

**“ CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ANAYASA  
YARGISININ KONTROL VE DENGE FONKSİYONU:  
ANAYASA MAHKEMESİNİN CUMHURBAŞKANLIĞI  
KARARNAMELERİNİN NORM DENETİMİ KARARLARI  
BAKIMINDAN BİR İNCELEME\***

*(THE CHECK AND BALANCE FUNCTION OF THE CONSTITUTIONAL JUSTICE  
IN THE PRESIDENTIAL SYSTEM OF TURKEY: AN ANALYSIS OF THE  
CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS ON THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF  
PRESIDENTIAL DECREES)*

**Başak Ekinci<sup>1</sup>**

**ÖZ**

Anayasa Mahkemesinin kontrol ve denge fonksiyonu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kritik önemdedir. Mevcut hükümet sistemi, kuvvetlerin tek elde—yürütmede—toplanmasını kolaylaştıran kurumsal kusurlar barındırmaktadır. Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ise yürütmenin yasama fonksiyonunu kullanması ve Cumhurbaşkanının ülkeyi “nasıl uygun görürse öyle” yönetmesi tehlikelerini taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejiminin Anayasa metninden yola çıkılarak belirlenmemesi ve öğretilde yürütmeye mahfuz bir alan olup olmadığının tartışılması

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Bu makale 29.03.2022 tarihinde Yayinevimize ulaşmış olup, 04.04.2022 tarihinde birinci hakem; 14.06.2022 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

<sup>1</sup> Araştırma Görevlisi, Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, ekincibasak@yahoo.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0652-2227

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; Ekinci, Başak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Anayasa Yargısının Kontrol ve Denge Fonksiyonu: Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Norm Denetimi Kararları Bakımından Bir İnceleme”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 11, Sayı No.: 21, 2022, s. 57-96

şılması, Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin kararlarının önemini arttırmıştır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejiminin belirlenmesi Mahkemenin içtihadına bırakılmış, sakıncalarının ise Anayasaya uygunluk denetimi ile giderilmesi beklenmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini dar yorumlayarak kararnameleri etkin bir şekilde denetlemesi, sisteme içkin kontrol-denge zaafına rağmen yasamanın etkinliğine ve yürütmenin sınırlanmasına imkân tanıyacaktır. Bu makalede, Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin norm denetimine ilişkin yirmi iki kararı incelenerek Mahkemenin kontrol ve denge fonksiyonuna yönelik tutumu araştırılmıştır. İnceleme ile Mahkemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi için çizdiği çerçeve ve Anayasadaki yetki kurallarını Anayasaya aykırılığı ileri sürülen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine nasıl uyguladığı değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Norm Denetimi, Anayasa Yargısının Fonksiyonu, Kontrol ve Denge

### **ABSTRACT**

*The check and balance function of the Constitutional Court is critical in the presidential system of Turkey. The current system of government contains institutional flaws that make it easy to concentrate all powers in one hand—that is the executive. The power to issue presidential decrees given to the President carries the dangers that the executive will use the legislative function and the President will rule the country "as they see fit". The fact that the legal regime of the presidential decrees cannot be determined based on the text of the Constitution and the question of whether there is an area reserved for the executive have increased the importance of the decisions of the Constitutional Court regarding the Presidential decrees. In this article, the Constitutional Court's twenty-two decisions on the constitutional review of Presidential decrees are examined in order to analyse the Court's attitude towards its check and balance function.*

**Keywords** *Presidential System of Turkey, Presidential Decree, Constitutional Review, the Function of Constitutional Justice, Checks and Balances*

\*\*\*

## Giriş

“Türk-tipi” başkanlık sistemi olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, iktidarın sınırlandırılması bakımından kurumsal kusurlar içermektedir. Bu sistemde Cumhurbaşkanına tanınan önemli yetkiler, kuvvetler arasındaki dengeyi yürütme lehine bozmuştur. Bu yetkilerin arasında, Anayasa metninden yola çıkılarak tanımının ve sınırlarının belirlenmesi oldukça zor olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi ise, yasama fonksiyonunun işlevsizleşmesi ve yürütme kuvvetinin yasama kuvvetine yayılması tehlikelerini barındırmaktadır. Bu kurumsal yapı karşısında Anayasa Mahkemesinin norm denetimi görevi açısından ciddi bir yük altına girdiğini söylemek mümkündür. Zira başkanlık sistemlerinde anayasa yargısının klasik rolü, kuvvetlerin yetki aşımını engelleyerek sistem içerisinde kontrol ve dengeyi sağlamasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, Anayasa Mahkemesinden beklenti bunun çok ötesindedir: Mahkeme bu sistemde, yetki aşımını engelleme yanı sıra, belirsiz yetkiyi açıklığa kavuşturmalıdır. CBK’lerin hukuki rejimine ilişkin soruların cevaplanması Anayasa Mahkemesinin geliştireceği içtihadı bırakılmış, Mahkemenin içtihadı adeta dönüm noktası haline gelmiştir. Nitekim CBK çıkarma yetkisinin geniş yorumu, Cumhurbaşkanının ülkeyi “nasıl uygun görürse öyle”<sup>2</sup> yöneteceği bir hukuki zemine yol açacak; dar yorumu ise sisteme içkin kontrol ve denge zaafına rağmen yasamanın etkinliğine ve yürütmenin denetimine imkân tanıyacaktır.

Bu makalede, Anayasa Mahkemesinin CBK’lerin norm denetimi kararları, Mahkemenin sırtlandığı bu tarihi yük bakımından incelenecektir. İnceleme, şu soruya cevap arayacaktır: Mahkemenin kontrol ve denge fonksiyonu açısından tutumu nedir? Bunun için öncelikle Anayasa yargısının fonksiyonu hükümet sistemi bağlamında ele alınacak; ardından CBK’lerin denetiminin sistem içerisindeki kontrol ve denge açısın-

<sup>2</sup> Guillermo A. O’Donell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, no.1 (1994): 59-62, <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.

dan önemi belirlenecektir. Devamında, Anayasa Mahkemesinin CBK'lerin yetki bakımından sınırlarına dair geliştirdiği içtihat tespit edilerek bu içtihadın kuvvetler ayrılığına yansması değerlendirilecektir.

## I. Anayasa Yargısının Kontrol ve Denge Fonksiyonu

Anayasa yargısının kontrol ve denge fonksiyonu, Anayasaya uygunluk denetimine içkindir. Zira bu denetim, Anayasaya aykırı normların tespit edilerek hukuk sisteminden ayıklanmasından ibaret değildir. Anayasaya uygunluk denetiminin özünde çoğunluğun Anayasayla sınırlanması yatar.<sup>3</sup> Yasama çoğunluğunun salt kanun yapma nisabını yakalamakla çıkarabileceği Anayasaya aykırı kanun, anayasa yargısının yaptırımına tabidir.<sup>4</sup> Bu bakımdan, hükümet sisteminden bağımsız olarak, anayasa yargısının esas işlevi, sınırları Anayasa ile çizilmiş siyasal iktidarı kontrol ederek Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkelerine koşulsuz uyulmasını sağlamaktır.<sup>5</sup> Demokrasinin kurumsallaşmasının temel şartı olan hukukun üstünlüğünün teminatlarından biri de Anayasa yargısının bu işlevidir.<sup>6</sup>

Bununla birlikte, anayasa yargısının kontrol ve denge fonksiyonu başkanlık sisteminde ayrı bir öneme sahiptir. Başkanlık sistemini tercih eden bir ülkede anayasa yargısı sistemin demokratik işleyişinde belirleyicidir.<sup>7</sup> Nitekim başkanlık sisteminin neden Amerika Birleşik Devletle-

<sup>3</sup> Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge, Massachusetts ve Londra,England: Harvard University Press, 2004), 31-32.

<sup>4</sup> Bu yaptırım, yaygın Anayasal denetimde Anayasaya aykırı bulunan kuralın ihmali, merkezi Anayasa yargısında ise iptali olacaktır. Süheyl Batum, Didem Yılmaz, Serkan Köybaşı, *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar* (İstanbul: On İki Levha, 2021), 657-662.

<sup>5</sup> Christopher J.Walker, "Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and the Rule of Law", *Florida Journal of International Law* 18, no.3 (2006):757-762.

<sup>6</sup> Philippe C. Schmitter, Terry Lynn Karl, "What Democracy Is... and Is Not", *Journal of Democracy* 2, no.3 (1991): 80-82, <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>.

<sup>7</sup> Diana Kapiszewski, Matthew M. Taylor, "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America", *Perspectives on Politics* 6, no.4 (2008): 756, <https://doi.org/10.1017/S1537592708081899>, Christopher M. Larkins, "The Legacies of Hyper-Presidentialism: Executive-Judicial Relations, Constitutional Cultures, and

ri'nde (ABD) demokrasiyi işletebilecek bir formül gibiyken bu sistemi benimseyen diğer pek çok ülkede demokrasinin süreklilik kazanamamasının sebeplerinden biri olarak görüldüğü sorusuna verilecek yanıtlardan biri de anayasa yargısının kontrol ve denge işlevindeki farklılıktır.<sup>8</sup> Bu bölümde anayasa yargısının fonksiyonu başkanlık sistemi ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında ele alınacak ve buradan hareketle CBK'lerin denetiminin neden kritik önemde olduğu açıklanacaktır.

## **1. Hükümet Sistemi Bağlamında Anayasa Yargısının Fonksiyonu**

### **1.1. Başkanlık Sisteminde Anayasa Yargısının Fonksiyonu**

Kuvvetlerin katı ayrılığı üzerine kurulu başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirinin görevlerine müdahale edemez. Yasama ve yürütmenin, yasamanın onay ve başkanın veto yetkileri gibi sınırlı etkileşim haricinde birbirinden bağımsız görev yapması, bu iki yetkinin aynı kişi ya da grup tarafından birlikte kullanılmasını engelleyen bir emniyet supabıdır.<sup>9</sup> Görev alanlarının keskin ayrımına rağmen bir konunun ya da işlemin yasama ya da yürütme yetkilerinden hangisine dahil olduğunu belirlemek her zaman çok kolay olmayabilir. Ancak ihtilaf halinde yetkilerin belirlenmesi; iki organın birbirinin görevlerine müdahale etmesi durumunda ise bunun tespit edilerek giderilmesi kuvvetler ayrılığının güvencesini oluşturur.<sup>10</sup> İşte bu güvencenin dayanağı, anayasa yargısıdır.

Ne var ki anayasa yargısının kuvvetler ayrılığına nasıl yaklaştığı sistemin işleyişi bakımından farklılık gösterir. Bir yaklaşıma göre, kuvvetler ayrılığı, iş bölümü ve işin uzmanlaştırılması ile ilgilidir.<sup>11</sup> Buna göre, her bir kuvvetin fonksiyonu ve yetkileri bellidir, hiçbir kuvvet yetkisinin dışında ve fonksiyonuyla bağdaşmayan bir iş yapamaz. Bu yaklaşım, yürütmenin yasamanın belirlediği kuralları uygulama fonksiyonun-

---

the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru” (Doktora tezi, University of Southern California, 1998), 33-44.

<sup>8</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri* (Ankara: İmge Kitabevi, 2017), 75.

<sup>9</sup> İlan Wurman, “Constitutional Administration”, *Stanford Law Review* 69 (2017): 367-369.

<sup>10</sup> Robert John Jr. Pushaw, “Justiciability and Separation of Powers: A Neo-Federalist Approach”, *Cornell Law Review* 81, no.2 (1996): 432.

<sup>11</sup> Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto, Natalia Volosin, “Hyper Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 247.

dan ziyade, uzmanlık gerektiren bir iş olan yönetme ve idare etme fonksiyonuna odaklanır ve yürütmenin başı için seçilecek başkanın ülkeyi yönetebilecek güçte olmasını arar.<sup>12</sup> Dolayısıyla bu anlayış, kuvvetler ayrılığını yasama ve yürütme üzerinden tanımlar ve yargıyı sistemi işletecek bir unsurdan ibaret görür. Diğer tarafta, ikinci yaklaşım, siyasetin yayılmacılığını kabul eder ve özellikle seçilen kişilerin görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşmaya meyilli olduğunu, bu yüzden kuvvetler ayrılığının asıl amacının bu yayılmacılığı engellemek olduğunu belirtir.<sup>13</sup> Buna göre, kuvvetler ayrılığının kontrol-denge mekanizmalarıyla birlikte işleyeceğini, her bir kuvvetin uzmanlığına giren fonksiyonda kendi sınırları içerisinde ve diğer kuvvetlerin bu sınıra girmemesini sağlayarak çalışması gerektiğini savunur.<sup>14</sup> İşte bu yaklaşımda yargı, kuvvetler ayrılığının merkezinde yer alır ve kuvvetler ayrılığının amacının gerçekleştirilmesinde asli role sahiptir.

