



## 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN İDARENİN TEŞKİLATLANMASI YÖNÜNDEN KANUNİ İDARE İLKESİNE ETKİSİ

Onur ONAT\*

### ÖZET

2017 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle, idari teşkilat başta olmak üzere önemli bir sahanın yürütme erki tarafından ilk elden Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilme imkânı hukuk düzenine kazandırılmıştır. Bu durumun önemli bir sonucu, kanuni idare ilkesinde kendini göstermiştir. Zira söz konusu ilke, idari teşkilatlanmada yasama organının belirleyici olmasını kabul etmektedir. Anayasa’da yapılan düzenlemeler ise idarenin örgütlenmesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin rolünü öne çıkarmaktadır. Ancak kanuni idare ilkesinin anayasal dayanağı konumundaki Anayasa’nın 123’üncü maddesinin birinci fıkrasının bu anayasa reformu sırasında değişikliğe uğramaması, kanuni idare ilkesinin idarenin örgütlenmesi bağlamındaki varlığını sürdürdüğünü göstermektedir. Dolayısıyla değişiklikle gelen düzenlemelerin kanuni idare ilkesiyle birlikte ele alınması ve bu konudaki Anayasa hükümlerinin bir bütün hâlinde yorumlanması önem taşımaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’ya uygunluğunu ele aldığı kararlarında bu konuya açıklık getirmeye çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte, özel surette kararname rejiminin işaret edildiği düzenlemelere ek olarak Mahkemenin

\* Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Denetçiliği Uzmanı,  
onur.onat@ombudsman.gov.tr, ORCID: 0009-0008-9428-2833.

idari teşkilatlanma konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesine olanak tanıyan kimi yaklaşımları da göze çarpmaktadır. Özellikle bu durum, idari teşkilatın kuruluşu ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi esasının varlığını devam ettirmekle birlikte, oldukça dar bir alanda sonuç doğurması ihtimalini gündeme getirmektedir. Ancak anayasal düzenlemeler bir arada değerlendirildiğinde kararnamelerle düzenlenmesi özel olarak öngörülen idari birimler haricinde, idari teşkilatın kuruluşu ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi esasının önemini muhafaza ettiği anlaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kanuni idare ilkesi, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, idari teşkilat, anayasa değişikliği.

**THE IMPACT OF THE 2017 CONSTITUTIONAL  
AMENDMENT ON THE PRINCIPLE OF LEGAL  
ADMINISTRATION WITH REGARD TO  
ADMINISTRATIVE ORGANISATION**

**ABSTRACT**

In 2017, a constitutional amendment introduced the possibility of regulating a significant domain, particularly administrative organisation, through presidential decrees as the primary tool of the executive power, bringing this capability into the legal order. An important consequence of this situation has become evident in the principle of legal administration, as this principle recognises the legislature's pivotal role in shaping administrative organisation. Constitutional amendments, on the other hand, have emphasised the role of presidential decrees in the organisation of the administration. However, the fact that the first paragraph of Article 123 of the Constitution, which serves as the constitutional basis for the principle of legal administration, remained unaltered during this constitutional reform demonstrates the continued relevance of the principle of legal administration in the context of administrative organisation. Hence, it is of significance to consider the regulations introduced by the amendment in conjunction with the principle of legal administration and to interpret the constitutional provisions as a whole. As a matter of fact, it is evident that the Constitutional Court seeks to provide clarity on this matter in its decisions regarding the compatibility of presidential decrees with the Constitution. However, in addition to the regulations specifically referencing the decree regime, certain approaches of the Court that allow the issuance of presidential decrees concerning administrative organisation are also notable. In particular, this si-

tuation raises the possibility that although the establishment and duties of the administrative organisation continue to be regulated by law, the effect may be confined to a very narrow area. Nevertheless, when constitutional regulations are considered as a whole, it is apparent that the principle of regulating the establishment and duties of the administrative organisation by law retains its significance, except for the administrative units specifically designated to be regulated by decrees.

**Keywords:** Principle of legal administration, law, presidential decree, administrative organisation, constitutional amendment.

## I. GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihli halkoylaması ile 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve 27'nci **Dönem Milletvekili Genel Seçimi** sonrasında tüm hükümleriyle yürürlüğe giren 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la birlikte, yürütme organını ilgilendiren anayasal hükümlerde geniş kapsamlı değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu değişim, 2007 yılında halk tarafından seçilmesinin öne açılan Cumhurbaşkanlığı'nın<sup>1</sup> **yürütme organının tek unsuru hâline** gelmesine ve doğrudan Anayasa'dan kaynaklı düzenleme yapabilme yetkisinin genişlemesine sebep olmuştur. Özellikle 1982 Anayasası'nın ilk hâlinde sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri bağlamında öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri<sup>2-3</sup>, söz konusu anayasa değişikliği sonrasında idari teşkilat başta olmak üzere önemli bir sahayı düzenleyebilme imkânını gündeme getirmiştir.

Bu durum ise hukuk düzeninde kabul edilen *kanuni idare ilkesini* önemli ölçüde etkilemiştir. Zira söz konusu ilke, yürütme organı ve idari mekanizmanın faaliyetlerinde kanuna dayanması ve kanuna aykırı davranışta bulunmamasını öngörmekle birlikte, idari teşkilatlanmada yasama organının belirleyici olmasını da kabul etmektedir. Oysa Anayasa'da yapılan düzenlemeler, idarenin örgütlenmesinde kanunun öncelendiği bir yapı yerine, merkezî idarenin ve Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş kamu tüzel kişilerinin

- 1 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 21/10/2007 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmesi üzerine, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esas hukuk düzeninde yerini almıştır.
- 2 Bahse konu düzenleme, Anayasa'nın 107'nci maddesinde şu şekilde yer almaktaydı: "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir."
- 3 Çalışma, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri üzerinden değerlendirme ve tespitleri içermektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulup neredeyse tüm yönleriyle tanzim edilebilmesinin önünü açmıştır.

