'nın İkinci Kısım İkinci Bölümünde yer alan kişi hakları ve ödevleri ile ilgili düzenlemeler içerdiğini belirtmiştir. Bu itibarla kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içerisinde kalmaktadır.

3. Anayasa md. 104/17 Üçüncü Cümlesi

"Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz."

2017 Anayasa değişikliği ile yasama yetkisinin devredilmezliği, genelliği ve asliliği hususlarında bir değişik meydana gelmemiştir. Yasama yetkisinin genelliği, yasama organının dilediği konuyu düzenleyip düzenlememesi olduğuna ve bu konuda Anayasa'da bir değişiklik yapılmadığına göre,

Anayasa'da "kanunla" düzenlenir şeklinde belirtilen tüm konuların, ancak kanunla düzenlenebilmesinin kabulü gerekir[18].

Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul

[18] Anayasa Mahkemesinin 2017 değişiklikleri öncesi konuya ilişkin içtihadı da bu şekildedir. Mahkeme kanunla düzenleneceği ayrıca belirtilmeyen konularda yürütmenin düzenleyici işlem yapabileceği sahanın daha geniş olacağına hükmetmiştir:
"Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeyen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine ya da ilgili kurumun üyelerinin oluşturduğu genel kurula bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasını anlamsız hâle getirmektedir." AYM, E. 2013/77, K. 2014/4 sayılı ve 16/1/2014 tarihli karar.
Mahkeme başka bir kararında *"Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi gereğince, Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yürütme organına doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapma yetkisi verilemez. Kurumun faaliyet alanı kapsamında elde ettiği sağlık bilgilerinin korunması, paylaşılması ve tutulmasına yönelik usul ve esasları belirleme yetkisini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına veren itiraz konusu kurallar, Anayasa'nın 20. maddesinde öngörülen kişisel verilerin korunmasına ilişkin usul ve esasların ancak kanunla düzenlenebileceğine ilişkin güvenceye aykırıdır."* gerekçesiyle kişisel verilerin Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğine dair hükmü iptal etmiştir. Kural Anayasa'nın 13. maddesine de açıkça aykırı olmasına rağmen Mahkeme 20. maddedeki kanun kaydından dolayı iptal ettiği için ayrıca 13. madde yönünden inceleme yapmamıştır. AYM, E. 2014/74, K. 2014/201 sayılı ve 25/12/2014 tarihli karar.

edilmektedir. Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda aksine başkaca bir hüküm yoksa CBK çıkarılamayacaktır[19].

Nitekim AYM uygulaması da bu yöndedir:

AYM, 18/03/2021 günlü ve E.2020/58, K.2021/19 sayılı kararında 62 numaralı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclisi Üyeliği Hakkında CBK'nın 1. maddesini Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

AYM, 29/04/2021 günlü E.2020/71, K.2021/33 sayılı kararında 65 numaralı Bazı Yükseköğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin CBK'nın 1. maddesiyle ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (III) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesini, Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

AYM son olarak 30/12/2021 günlü E.2021/88, K.2021/105 sayılı kararında, 29/6/2021 tarihli ve (77) numaralı Ekonomi Koordinasyon Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesini, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kurulun, görev alanına giren konularla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istemeye yetkilendirilmesini, kamu kurum ve kuruluşlarının talep edilen bilgi ve belgeyi vermeye yükümlü kılınmasını, kurulun görev ve yetkisine ilişkin bir husus olarak değerlendirip; bunun Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğine hükmetmiştir.

4. Anayasa md. 104/17 Dördüncü Cümlesi

"Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz."

[19] **Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi** (2020) 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 20. Bası, İstanbul, Beta, s. 404.

Hüküm, kanunlarda düzenlenen konuların kanun yürürlükteyken CBK ile düzenlenebilmesini yasaklamaktadır. Bir bütün olarak hükûmet sistemi düşünüldüğünde, kural ile kanun-CBK çatışmasının önüne geçilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Burada kanunda açıkça düzenlenen konular bağlamında, kanunlar ile kanun hükmünde kararnameler arasında bir fark olmadığı, KHK'larda açıkça düzenlenen konularda da CBK çıkarılamayacağının altı çizilmelidir[20].