Arjantin, Peru ve Brezilya gibi *havaleci demokrasi* olarak sınıflanan ülkelerde ilk anlayışın esas alındığını söylemek mümkündür.<sup>15</sup> Bu ülkelerde daha önce yaşanmış krizler ve yerleşmiş otoriter pratikler, başkanın yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi gibi bazı kurumsal eksikliklerle/kusurlarla birleşince başkana seçildikten sonra ülkeyi “nasıl uygun görürse öyle” yönetebileceği bir ortam sağlamıştır.<sup>16</sup> Özellikle ekonomik kriz ve darbe deneyimleri, başkanın tüm ulusu kurtaracak ya da koruyacak bir güç olarak görülmesine ve onun yönetimde öncelikli söz sahibi olmasının ise adeta bir toplumsal ihtiyaç addedilmesine yol açmıştır.<sup>17</sup> Böylece, bu ülkelerdeki demokrasi anlayışına da ismini veren, tüm yetkilerin başkana *de facto* “havale edildiği” bir sistem ortaya çıkmıştır.

Havaleci demokraside başkanın ülkeyi “nasıl uygun görürse öyle” yönetmesini sağlayan asıl etken kontrol ve denge mekanizmalarının başkan lehine zayıflığıdır. Muhalif bir yasama organının ya da bağımsız bir

<sup>12</sup> Rose-Ackerman, Desierto, Volosin “Hyper”, 247.

<sup>13</sup> Rose-Ackerman, Desierto, Volosin “Hyper”, 248.

<sup>14</sup> Wurman, “Constitutional”, 369.

<sup>15</sup> O’Donnel, “Delegative”, 56.

<sup>16</sup> O’Donnel, “Delegative”, 56.

<sup>17</sup> Larkins, “The Legacies”, 63-64.

yargının varlığına rağmen başkanın işlemleri çoğu zaman gerçek bir denetimden muafır.<sup>18</sup> Özellikle yasama, başkandan politikalarıyla ülkeye istikrar ve güç getirmesinin beklendiği bir ortamda başkanın programlarını engellemekten kaçınır ve böylelikle sistemde tekrar kriz yaratmamak için üzerine düşeni yapmış sayılır. Ancak bu şekilde sağlanan istikrarın da bir bedeli vardır: Özgür ve adil seçimlerle yürütmenin başına gelen başkan, kuvvetler ayrılığına ve diğer temel anayasal ilkelere aykırı kararlar alabilecek güce kavuşur.<sup>19</sup> Demokrasinin havaleci olması sistemin otoriter bir rejime dönüşeceğine ilişkin yakın ve ciddi bir tehlike anlamına gelmese de demokrasinin kurumsallaşması açısından kırılğan bir yapı yaratır.<sup>20</sup> Bu anlamda, havaleci demokraside iki uç arasında bir salınım vardır: Yetkilerini aşmak istemeyen, demokrasinin kurumsallaşmasını hedef alan bir başkanın varlığında sistem temsili demokrasiye yönelecekken, tek elden yönetimi “uygun gören” bir başkan ile sistem otoriter rejime yaklaşacaktır.<sup>21</sup>

Gelgelelim, yargının kuvvetleri tek elde toplamaya çalışan bir başkanın onay makamı haline gelmesi, bu salınımı otoriter rejim lehine durduracaktır.<sup>22</sup> Bu halde, havaleci demokrasi yargı eliyle kurumsallaşacak ve otoriter rejim, değişen başkanlara rağmen yakın ve gerçek bir tehlike olarak varlığını sürdürecektir. Nitekim yasamanın etkin bir kuvvet olmaktan çıktığı bir sistemde, yürütmeyi kontrol edip dengeleyecek tek kuvvet yargıdır. Bu bağlamda yasamanın etkisizliği, yasama çoğunluğunun—başkanın siyasi partisinden oluştuğu için—başkanın siyasi tercihleri doğrultusunda kanun çıkarması şeklinde olabileceği gibi, kanun çıkarmayarak başkanın kanunla düzenlenmesi gereken konuları kararna-

<sup>18</sup> Larkins, “The Legacies”, 67.

<sup>19</sup> Aurel Croissant, “Legislative Powers, veto players, and the emergence of delegative democracy: A comparison of presidentialism in the Philippines and South Korea” *Democratization* 10, no. 3 (2003): 69, <https://doi.org/10.1080/13510340312331293937>.

<sup>20</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, “The AKP’s proposal for a “Turkish type of presidentialism” in a comparative context”, *Turkish Studies* 17, no.1 (2016): 72, <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1135064>.

<sup>21</sup> Mark R. Thompson, “The Philippine presidency in Southeast Asian perspective: imperilled and imperious presidents but not perilous presidentialism”, *Contemporary Politics* 24, no. 3 (2018): 326, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413503>.

<sup>22</sup> Larkins, “The Legacies”, 66.

meyle düzenlemesine imkân tanımak şeklinde de kendini gösterebilir.<sup>23</sup> İlk ihtimalde yasama faaliyetinin görüntüde de olsa devam etmesi görece olumlu bir tablo çizer. İkinci ihtimaldeyse başkanın yasa boşluğundan ve anayasal düzenlemelerden yararlanarak ülkeyi başkanlık kararnameleriyle yönetmeye çalışması, tüm yetkilerin başkanda toplanması riskini doğurur. İşte bu durumda başkanlık kararnamelerinin yargı denetimi büyük önem kazanır. Zira yetki aşımı yapan kararnamelerin yargı denetimi neticesinde Anayasaya uygun bulunması, sonraki başkanların da aynı yönetim tarzını devam ettirmesi için meşru zemin hazırlar.<sup>24</sup>

ABD'nin kurucuları ise, yukarıda değinilen yargının kuvvetler ayrılığına yaklaşımlarından ikincisini benimseyerek başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığından kontrol ve dengeyi anlamışlar, sistemi de bunun üzerinde kurgulamışlardır. Örneğin Madison, ancak insanların melekler tarafından yönetilmesi halinde denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmayacağını belirtmiş, kontrol ve denge olarak açıkladığı kuvvetler ayrılığını tasarladıkları hükümet sisteminin olmazsa olmazı kabul etmiştir.<sup>25</sup> ABD Federal Yüksek Mahkemesi'nin *Myers v. United States* davasında Yargıç Brandeis'in karşı oyunda belirttiği üzere kuvvetler ayrılığı ilkesi, yaygın kanının aksine, yasama, yürütme ve yargı arasındaki sürtüşmenin önlenmesi ya da sistemin verimli işlemesi için kabul edilmiş bir ilke değildir.<sup>26</sup> Kaldı ki, kuvvetler arasındaki olası uyuşmazlıklar, kaçınılması gereken bir sakınca değil; kuvvetlerin yetki aşımının sistem içerisinde engellenmesinin bir vasıtasıdır.<sup>27</sup> Bu anlamda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin asıl amacı, gücün keyfi kullanımını ve otokrasiyi engellemektir. Ancak, kuvvetler ayrılığı ve onun beraberinde gelen kontrol ve denge, kendiliğinden uygulanabilir de değildir.<sup>28</sup> Yasama ve yürütmenin sınırlarını

<sup>23</sup> Larkins, "The Legacies", 66.

<sup>24</sup> Larkins, "The Legacies", 317.

<sup>25</sup> James Madison, "The Federalist No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments" içinde *The Federalist Papers: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, Alexander Hamilton et al.* (New Haven: Yale University Press, 2009) 264.

<sup>26</sup> ABD Federal Yüksek Mahkemesi, *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926).

<sup>27</sup> ABD Federal Yüksek Mahkemesi, *Myers v. United States*.

<sup>28</sup> Nat Stern, "Separation of Powers, Executive Authority, and Suspension of Disbelief", *Houston Law Review* 54 (2016): 129.



aşma eğilimini durduracak olan, kontrol-dengeden sorumlu kuvvet olan yargıdır.<sup>29</sup>

## 1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Anayasa Yargısının Fonksiyonu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde anayasa yargısının kontrol ve denge fonksiyonu, bu sistemin kendisine özgü bazı sorunlar sebebiyle daha büyük öneme sahiptir. Dünyadaki hükümet sistemlerinin tanımlayıcı unsurları göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hiçbir hükümet sistemine tam olarak benzemediğini teslim etmek gerekir.<sup>30</sup> Tek kişinin yürütme görevini üstlenmesi ve bu kişinin halk tarafından seçilmesi unsurlarıyla sistem, başkanlık sistemi sınıflandırmasına dahil edilebilir.<sup>31</sup> Ancak, başkanlık sisteminin karakteristik özelliği olan yasama ve yürütmenin görev sürelerinin belirli ve birbirinden bağımsız olması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mevcut değildir. Bu sistemde, Cumhurbaşkanı tek başına, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ise üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, her iki ihtimalde de Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin seçimleri aynı gün yapılır. Yasama ve yürütmenin kendi görev süreleriyle birlikte birbirinin görev sürelerine müdahale edebilmesi, esasen parlamenter sisteme özgü bir özelliktir.<sup>32</sup> Ancak bu durum, başkanlık sisteminin parlamenter sistemin unsurlarıyla başkalaştırılmasından başka bir şey olmadığı gibi, Türkiye'ye has da değildir. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde, başkanlık sisteminin kriz yaratmaya elverişli katılığını törpüleme amacıyla benimsenen bu gibi anahtarlara sık rastlanır.<sup>33</sup> Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de *bir nevi*

<sup>29</sup> Stern, "Separation", 129.

<sup>30</sup> Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız", Son erişim 5 Mart, 2022, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>.

<sup>31</sup> Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference" içinde *The Failure of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1994), 6.

<sup>32</sup> Özsoy Boyunsuz, "Dünyada Başkanlık", 102-105.

<sup>33</sup> Örneğin Venezuela Anayasasının 187/10. maddesinde yasama organının Başkan yardımcısı ve bakanlara yönelik gensoru mekanizmasını işletebilmesinin şartları belirlenmiş; 240. maddesinde ise bir seçim dönemi içerisinde başkan yardımcısının üç kez görevden alınması halinde başkana parlamentoyu fesih yetkisi tanınmıştır. Diğer

başkanlık sistemi olarak ele alınması, bu sistemin gerekleri üzerinden değerlendirilmesi mümkündür.

Ne var ki, tıpkı Latin Amerika ülkelerinde görülen başkanlık sistemleri gibi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de başkanlık sisteminden saptığı ölçüde kontrol ve denge zaafi barındırmaktadır.<sup>34</sup> Seçimlerin yenilenmesine ilişkin kural, buna başlıca örnektir. Cumhurbaşkanının hiçbir süre ya da sebep şartına bağlı olmaksızın tek başına alabileceği seçim kararı için TBMM'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun aranması, yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozmuştur. Anayasanın 77. maddesi gereğince, seçimlerin aynı gün yapılması ise özellikle ilk turda seçilebilecek popülerliğe sahip Cumhurbaşkanının partisinin yasamanın çoğunluğunu da elde etmesine olanak tanımakta; böylece yasama ve yürütme faaliyetinin bir siyasi partinin liderine hasredilmesinin önünü açmaktadır.<sup>35</sup>

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma haricinde liyakate ilişkin herhangi bir kritere bağlı olmaksızın ve yasamanın onayına ihtiyaç duymaksızın atayıp görevden alabilmesi ise başka bir kontrol-denge sorununa işaret eder. Anayasanın 106. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili olmayan suçlar için yasama dokunulmazlığından yararlanması; görevleriyle ilgili olanlar için ise işletmesi oldukça zor Meclis soruşturması usulüne tabi olması, seçimle değil atamayla göreve gelenlere hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacak ölçüde koruma sağlamaktadır.<sup>36</sup> Diğer yandan, siyaseten Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bu kişiler bakımından yasamanın elindeki tek bilgi edinme ve denetleme yolu, ce-

---

örnekler için bakınız Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins, Tom Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review* 89, no.7 (2011): 1717-1718., Özsoy Boyunsuz, "Dünyada Başkanlık", 104.

<sup>34</sup> Özsoy Boyunsuz, "Dünyada Başkanlık", 170-181.

<sup>35</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Turkey Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017", 10-11 Mart 2017, Son erişim 5 Mart, 2022, 23-24. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e).