Ancak Anayasa'daki bazı hükümler, kararnamelerin mutlak anlamda kanuni idare ilkesini ortadan kaldırdığı yaklaşımını desteklememektedir. Nitekim Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası ve anayasa değişikliğiyle birlikte metne dâhil olan Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi, kanuni idare ilkesinin idarenin örgütlenmesi hususunda varlığını sürdürebileceğinin göstergesidir. Peki bu tespit, hukuk kurallarını yorumlayan ve en son aşamada kurallara anlamını veren yargı mercileri, özelde Anayasa Mahkemesi nezdinde nasıl bir karşılık bulmuştur?

İşte bu sorunun cevabı, Anayasa Mahkemesinin anılan hususlara dönük değerlendirmelerde bulunduğu kararlarında verilmiş bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin 13/5/2020 tarihli ve 31126 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 22/1/2020 tarihli ve E.2018/125, K.2020/4 sayılı kararı ve 23/1/2020 tarihli ve E.2019/78, K.2020/6 sayılı kararıyla başlayan yaklaşımı, kararnamelerle idarenin teşkili konusuna açıklık getirmesi bakımından dikkate değerdir.

Bu bağlamda, öncelikle kanuni idare ilkesinin ne olduğu ve idarenin örgütlenmesini ilgilendiren yönü üzerinde durulması, ardından anayasa değişikliğinin idari teşkilatın düzenlenmesiyle ilgili getirdiği yeniliklere değinilmesi ve idarenin kanuniliğini öngören Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının Anayasa Mahkemesi kararları ışığında değerlendirilmesi gerekmektedir.

## II. KANUNİ İDARE İLKESİ

Kanuni idare ilkesinin üç yönü bulunmaktadır<sup>4</sup>. Bunların

---

4 Emre AKBULUT, bu üç yönü şu şekilde ortaya koymuştur: "... idare, ancak kanun onu kurarsa varlık kazanabilecek, belli bir konuda ancak kanun ona yetki verirse (kamu gücü kullanarak) faaliyet gösterebilecek ve bu faaliyeti icra ederken yürürlükteki hiçbir kanun hükmü ile ters düşmeyecektir." Bkz. Akbulut, E. (2013). *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul: Beta, s. 14.

ilki, idarenin faaliyetlerinin kanunlara aykırı olmaması gerekliliğidir. Yani idarenin işlem ve eylemleri kanunlara uygun surette yerine getirilmelidir. Zaten bu husus, Anayasa'nın 8'inci maddesinde yer alan "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" hükmüyle de anayasal bağlamda ortaya konulmuştur<sup>5</sup>.

Söz konusu ilkenin ikinci yönü, idarenin faaliyetlerinin kanunlardan güç alması, kanunların verdiği yetki doğrultusunda icra edilebilmesidir<sup>6</sup>. Bu durum, idari işlevin kanuna tabiliği sonucunu doğurmakta olup kanunun olmadığı yerde idari faaliyetin de bulunmamasını gündeme getirmektedir. Kanunun sağladığı imkân/yetki doğrultusunda ikincil konumu vurgulayan bu yön, yasamanın ilkeliliği/asliliğini öne çıkarmaktadır<sup>7</sup>.

Üçüncü yön ise idari yapılanmanın kanuna ihtiyaç duymasıyla ilgilidir. Anayasa'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123'üncü maddesinin birinci fıkrasındaki "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmünün bir sonucu olarak idarenin hem hukuk hayatındaki varlığı hem de görevleri kanunla düzenlenmesine bağlıdır. Bu husus, kanun varsa idarenin var olduğunu ve belli görev-yetkilerle donatıldığını, kanun yoksa herhangi

5 Balta, T. B. (1970/72). *İdare Hukuku-I Genel Konular*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, s. 127; Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, s. 42-43; Zabunoğlu, Y. K. (2012). *İdare Hukuku (Cilt 1)*, Ankara: Yetkin Yayınları, s. 90-91; Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2014). *İdare Hukuku – Genel Esaslar, C. 1*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 36.

6 Balta, T. B., s. 127; Günday, M. (2013). s. 43; Ulusoy, A. D. (2019). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, s. 117; Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G. ve Okay Tekinsoy, Ö. (2013). *İdare Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 16; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2013). *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, s. 89; Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2014). s. 36.

7 Özbudun, E. (2021). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, s. 213-214; Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku, C. 1*, Bursa: Ekin Yayınları, s. 153.

bir idareden de söz edilemeyeceğini göstermektedir<sup>8</sup>. Nitekim 1961 Anayasası'nın 5, 6, 7'nci maddelerinin gerekçesinde “Kanun olmayan yerde, Türk hukukuna göre yürütme de yoktur” ifadesi ve 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının muadili konumundaki 112'nci maddesinin gerekçesinde “Anayasamızın kabul ettiği sistemin icabı, icra ve idare, ilkel ve özerk bir yetki olmayıp müştak ve tabi bir yetki olduğu için de, tabiatıyla görev ve teşkilatın kanunlarla düzenleneceği belirtilmiştir” ifadeleriyle bu konu oldukça sarih bir biçimde açıklanmıştır<sup>9</sup>.

Ayrıca kanuni idare ilkesinin idari teşkilatlanmaya dönük yönünü ortaya koyan, Anayasa'da özel nitelikli hükümler de bulunmaktadır. Bunlardan biri, Anayasa'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında kendine yer bulan ve idari vesayet anayasal karşılığı olan hükümdür. Gerçekten de “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” düzenlemesi, idarenin bütünlüğünün sağlanması için öngörülen araçlardan biri olan idari vesayet yetkisinin kanunda belirtilen çerçevede söz konusu olabileceğini<sup>10</sup> ortaya koymuştur. Yani idarenin örgüt-

---

8 Günday, M. (2013). s. 43; Ulusoy, A. D. (2019). s. 117; Zabunoğlu, Y. K. (2012). s. 90; Yaşar, H. N. (2016). *İdare Hukuku-Genel Esaslar*, İstanbul: Der Yayınları, s. 175; Karahanoğulları, O. (2012). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 51.

