

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMESİ, YÖNETMELİK ve KARARI

(Kavramlara Dair Bir Bilgilendirme)

Akın Gencer ŞENTÜRK, Avukat

İzmir, 16.11.2018

Anayasamız, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” (Anayasa md. 8) hükmü yanında “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” (Anayasa md. 104) hükmü ile yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı’na ait olduğunu düzenlemiştir.

Anayasamız bu yetki çerçevesinde,

- “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” (AY md. 104) şeklinde genel bir hükme,
- Aynı madde içinde ayrıca “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” şeklinde (AY md. 104) özel bir hükme

yer vermiş durumdadır. Bu maddede yer alanlara;

- “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (AY md. 106),
- “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (AY md. 108),
- “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (AY md. 118)
- “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” (AY md. 123)

şeklindeki hükümler ile yapılan düzenlemeleri de eklemek gerekir.

Yetki ve görevin verildiği maddede aynı zamanda bunun sınırları da aşağıdaki şekilde çizilmiş durumdadır: (AY md. 104)

- “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.”

- *“Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”*
- *“Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”*

Ancak burada çizilen sınırlar *“olağan dönemlerde”* geçerlidir ve kullandığımız *“olağan dönem”* kavram yine Anayasal bir müessese olan *“olağanüstü hal yönetimi”* (AY md. 119) yürürlükte olmayan dönemi ifade etmektedir.

Olağanüstü hal ilanı (AY md. 119) sonrası için Anayasamız, *“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.”* (AY md. 119) hükmünü içermekte ve yine aynı madde *“Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”* (AY md. 119) demektedir. Dikkat edilirse burada *“olağanüstü hal yönetimi”* döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için Anayasa *“Kanun Hükmünde Kararname”* kavramını kullanmaktadır.

Nitekim *“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”* eğer *“Kanun Hükmünde Kararname”* niteliği taşıyorsa bu kez *“Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”* hükmü (AY md. 119) devreye girmektedir.

Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile ilgili sınırlamalara ayrıca *“Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.”* (AY md. 161) şeklindeki hükmü de eklemek gerekir. Bu sınırlama aynı zamanda, olağanüstü hal yönetiminde Kanun Hükmünde Kararnameler ile aşılabilecek diğer sınırlandırmalara (AY md. 104, 119) dâhil olmadığından aşılması kesin olarak yasaklanmış bir sınırlama olarak tanımlanabilir.

Kararname ile Kanun Hükmünde Kararname arasında bir diğer fark ise Cumhurbaşkanı'nın çıkardığı Kararnamelerin güçler ayrılığı çerçevesinde yargı denetimine tabi tutulmasında görülür. Bu durum Anayasamızda *“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.”* (AY md. 148) şeklinde düzenlenmiş durumdadır. Madde hükmünün devamında *“Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”* (AY md. 148.) hükmü yer almaktadır.

Anayasamız Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi için *“Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla*

Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.” (AY md. 150) hükmünü içermektedir ve bu hükmün Kanun Hükmündeki Kararnameleri kapsamadığına bir kez daha dikkat çekmek isteriz.

Anayasamız “*Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.*” (AY md. 104) şeklindeki hükümlerle Cumhurbaşkanına ayrıca Yönetmelik çıkarma konusunda özel bir yetki dava vermiş durumdadır. Benzer bir hüküm başka bir maddede “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*” (AY md. 124) şeklinde de yer almaktadır.

Yönetmelikler de yargı denetimine tabi olup, Anayasa bu konuda (doğal olarak) özel bir düzenleme içermediğinden “*genel düzenleyici idari işlem*” niteliği taşıyan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmış Yönetmelikler, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu düzenlemelerine göre idari yargıda “*iptal davası*”na konu edilebilmesi gereklidir.

Yönetmelikler, daha önce Anayasa’da “*Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*” şeklinde düzenlenmiş iken bu hükümdeki “*Başbakanlık*” ibaresi “*Cumhurbaşkanı*” ve “*tüzüklerin*” ibaresi “*Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin*” şeklinde değiştirilmiştir.

Bu değişiklik öncesinde 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nda “*Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere*” şeklinde sayılan “*İlk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek davalar*” başlıklı madde (2575 s. K. md. 24) uygulamasında bir sorun yaşanmamıştır, zira Başbakanlık da bir Bakanlık olarak değerlendirilmektedir.

Anayasa 104 ve 124. maddeleri değiştirilerek artık Cumhurbaşkanı’na da Yönetmelik çıkarma yetkisi verildiği halde 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun ilgili 24. maddesinde bu yönde değişiklik yapılmamış ve maddenin mevcut “*Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere*” şekli korunmuş olduğundan Cumhurbaşkanı’nın ismen sayılmadığı bir durum oluşmuştur.

Ancak burada bir boşluk da bulunmamaktadır. Zira 2575 sayılı Kanun, “*Cumhurbaşkanı kararları*” yanında ayrıca “*Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler*” belirlemesi de yapmış olduğundan (2575 s. K. md. 24) Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Yönetmelikler de burada “*Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler*” olarak idari yargı denetimine tabi durumdadır.