<sup>36</sup> Venice Commission, "Turkey", 24.

vap verilmemesine bir yaptırım bağlanmayan yazılı sorudur.<sup>37</sup> Bu ise, yasama ve yürütme arasındaki kontrol-denge ilişkisini yine yürütme lehine olacak şekilde kesmektedir. Nitekim, uygulamada Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar kendilerine yöneltilen yazılı soruların büyük bir kısmına cevap vermeyi tercih dahi etmemektedir.<sup>38</sup> Dahası, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması halinde kırk beş gün içerisinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılana kadar ve Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, seçimle göreve gelmeyen Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri vekaleten kullanabilmesi, sistemin demokratik yönetime ilişkin bir başka açığı gösterir.<sup>39</sup>

Cumhurbaşkanının yasamanın elinde olması gereken en önemli denetim araçlarından bütçenin belirlenmesinde etkin rol üstlenmesi, bütçe kanun teklifini vererek yasama sürecine katılması ve bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu da çıkarılamazsa bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre artırarak uygulayabilmesi ise yasamayı baypas etmesine imkân tanır. Bunun yanında, Cumhurbaşkanının kanunları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme ile kanunların ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkileri, yasama faaliyetine etki edecek önemli bir aktör olmasını sağlamaktadır. Üstelik, CBK ile Cumhurbaşkanı'na verilen ilk elden düzenleme yetkisi ise, aşağıda inceleneceği üzere, TBMM'nin yasama fonksiyonunu adeta Cumhurbaşkanıyla paylaşmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının Hakimler ve Savcılar Kurulu, Danıştay ve Anayasa Mahkemesine bu kurul ve mahkemelerin yapısını şekillendirecek oranda üye seçme yetkisi ile siyasi parti kapatma davasını açmakla yetkili Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını seçmesi, yargı teşkilatının Cumhurbaşkanı'ndan ba-

<sup>37</sup> Anayasanın 98. ve TBMM İçtüzüğü'nün 99. maddesinde, yazılı sorunun en geç on beş gün içerisinde cevaplanması düzenlenmişse de cevaplama zorlayan bir tedbir öngörülmemiştir. İçtüzüğe göre, cevaplandırılmayan soru önergeleri, "gelen kağıtlar listesinde ilan edilir ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir."

<sup>38</sup> 27. Dönem 4. yasama yılında verilen 17.819 yazılı soru önergesinin 6504'ü, 3. yasama yılında verilen 15162 yazılı soru önergesinin 4878'i, 2. yasama yılında ise 15687 yazılı soru önergesinin 4309'u cevaplanmamıştır. Bkz. TBMM, Yazılı Soru Önergeleri Formu, <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Yazili-Soru-Onergeleri>.

<sup>39</sup> Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 65.

ğimsizliğine ilişkin ciddi bir kurumsal sorundur.<sup>40</sup> Cumhurbaşkanının tek başına olağanüstü hâl ilan edebilmesinin yanı sıra olağanüstü hâlde, kanun gücünde ve Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyen kararname çıkarma yetkisine sahip olması ise olağan dönemden çıkışı olağanüstü dönemde aşırı yetkileneceğini bilen Cumhurbaşkanının takdirine bırakır.

Türk-tipi başkanlık sistemi olarak anılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama-yürütme-yargı arasındaki denge açısından yukarıda örneklenen sorun ve kusurları barındırması, anayasa yargısının kontrol ve denge fonksiyonuna hayati önem kazandırır. Zira kuvvetlerin tek elde toplanmasına kolaylık sağlayan ve ilk uygulamasında yasamanın çoğunluğunun Cumhurbaşkanının partisi ve bu partinin ittifakından oluştuğu mevcut sistemde, yetkilerin kullanımının Anayasaya uygunluğu artık alelade bir hukuka uygunluk denetimi değildir. O halde Anayasa Mahkemesinden beklenen, kuvvetler ayrılığı ilkesini etkin bir şekilde gözetmesi ve Anayasaya uygunluk denetiminde, bu ilkenin gücün keyfi ve aşırı kullanımını engelleme amacını esas almasıdır.

## **2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yetki Bakımından Denetiminin Önemi**

### **2.1. Yasama Yetkisinin Genelliği Bakımından Sakıncalar**

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığına ilişkin esaslı bir sorundur.<sup>41</sup> Zira CBK çıkarma yetkisi, yasamanın genelliği ilkesinin ihmal edilmesine zemin hazırlayan önemli bir belirsizlik doğurmuştur. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına ilk bakışta CBK'lere ilişkin düzenleme ayrıntılı görünür:

<sup>40</sup> Tolga Şirin, “2017 Anayasa Değişikliği’nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi* 6, no. 11 (2017): 89.

<sup>41</sup> 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun kabulünden önce, Anayasanın 107. maddesinde Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemleri bakımından zaten vardı. Ancak bu yetki, parlamenter sistemde sembolik konumdaki ve az yetkili Cumhurbaşkanına sadece bir konuya ilişkin verilmişti. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yönelik mevcut sorunlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde doğmuştur.

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Gelgelelim, ne Anayasanın 104. maddesi ne de CBK'lere ilişkin diğer Anayasa hükümleriyle CBK'lerin yetki bakımından sınırlarının belirlenmesi kolay değildir. Örneğin, “yürütme yetkisi”ne hangi konular dahildir? Kanunlar açısından maddede kullanılan “münhasır” ya da “açıkça” ifadelerinin karşılığı nedir? Anayasa metnine bakılarak bu sorulara hemen cevap vermek zordur. Ancak bu belirsizlik, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrası ile artmakta, Anayasanın 104/9, 106/son, 108/son, 118/son maddeleri ile de keskinlik kazanmaktadır. Anayasanın 123/3. maddesinde kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirlenmiş, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında CBK, kanuna alternatif kabul edilmiştir. Bununla birlikte Anayasa, aşağıda sıralanan konuların *CBK ile düzenleneceğini* öngörmüştür:

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9);
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son);
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/son);
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (m.118/son)

Öğretideki bir görüş, Anayasanın farklı maddelerinde CBK ile düzenlenmesi öngörülen bu konuların yasama organının istediği her konuda yasa çıkarabileceğini ifade eden yasamanın genelliği ilkesinin istisnası olduğunu değerlendirmiştir.<sup>42</sup> Bu görüşe göre, söz konusu konular yü-

<sup>42</sup> Örneğin Didem Yılmaz, Ahmet Yayla, “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Türleri ve Bunların İdari İşlemlere İlişkin Uyuşmazlıklarda Perde Yasa Kuramı

rütmenin mahfuz alanındadır ve sadece CBK ile düzenlenebilir.<sup>43</sup> Diğer bir deyişle, Anayasanın 123. maddesinde kanun ile de düzenlenmesine imkân tanınan kamu tüzel kişiliğinin kurulması haricinde, CBK ile düzenlenebilir alanlar kanun ile düzenlenemez. Bu makalenin konusu, CBK’lerin hukuki rejiminin belirlenmesinden ziyade bu rejimin sınırlarının Anayasa Mahkemesi tarafından nasıl çizildiğinin Mahkemenin kontrol ve denge fonksiyonu üzerinden değerlendirilmesi olduğu için bu görüşten doğan tartışmanın özüne girilmeyecektir. Ancak, söz konusu görüşün Anayasa Mahkemesi tarafından benimsenmesinin sakıncaları tespit edilmelidir. Nitekim bu sakıncalar, hükümet sistemindeki kontrol-denge zaafını derinleştirmeye yöneliktir.

Öncelikle, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin amacı, Anayasa tarafından çerçevesi çizilmiş hukuk düzeninin *yasama organı* tarafından *kanunlar* vasıtasıyla belirlenmesidir. Zira hukuk devleti ilkesi gereğince, kanun, maddi ve şekli anlamda güvence sağlar. Kanunun şekli güvencesi, onun birden fazla siyasi görüşün ve çıkarın temsiline bulunduğu yasama organı tarafından, araştırmayı ve tartışmayı mümkün kılan şeffaf bir yasa yapım süreci sonunda çıkarılmasıdır.<sup>44</sup> Kanunun maddi güvencesi ise, erişilebilir, öngörülebilir ve belirli nitelikte genel, soyut ve sürekli kurallar içermesidir.<sup>45</sup>

İlk bakışta, CBK’lerin de kanunun maddi güvencesini sağlayabileceği ileri sürülebilir. Nitekim CBK’lerin içeriği itibariyle öngörülebilir ve belirli olmasının önünde bir engel yoktur.<sup>46</sup> Ayrıca CBK’ler de Resmî

---

Çerçevesinde Değerlendirilmeleri” içinde Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen (İstanbul: On iki Levha, 2019), 215.

<sup>43</sup> Özen Ülgen Adadağ, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1 (2018): 18-22.

<sup>44</sup> Tolga Şirin, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Hukuku Dergisi 7, no. 14 (2018): 333-334., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), “Rule of Law Checklist”, 11-12 Mart 2016, Son erişim 5 Mart, 2022, 12-13. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

<sup>45</sup> Venice Commission, “Rule”, 14-16.

<sup>46</sup> Kural olarak böyle olmakla birlikte aksini gösteren uygulama için bakınız Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk

Gazetede yayımlandığı için erişilebilirdir. Ancak, CBK'ler, diğer tüm çıkar gruplarını dışlayarak tek kişi tarafından, herhangi bir yapım usulüne tabi olmaksızın çıkarılabilen normlardır. Yayımları öncesinde kamuoyunun hazırlık sürecinden dahi hiçbir şekilde haberdar olmadığı ve çok sık değişikliğe uğrayabilen CBK'ler, içerik yönüyle belirlilik unsurunu sağlasa dahi süreklilikleri bakımından öngörülemezdir.<sup>47</sup> 539 maddeden oluşan 1 sayılı CBK'nin yayımlanmasından sadece beş gün sonra ilki yayımlanan 35 tane CBK'nin 1 sayılı CBK'nin yaklaşık 400 maddesinde değişiklik yapması, buna en çarpıcı örnektir.<sup>48</sup> CBK'lerin tek kişi tarafından çıkarıldığı gibi tek kişi tarafından kolayca değiştirilip kaldırılabilmesi, hukuk düzeninde bir belirsizliğe işaret eder. Dolayısıyla, söz konusu güvenceleri terk etmek pahasına CBK'lere mahfuz alan tanımak, yasama yetkisinin genelliği ilkesiyle birlikte hukuk devleti ilkesini de tahrir edecektir.

Daha önemlisi ise CBK'lerin belirli konularla sınırlı da olsa kanun gücünde ya da kanuna alternatif kabul edilmesinin yürütmeye hem kural koyan hem de kuralı uygulayan konumunu kazandıracak olmasıdır. Bu ihtimal, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin diğer sakıncalar bir yana, tek başına, yasama ve yürütme fonksiyonunun yürütmeye erimesine ve böylece iktidarın kişiselleşmesine yol açacaktır. CBK'lerin mahfuz alanı için sayılan konuların sayısı az gözükse bile kapsamı oldukça geniştir. Yürütmeye mahfuz alanların, Anayasanın sair maddelerinde belirlenen kanunla düzenlenmesi gereken konuları ortadan kaldırmayacak şekilde dar yorumlanması ile *denge*nin sağlanabileceği<sup>49</sup>; yetkisini aşan CBK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenerek iptal edilmesi ile *kontrol* edilebileceği söylenebilir.<sup>50</sup> Ancak, yasamanın siyasi sorumluluğuna gidemediği, görev süresi kesin tek kişi tarafından oldukça hızlı çıkarılıp değiştirilebilen bu norm türü için Anayasa Mahkemesinin geri-

---

Yıllık Bir Bilanço”, Son erişim 5 Mart, 2022, <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>.

<sup>47</sup> Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri”

<sup>48</sup> Bakanız 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Tablo, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>

<sup>49</sup> Ülgen Adadağ, “Cumhurbaşkanlığı”, 25-26.

<sup>50</sup> Yargısal denetime ilişkin sorunlar için bakınız Özen Ülgen Adadağ, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, Anayasa Yargısı Dergisi 36, no. 1 (2019): 261-277.

ye yürümeyen iptal kararlarının gerçek anlamda bir kontrol-denge etkisi doğuracağını kabul etmek zordur. Sistemin tüm kontrol-denge yükü Anayasa Mahkemesine yüklenemeyeceği gibi, tek çarenin Mahkeme kararlarında aranması bile ciddi bir kontrol-denge boşluğuna işaret eder.