9 Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7), Sıra Sayısı: 35, s. 11, 41, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM\\_/d00/c002/tm\\_00002034ss0035.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034ss0035.pdf) (Erişim Tarihi: 16/3/2023). Bu kapsamda, 1961 Anayasası'nın yaklaşımı hakkında Lûtfi DURAN, Anayasa'nın idare kuruluşunun her bir ögesinin kanunla düzenlenmesini emrettiğini belirtmiştir. Bu hususta bkz. Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 26.

10 Günday, M. (2013). s. 81; Özay, İ. H. (2002). *Günışığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 166.



lenmesinde gündeme gelen idari vesayet yetkisi, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde vurgulanan idarenin kanuniliği esasına uygun surette varlık kazanabilmektedir.

İdari mekanizmanın yapılanmasına dair Anayasa'da yer alan bir diğer özel hüküm de 128'inci maddedir. Söz konusu hükmün ikinci fıkrasında, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Kamu görevlileri bakımından önemli bir güvence teşkil eden bu düzenleme, idareye fiilen varlık kazandıran çalışanların personel rejiminin de kanuni idare ilkesiyle ilişkili olduğunu göstermektedir. Zaten Anayasa Mahkemesi de 9/11/2022 tarihli ve E.2018/123, K.2022/138 sayılı kararında, "...Personel istihdamı da kadro ihdasının doğal bir sonucu olduğundan idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin bir parçasını teşkil etmektedir" tespitiyle Anayasa'nın 123'üncü maddesindeki esasa işaret etmiştir.

Tüm bu yönleriyle kanuni idare ilkesi, aslında yasama organının kanuni düzenlemeler eliyle yürütmeye/idareye sınırlar çizmesi, faaliyet imkânı tanınması ve yapısal olarak şekil vermesi anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla fiilen sonuç doğurmayan bir esastan ziyade anayasal sistemin öngörmesi karşısında hukuk düzenine her an yansıyan ve etkileri görülebilen bir ilke konumundadır.

### III. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN İDARİ TEŞKİLATA İLİŞKİN GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Kanuni idare ilkesi, yukarıda aktarıldığı gibi belli bir yaklaşımı öngörmekle beraber, Anayasa'da 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklik sonrasında önemli oranda mevzi kaybetmiştir<sup>11</sup>. Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri marifetiyle

11 Bu yöndeki görüş için bkz. Ardıçoğlu, M. A. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C. 75., S. 3., s. 29.

Cumhurbaşkanı'nın doğrudan düzenleme yapabilme yetkisinin anayasal düzeyde genişletilmesi, idari organizasyonun kanun eliyle yapılandırılması konusundaki esası derinden etkilemiştir.

Bu kapsamda, yapılan değişikliklere değinilecek olursa, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasında, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslarının; 106'ncı maddesinin on birinci fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının<sup>12</sup>; 108'inci maddesinin dördüncü fıkrasında, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118'inci maddesinin altıncı fıkrasında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca özel surette belirtilen bu hususlar dışında Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarabileceği genel yetkisinden bahsedilmiş ve yine 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, kanuna ek olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kamu tüzel kişiliği kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa değişikliğinin getirdiği bu yenilikler, idari yapının neredeyse tamamının kararnameler eliyle tanzim edilebilmesini sağlamaktadır. Zira bakanlıkların teşkilatlandırılması ma-

---

12 Anayasa'nın 106'ncı maddesinde işaret edilen yetki, Anayasa Mahkemesinin 30/12/2020 tarihli ve E.2019/71, K.2020/82sayılı kararı ile 3/3/2021 tarihli ve E.2018/134, K.2021/13 sayılı kararında belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısına yönelik olarak kullanılabilir. Benzer yöndeki görüş için bkz. Ulusoy, A. D. (2019). s. 119; bu hususta "evleviyet" yoluyla yorum yapılamayacağı yönündeki bir diğer görüş için bkz. Sever, D. Ç. (2021). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanuna Dayanma İlkesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 179.

rifetiyle merkezî idarenin yapısı düzenlenmekte, buna Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve Millî Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreterliği gibi belli müesseseler eklenmekte ve kamu tüzel kişisi kurabilme yetkisiyle Anayasa'da kanunla kurulma şartına bağlanmayan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yapısı da şekillendirilmektedir. Bu yönüyle, idari teşkilatın aslında kararname düzenin bir ürünü olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle Cumhurbaşkanlığı ve merkezî idarenin bakanlıklara ilişkin yönü belirlenirken, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle ayrı tüzel kişiliği olan/olmayan pek çok müessese düzenlenmiştir. Buna ilaveten 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle DDK hakkında, 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle ise MGK Genel Sekreterliği hakkında düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bunlar dışında da kararname marifetiyle kamu tüzel kişileri ihdas edilmekte<sup>13</sup> ve idari örgütlenmenin yapısı dizayn edilmektedir.

#### IV. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN KANUNİ İDARE İLKESİNE ETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı kararname vasıtasıyla idari organizasyonun yeniden yapılandırılabilmesi, yasama organının bu

13 Kamu tüzel kişiliği kurulmasına dönük Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine örnek olarak şunlar verilebilir: 34 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 47 sayılı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 95 sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 117 sayılı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

husustaki öncü ve tekel pozisyonunu oldukça sarsmıştır. Öyle ki idare olarak bilinen neredeyse her birimin kararnamelerle kurulup düzenlenebilmesi pekâlâ mümkündür. Ancak anayasa değişikliğinin getirdiği bu yeni düzenin aslında ilginç bir birlikteliği de gündeme getirdiği gözden uzak tutulmamalıdır. Bir taraftan kararnameler marifetiyle bakanlıklar, kamu tüzel kişileri, belli bazı kuruluşlar ihdas edilip görev ve yetkileri belirlenebilirken, diğer taraftan Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası hükmü hâlen varlığını korumaktadır. Yani kanuni idare ilkesinin idari yapılanmaya dönük yönünün anayasal temelini oluşturan bu hüküm, kararnamelere tanınan geniş yetki sahasına rağmen idarenin kuruluş ve görevlerinin düzenlenmesinde kanunun rolünü vurgulamaya devam etmektedir.