Anayasa md. 104/17'nin dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun veya KHK hükmünün olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Tespit edilmesi halinde CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır.

AYM, 03/03/2021 günlü ve E.2018/134, K.2021/13 sayılı kararında 14 numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK'nın 21. maddesinin (3) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesini incelemiştir. Anılan kararda 375 sayılı KHK'nın ek 26. maddesinde, dava konusu kural kapsamında çalıştırılacak sözleşmeli personele verilecek her türlü ödemeler dâhil ücretlerin 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını aşmamak üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca tespit edileceği, bu şekilde istihdam edilecek personel yönünden kurumsal hizmetlerin gerektirmesi hâlinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, işe alınma, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri, sözleşmelerin feshi ile istihdamlarına dair diğer hususların kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilerek sözleşmeli personelin çalıştırılmasına ilişkin birtakım esaslar belirlendiğini tespit eden AYM, CBK kuralının bulunmaması durumunda anılan KHK hükmünün CBK kuralı ile düzenleme yapılan konuya uygulanacağı sonucuna ulaşarak CBK kuralını iptal etmiştir.

[20] **Gözler, Kemal** (2018) Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa, Ekin, s. 887.

AYM, 23/01/2020 günlü ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı kararında 28 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK'da Değişiklik Yapılmasına Dair CBK'nın 2. maddesiyle 1 numaralı CBK'nın 287. maddesine eklenen (2) numaralı fıkrasını, bütçe dışı avans ödenebilmesinin hüküm ve şartlarının 5018 sayılı Kanun'un 35. maddesinde düzenlenmiş olduğundan bahisle kanunun açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapıldığından bahisle iptal etmiştir.

B. ANAYASA'DA CBK İLE DÜZENLENECEĞİ BELİRTİLEN DÖRT ALAN

Anayasa md. 104/17 haricinde de CBK ile düzenlenebilecek dört alan bulunmaktadır. Bu kapsamda:

- md.104/9 üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar;
- md. 106/11 bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması;
- md. 108/4 Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri;
- md. 118/6 Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.
- Ayrıca m. 123/3'te kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

Yukarıda zikredilen dört alanın CBK'lara mahfuz bir düzenleme alanı yaratıp yaratmadığı doktrinde tartışmalara neden olmuştur. Mezkûr hususların Anayasa'da 'CBK ile düzenlenir' şeklinde yer alması bir kısım yazarlarca bu alanlarda yasama organının kanun çıkaramayacağına yorulmuş[21]; kimi

[21] **Ülgen, Özen** (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2018/2, s. 624; **Eren, Abdurrahman** (2019) "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C: 36, S: 1, s. 44; **Atar, Yavuz** (2019) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, C: 36, S:1, s. 249; **Göztepe, Ece** (2017)

yazarlara göre ise yasamanın genelliği ilkesi çerçevesinde yasama organına bir sınır getirilemeyeceği savunulmuştur[22].

Doktrinde bir görüş birliğinin bulunmadığı görülmekte olup, sorunun Anayasa Mahkemesi'nin getireceği yoruma göre çözüme kavuşacağını savunmak da mümkündür. Nitekim aşağıda da ele alınacağı üzere 'Bakanlıklar' konusu üzerinde yürütülen tartışma AYM'nin 23/01/2020 günlü ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı kararı ile, tartışmaları tamamen ortadan kaldıracak şekilde olmasa da, çözümlenmiş kabul edilebilir.

Bu düzenlemelerden bilhassa Anayasa md. 106/11 "*bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması"* ile Anayasa md. 123/1 *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* hükmü, yukarıda işaret ettiğimiz md. 104/17'nin münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı kuralıyla çelişebilecek bir içeriğe sahiptir.

AYM, 23/01/2020 günlü ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı kararında Anayasa'nın CBK'lar tarafından düzenleneceğini özel olarak öngördüğü bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının düzenlenmesi kapsamında, bu konularla sınırlı olmak üzere Anayasa'nın 123. maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda düzenleme yapılabileceğine hükmetmiştir.

"Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk Dergisi, S: 159, s. 50; **Aslan, Volkan** (2020) Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi, İstanbul, Onikilevha, s. 289; **Kanadoğlu, Osman Korkut** (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2018/2, s. 647.

[22] **Anayurt, Ömer** (2020) Anayasa Hukuku Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 331-332; **Akartürk, Ekrem Ali** (2020) "2017 Anayasa Değişikliğinin 'Parlamentosuzlaştırma' Etkisi Üzerine", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XV, s. 12; **Ardıçoğlu, M. Artuk** (2017) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, C: 75, S: 3, s. 38; **Akyılmaz, Cemre** (2019) "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XXIII, S: 1, s. 19; **Özbudun, Ergun** (2021) Türk Anayasa Hukuku, 21. Baskı, Ankara, Yetkin, s. 254.

Benzer şekilde AYM 12/06/2020 günlü ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında Anayasa md. 106/11 kapsamındaki konuların Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konular olarak tanımlamıştır.

C. KONU BAKIMINDAN YETKİ İNCELEMESİNİ GEÇEN DÜZENLEMELERİN DENETİMİ

Anayasa Mahkemesi bir CBK kuralının Anayasa'ya aykırılığını denetlerken, öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında belirtilen ilk dört cümlesine uygunluk bakımından bir inceleme yapmakta ve bu incelemeye 'Konu Bakımından Yetki İncelemesi' demektedir[23].

CBK'ların Anayasa md. 104/17'de belirtilen konu bakımından yetki kurallarına aykırı olmadığı tespit edildikten sonra iptali istenen CBK kuralının içeriğinin Anayasallık denetimi yapılmaktadır. Anılan hüküm yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmaktadır.

Buna ilişkin AYM'nin verdiği bir adet iptal kararı bulunmaktadır. AYM, 30/12/2020 günlü ve E.2019/71, K.2020/82 sayılı kararında 33 numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK'da Değişiklik Yapılmasına Dair CBK'nın 26. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, Ajansın faaliyetlerinin yürütmenin içinde yer alan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıkça denetlenmesi, Ajansın özerkliğiyle bağdaşmadığı gibi yayınlarının tarafsızlığını da etkileme ihtimalini barındırması nedeniyle Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen haber ajanslarının özerkliğine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 2017 Anayasa değişiklikleri ile benimsenen Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin ayırıcı bir özelliğidir. İlki 10/7/2018, sonuncusu ise 7/4/2022 tarihinde olmak üzere üç yılı aşkın sürede toplam 98 adet CBK Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

[23] **Eren, Abdurrahman** (2021) Anayasa Hukuku Dersleri, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 964.

Bunlardan 27 tanesi özgün CBK olup, kalan 71 tanesi – önemli kısmı devletin temel teşkilatını düzenleyen ilk 4 CBK olmak üzere – kalan 27 adet CBK'da değişiklik yapan kararnamelerdir.

CBK'ların sıklıkla değiştirilmesi, yeni hükûmet sistemindeki devlet tasavvuruna dair arayışın hükûmet sistemi değişikliği yapılmış olmasına rağmen devam ettiğini göstermektedir. Ayrıca Anayasa değişikliği kanununun halkoylamasında kabulü sonrasında uyum yasalarının TBMM'de yeterince tartışılamamış olması, tüm değişikliklerin KHK'lar ile yapılmış olması ve bu dönüşümün kısa sürede gerçekleştirilmesi Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin altyapısının yeteri kadar hazır olmadığı izlenimine neden olmuştur. Bu tablo yasama ve yürütme organlarının yeni hükûmet sisteminin istikrarlı bir şekilde uygulanmasını sağlayabilecek titizlikle çalışmadığı şeklinde yorumlanmaya müsaittir.