## **2.2. Yürütme Yetkisinin Nitelikleri Bakımından Sakıncalar**

CBK çıkarma yetkisi, yürütme yetkisinin Anayasanın 8. maddesinde de düzenlenen kanuna dayanma ve kanuna uygun olma nitelikleri açısından da bazı sakıncalar doğurmuştur. CBK'lerin normlar hiyerarşisindeki yeri, CBK'lerin tümünün ya da sadece mahfuz görülen alanda çıkarılanlarının kanun hükmünde olup olmadığı sorunu, öğretilerde detaylıca incelenmiştir.<sup>51</sup> Makalenin kapsamını aşacak bu soruna girilmeyecektir. Ancak bu tartışmanın, bir nevi başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında ortaya çıktığını atlamamak gerekir. Başkanlık sisteminin demokratik örneklerinde başkanın yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi olmaz, zira hiçbir kuvvet diğer kuvvetin görevini üstlenemez.<sup>52</sup> Ancak, yasama fonksiyonunun yürütme tarafından kullanılamaması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ibaret değildir.<sup>53</sup> Başkanlık sisteminde, yasama organının yasa yapma faaliyeti aynı zamanda sisteme içkin bir kontrol-denge mekanizmasıdır.

Başkanlık sisteminde bütçe kanunu başta olmak üzere, yasama organının çıkardığı her bir kanun ile yürütmenin yetki çerçevesi çizilir. Başkan siyasi sebeple görevden alma yetkisi olmayan, Başkan ve onun ofisiyle organik bir bağı da bulunmayan yasama organı için kanun çıkarmak, aynı zamanda Başkanın kontrol etmek anlamına gelir. Başkanlık sisteminin demokratik örneklerindeki güçlü yasama vurgusunun kaynağı da budur. Yasama, başkanın istediği kanunu çıkarmayarak ya da çıkardığı kanunla onu sınırlayarak sistem içerisinde aktif bir kontrol-denge unsuru haline gelir. Trump'ın başkanlığının "balayı" dönemi sayılan ilk

<sup>51</sup> Öğretilerdeki farklı görüşlerin özet anlatımı için bakınız Volkan Aslan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine", *Anayasa Yargısı* 36, no. 1, (2019): 145-149.

<sup>52</sup> Şirin, "İşlemeyen", 292-293.

<sup>53</sup> Stern, "Separation", 128-130.



döneminde Obamacare olarak bilinen sağlık yasası yerine önerdiği sağlık sistemi projesinin akıbeti, buna yakın zamandan verilebilecek güzel bir örnektir.<sup>54</sup> Kongre içindeki Cumhuriyetçi desteğine rağmen 2017 Amerikan Sağlık Hizmetleri yasa tasarının kabul edilmemesinin sebebi, yasama organının yaptığı kontroldür. Nitekim, tasarının yasalaşması halinde yaratacağı etkiler Kongre tarafından araştırılmış, Kongre Bütçe Ofisi'nin bu yasa ile 24 milyon insanın sağlık sigortasını kaybedeceğini tespit etmesi üzerine yasaya verilen destek son bulmuştur.<sup>55</sup>

Kontrol-denge açısından yaklaşıldığında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bazı CBK'lerin mahfuz alan içerisinde kabul edilmesinin veyahut kabul edilmese dahi CBK yetkilerinin çok geniş yorumlanmasının sonuçları öngörülebilir. Halihazırda, yaklaşık yirmi yıldır iktidarı elinde bulunduran bir siyasi partinin genel başkanının Cumhurbaşkanlığına eşlik eden yasama çoğunluğunda, mevcut sistemin yetkileri cumhurbaşkanına havale ettiğini teslim etmek gerekir.<sup>56</sup> Yetkilerin kullanılmasının yanı sıra belirlenmesi dahi Cumhurbaşkanına bırakılmış gözükmektedir. Sistemin ilk döneminde, CBK ile belirlenen kural sayısı, kanun ile belirlenen kural sayısını geçmiş; yasama organının etkinliği düşmüştür.<sup>57</sup> Elbette, her bir seçim ve görev dönemi, kendi dinamiklerini getirecektir. Ancak, CBK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından geniş yorumlanması, mevcut uygulamayı Anayasallaştıracak ve iktidarı elinde bulunduran kişi ya da siyasi partiden bağımsız olarak seçilen Cumhurbaşkanının “nasıl uygun görürse öyle” yöneteceği sistemin kurumsallaşmasına yol açacaktır. Yürütmenin yasaya değil, kendine dayanması, kuvvetler ayrılığının giderek terk edilmesinden başka bir şey değildir.

<sup>54</sup> Laura Ellyn Smith, “Trump and Congress”, Policy Studies 42, no. 5-6 (2021): 532, <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1955849>.

<sup>55</sup> Laura Ellyn Smith, “Trump”, 531.

<sup>56</sup> Türkiye'nin havaleci demokrasi olduğunu belirten görüş için bakınız Hakkı Taş, “Turkey – from tutelary to delegative democracy”, Third World Quarterly 36, no. 4 (2015): 776-791., Rejimin farklı nitelendirmeleri için bakınız Berk Esen, Şebnem Gümüştü, “Rising competitive authoritarianism in Turkey”, Third World Quarterly 37, no. 9 (2016): 1581-1606., Berk Esen, Şebnem Gümüştü, “The Perils of “Turkish Presidentialism”, Review of Middle East Studies 52, no. 1 (2018): 44.

<sup>57</sup> Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu'nun bu konudaki araştırmasına yönelik haber için bakınız “Yeni sistemin 3 yıllık bilançosu...Erdoğan: 80, Meclis: 80”, Gazete Duvar, Son erişim 12 Mart, 2022, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yeni-sistemin-3-yillik-bilancosu-erdogan-80-meclis-80-haber-1528840>.

Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesinin CBK'lere ilişkin soru işaretlerine ne cevap verdiği ve CBK'lerin yetki bakımından sınırlarını nasıl uyguladığı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin demokratik işleyişini belirleyecek etkenlerden biridir. Sistemin kaderinin yargı tarafından belirleneceğini söylemek şüphesiz indirgemeci bir yaklaşım olacaktır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kontrol ve denge fonksiyonuna ilişkin tutumu da muhtemelen kuruluşundan beri hiç bu kadar elzem olmamıştır.

## **II. Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Norm Denetimi Kararları**

Anayasa Mahkemesinin CBK'lere ilişkin ilk norm denetim kararı, CBK'lerin yayımlanmaya başlandığı 10 Temmuz 2018 tarihinden neredeyse iki yıl sonra, 13 Mayıs 2020 tarihinde yayımlanmıştır.<sup>58</sup> Bu sürede CBK'lerin hukuki rejimine dair yukarıda bir kısmına yer verilen soru işaretleri birikerek devam etmiş, Anayasa Mahkemesi içtihadına yönelik gereksinim belirginleşmiştir. Bu makalenin yazıldığı 16 Haziran 2022 tarihine kadar, Anayasa Mahkemesi CBK'lerle ilgili toplam yirmi iki norm denetim kararı yayımlamıştır. Az sayıdaki bu norm denetimi kararlarından CBK'lerle ilgili her soruya cevap bulmak elbette mümkün değildir. Ancak, mevcut kararlar, Anayasa Mahkemesinin CBK'lerin yetki bakımından sınırına ve Anayasaya uygunluk denetimine nasıl yaklaştığına dair erken bir çıkarım yapmaya da elverişlidir.<sup>59</sup>

Bu bölümde, söz konusu kararlar çerçevesinde Mahkemenin ilgili Anayasa kurallarını kuvvetler ayrılığı bakımından nasıl değerlendirdiği

---

<sup>58</sup> İlk CBK'lerin yayımlandığı Resmî Gazete için bakınız R.G.10.7.2018-30474, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>. Mahkemenin yayımladığı ilk kararlar: AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, Kt. 22.01.2020, R.G.13.5.2020-31126; AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126; AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126.

<sup>59</sup> Mahkemenin ilk kararlarına yönelik değerlendirme için bakınız Osman Can, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı", Anayasa Yargısı 37, no 1 (2020): 133-192., Fatma Didem Sevgili Gençay, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler", Türkiye Barolar Birliği Dergisi 33, no. 151 (2020): 1-27., Ahmet Mert Duygun, "Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler", Anayasa Hukuku Dergisi 9, no. 17 (2020): 351-360.

ve CBK'lere nasıl uyguladığı belirlenecektir. İctihadın CBK'leri ilkesel düzeyde nasıl ele aldığı sorunu ile denetimi nasıl yaptığı sorununu ayırmak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında Mahkemenin kontrol ve denge fonksiyonunu değerlendirmek bakımından anlamlıdır. Zira Mahkemenin CBK'lerin yetki bakımından sınırlarına ilişkin belirlediği ilkeler, kontrol ve denge bakımından zayıf Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminde CBK'lerin hukuki çerçevesini çizecek ve kuvvetler ayrılığı bakımından etkisini belirleyecektir. Diğer yandan, dava konusu CBK'lerin Anayasaya uygunluk denetimi ise Mahkemenin kontrol ve denge fonksiyonu açısından etkinliği hakkında fikir verecektir.

## **1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenmesi Yasak Alanlar**

### **1.1. İlkesel Düzeyde Yasak Alanlar**

CBK'lere ilişkin Anayasanın belirlediği ilk kural, kararnamelerin “yürütme yetkisine ilişkin konular”da çıkarılabilmesidir. Bu kuralın mefumu muhalifi, CBK'lerin, yürütme yetkisine ilişkin konular dışında kalan yasama ve yargı yetkisine ilişkin konuları düzenleyemeyeceğidir. Anayasa Mahkemesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli cetvellere bazı eklemeler yapan CBK kuralını incelerken bu yasağı değerlendirmiştir. Mahkeme, kuralın TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılan “kanun koymak, değiştirmek” kapsamında kaldığına; yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu için Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesine aykırı olduğuna karar vermiştir.<sup>60</sup> Bu bakımdan, CBK'lerin kanunda değişiklik ya da ekleme yapan herhangi bir düzenleme içermesi, yasak “yasama yetkisi” alanına girmesi sebebiyle Anayasaya aykırı olacaktır. Ancak, Mahkemeye göre, bunu yapmayan bir CBK kuralı da yasamaya ait yasak alana girmemiş sayılacaktır. Nitekim Mahkeme, 7147 sayılı Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun 3. maddesindeki Bankanın CBK ile görevlendirilebileceği kuralının Anayasaya uygun olduğu sonucuna varırken, böyle bir kuralın CBK ile kanunun değiştirilmesi ya da kanuna ek madde getirilmesi anlamı taşımayacağı gerekçesine dayanmıştır.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> AYM, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, R.G.23.7.2020-31194, § 23.

<sup>61</sup> AYM, E. 2018/162, K. 2020/66, Kt. 12.11.2020, R.G.24.3.2021-31433, § 12.

Mahkeme, yürütme yetkisinin yargı yetkisi bakımından sınırını ise yargı yetkisini kullanan kamu görevlilerinin kadro ihdası bakımından çizmiştir. Buna göre, CBK'ler, sadece yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin konularda değil, yargı yetkisini kullananların kadrolarının belirlenmesi bakımından da yetkisizdir.<sup>62</sup> Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının kamu kurum ve kuruluşlarının idari teşkilatına ilişkin genel kadro ihdasını kararnameyle düzenleyebilmesi<sup>63</sup>, “Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay gibi kurumların yargı yetkisini kullanan kamu görevlilerinin” kadrolarıyla ilgili düzenleme yapabilmesi anlamına gelmeyecektir.<sup>64</sup> Mahkemenin yargı yetkisini kullananların kadrolarıyla ilgili düzenlemeyi CBK'lerin yetkisi yönünden belirlenmiş yasak alana dahil etmesi, yürütme yetkisinin sınırlandırılması açısından olumludur.<sup>65</sup>

Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirlenen “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler”e ilişkin CBK çıkarılmayacağı kuralı ise Mahkeme kararlarında aynen tekrarlanmış, yasağın kapsamına dair herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Ancak aynı fıkranın devam cümlesinde yer alan “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konu”larda CBK çıkarılmayacağı kuralı açıklığa kavuşturulmuştur. Mahkeme, hangi konuların “münhasıran” kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin özel bir hüküm mevcut değilse de Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen tüm konuların *münhasıran* kanunla düzenlenmesi gereken ve CBK ile düzenlenemeyecek konular olduğunu içtihat etmiştir. Bu yasak gereği, örneğin, Yükseköğretim Personel Kanununa tabi Devlet üniversitelerinde öğretim üyeliği görevi ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclis üyeliği görevinin birleşebileceğini öngören CBK kuralı, Anayasanın 130. maddesinde kanunla düzenlenmesi öngö-

---

<sup>62</sup> AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, Kt. 11.06.2020, R.G.9.11.2020-31299, § 21.

<sup>63</sup> AYM, E. 2020/8, K. 2021/25, Kt. 31.03.2021, R.G.15.6.2021-31512, § 17.

<sup>64</sup> AYM, E. 2018/119 § 20.