Anayasa normları bir bütün hâlinde incelendiğinde, 123'üncü maddenin anılan fıkrasının anlamsızlaştığı, hatta anayasa değişikliği sırasında gözden kaçtığı dahi düşünülebilir. Gerçekten de kararname usulünün genişletilmesiyle oluşan anayasal düzen açısından, idarenin kanunla düzenlenmesini öngören bir esasın hâlen Anayasa'da korunuyor oluşu bir çelişkiyi doğurmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa hükümlerinin aynı düzeyde olduğu ve birbirleriyle altlık-üstlük ilişkisi içinde olmadıkları düşünüldüğünde, kararnamelerin idari örgütlenmedeki rolünü öne çıkaran Anayasa maddeleri kadar Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının da bağlayıcı olduğu açıktır. Öyleyse asıl üzerinde durulması gereken husus, söz konusu hükümlerin bir arada nasıl bir değerlendirilmeye tabi tutulması gerektiğidir. Bu kapsamda ise, öncelikle Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında verdiği ve onların hukuki rejimini değerlendirdiği kararların incelenmesinde fayda vardır.

Aslında Anayasa Mahkemesinin geçmiş tarihli kararlarında Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası ve kanuni

idare ilkesi/idarenin kanuniliği ilkesi bağlamında genellikle aynı değerlendirme yapılmıştır. Bir örnek olması açısından bakılacak olursa 4/12/2014 tarihli ve E.2013/114, K.2014/184 sayılı kararında Mahkeme, “Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasında ise ‘İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.’ hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar” ifadesiyle kanuni idare ilkesinin idarenin teşkilatlanması yönünü ortaya koymuştur<sup>14</sup>. Bununla birlikte, anayasa değişikliği sonrasında Anayasa Mahkemesinin anılan yaklaşımını koruması mümkün değildir. Zaten Mahkeme de yeni duruma göre kararlarını şekillendirmiştir.

Bu bağlamda en önemli belirleme, Anayasa’nın 104’üncü maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesindeki kararname çıkarılmayacağı belirtilen hususlar arasında Anayasa’nın 123’üncü maddesinin birinci fıkrasının da kabul edilmiş olmasıdır. Mahkeme, kararnameler rejimi hakkında verdiği kararlardaki “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi” başlıklı kısımda, Anayasa’nın 104’üncü maddesinin on yedinci fıkrasında yer alan sınırlamalara değinirken Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda kararname çıkarılmayacağı hususunu açıklamış ve herhangi bir ayrıma gitmeksizin “Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır” kanaatine ulaşmıştır. Söz konusu tespitin yapıldığı ilk karar olan

14 Benzer yöndeki kararlar için bkz. AYM, E.2013/84, K.2014/183, 4/12/2014; AYM, E.2013/24, K.2013/133, 14/11/2013; AYM, E.2013/47, K. 2013/72, 6/6/2013; AYM, E.2011/89, K.2013/29, 14/2/2013; AYM, E.2012/102, K.2012/207, 27/12/2012; AYM, E.2012/27, K.2012/173, 8/11/2012; AYM, E.2012/29, K. 2012/155, 18/10/2012; AYM, E.2009/90, K.2011/47, 10/3/2011; AYM, E.2006/99, K.2009/9, 15/1/2009; AYM, E.2005/68, K.2008/102, 2/5/2008; AYM, E.2005/32, K.2007/3, 18/1/2007.

22/1/2020 tarihli ve E.2018/125, K.2020/4 sayılı kararda ise, "...YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi, Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan 'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir' hükmü kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan değildir" değerlendirmesini yaparken 123'üncü maddenin birinci fıkrasının 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesindeki sınırlamanın bir parçası olduğunu doğrudan belirlemiştir.

Anayasa Mahkemesinin yaptığı bu tespit, idari teşkilatlanmanın kararnamele eliyle yapılıp yapılamayacağını göstermesi bakımından çok önemlidir. Zira Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü alanlardan birinin de idarenin kuruluşu ve görev-yetkileri olduğu dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu bağlamda hayatiyet kazanabilmesi mümkün değildir. Ancak şu nokta unutulmamalıdır ki Anayasa'nın 104'üncü maddesindeki sınırlama esasları, 106'ncı maddede bakanlıklara, 108'inci maddede DDK'ya, 118'inci maddede MGK Genel Sekreterliğine ve 123'üncü maddenin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğine yönelik düzenleme yetkisini ortadan kaldırmamaktadır<sup>15</sup>. Bu hükümler, Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasıyla eş düzey Anayasa normları olmakla ve belli konulara hasredilmekle varlıklarını sürdürmektedir<sup>16</sup>. Zaten aksi düşünce, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının söz konusu özel hükümleri etkisiz kıldığı kabulünü gerektirmektedir. Dolayısıyla anayasal sistemin bütünlüğü ve bahse konu değişikliğin iç tutarlığı gereğince Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının, anılan özel hükümler dışında

---

15 Benzer bir değerlendirme için bkz. Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınları, s. 374.

16 Bahse konu hükümlerin Anayasa'nın 123'üncü maddesinin istisnası olduğu ve yasamayı sınırlandıran bir norm olmadığına ilişkin görüş için bkz. Sever, D. Ç. (2021). s. 177.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasını önleyeceği tespiti yapılmalıdır<sup>17</sup>.