CBK'ların Anayasa'ya uygunluğunu denetimi ile görevli AYM, konuya dair ilk iptal davasını Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin yürürlüğe girişinden yaklaşık iki yıl sonra karara bağlayabilmiştir. Böylelikle AYM'nin, CBK'ların anayasal rejimine katkısı da oldukça geç bir tarihte gerçekleşebilmiştir. AYM şimdiye kadar CBK'lara dair 21 tane karar vermiştir. Bunlardan 7 tanesi Anayasa md. 104/17'deki şartları taşımayan CBK'ların iptali; bir tanesi de konu bakımından yetki denetimini geçmesine karşın içerik yönünden Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal ile sonuçlanmıştır. AYM'nin CBK kararlarını, Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin yürürlüğe girmesinin üzerinden uzunca bir zaman geçtikten sonra vermesi, AYM'yi Anayasa'nın yorumu hususunda kılavuzluk görevini tam manasıyla yerine getiremediği eleştirilerine muhatap kılmıştır.

CBK'lar üzerinden bir bütün olarak hükûmet sistemi yorumlandığında; üzerine uzun tartışmalar yapılmaksızın karşılaşılan anlık sorunların CBK'lar aracılığıyla çözüme kavuşturulduğu izlenimi vermektedir. Üstelik devlet teşkilatı ile ilgili olarak çıkarılan ilk dört temel CBK'nın hükûmet sisteminin yürürlüğe girmesinden bu yana toplam 88 defa değişikliğe uğraması yürütme içerisinde pek çok konuda hâlen arayışın devam ettiğini göstermektedir. Bu CBK'ların ortalama ayda iki defa değişikliğe uğraması, hükûmet sisteminin

temel vaadi olan istikrarın mevzuat düzeyinde gerçekleştirilemediği yorumlarına dayanak oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin tüm hükümleriyle yürürlüğe girişinin dördüncü yılında 100'e yakın CBK ve 21 tane konuya ilişkin AYM kararı yayımlanmış, başta 104. maddenin 17. fıkrası olmak üzere CBK rejiminin sınırlarına dair önemli köşe taşları oluşturulmuştur. Bu çalışmada rakam ve tablolarla bu birikimin kısa bir özeti sunularak CBK penceresinden hükûmet sistemi tahlil edilmiş ve AYM'nin CBK rejimine ilişkin yorumu içtihada yer verilerek derlenmiştir.

KAYNAKÇA

Açıl, Murat (2018) "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", İstanbul Hukuk Mecmuası, C: 76, S:2, s. 725-156.

Akartürk, Ekrem Ali (2020) "2017 Anayasa Değişikliğinin 'Parlamentosuzlaştırma' Etkisi Üzerine", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XV, s. 1-25.

Akyılmaz, Cemre (2019) "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XXIII, S: 1, s. 191-207.

Anayurt, Ömer (2020) Anayasa Hukuku Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Seçkin.

Ardıçoğlu, M. Artuk (2017) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, C: 75, S: 3, s. 19-51.

Aslan, Volkan (2020) Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi, İstanbul, Onikilevha.

Atar, Yavuz (2019) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, C: 36, S:1, s. 241-260.

Atar, Yavuz (2019) Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Ankara, Seçkin.

Barın, Taylan (2020) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, İstanbul, Onikilevha.

Barın, Taylan (2019) "2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa'ya Uygunluk Denetimi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2019/2, s. 353-380.

Barın, Taylan (2014) Türkiye'nin Yeni Anayasa Arayışı: 2011-2013 TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tecrübesi, İstanbul, Onikilevha.

Değirmenci, Rıdvan (2021) Meşruiyet ve Hukukilik Çerçevesinde Saf Hukuk Kuramı, Ankara, Astana.

Eren, Abdurrahman (2021) Anayasa Hukuku Dersleri, 3. Baskı, Ankara, Seçkin.

Eren, Abdurrahman (2019) "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C: 36, S: 1, s. 1-72.

Gözler, Kemal (2018) Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa, Ekin.

Göztepe, Ece (2017) "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk Dergisi, S: 159, s. 46-51.

Kanadoğlu, Osman Korkut (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2018/2, s. 637-651.

Özbudun, Ergun (2021) Türk Anayasa Hukuku, 21. Baskı, Ankara, Yetkin.

Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi (2020) 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 20. Bası, İstanbul, Beta.

Ülgen, Özen (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: 2018/2, s. 619-636.

Ünal Açıkgöz, Merve (2021) 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi, Ankara, Adalet.