<sup>65</sup> Bununla birlikte, kadro ihdasına ilişkin CBK kurallarının bütçe yönünden incelenmemesine yönelik eleştiriler için bakınız Hatice Çoban, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Bütçe Hakkı”, Anayasa Hukuku Dergisi 9, no. 18 (2020): 653-665.

rülen öğretim üyelerinin özlük haklarına ve görevlendirilmelerine ilişkin olduğu için Anayasaya aykırı bulunmuştur.<sup>66</sup>

Son olarak, “kanunda açıkça düzenlenen” konulara ilişkin yasağın ne anlama geldiği ve kapsamı da Anayasa Mahkemesinin içtihadıyla kısmen belirlenmiş gözükmektedir. Mahkemenin ilk kararına göre, bu yasak, davaya konu CBK kuralından önce çıkarılmış ve bu kuralın düzenlediği alanda hüküm doğuran bir kanunun açık düzenleme getirmesini ifade eder.<sup>67</sup> Aynı alanda hüküm doğurmak ya da düzenlemenin açık olmasının ne anlama geldiği soruları başta yanıtsız bırakılmışsa da bu boşluk sonraki kararlarda doldurulmaya çalışılmıştır. Mahkeme, 5018 sayılı Kanunda belirlenmiş bütçe dışı avans ödeme koşullarını düzenleyen CBK kuralının kanunda açıkça düzenlenen konuda çıkarıldığını tespit ederken şu soruyu esas almıştır: Anayasaya aykırılığı ileri sürülen CBK kuralı olmasaydı bu kuralın düzenlediği konuya uygulanacak bir kanun maddesi var mı? Varsa, söz konusu CBK kuralı, kanunda açıkça düzenlenen konuyu düzenlediği için Anayasaya aykırıdır.<sup>68</sup> Böylece Mahkeme, “kanunda açıkça düzenlenen” konunun, CBK ile karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK *yerine* uygulanabilirliği üzerinden belirleneceğini içtihat etmiştir.<sup>69</sup> Diğer yandan, bu yasağın kapsamında kanun hükmünde kararnamelerde açıkça düzenlenen konuların da olduğu kesin bir şekilde saptanmıştır.<sup>70</sup> Zira, kanun hükümlerini değiştirebilen, yürürlükten kaldırabilen ya da bunlara ekleme yapabilen ve kanun hükmünde olan bu kararnameler, yasakta belirlenen “kanun” kavramına dahildir.<sup>71</sup>

Anayasa Mahkemesinin yasak alanlara dair çizdiği hukuki çerçeveye bakıldığında, Anayasadaki kuralları CBK çıkarma yetkisi lehine genişletecek bir yoruma yer vermediği görülür. Aksine, ilkesel düzeyde, CBK’lerin yetki bakımından sınırlarının belirginleştirildiğini söylemek

<sup>66</sup> AYM, E. 2020/58, K. 2021/19, Kt. 18.03.2021, R.G.22.6.2021-31519, § 18, Anayasamın 130. maddesi bakımından benzer değerlendirme için bakınız: AYM, E. 2020/71, K. 2021/33, Kt. 29.04.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 19.

<sup>67</sup> AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, Kt. 22.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 24.

<sup>68</sup> AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126 § 20.

<sup>69</sup> AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 50.

<sup>70</sup> AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 28-30, AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 49-51.

<sup>71</sup> AYM, E. 2019/78, § 38-39.

mümkündür. Örneğin, kadroların ihdasının otomatik olarak yürütme yetkisi kapsamında ele alınmaması ve yargı yetkisini kullanan kamu görevlilerinin kadrolarının ayrılması, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda CBK çıkarılamayacağı kuralını yargı yetkisi bakımından somutlaştırır. Ancak, asıl önemli olan, yasak alanların nasıl tanımlandığından ziyade, nasıl denetlendiğidir. Zira, yasak alana dair kurallar ve bunların yorumu, ancak etkin bir şekilde uygulandığında kontrol ve denge işlevi görecektir.

## 1.2. Yasak Alanların Denetimi

Yasak alanların denetimi söz konusu olduğunda, Anayasa Mahkemesinin CBK çıkarma yetkisini, tespit ettiği ve açıkladığı ilkelere rağmen, geniş yorumladığı dikkati çeker. İlk olarak, Mahkeme bir CBK kuralını incelerken onunla düzenlenen konunun yürütme yetkisine girip girmediğini değil; yürütme yetkisine *girmeyen* bir konunun olup olmadığını değerlendirme eğilimindedir. Bu bakış açısı, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesindeki yasak alanın uygulanma kabiliyetini azaltmaktadır. Zira Mahkeme, incelediği CBK kuralının düzenlediği konunun neden yürütme yetkisine dahil olduğunu açıklamamaktadır.<sup>72</sup> Üstelik, bazı kararlarında “konunun yürütme yetkisine ilişkin konulardan olmadığı söylenemeyeceği” şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır.<sup>73</sup> Bu değerlendirme, CBK ile düzenlenen konuların yürütmeye yetkisine ilişkin konular olduğuna yönelik bir karine kabul edildiği anlamına gelir.

CBK ile Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenemeyeceğine ilişkin yasağa gelince, içtihadın temel hak ve özgürlüklere yönelik güvence sağlamadığı söylenebilir. Devlet Denetleme Kuruluna derneklerde yapılan denetleme neticesinde dernek görevlileri hakkında uzaklaştırma tedbiri uygulama yetkisini; Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığına ise her türlü bilgi ve belge isteme yetkisini veren CBK kurallarının sırayla örgütlenme öz-

---

<sup>72</sup> AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 27.

<sup>73</sup> AYM, E. 2018/162, K. 2020/66, Kt. 12.11.2020, R.G.24.3.2021-31433, § 11, AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 30.

gürlüğüne ve kişisel verilerin korunması hakkına ilişkin olduklarının tespit edildiği kararlar haricinde, temel hak ve özgürlüklerin kapsamı ya dar yorumlanmış ya da hiçbir inceleme yapılmayarak bu yasağın uygulanması zorlaştırılmıştır.<sup>74</sup> Örneğin, Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu üyelerine yapılacak ödemelerin Cumhurbaşkanınca belirlenmesini öngören kuralı incelerken bu kuralın yasak alanı düzenleyen bir yönünün bulunmadığına karar vermiş, başkaca bir açıklama yapmamıştır.<sup>75</sup> Oysaki kararın karşı oylarında, “ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakları”nın mülkiyet hakkı kapsamında olduğu; ücret, maaş, ikramiye ödemesinin de bu kapsamda değerlendirileceği tartışılmıştır.<sup>76</sup>

Benzer şekilde, Devlet Tiyatrosu Genel Müdürlüğünün görevleri kapsamında yerli yazarlara belirli şartlarla nakdi destek verilmesini öngören kuralın Anayasaya aykırılığı iddiasını değerlendiren Mahkeme, bu kuralın Anayasanın “Sanatın ve sanatçının korunması” başlıklı 64. maddesi kapsamına girdiği ve “Sosyal Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümde yer alan bu konunun CBK ile düzenlenemeyecek alanlardan olmadığı sonucuna varmıştır.<sup>77</sup> Mahkemenin kuralın niteliğine bakmaksızın sadece ilgili olduğu hakkın Anayasada bulunduğu yer üzerinden yaptığı değerlendirme, temel hak ve özgürlüklere dair yasak alanı işlevsizleştirmektedir. Zira bir kural sosyal ve ekonomik haklara ilişkin gözüke dahi bir boyutuyla birinci kuşak haklara dokunuyorsa artık kuralın dokunduğu birinci kuşak hak üzerinden incelenmesi gerekir.<sup>78</sup> Anayasa Mahkemesinin önceki norm denetimi kararlarında benimsediği bu yaklaşımı, söz konusu kuralın incelendiği kararın karşı oyunda da tartışılmasına rağmen terk etmesi dikkat çekicidir.<sup>79</sup> Nakdi desteğin mülkiyet hakkına ilişkin olduğu göz ardı edilerek sosyal ve ekonomik haklara yönelik

<sup>74</sup> Bakınız sırasıyla AYM, E. 2018/121, K. 2021/84, Kt. 11.11.2021, R.G.17.3.2022-31781, § 102-104 ve AYM, E. 2019/96, K. 2022/17, Kt. 24.2.2022, R.G.26.5.2022-31847, § 77-78.

<sup>75</sup> AYM, E. 2019/78, § 31.

<sup>76</sup> AYM, E. 2019/78, Zühtü Arslan Karşı Oy § 7, Recep Kömürçü ve Yusuf Şevki Hakyemez Karşı Oy § 5.

<sup>77</sup> AYM, E. 2019/77, K. 2021/2, Kt. 14.01.2021, R.G.24.2.2021-31405, § 19, Zühtü Arslan Karşı Oy § 5-10.

<sup>78</sup> AYM, E. 1996/17, K. 1996/38, Kt. 16.10.1996, R.G.09.8.1997-23075

<sup>79</sup> AYM, E. 2019/77, Zühtü Arslan Karşı Oy

geliştirilen bu kategorik yaklaşım, CBK'lere dair yasak alanı daraltmaktadır.

Diğer taraftan, Mahkemenin temel hak ve özgürlükler açısından yasak alana girdiğini tespit ettiği konuları ele alışı da yasağın uygulanabilirliği açısından endişe vericidir. Strateji ve Bütçe Bakanlığını görevleriyle ilgili gerekli gördüğü tüm bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden doğrudan istemeye yetkili kılan CBK kuralının Anayasaya uygun bulunması bu açıdan çarpıcıdır. Mahkemeye göre, Bakanlığın göreviyle sınırlı olan bilgileri istemesi, onun görevini yerine getirebilmesinin “doğal ve zorunlu” sonucudur ve böyle bir düzenleme kişisel verilere ilişkin değildir.<sup>80</sup> Dahası, Mahkeme, düzenlemenin mevzuat “hükümlerinin uygulanmasını engelleyen, sınırlandıran, uygulanmasına istisna getiren veya herhangi bir surette bu hükümlere temas eden” yönü bulunmadığı kanaatiyle Bakanlığın bu CBK kuralı kapsamındaki her türlü işlemi “kişisel verilere ilişkin diğer kanunlarda yer alan hükümlere uygun olarak gerçekleştireceği”ni belirtmiştir.<sup>81</sup> Öncelikle, Mahkemenin kararında kişisel verilerin elde edilmesi, kaydedilmesi, depolanması gibi her türlü işlemin kişisel veri hakkı kapsamında Anayasanın 20. maddesi ile korunduğunu ve buna ilişkin usul ve esasların Kişisel Verilerin Korunması Kanununda düzenlendiğini açıklamasına rağmen, Bakanlığın bilgi toplama işleminin kişisel veriyle ilgisi olmadığına hükmetmesi çelişkilidir. Ancak, Mahkemenin ilgili CBK kuralında bahsedilen işlemlerin kişisel verilere ilişkin kanunlardaki esaslara göre yapılacağını söyleyerek dolaylı olarak CBK kuralının konusunun kişisel veri olduğunu kabul etmesi bu çelişkiyi arttırmaktadır.<sup>82</sup> Eğer kural kişisel veriye ilişkin değilse, neden kişisel veriye ilişkin kanun çerçevesinde uygulanacaktır? Diğer yandan, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrası, CBK'lerin belirli temel hak ve özgürlükleri düzenleyemeyeceğine yönelik yasağı, CBK'lerin kanunları değiştirmemesi şartına bağlamamıştır. Kaldı ki, Mahkemenin diğer kararlarında

<sup>80</sup> AYM, E. 2018/133, K. 2021/70, Kt. 13.10.2021, R.G.10.12.2021-31685, § 43.

<sup>81</sup> AYM, E. 2018/133, K. 2021/70, Kt. 13.10.2021, R.G.10.12.2021-31685, § 44.

<sup>82</sup> Işıl Kurnaz, “Dijital Disiplin Toplumundan Dijital Gözetim Toplumuna Doğru Anayasa Mahkemesi'nin Bir Katkısı mı? Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı'nın Yetkisine Dair 14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Anayasallık Denetimine Dair Bir İnceleme”, *Anayasa Hukuku Dergisi* 10, no. 20 (2021): 497-498.



bizzat belirttiği üzere “yürütme yetkisi”ne kanunları değiştirmek ve onlara ekleme yapmak dahil değildir; böyle bir düzenleme getiren CBK zaten temel hak ve özgürlüklere ilişkin olsun/olmasın yürütme yetkisine ilişkin olmadığı için Anayasaya aykırı olacaktır.<sup>83</sup>

Kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağına ilişkin yasak ise Anayasa Mahkemesini pek meşgul etmemiştir.<sup>84</sup> Bunun başlıca sebebi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte çok sayıda kanunu yürürlükten kaldıran 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’dir.<sup>85</sup> Bu sayede CBK’ler mülga kanunların düzenlediği konuları “kanunda açıkça düzenlenen konu”ya dair yasağa takılmadan baştan düzenleyebilmiştir. Buna karşılık, “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konu” yasağı, Mahkemenin norm denetimi kararlarında geniş yer kaplamıştır. Kararlara bakıldığında, ekseriyetle Anayasanın 123. maddesindeki “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” kuralı yönünden inceleme yapıldığı görülür. Ancak bu inceleme, Anayasanın çeşitli maddelerinde CBK ile düzenlenmesi öngörülen konular üzerinden—diğer bir deyişle yasak alan değil, düzenlenebilir alan üzerinden— yapıldığı için, bunlar bir sonraki bölümde incelenecektir. Burada şu kadarını söylemek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin bu yetki kuralını, yasaklayıcı bir kural olmaktan çıkarıp düzenlenebilir alanların sınırı olarak incelemesi tek başına CBK’lerin yetkilerini genişletecek bir tutumdur.