Peki özel hükümler dışında kararname çıkarma yetkisi verilmiş midir? Bu sorunun cevabı, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde yer almaktadır. Söz konusu hükme göre, "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*" Yürütme yetkisine giren konular bağlamında kararname yetkisi tanıyan bu hüküm, idari teşkilat açısından çok sınırlı bir alana hitap etmektedir. Çünkü bakanlıkları, DDK'yı, MGK Genel Sekreterliğini ve kurulacak kamu tüzel kişileri ile kanunla kurulmamış kamu tüzel kişilerini düşününce idari teşkilata dair oldukça dar bir alan kalmaktadır. Buna bir de Anayasa'da doğrudan kanunla kurulması öngörölmüş mahallî idareler, meslek kuruluşları, üniversiteler ve bazı kurum-kuruluşlar (Kamu Denetçiliği Kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu vb.) eklenince kararname çıkarmaya ilişkin genel yetkinin idarenin örgütlenmesindeki rolü olduk-

17 Anayasa Mahkemesi, 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında bu konuya şu şekilde açıklık getirmiştir: "... Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörölen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiş; 106. maddesinin on birinci fıkrasında ise bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının CBK ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anılan fıkra kapsamındaki konular Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardır." Bununla birlikte, kararname çıkarılabilmesine yönelik Anayasa'da yer alan tüm düzenlemelerin, Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının istisnası niteliğinde olduğuna dair bir görüş için bkz. Ulusoy, A. D. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme", *Anayasa Yargısı*, C. 37., S. 2., s. 60.

ça azalmaktadır. Hatta Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi karşısında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alan olan idarenin kuruluşu ve görev-yetkisi bağlamında genel yetki kullanılarak kararname çıkarılamayacaktır.

Fakat Anayasa Mahkemesi, tam da bu hususa ilişkin önüne gelen davada ilginç bir karar vermiştir. Yüksek Askerî Şûranın (YAŞ) sekreteryaya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi hususunda Cumhurbaşkanı'na yetki veren 8 numaralı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6'ncı maddesini değerlendirdiği kararında<sup>18</sup> Mahkeme, öncelikle YAŞ'ın görev ve yetkilerinin kararnameyle düzenlenmesinin Anayasa'nın 106'ncı maddesinin on birinci fıkrasından kaynaklı yetkiye dayanıp dayanmadığını tartışmış ve bu bağlamda görmemiştir. Ayrıca YAŞ hakkındaki düzenleme yetkisinin özel olarak öngörülen diğer konularla da ilgisi olmadığını belirttikten sonra "YAŞ'ın kuruluşu, üye yapısı ve görevleri gözönünde bulundurulduğunda görev, yetki ve çalışma usulünün CBK ile düzenlenmesinin Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisi kapsamında kaldığı anlaşılmaktadır" tespitiyle, davaya konu Kararname hükmünün 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinden gücünü aldığını belirtmiştir. Böylece idari bir müessese olduğunda kuşku bulunmayan Yüksek Askerî Şûra üzerinden Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası bağlamındaki kanuni idare ilkesinin yeni anayasal düzendeki işlevini anlamak için önemli bir fırsat doğmuştur.

Anayasa Mahkemesi bahse konu kararında, "Kuralla herhangi bir idari yapının kurulması ya da görev ve yetkilerinin düzenlenmesi söz konusu olmayıp YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi konusunda Cumhurbaşkanı'na yetki

---

18 AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020.



verilmektedir. Kurala göre Cumhurbaşkanı, mevcut idari yapılanma içinde faaliyet gösteren bir birimi YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerini yürütmesi amacıyla görevlendirecektir. Dolayısıyla YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerini yürütecek merciin belirlenmesi, Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan 'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir' hükmü kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan değildir" değerlendirmesinde bulunmuştur. Mahkeme bu yaklaşımıyla dava konusu hakkında, bir taraftan idari bir yapının kurulması veya görev-yetkilerinin düzenlenmesinin söz konusu olmadığını belirtirken diğer taraftan anılan kuralla YAŞ'ın sekreteryaya hizmetlerini görmesi için hâlihazırda kurulu olan bir idari birimin Cumhurbaşkanıca görevlendirileceğini ortaya koymaktadır. Mevcut idari bir birimin görevlerinin düzenlenmesi sonucunu doğuracak bu kuralla aslında Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasında öngörülen kanunla düzenlenme esasına muhalif bir durum oluşturulmuştur. Fakat Mahkeme çoğunluğu, kanunla düzenlenmesi gereken idarenin kuruluş ve görevlerini dar yorumlayarak doğrudan idari bir birimin teşkili ve tanzimi ile sınırlı tutmuş, ayrı bir birimin görevlendirilmesine yol açacak yetkilendirmeyi ise Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular arasında kabul etmemiştir<sup>19</sup>.

Çoğunluk bu şekilde düşünmekle birlikte, karşı oylar oldukça kıymetli tespitlerde bulunarak kanuni idare ilkesi ile 123'üncü maddenin birinci fıkrasına vurgu yapmaktadır. Mahkeme Başkanı Zühtü ARSLAN yazdığı karşı oyda, "İdarenin kanuniliği, ilke olarak CBK'lar için de geçerlidir. Eğer idarenin kuruluşuna ilişkin bir CBK kuralı, Anayasa'nın CBK'larla düzenlenebileceğini özel olarak öngördüğü konula-

19 Benzer bir değerlendirme için bkz. Can, O. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı*, C. 37., S. 1., s. 173.

ra ilişkin değilse, Anayasa'nın 123. maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olacaktır" yönündeki görüşüyle, Anayasa'da doğrudan kararnameyle kurulabileceği öngörölmüş idari kuruluşlar haricinde kararnameyle teşkil ve tanzim olan idari yapılar bakımından kanuni idare ilkesi ile Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının asıl olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu doğrultuda da dava konusu kuralın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yerine kanunla düzenlenmesi gerektiği yaklaşımını ortaya koymuştur. Benzer şekilde Mahkeme Başkanvekili Hasan Tahsin GÖKCAN ise öncelikle dava konusu kuralın yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilecek kararnameler bağlamında kabul edilebileceğini söylemiştir. Bununla birlikte, "İdarenin düzenlenmesi kavramı, idari nitelikteki organizmanın yapısı ve görevlerini de kapsamaktadır. Şura sekreteryaya hizmetlerinin bir merci ve görevliye tevdi edilmesi, idarenin düzenlenmesi kavramı içerisinde değerlendirilmelidir" yorumunu yapan GÖKCAN, bu kuralın kanuna konu olmasının zorunlu olduğunu vurgulayarak karşı oy kullandığını kayda geçirmiştir. Görölmektedir ki her iki karşı oy da kanuni idare ilkesi/idarenin kanuniliği ile bunun anayasal ifadesi olan 123'üncü maddenin birinci fıkrasını, belli bir oranda kararname rejimine karşı muhafaza etmiştir. Ancak iki üyenin daha bu kadar detaya girmeden karşı oy kullandığı söz konusu kararla Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının hukuki etki alanının daraldığı açıktır.