Zaten Anayasa’mız “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” (AY md. 125) hükmü yanında “*Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.*” (Anayasa md. 104) demekle bir yargısal denetim gerekliliği ortaya koymuş olduğuna göre aksi bir değerlendirme yapılması da mümkün bulunmamaktadır.

Buraya kadar olan noktada, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve kaynağını bizzat Anayasa’da ismen sayılmaktan almış,

- Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnamesi,
- Cumhurbaşkanı Kararnamesi,
- Cumhurbaşkanı Yönetmeliği

şeklindeki hukuk normlarını ele almış bulunmaktayız.

Cumhurbaşkanlığı Kararı olarak isimlendirilen norm ise Anayasa içeriğinde ayrıca yer almamaktadır ve zaten gerekli de değildir. Zira “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” (Anayasa md. 8) ve “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.” (Anayasa md. 104) hükümleri ile Cumhurbaşkanı’na verilen yürütme görev ve yetkisi eğer özel olarak Anayasa’da sayılan bu üç norm işlem kapsamında kullanılmak zorunda değilse Cumhurbaşkanı bu yetki ve görevini “Karar” çıkararak kullanabilecektir ve zaten kullanmaktadır. Eğer bir benzetme yapmak gerekirse “Cumhurbaşkanı Kararı”, önceki dönemin “Bakanlar Kurulu Kararı” ile eşdeğerdir.

Cumhurbaşkanı Kararı, yürütme yetki ve görevi kapsamında bir genel düzenleyici idari işlem olmakla denetimi de 2575 ve 2577 sayılı Kanunlar çerçevesinde idari yargıda yapılacaktır. Nitekim 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nda “İlk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek davalar” başlığı altında (2575 s. K. md. 24)

- “Cumhurbaşkanı kararlarına”
- “Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere”

şeklinde yapılan düzenleme buna işaretler ve tanımlama burada “Cumhurbaşkanı kararı” şeklinde yapılmış durumdadır.

Buna göre sonuç olarak;

1. Cumhurbaşkanı “olağanüstü hal yönetimi” döneminde Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnamesi çıkarma yetkisine sahiptir. Bütçe ile ilgili bir kısım hususlar dışında burada Anayasal bir sınırlama yoktur. Bu şekildeki Kanun Hükmünde Kararnameler için Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmadığı gibi görülmekte olan bir davada da Anayasa’ya aykırılık iddiasında bulunulamayacak ve Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru da yapılamayacaktır. Bu Kanun Hükmünde Kararnameler daha sonra usulüne uygun olarak Kanunlaşacak ve yargı denetimi de bundan sonra söz konusu olabilecektir.
2. Cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde, hangi durumlarda çıkarılacağı Anayasa ile düzenlenmiş Cumhurbaşkanı Kararnamesi çıkarabilecektir. Bu Kararnameler için Anayasa Yargısı yolu açıktır.
3. Cumhurbaşkanı’nın kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, Yönetmelikler çıkarması mümkündür. Bu Yönetmelikler diğerleri gibi idari yargı yolu ile denetlenmesi mümkün genel düzenleyici idari işlemlerdendir.

4. Cumhurbaşkanı, yürütme görev ve yetkisini, Anayasa'da bizzat Kararname veya Kanun Hükmünde Kararname olarak kullanması gerektiği belirtilen durumlar dışında Karar olarak da kullanması mümkündür. Bu Kararlar da genel düzenleyici işlem olmakla idari yargı denetimine tabi tutulabilecektir.
5. Cumhurbaşkanı'nın yine bu sayılan düzenlemeler dışındaki konularda "adsız" bir kısım genel düzenleyici idari işlemler yapması da mümkündür. Genelge veya başka adlarla yapılabilecek bu idari işlemler de genel hükümlere göre idari yargı denetimine tabi olacaktır.

UYARI

Makale olarak kaleme alınmış metinlerde ifade edilen görüşler, kaleme alındığı tarihte yazarın savunduğu görüşlerdir. Bu görüşler, mevzuatta meydana gelen / gelecek gelişmeler ile değişmiş olabilir. Her durumda, özellikle mevzuata yapılan yollamalar, bir başka kaynaktan daha teyit edilmeden kullanılmamalı ve ifade edilen görüşlerin, başka ortamlarda kabul görmeyebileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Yazarın bu konuda bir taahhüdü de bulunmamaktadır. Mevzuatımızın özellikle vergi mevzuatımızın sık değiştirilen ve farklı anlayışlarla yorumlanabilen yapısı nedeniyle, herhangi bir konuda uygulama yapılmadan önce konunun uzmanlarından profesyonel yardım alınmasını tavsiye ederiz. Bu çalışmada yer alan bilgi ve açıklamalardan dolayı Av. Akın Gencer ŞENTÜRK'e sorumluluk iddiasında bulunulamaz. Çalışma ve yazılardan kaynak gösterilmek şartıyla alıntılar yapılabilir. Ancak çalışma ve yazıların bir bütün halinde kullanımı tüm ortamlar ve kullanım şekilleri için telif sahibinin yazılı iznine bağlıdır.