## 2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Düzenlenebilir Alanlar

### 2.1. İlkesel Düzeyde Düzenlenebilir Alanlar

CBK’lerin hukuki rejiminin belirlenmesinde madalyonun bir yüzü yasak alanlarsa, diğeri düzenlenebilir alanlardır. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesi yürütme yetkisi haricinde CBK çıkarılmasını yasaklarken yürütme yetkisine ilişkin konularda ise Cum-

<sup>83</sup> AYM, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, R.G.23.7.2020-31194, § 23.

<sup>84</sup> 5018 sayılı Kanunda belirlenmiş bütçe dışı avans ödeme koşullarını düzenleyen CBK kuralının kanunda açıkça düzenlenen alanda çıkarıldığı için Anayasaya aykırı bulunduğu karara bir önceki başlıkta değinilmiştir. AYM, E. 2019/31, § 20.

<sup>85</sup> Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK/703, R.G.09.7.2018-30473 (3.Mükerrer), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.htm>.

hurbaşkanına ilk elden düzenleme yetkisi verir. Anayasa Mahkemesi yürütme yetkisinin ne olduğunu tanımlayarak onu sınırlamamaktadır.<sup>86</sup> Bununla birlikte, Anayasanın 104/9, 106/son, 108/son, 118/son ve 123/3. maddelerinde CBK ile *düzenlenmesi* ya da *düzenlenebileceği* öngörülen konuların otomatik olarak yürütme yetkisi içinde olduğuna işaret etmektedir.<sup>87</sup> Bu konular, ilk bölümde mahfuz alan görüşü bakımından üzerinde durulan üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması; Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıdır. Bunlar söz konusu olduğunda, *yasaklanmamış alanda* CBK çıkarma yetkisinden ziyade *CBK ile düzenlenmesine izin verilen alanda* CBK çıkarma yetkisi incelendiği için, anılan maddelerdeki konuların tamamı makalenin devamında “CBK ile düzenlenebilir alan”lar olarak nitelendirilecektir.

Mahkemenin CBK ile düzenlenebilir alanlarda ilk elden düzenleme yetkisinin özelliklerini nasıl belirlediği, yürütme ve yasama arasındaki denge açısından belirleyicidir. Zira CBK ile düzenlenebilir konuların salt yürütmeye hasredilmesi yahut hasredilmemekle birlikte çok geniş tanımlanması hem yasak alanları daraltacak hem de yukarıda değinildiği üzere yasama fonksiyonunu etkisizleştirerek “kendisine dayanan” bir yürütmeye yol açacaktır.

Mahkeme yürütme yetkisine dahil olduğunu belirlediği bu konuların yürütme yetkisine *münhasır* olup olmadığı sorusuna kesin bir cevap vermemiştir. Mahkemenin açıklaması, bunların CBK’lerle düzenleme yapılmasına “açıkça izin” verilen ya da CBK’ler tarafından düzenleneceği “özel olarak” öngörülen konular olduğundan ibarettir.<sup>88</sup> Ancak bu açıklamadaki “açık izin” ya da “özel olarak” ifadelerinin hukuken ne anlama geldiği belirsizdir. Mahkemenin CBK ile düzenleneceği özel olarak belirlenen konuların da Anayasanın 104. maddesinin on yedinci

<sup>86</sup> AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, Kt. 25.06.2020, R.G.29.7.2020-31200, § 5.

<sup>87</sup> AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, Kt. 22.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 6.

<sup>88</sup> AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 26-27., AYM, E.2021/91, K. 2021/106, Kt. 30.12.2021, R.G.23.3.2022-31787, § 22-23.

fikrasındaki yetki kurallarına tabi olacağını kabul etmesi olumlu bir yaklaşım olmakla birlikte CBK'ler açısından münhasır yetkiyi reddetmemesi de dikkat çekicidir.<sup>89</sup>

Üstelik Mahkeme, Anayasada CBK ile düzenlenmesi özel olarak öngörülen konuları, “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konu”ların bir istisnası olarak kabul etmiş;

“Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini *özel olarak öngörmesi* bu alanın *münhasıran* kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği *özel olarak öngörülen* konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK’larla düzenleme yapılabilir.”<sup>90</sup>

şeklindeki gerekçesiyle de adeta kelime oyunu yaparak yürütme yetkisine mahfuz alana kapı aralamış gözükmektedir. Zira Mahkeme, kanunlar için *münhasıran* düzenlenmesi gereken konuları, Anayasada *özel olarak öngörülme* ile açıklamış, *münhasıran* kelimesinin *özel olarak öngörülme* ile aynı anlama geldiğini kabul etmiştir. Bu açıdan, CBK’ler ile düzenlenebilecek alanlar için Anayasada *özel olarak öngörülme* ifadesinin kullanılması önemlidir.

Alıntılanan gerekçeyle Mahkeme, Sağlık Bakanlığı bünyesinde, aynı yerleşke içinde birden fazla hastane bulunması durumunda bu hastanelerin müşterek yönetimi için koordinatör başhekim görevlendirilmesi ve bu başhekime bağlı başhekimlikler ve müdürlüklerce hizmetin yürütülmesine imkân tanıyan CBK kuralını Anayasaya uygun bulmuştur.<sup>91</sup> Zira Mahkemeye göre, Anayasanın 123. maddesinin ilk fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenlenmesi öngörülmüşse de bu kural Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatının kuruluş ve yapısıyla ilgilidir.<sup>92</sup> Anayasanın 106. maddesi, Cumhurbaşkanına bakanlıkların teşkilat yapısına ilişkin konuda ilk elden düzenleme yetkisi verdiği için dava konusu kural “Anayasanın 123. maddesiyle bağlantılı olarak” 104. mad-

<sup>89</sup> AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 25.

<sup>90</sup> İtalik vurgu, yazara aittir. AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126, § 29; Aynı gerekçeyi tekrarlayan bir başka karar için bakınız: AYM, E. 2021/50, K. 2021/89, Kt. 16.12.2021, R.G.2.3.2022-31766, § 21.

<sup>91</sup> AYM, E. 2019/31, § 29.

<sup>92</sup> AYM, E. 2019/31, § 32.

desine uygundur.<sup>93</sup> Başka bir kararda Mahkeme, aynı yaklaşımla, İletişim Başkanlığının yetkilerini düzenleyen bir CBK kuralını incelerken Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların görev ve yetkisinin de 106. maddede CBK ile düzenlenmesi gereken konulara dahil olduğunu değerlendirmiş, bu bakımdan Anayasanın 123. maddesine rağmen konunun münhasıran kanunla düzenlenmesine gerek olmadığına karar vermiştir.<sup>94</sup>

Mahkemenin CBK ile düzenlenmesi öngörülen konuları ele alış biçimi, Anayasanın 104. maddesindeki “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konu” yasağının bu konular bakımından uygulanmaması anlamına gelir. Dahası, bu yaklaşım aynı zamanda CBK’lerce düzenlenebilecek alanlar açısından yetki sınırını belirsizleştirir. Zira artık CBK kuralına uygulanacak yetki kuralı, hangi konuya girdiği sorusuna verilecek cevaba bağlı bir değişkendir. Örneğin, “Kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dahil olmayan kendine özgü idari birim” olarak nitelenen Ekonomi Koordinasyon Kurulu, Anayasanın 106. maddesine dahil olmadığı için Anayasanın 123/1. maddesi gereğince CBK ile düzenlenemez kabul edilirken<sup>95</sup>; kadro ihdası Bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin bir yetki kabul edilerek Anayasanın 106. maddesinin açık izni ile CBK ile düzenlenebilecek bir konu olarak belirlenmiştir.<sup>96</sup>

Anayasa Mahkemesinin CBK ile yürütmeye verilen ilk elden düzenleme yetkisi ile yasama yetkisi arasındaki ilişkiyi CBK çıkarma yetkisi lehine belirsizleştirdiği bu kaygan zemin, Mahkemenin CBK’lere adeta yasa “güvencesi” kazandırdığı içtihadıyla birlikte değerlendirildiğinde kaygılandırıcıdır. Zira Mahkemeye göre, CBK ile düzenlenebilecek alanlar bakımından, yasama güvencesi yerini yürütme güvencesine bırakmıştır. Bu güvence ise CBK ile düzenlenebilecek konuların idare tarafından düzenlenmemesi ve idareye “sınırsız ve belirsiz” bir takdir yetkisi tanınmamasıdır.<sup>97</sup> Nitekim Mahkeme, İletişim Başkanlığına Ana-

---

<sup>93</sup> AYM, E. 2019/31, § 32.

<sup>94</sup> AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 30-32.

<sup>95</sup> AYM, E. 2021/88, K. 2021/105, Kt. 30.12.2021, R.G.25.2.2022-31761, § 21.

<sup>96</sup> AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, Kt. 11.06.2020, R.G.9.11.2020-31299, § 28.

<sup>97</sup> AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, Kt. 30.12.2020, R.G.24.2.2021-31405, § 45-46.

dolu Ajansının faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisi tanıyan ve bu denetime ilişkin usul ve esasların Başkanlıkça belirlenmesini öngören kuralı, Anayasaya aykırı bulmuştur.<sup>98</sup> Zira böyle bir kural, İletişim Başkanlığına denetim yetkisi verirken bu denetimin içeriğine ve kapsamına dair hiçbir ilke ve çerçeve belirlemeyerek Cumhurbaşkanınca düzenlenmesi gereken konuyu Başkanlığın takdirine bırakmıştır.<sup>99</sup> Anayasa Mahkemesi bu kararıyla CBK'ler açısından “yürütme yetkisinin devredilmezliği” gibi yeni bir ilke kabul etmiş görünmektedir. Neticede Mahkemenin Anayasada özel olarak CBK ile düzenlenebileceği öngörülen konulara yaklaşımı ve CBK yetkisine yasama fonksiyonunun özelliklerini atfetmesi, bu konularda çıkarılan CBK'lerin yasa niteliğinde olduğu savına güç kazandırmakta; kanuna dayanan yürütme ilkesini ise ciddi ölçüde zayıflatmaktadır.

## 2.2. Düzenlenebilir Alanların Denetimi

Anayasa Mahkemesinin CBK ile düzenlenebilir alanlar için ilkesel düzeyde benimsediği geniş yorum, bu alanlarda çıkarılan CBK'lerin denetimine elbette yansımıştır. Ancak, Mahkemenin yetki bakımından Anayasaya aykırılığı iddia edilen CBK'leri incelerken düzenlenebilir alanları biraz daha esnettiği, bu sayede bu CBK'leri ekseriyetle Anayasaya uygun bulduğu görülür.

Mahkemenin Sağlık Bakanlığı teşkilatına yurt dışı teşkilatını da ekleyen ve Bakanlığa yurt dışı teşkilatı kurma yetkisi veren CBK kurallarını Anayasaya uygun bulması, buna verilebilecek ilk örnektir.<sup>100</sup> Mahkemeye göre, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında CBK ile düzenlenmesi öngörülen konular arasında bakanlıkların “yurtdışı” teşkilatı sayılmamasına ve konunun açıkça “merkez ve taşra teşkilatı” ile sınırlanmasına rağmen, yurt dışı teşkilatı da CBK ile düzenlenebilir.<sup>101</sup> Bu kararıyla Mahkeme, Bakanlıkların yurt dışı teşkilatını idarenin kuruluş ve görevlerinin kanun tarafından düzenleneceğini öngören Anayasanın 123. maddesi kapsamında çıkarmıştır. Aynı kararda Mahkeme, Anayasanın 123. maddesinde kanuna alternatif olarak CBK ile de düzenlenebi-

<sup>98</sup> AYM, E. 2019/71, § 45-46.

<sup>99</sup> AYM, E. 2019/71, § 45-46.