Anayasa Mahkemesinin 23/1/2020 tarihli ve E.2019/78, K.2020/6 sayılı kararında ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4/A maddesi dava konusu edilirken bu kez Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulunu ilgilendiren konulara açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda idari bir birimin teşkil olunduğunda kuşku bulunmamakla beraber Mahkeme, yukarıda ele alınan kararında olduğu gibi Anayasa'nın

104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi ve 123'üncü maddesinin birinci fıkrası üzerinden detaylı değerlendirme yapmamıştır. Sadece “Söz konusu fıkranın üçüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan bir diğer husus, CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Kurul; tüzel kişiliği bulunmayan, istişari nitelik taşıyan bir birim olarak düzenlenmiştir” ifadesine yer vererek konuyu Anayasa'nın 128'inci maddesi bağlamında irdelemiştir. Burada Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulunun tüzel kişiliği olmadığını belirterek istişari bir birim niteliğini öne çıkarmakla yetinmiştir. Ama Anayasa Mahkemesinin Kurulun oluşumu ve üyelerinin alacağı ödemelerle ilgili hükümleri incelediği bu kararında, Anayasa'nın 128'inci maddesi gibi 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Oysaki bu husus dikkate alınmamış olup söz konusu tutumun bilinçli bir tercih niteliğinde olduğu izlenimi oluşturulmuştur. Şöyle ki Yüksek İstişare Kurulunun tüzel kişiliğe sahip olmaması ve görevinin istişari mahiyeti, kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenmesi gereken bir idari birim olarak görülmemesine yol açmıştır. Bu yöndeki yaklaşımın doğrudan sonucu ise Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının, tüzel kişiliği ve icrai karar alma kabiliyeti olmayan idari birimler bakımından uygulama imkânı bulunmadığının kabulüdür.

Bununla birlikte, Yüksek Askerî Şûranın da tüzel kişiliğe sahip olmadığı ve Mahkemenin değinilen kararındaki<sup>20</sup> ifadeyle “askerî strateji ya da Türk Silahlı Kuvvetlerinin program ve hedefleriyle ilgili görüş bildirme görevi bulunduğu gibi Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının görevde yükselmelerine karar verme gibi icrai görevleri de” bulunduğu tespiti üzerinden, Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının tüzel kişiliği olmayıp icrai karar alan idari birimler açısından da uygulanamayacağı yorumu

20 AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020.

yapılabilecektir. Ancak bu hususta biraz temkinli olunmalıdır. Zira Anayasa Mahkemesi, bu konudaki kararında YAŞ'ın kuruluş ve görevlerini doğrudan ilgilendiren bir kararname düzenlemesinin de 123'üncü maddenin birinci fıkrası dâhilinde değerlendirilmemesi gerektiği görüşünü dile getirmemiştir. Dolayısıyla Mahkemeye göre tüzel kişiliğe sahip olmayan ve icrai karar alabilen idari müesseselerin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği ileri sürülebilecektir.

Bu kapsamda değerlendirilebilecek bir kararda<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesi, Ekonomi Koordinasyon Kurulunun “*merkezi idare içinde yer alan, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim*” olduğunu kabul ederek ve bu yönüyle görev-yetkilerinin kararnameyle düzenleneceği özel olarak öngörülen müesseseler arasında olmadığını kayda geçirerek Kurulun görev-yetkisinin ancak Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenebileceğini belirtmiştir. Oy-birliğiyle dava konusu kuralın iptaline hükmeden Mahkemenin bu kararla tüzel kişiliği bulunmayan müesseseler bakımından kanuni idare ilkesinin uygulanma kabiliyetini kabul ettiği görülebilmektedir<sup>22</sup>. Bununla birlikte, Anayasa'nın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrası bağlamında kararnameyle kurulan ve kamu tüzel kişiliği bulunan müesseseler hakkında, teşkilat yapısının oluşturulması ile görev-yetkilerinin belirlenmesi hususları, idarenin teşkilatlanması açısından zorunlu unsur olarak kabul edilmiştir. Ancak “*gelirlerin belirlenmesi*” konusu,

---

21 AYM, E.2021/88, K.2021/105, 30/12/2021.

22 Bu yönde verilen diğer kararlar için bkz. AYM, E.2021/85, K.2022/60, 1/6/2022; AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022. Söz konusu iki karara karşı muhalif kalan üyeler olmuş olup özellikle dava konusu düzenlemelerde yer alan **müesseseler için (Fiyat İstikrarı Komitesi, Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Kurulu, Türkiye Coğrafi Bilgi Sistemi Yürütme Kurulu)** “*farklı unsurların iştiraki ile müşterek bir çalışma ekibi/grubu*” nitelendirmesi yapılarak bunların birer idari birim olmadığı ve dolayısıyla bunlar hakkındaki düzenlemelerin Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası bağlamında değerlendirilemeyeceği savunulmuştur.

kamu tüzel kişiliğinin varlığı için zorunlu görülmeyip bunun kanunla düzenlenmesi gerekliliği Anayasa Mahkemesi tarafından hükme bağlanmıştır<sup>23</sup>. Bu suretle kamu tüzel kişiliğinin kararnameyle kurulması ve düzenlenmesinde zorunlu olmayan unsurlar bakımından Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası hayatiyet kazanmıştır.

Kanuni idare ilkesinin sınırlarının tayini bakımından bir diğer önemli karar da Mahkemenin 13/10/2022 tarihinde aldığı ve E.2021/95, K.2022/118 sayılı karardır. Söz konusu kararda, kalkınma ajanslarının görev ve yetkilerinin düzenlenmesine yönelik çıkarılan kararnamenin Anayasa'ya uygunluğu değerlendirilirken kalkınma ajanslarının Anayasa'nın 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrası bağlamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulduğu kabul edilmiştir. Oysaki 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "*Kuruluş*" başlıklı 186'ncı maddesinde, "*Ajanslar, bölgeler esas alınarak Cumhurbaşkanlığı kararı ile kurulur*" hükmü marifetiyle, söz konusu kuruluşların "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*" yerine "*Cumhurbaşkanlığı kararı*"yla kurulacağı açıkça belirtilmiştir<sup>24</sup>. Özellikle bu hususta Mahkemenin yaptığı, "*Her ne kadar CBK'nın 186. maddesinde ajansların bölgeler esas alınarak Cumhurbaşkanlığı kararı ile kurulacağı, kurulmuş olan ajansın kaldırılmasına Cumhurbaşkanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmekte ise de anılan madde hükmünde geçen 'kurulma' kav-*

23 AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022; AYM, E.2019/90, K.2023/51, 22/3/2023.

24 Kalkınma ajansları, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne konu edilmeden önce 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da düzenlenmekteydi. Ajanslar, Kanun'un 3'üncü maddesi gereğince, bölgeler esas alınarak, Kalkınma Bakanı'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktaydı. Bu yönüyle, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 186'ncı maddesine paralellik arz eden bir düzenleme mevcuttu. Yani kanun yerine idari işlemle bir müessesenin teşkili söz konusuydu. Hatta bu Kanun hakkında Anayasa'ya uygunluk denetimi yapan Anayasa Mahkemesi, 30/11/2007 tarihli ve E.2006/61, K.2007/91 sayılı kararında, "*Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır*" tespitiyle bu hususa işaret etmişti.

ramının CBK ile oluşturulan ajansların hangi bölgelerde açılacağına Cumhurbaşkanı tarafından karar verilmesini ifade ettiği anlaşılmaktadır” değerlendirmesi, Anayasa’nın 123’üncü maddesinin birinci fıkrasının alanını daraltması bakımından dikkate değerdir. Zira söz konusu Kararname hükmündeki açık belirleme yok sayılmak suretiyle idari işlemle kurulması öngörülen ajansların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulduğu kabul edilerek yasal düzenleme ihtiyacı görmezden gelinmiştir. Nitekim karara muhalif olan Mahkeme Başkanı Zühtü ARSLAN yazdığı karşı oyda, kararname marifetiyle bir kamu tüzel kişiliği kurulmadığını, bu yönüyle idarenin kanuniliği ilkesine yönelik bir istisnanın varlığından da söz edilemeyeceğini, kararname ile “kurma” olmadığına göre bu kapsamda “düzenleme” de yapılamayacağını belirterek ajansların görev ve yetkilerinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği görüşünü serdetmiştir. Ayrıca Mahkeme üyelerinden M. Emin KUZ da “...Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasına göre kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulması mümkün olmakla birlikte, Kalkınma Ajansları dava konusu kuralın yer aldığı (4) numaralı CBK ile de kurulmamış; aksine CBK bu konuda Cumhurbaşkanının yetkili olduğunu hükme bağlayarak Ajansların Cumhurbaşkanı kararı ile kurulmasını öngörmüştür. Başka bir anlatımla, dava konusu kuralla görev ve yetki verilen Kalkınma Ajansları, Anayasanın 123. maddesine göre kanunla kurulmadığı gibi CBK ile de kurulmadığından kural bu yönüyle de Anayasaya aykırıdır” şeklindeki görüşüyle çoğunluğun kararına katılmamıştır<sup>25</sup>.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesinin bu kararları, esasında şu belirlemenin yapılmasını gerektirmektedir: Anayasa’nın 123’üncü maddesinin birinci fıkrası (yani kanuni idare ilkesi), Anayasa’da kararnameyle düzenlenmesi özel olarak

---

25 Bu konuya ilişkin bir değerlendirme için bkz. Onat, O. (2019). *İdari Alandaki Atipik Kuruluşların Tüzel Kişiliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 167.

belirlenmiş alanlar, tüzel kişiliği olmayıp istişari görüş bildirme görevi olan idari birimler, Anayasa Mahkemesinin içtihat marifetiyle kararnameyle kurulduğunu kabul ettiği müesseseler dışında ve idarenin kurulması veya görev-yetkisinin belirlenmesinin doğrudan gerçekleştiği durumlarda hüküm ifade etmektedir. Bu noktada, kamu tüzel kişiliğini haiz müesseselerin hâlen 123'üncü maddenin üçüncü fıkrası gereğince kanunla kurulabilmesi nedeniyle hukuki etkisinin olduğu söylenebilirse de idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koyan 123'üncü maddenin birinci fıkrasının uygulanma kabiliyeti azalmıştır.

## V. SONUÇ

Anayasa'da 2017 yılında yapılan geniş kapsamlı değişiklik, yasama ve yürütme organlarına dair büyük bir farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Bu kapsamdaki en önemli dönüşüm ise idari teşkilatın örgütlenmesindeki yetki paylaşımında görülmüştür. Özellikle merkezî idare ve kanunla düzenlenmemiş kamu tüzel kişilerinin artık Cumhurbaşkanı eliyle kurulup düzenlenebilmesi, idari organizasyondaki yasama tekeli ni kırmış, hatta başat aktörün Cumhurbaşkanı olması sonucunu doğurmuştur. Öyle ki ilk kararnamenin Resmî Gazete'de yayımlandığı 10/7/2018 tarihinden bu yana çıkarılan 137 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin<sup>26</sup> büyük kısmı idarenin teşkili, tanzimi, buralarda görevli üst kademe yöneticilerin atanma usul-esasları veya genel olarak kadro ve pozisyonlara ilişkindir. Yani Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi bağlamındaki genel yetki gereğince, idarenin teşkilatlandırılması dışında yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılan kararname oldukça azdır<sup>27</sup>. Bu durum

---

26 137 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 17 tanesi olağanüstü hal kapsamında çıkarılan ve kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir.