<sup>100</sup> AYM, E. 2019/105, K. 2020/30, Kt. 12.06.2020, R.G.20.8.2020-31219, § 19-23.

<sup>101</sup> AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 60-61., AYM, E. 2021/106, § 24.

leceği öngörülen “kamu tüzel kişiliği kurma” yetkisine, kurulan tüzel kişiliğin “görev, yetki ve yapı” gibi unsurlarının da dahil olduğunu değerlendirmiş ve Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığına (TÜSEB) burs verme yetkisi tanıyan CBK kuralını Anayasaya uygun bulmuştur.<sup>102</sup> Mahkeme bir başka kararında ise bu yetkinin kapsamını daha da genişletmiştir.

Savunma Sanayii Başkanlığı personelinin Cumhurbaşkanının onayı ya da Cumhurbaşkanının verdiği yetkiyle kurum Başkanının onayı ile atanmasını düzenleyen CBK kuralının yine Anayasanın 123. maddesinde CBK’ler için tanınan kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi içerisinde olduğuna hükmederken Anayasanın 128. maddesini saf dışı bırakmıştır.<sup>103</sup> Zira Mahkeme bu sefer, CBK’lerin düzenleme alanına dahil ettiği “görev, yetki ve yapı” unsurlarına “görevi yürütecek personelin atama usulü”nü de eklemiştir.<sup>104</sup> Benzer şekilde, Mahkeme bir başka kararında Anayasanın 108. maddesinde CBK ile düzenlenebilir konu kabul edilen Devlet Denetleme Kurulu’nun “işleyişi” konusuna mevzuatta verilen diğer görevler ile Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmayı; teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, görev ve sorumluluk esaslarını belirlemeyi de dahil etmiş, böylece bu konuların CBK ile düzenlenmesinin Anayasanın 123. ve 128. maddelerine aykırı olmadığına karar vermiştir.<sup>105</sup>

Öyle gözükmektedir ki Mahkeme, bir kere CBK ile düzenlenebilecek bir alana girdiğine karar verdiği bir konu için Anayasanın sair maddelerinde yer alan “kanunla düzenlenmesi öngörülen konu”ları bertaraf etmektedir.<sup>106</sup> Mahkeme yine TÜSEB’in burs verme yetkisine ilişkin

<sup>102</sup> AYM, E. 2019/105, § 45-46.

<sup>103</sup> AYM, E. 2018/124, K. 2020/56, Kt. 15.10.2020, R.G.4.12.2020-31324, § 43-44.

<sup>104</sup> AYM, E. 2018/124, § 43-44.

<sup>105</sup> AYM, E. 2018/121, § 30., § 67.

<sup>106</sup> Mahkemenin konu bakımından yetki yönünden Anayasaya aykırılık tespit ettiği kararlardaki gerekçeleri de bu savı destekler niteliktedir. Örneğin Mahkeme, Hazine ve Maliye Bakanlığına müfettiş ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarını yönetmelik ile belirleme yetkisini veren CBK kuralının, diğer kararlardan farklı olarak, bakanlık teşkilat yapısıyla ya da kamu tüzel kişiliğinin görev ve yetkileriyle ilgili olup olmadığını incelemeyeği için Anayasanın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuda olduğunu tespit edebilmiştir. Nitekim bu kuralın da CBK ile düzenlenebilir alana dair olduğu kararın karşı oyunda

CBK kuralını incelediği kararda, kamu harcaması anlamına gelen bursun bütçe ile ilgili olduğunu kabul etmekle birlikte bütçeyle doğrudan temas etmediği gerekçesiyle Anayasanın 161. maddesi bağlamında kanunla düzenlenmesi gereken bütçe konusuna dair olmadığına hükmetmiştir.<sup>107</sup> Mahkemenin değerlendirmesine göre, yasama organının bütçe hazırlama, uygulama ve kontrolü konusundaki hak ve yetkilerine ilişkin unsur içermedikçe konunun bütçe ile ilgili olması CBK'yi yetkisiz kılmaz.<sup>108</sup> Halbuki Mahkemenin kendi içtihadı kanunlara yönelik değişiklik, ekleme içeren düzenlemelerin zaten "yasama" yetkisi içerisinde kaldığı ve yürütme yetkisine girmediğine yöneliktir.<sup>109</sup> Dolayısıyla Mahkemenin bu gerekçesi, olsa olsa "yürütme yetkisi"ne ilişkin bir konu olduğuna dairdir ve "kanunla düzenlenmesi gereken konu" kuralının uygulanmamasını açıklamaz.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanına uygun bulmadığı yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemleri Resmî Gazetede yayımlamayı kurumuna iade etme yetkisini veren CBK kuralını incelerken de benzer yaklaşımı benimsemiştir. Kurala göre, Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanarak yayımlanmak üzere gönderilen işlemlere ilişkin taslakların Anayasaya, kanunlara, CBK'lere, genel hukuk kurallarına ve Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğunu incelerken; üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan işlemleri ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden inceler. Mahkeme, kuralı Bakanlıkların yaptığı işlemlerin yayımlanmasıyla sınırlı görüp yine Anayasanın 106. maddesi kapsamında CBK ile düzenlenebilecek bir konu olduğunu tespit etmekle Anayasaya uygun bulmuştur.<sup>110</sup> Oysa Cumhurbaşkanlığının sayılan tüm kurumlar üzerinde denetim yapması anlamına gelen bu kural, Anayasanın 123., 127. ve 166. maddelerine aykırı gözükmektedir. Zira Anayasanın sayılan maddelerinde sırasıyla kuralın kapsadığı diğer kamu kurum ve kuruluşları bakımından idarenin kuruluş ve görevlerinin *kanunla* düzenleneceği; üniversite-

---

tartışılmıştır. Bakınız AYM, E. 2019/96, § 56-61, Kadir Özkaya, Muammer Topal, Recai Akyel, Yıldız Seferinoğlu, Basri Bağcı, İrfan Fidan Karşı Oy.

<sup>107</sup>AYM, E. 2019/105, K. 2020/30, Kt. 12.06.2020, R.G.20.8.2020-31219, § 51-52.

<sup>108</sup> AYM, E. 2019/105, § 51-52.

<sup>109</sup> AYM, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, R.G.23.7.2020-31194, § 23.

<sup>110</sup> AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, Kt. 18.03.2021, R.G.17.6.2021-31514, § 42.

ler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bakımından idari vesayetin *kanunla* belirleneceği; kalkınma planlarına ilişkin usul ve esasların da yine *kanunla* düzenleneceği açıkça belirtilmiştir.<sup>111</sup>

Mahkemenin tutumu, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğüne bazı projelerin yapılmasını sağlama yetkisini veren CBK kuralı bakımından yine aynı olmuştur. Bu kurala göre, Bakanlığın ve Müdürlüğün görev alanında kabul edilen projelerin ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektirmesi halinde, “3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun” kapsamı da dahil olmak üzere, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketler görevlendirilebilir. Mahkemeye göre, söz konusu CBK kuralının içeriği, Bakanlığın hizmet birimlerinden biri olan Müdürlüğün görev ve yetkisini—ki bu Anayasanın 106. maddesi ile CBK ile düzenlenebilecek alan yetkisidir—düzenlemekten ibarettir; 3996 sayılı Kanun’un belirlediği kamu hizmeti kapsamına dair düzenleme getirmez.<sup>112</sup> Buradan hareketle, Mahkeme, söz konusu CBK kuralının Anayasanın 47. maddesinde kanunla düzenlenmesi öngörülen “Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği” konusuna girmedini değerlendirmiştir.

Bu hızlı sonuca varırken Mahkeme, kararın karşı oyunda da isabetle vurgulandığı üzere, iki hususu gözden kaçırmış gözükmektedir: İlki, incelenen CBK kuralında açıkça “...Kanun kapsamı *da* dahil” demek suretiyle düzenlemenin kapsamının Kanun’la sınırlı olmadığı belirlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu kural, Anayasanın 47. maddesi gereğince kanunla düzenlenmesi gereken ancak kanunun belirlemediği yatırım ve hizmetlerin CBK ile düzenlenmesine imkan tanımıştır.<sup>113</sup> Aynı sonucu doğuran ikinci husus ise, Bakanlığın ve Müdürlüğün görev alanında kabul edilen projeler için CBK’nin ilgili kurallarında Kanun’da belirlenen yatırım ve hizmetlerin aynen sayılması ancak bunlar dışındakileri de

<sup>111</sup> AYM, E. 2018/127, Hasan Tahsin Gökcan Karşı Oy § 3-5., Engin Yıldırım Karşı Oy § 2-3.

<sup>112</sup> AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513, § 83.

<sup>113</sup> AYM, E. 2018/134, Zühtü Arslan Karşı Oy § 35.



kapsamaya imkân tanıyan “ve benzeri yatırım ve hizmetler” şeklinde bir ifadeye yer verilmesidir.<sup>114</sup> Üstelik, bu iki husus birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu kuralın sadece “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken” yasak alanda çıkarılmadığı, aynı zamanda “yasama yetkisi”ne ilişkin konuda da çıkarıldığı kolayca tespit edilebilir. Zira 3996 sayılı Kanun’da belirlenen yatırım ve hizmetlerin dışında bazı hizmetlerin CBK ile belirlenmesi, kanuna ekleme yapmak anlamına gelir. Neticede Mahkeme, kuralın Bakanlığın görev ve yetkisini düzenlediği kabulünden hareketle içeriğini ve kapsamını detaylıca incelememiş, CBK ile düzenlenebilir alana dahil ettiği konu için Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki yetki kurallarını bir kez daha uygulamamıştır.

Anayasa Mahkemesinin CBK ile düzenlenebilir alanlar açısından sıkı bir denetim yaptığını kabul etmek zordur. Mahkeme bu konular için mahfuz alanı açıkça tanımamışsa da mahfuz alanın kabulüyle aynı sonucu doğuracak bir yaklaşım benimsemiştir. Zira Mahkeme dava konusu CBK’nin düzenlediği bir konunun CBK ile düzenlenebilir alana girdiğini kabul ettiğinde artık o CBK için kanunlara ilişkin yasak alanlar, değinilmekle yetinilen kurallar haline gelebilmektedir. Anayasa Mahkemesinin bütün CBK’lerin Anayasanın 104. maddesindeki yetki kurallarına tabi olduğuna yönelik kendi içtihadını etkin bir şekilde takip etmesi, CBK’lerin denetimi yönünden kontrol-denge fonksiyonunu koruması için büyük önem taşır. Yasama yetkisinin genelliği ile yürütme yetkisinin nitelikleri açısından belirlenen sakıncaların giderilmesi için Mahkemenin CBK yetkilerini daha fazla esnetmemesi, yetki kurallarına yönelik denetimini ise etkin bir şekilde yapması gerekir.

### **Değerlendirme ve Sonuç**

CBK’lerin yetki bakımından Anayasaya uygunluk denetimi, Anayasa Mahkemesinin kontrol-denge fonksiyonu açısından üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. CBK’lerin hukuki rejiminin belirlenmesi, yürütmenin yetkilerinin tanımlanmasından ibaret değildir. Cumhurbaşkanına CBK ile verilen ilk elden düzenleme yetkisi, başkalaştırılmış bir başkanlık sistemi örneği olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında değerlendirilmelidir. Zira bu bağlamda ele alındığında, CBK çıkarma yetkisinin esasen yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozulduğu mevcut sistemde Cumhurbaşkanının

<sup>114</sup> AYM, E. 2018/134, Zühtü Arslan Karşı Oy § 39-40.

ülkeyi “nasıl uygun görürse öyle” yönetmesini sağlayacak araçlardan biri olabileceği anlaşılır. CBK’lere ilişkin hukuki rejimin belirsizliği ve özellikle CBK ile düzenlenebilecek alanların yürütmenin mahfuz alanı olup olmadığı tartışması, sistemdeki kontrol-denge zaafına ilişkin ciddi sakıncalara işaret etmektedir. CBK çıkarma yetkisinin geniş yorumu, yasama yetkisinin genelliği ilkesine istisna getirerek hukuk düzenini belirleyen temel norm türünün CBK olmasının yolunu açar. Böylece yürütme, tek kişinin takdirine bağlı olarak hızlıca çıkarılıp değiştirilebilen CBK’ler aracılığı ile yasanın kontrol ve denetiminden kurtulur. CBK’lerin Cumhurbaşkanına kanuna göre değil, kendisinin takdirine göre yönetme gücünü kazandırması ise yüzünü otoriter rejime dönmüş bir havaleci demokrasinin kurumsallaşmasını beraberinde getirir.