27 Bu kapsamda, 49 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kısmen 63 sayılı Suç Mağdurlarının Desteklenmesine

dahi kararnamelerle oluşan hukuki düzenin, aslında idari mekanizmayı etkilediği gerçeğini gözler önüne sermektedir.

Anayasa'dan kaynaklı yeni durum bu olmakla birlikte, anılan konuyu doğrudan ilgilendiren Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası değişiklikten nasibini almamıştır. Bir bakıma, hâlen idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi kuralı varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla idarenin örgütlenmesi yönüyle dikkati çeken kanuni idare ilkesi hukuk hayatındaki rolünü kaybetmemiştir. Ancak kararnamelere tanınan yetkilerin yok sayılamayacağı düşünüldüğünde, anılan Anayasa hükmünün ve kanuni idare ilkesinin değişikliğin getirdiği yeni şartlarla beraber anlamlandırılması gerekmektedir. İşte bu noktada da anayasal sistemin bir bütün hâlinde yorumlanması ve bu konuda Anayasa Mahkemesinin ne yönde karar verdiğinin anlaşılması büyük önem taşımaktadır.

Bakanlıkların, DDK'nın, MGK Genel Sekreterliğinin ve kanunla düzenlenmesi Anayasa'da öngörülmemiş kamu tüzel kişilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu olabileceği hususundaki hükümler, idarenin kuruluşu ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi kabulünü oldukça sınırlamaktadır. Nitekim kararnamelerin özel olarak yetkilendirilmesi bağlamındaki durumu, Anayasa Mahkemesi de aldığı kararlardaki yorumuyla teyit etmiştir. Fakat Anayasa hükümlerinden rahatlıkla çıkarılabilecek söz konusu sonuçla yetinilmiyip Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasındaki esasın daha da daraltılmasıyla karşılaşmaktadır. YAŞ'ın sekretarya hizmetlerini yürütecek mercinin belirlenmesi hususunda Cumhurbaşkanı'na yetki veren kararname hükmünü inceleyen Mahkeme, yaptığı değerlendirmeye idarenin ku-

---

Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 144 sayılı Doğal Gaz Tüketimine İlişkin Sistem Kullanım Bedelleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi örnek olarak verilebilir.



rulması veya görev-yetkisinin belirlenmesini sadece doğrudan gerçekleşmesi hâlinde Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrası dâhilinde görme eğilimini ortaya koymuştur. Yine Mahkemenin tüzel kişiliği olmayıp istişari görüş sunma görevi bulunan idari bir birim hakkında 123'üncü madde değerlendirmesini yapmaması ve kararnameyle kurulması öngörülmeleyen bir müessesenin bu yolla teşkil ettiğini kabul etmesi, kanuni idare ilkesinin idari yapılanma boyutu açısından yeni anayasal sistemin uygulanmasında göz ardı edilebileceği ihtimalini gündeme getirmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleleriyle ilgili ortaya koyduğu bu görüşlerin önemi teslim edilmekle beraber, anayasal düzenlemelerin bir bütün içinde değerlendirilmesi gerekliliği karşısında Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasının ve bunun üzerinden kanuni idare ilkesinin artık uygulama imkânı kalmadığını söylemek olanaksızdır. Daralmış olsa da kararnamelerle düzenlenmesi özel olarak öngörülen idari birimler haricinde, idari teşkilatın kuruluşu ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi esasının varlığını devam ettirdiği<sup>28</sup>, hatta yasama organının kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisiyle birlikte önemini muhafaza ettiği kabul edilmelidir.

---

28 Can, O. (2020). s. 184.

## KAYNAKÇA

- AKBULUT, Emre (2013). *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul: Beta.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C. 75., S. 3., ss. 19-51.
- BALTA, Tahsin Bekir (1970/72). *İdare Hukuku-I Genel Konular*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- CAN, Osman (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı*, C. 37., S. 1., ss. 133-192.
- DURAN, Lûtfi (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun ve BERK, Kahraman (2013). *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2019). *İdare Hukuku*, C. 1, Bursa, Ekin Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut (2014). *İdare Hukuku – Genel Esaslar*, C. 1, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY, Metin (2013). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2012). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- ONAT, Onur (2019). *İdari Alandaki Atipik Kuruluşların Tüzel Kişiliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÖZAY, İl Han (2002). *Günüşığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları.

- ÖZBUDUN, Ergun (2021). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- SEVER, Dilşad Çiğdem (2021). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanuna Dayanma İlkesi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- ULUSOY, Ali Dursun (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme", *Anayasa Yargısı*, C. 37., S. 2., ss. 31-66.
- ULUSOY, Ali Dursun (2019). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- YAŞAR, Hasan Nuri (2016). *İdare Hukuku-Genel Esaslar*, İstanbul: Der Yayınları.
- YILDIRIM, Turan, YASİN, Melikşah, KAMAN, Nur, ÖZDEMİR, H. Eyüp, ÜSTÜN, Gül ve OKAY TEKİNSOY, Özge (2013). *İdare Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım (2012). *İdare Hukuku (Cilt 1)*, Ankara: Yetkin Yayınları.

**Yararlanılan Anayasa Mahkemesi Kararları:**

- AYM, E.2019/90, K.2023/51, 22/3/2023
- AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022
- AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022
- AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022
- AYM, E.2021/95, K.2022/118, 13/10/2022
- AYM, E.2021/85, K.2022/60, 1/6/2022
- AYM, E.2021/88, K.2021/105, 30/12/2021
- AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020
- AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020

AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020

AYM, E.2013/114, K.2014/184, 4/12/2014

**Yararlanılan Yasama Belgesi:**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7), Sıra Sayısı: 35, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM\\_/d00/c002/tm\\_\\_00002034ss0035.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002034ss0035.pdf)