Anayasa Mahkemesinin CBK’lerin norm denetimi kararları, elbette, sistemin demokratik işleyişini belirleyen tek etken değildir. Ancak Mahkemenin CBK’lerin hukuki rejimi için çizdiği çerçeve ve Anayasa-daki yetki kurallarını Anayasaya aykırılığı ileri sürülen CBK’lere nasıl uyguladığı, önemli bir hukuki etki doğurur. Mahkemenin CBK çıkarma yetkisini geniş yorumlaması ve buna göre çıkarılan CBK’leri ekseriyetle Anayasaya uygun bulması, Cumhurbaşkanının aşırı yetkilendirilmesini anayasallaştırır. Böylece, Cumhurbaşkanının ülkeyi istediği gibi yönetmesi hukuki dayanak kazanır. Bunun karşısında, Mahkemenin CBK çıkarma yetkisini dar yorumlayarak önüne gelen CBK kurallarını etkin bir şekilde denetlemesi, sisteme içkin kontrol-denge zaafına rağmen yasanın etkinliğine ve yürütmenin sınırlanmasına imkân tanır. Bu bakımdan, Mahkemenin ciddi bir yük altına girdiğini kabul etmek gerekir. Mahkemenin içtihadı, hem CBK’lerin hukuki rejimine ilişkin sorulara bir cevap olmakta, hem de Mahkemenin kuvvetler ayrılığına ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki kontrol-denge fonksiyonuna nasıl yaklaştığını ortaya koymaktadır.

Bu makalede, Anayasa Mahkemesinin CBK’lerin norm denetimine ilişkin makalenin yazımına kadar yayımlanmış yirmi iki kararı incelenerek Mahkemenin kontrol-denge fonksiyonuna yönelik tutumu araştırılmıştır. Bu kararlardan, Mahkemenin CBK çıkarma yetkisini ilkesel düzeyde genişletmediği; bununla birlikte CBK’leri etkin bir şekilde denetlemeyerek de havaleci yönetime ket vurmadığı çıkarımını yapmak mümkündür. Mahkeme, ölçü norm olarak kullandığı Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki yetki kurallarını tanımlarken kuvvet-

ler arasında dengeyi gözetmeye elverişli görece olumlu bir tutum sergilemiş, ancak bu kuralları norm denetimi yaptığı CBK'lere titizlikle uygulamamıştır. Mahkemenin kararları incelendiğinde, Anayasanın 104. maddesinde belirlenen, yürütme yetkisine ilişkin olmayan, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen, kanunda açıkça düzenlenen ve Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleri içeren konularda CBK çıkarılmayacağına ilişkin yasakları ilkesel düzeyde daraltmadığı görülür. Aksine, Mahkemenin bu yasakları somutlaştırdığı ve böylece yasakların uygulanmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. Ne var ki, yasak alanların denetimi söz konusu olunca Mahkeme, dava konusu CBK kurallarını yasak alandan kaçırma eğilimindedir.

Mahkemenin çıkarılan CBK'lerin yürütme yetkisine ilişkin olduğuna yönelik bir karine ile inceleme yapması, temel hak ve özgürlükler söz konusu olduğunda ise CBK kurallarının yasak temel hak ve özgürlüklere dokunan yönlerini görmezden gelmesi endişe vericidir. Ancak Mahkemenin Anayasa tarafından CBK ile düzenlenmesi ya da düzenlenebileceği öngörülen konular bakımından içtihadı, Mahkemenin kontrol-denge fonksiyonu açısından daha da düşündürücü bir tablo çizer. Her ne kadar Mahkeme bu konuların yürütmenin mahfuz alanı olduğunu açıkça tanımamış ve yasak alanların bu konular bakımından da geçerli olduğunu içtihat etmişse de bu konularda çıkarıldığını tespit ettiği CBK'leri dikkatlice denetlememiştir. Mahkeme, dava konusu CBK kuralını bir kere CBK ile düzenlenebilir alanda gördüğünde, bu kuralı Anayasanın sair maddelerinde kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların dışında değerlendirmekte, Anayasanın o konuda CBK çıkarılmasına açıkça izin verdiği gerekçesiyle de Anayasaya uygun bulmaktadır.

Neticede Anayasa Mahkemesinin içtihadından anlaşılan, Mahkemenin CBK çıkarma yetkisinin kuvvetler ayrılığı bakımından sakıncalarını göz ardı ettiği ve Cumhurbaşkanına verilen söz konusu yetkinin sistem içinde işlerliğini esas alan bir yaklaşım geliştirdiğidir. Mahkemenin CBK çıkarma yetkisini ilkesel düzeyde çok genişletecek bir yorum benimsememesi yeterli değildir. Mahkemedeki beklenen, mevcut hükümet sisteminde kontrol-denge fonksiyonunun artan önemi gereğince yetki kurallarını önüne gelen CBK'lere etkin bir şekilde uygulamasıdır.

## KAYNAKÇA

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Tablo, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>.

ABD Federal Yüksek Mahkemesi, Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1926)

Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK/703, R.G.09.7.2018-30473 (3.Mükerrer), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.htm>.

Aslan, Volkan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, Anayasa Yargısı 36, no. 1, (2019): 139-161.

AYM, E. 1996/17, K. 1996/38, Kt. 16.10.1996, R.G.09.8.1997-23075

AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, Kt. 11.06.2020, R.G.9.11.2020-31299

AYM, E. 2018/121, K. 2021/84, Kt. 11.11.2021, R.G.17.3.2022-31781

AYM, E. 2018/124, K. 2020/56, Kt. 15.10.2020, R.G.4.12.2020-31324

AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, Kt. 22.01.2020, R.G.13.5.2020-31126

AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, Kt. 25.06.2020, R.G.29.7.2020-31200

AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, Kt. 18.03.2021, R.G.17.6.2021-31514

AYM, E. 2018/133, K. 2021/70, Kt. 13.10.2021, R.G.10.12.2021-31685

AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, Kt. 3.03.2021, R.G.16.6.2021-31513

AYM, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, R.G.23.7.2020-31194

AYM, E. 2018/162, K. 2020/66, Kt. 12.11.2020, R.G.24.3.2021-31433

AYM, E. 2019/105, K. 2020/30, Kt. 12.06.2020, R.G.20.8.2020-31219

AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126

AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, Kt. 30.12.2020, R.G.24.2.2021-31405

AYM, E. 2019/77, K. 2021/2 , Kt. 14.01.2021, R.G.24.2.2021-31405

AYM, E. 2019/78, K. 2020/6 , Kt. 23.01.2020, R.G.13.5.2020-31126

- AYM, E. 2019/96, K. 2022/17, Kt. 24.2.2022, R.G.26.5.2022-31847
- AYM, E. 2020/58, K. 2021/19, Kt. 18.03.2021, R.G.22.6.2021-31519
- AYM, E. 2020/71, K. 2021/33, Kt. 29.04.2021, R.G.16.6.2021-31513
- AYM, E. 2020/8, K. 2021/25, Kt. 31.03.2021, R.G.15.6.2021-31512
- AYM, E. 2021/50, K. 2021/89, Kt. 16.12.2021, R.G.2.3.2022-31766
- AYM, E. 2021/88, K. 2021/105, Kt. 30.12.2021, R.G.25.2.2022-31761
- AYM, E.2021/91, K. 2021/106, Kt. 30.12.2021, R.G.23.3.2022-31787
- Batum, Süheyl, Didem Yılmaz, Serkan Köybaşı, Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar. İstanbul: On İki Levha, 2021.
- Can, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı 37, no 1 (2020): 133-192.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins, Tom Ginsburg. “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, Texas Law Review 89, no.7 (2011): 1707-1740.
- Çoban, Hatice. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Bütçe Hakkı”, Anayasa Hukuku Dergisi 9, no. 18 (2020): 633-672.
- Croissant, Aurel. “Legislative Powers, veto players, and the emergence of delegative democracy: A comparison of presidentialism in the Philippines and South Korea” Democratization 10, no. 3 (2003): 68-98. <https://doi.org/10.1080/13510340312331293937>.
- Duygun, Ahmet Mert. “Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler”, Anayasa Hukuku Dergisi 9, no. 17 (2020): 351-360.
- Esen, Berk, Şebnem Gümüşçü. “Rising competitive authoritarianism in Turkey”, Third World Quarterly 37, no. 9 (2016): 1581-1606.
- Esen, Berk, Şebnem Gümüşçü. “The Perils of “Turkish Presidentialism”, Review of Middle East Studies 52, no. 1 (2018): 43-53.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), “Rule of Law Checklist”, 11-12 Mart 2016, Son erişim 5 Mart, 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), “Turkey Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017” 10-11 Mart

2017, Son erişim 5 Mart, 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e).

Gazete Duvar. “Yeni sistemin 3 yıllık bilançosu...Erdoğan: 80, Meclis: 80”, Son erişim 12 Mart, 2022, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yeni-sistemin-3-yillik-bilancosu-erdogan-80-meclis-80-haber-1528840>.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, Son erişim 5 Mart, 2022, <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”, Son erişim 5 Mart, 2022, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin, 2019.

Hirschl, Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts ve Londra, England: Harvard University Press, 2004.

Kapiszewski, Diana, Matthew M. Taylor. “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, *Perspectives on Politics* 6, no.4 (2008): 741-767. <https://doi.org/10.1017/S1537592708081899>.

Kurnaz, Işıl. “Dijital Disiplin Toplumundan Dijital Gözetim Toplumuna Doğru Anayasa Mahkemesi’nin Bir Katkısı mı? Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı’nın Yetkisine Dair 14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Anayasallık Denetimine Dair Bir İnceleme”, *Anayasa Hukuku Dergisi* 10, no. 20 (2021): 489-506.

Larkins, Christopher M. “The Legacies of Hyper-Presidentialism: Executive-Judicial Relations, Constitutional Cultures, and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru” Doktora tezi, University of Southern California, 1998.

Linz, Juan J. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference” içinde *The Failure of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, 3-87. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 51-69.

Madison, James “The Federalist No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments” içinde *The Federalist Papers: Alexander Hamil-*

ton, James Madison, John Jay, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, Ian Shapiro, 263-66. New Haven: Yale University Press, 2009.

O'Donell, Guillermo A. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no.1 (1994): 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.

Özsoy Boyunsuz, Şule. "The AKP's proposal for a "Turkish type of presidentialism" in a comparative context", *Turkish Studies* 17, no.1 (2016): 68-90. <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1135064>.

Özsoy Boyunsuz, Şule. *Dünyada Başkanlık Sistemleri*. Ankara: İmge Kitabevi, 2017.

Pushaw, Robert John Jr. "Justiciability and Separation of Powers: A Neo-Federalist Approach", *Cornell Law Review* 81, no.2 (1996): 393-512.

R.G.10.7.2018-30474,  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>.

Rose-Ackerman, Susan, Diane A. Desierto, Natalia Volosin. "Hyper Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 246-333.

Schmitter, Philippe C., Terry Lynn Karl. "What Democracy Is... and Is Not", *Journal of Democracy* 2, no.3 (1991): 75-88. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>.

Sevgili Gençay, Fatma Didem. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 33, no. 151 (2020): 1-27.

Şirin, Tolga. "2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi", *Anayasa Hukuku Dergisi* 6, no. 11 (2017): 85-116.

Şirin, Tolga. "İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, no. 14 (2018): 189-356.

Smith, Laura Ellyn. "Trump and Congress", *Policy Studies* 42, no. 5-6 (2021): 528-543. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1955849>.

Stern, Nat. "Separation of Powers, Executive Authority, and Suspension of Disbelief", *Houston Law Review* 54 (2016): 125-164.

Taş, Hakkı. "Turkey – from tutelary to delegative democracy", *Third World Quarterly* 36, no. 4 (2015): 776-791.

TBMM, Yazılı Soru Önergeleri Formu, <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Yazili-Soru-Onergeleri>.

Thompson, Mark R. “The Philippine presidency in Southeast Asian perspective: imperilled and imperious presidents but not perilous presidentialism”, *Contemporary Politics* 24, no.3 (2018): 325-345. <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413503>.

Ülgen Adadağ, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1 (2018): 1-39.

Ülgen Adadağ, Özen. “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, no. 1 (2019): 261-277.

Walker, Christopher J. “Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and the Rule of Law”, *Florida Journal of International Law* 18, no.3 (2006):745-806.

Wurman, Ilan. “Constitutional Administration”, *Stanford Law Review* 69 (2017): 359-434.

Yılmaz, Didem, Ahmet Yayla. “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Türleri ve Bunların İdari İşlemlere İlişkin Uyuşmazlıklarda Perde Yasa Kuramı Çerçevesinde Değerlendirilmeleri” içinde Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, 199-228. İstanbul: On iki Levha, 2019.