



2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ÇERÇEVESİNDE CUMHURBAŞKANI KARARI VE TÜZÜK İLİŞKİSİ

*Relationship Between the Presidential Decision and the Regulation
within the Framework of the 2017 Constitutional Amendments*

Arş. Gör. Ramazan DEMİR*

ÖZET

2017 Anayasa değişiklikleri ile yürütmenin Bakanlar Kurulu kısmına ilişkin hükümler ilga edilerek yürütme tek başlı hâle getirilmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın ilk hâline göre Bakanlar Kurulu tarafından belli şartlar altında çıkarılacak olan tüzüklere ilişkin Anayasa'nın 115. madde hükmü de ilga olmuştur. Fakat 2017 Anayasa değişiklikleri ile eklenen geçici 21. maddede yürürlükte bulunan tüzüklerin yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdüreceği ifade edilmiştir. Ancak yürürlükte bulunan tüzüklerin nasıl yürürlükten kaldırılacağına ilişkin anayasal ya da yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Uygulamada tüzükler, Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlükten kaldırılmaktadır. Ancak normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanı kararları tüzüklerin altında yer almaktadır. Dolayısıyla da Cumhurbaşkanı kararı ile tüzükleri ilga etmek yerine Anayasa'nın 104. maddesinde yer alan sınırlar dâhilinde olmak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile tüzükler ilga edilebilir. Ayrıca bu konuda Cumhurbaşkanı'nın yetkisi olduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisinin de yetkisi var-

* Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı.
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi, ramazan.demir@atauni.edu.tr
ORCID: 0000-0001-6427-7285

dır. Diğer bir deyişle Türkiye Büyük Millet Meclisi de kanun ile tüzükleri yürürlükten kaldırabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı kararı, tüzük, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 2017 Anayasa değişikliği, yürütme organı.

ABSTRACT

The 2017 Constitutional amendments revoked the provisions on executive matters related to the Council of Ministers, resulting in a shift to a single-headed executive branch. In addition, Article 115 of the 1982 Constitution (in its initial version), which regulated the issuance of the regulations by the Council of Ministers under certain conditions, has also been abolished. However, the Provisional Article 21 added with the 2017 Constitutional amendments, envisaged that the existing regulations will remain in force unless repealed. Nevertheless, there is no constitutional or legal regulation regulating the procedure of repealing the regulations in force. In practice, regulations are repealed by the decision of the President. However, according to the hierarchy of norms, Presidential decisions rank below the regulations. Therefore, instead of abolishing the regulations by the decision of the President, the regulations can be abolished by the Presidential decree, provided that they are within the limits specified in Article 104 of the Constitution. Furthermore, the authority to repeal regulations is not exclusive to the President; the Turkish Grand National Assembly also holds the power to repeal regulations by law.

Keywords: Presidential decision, regulation, Presidential decree, The 2017 Constitutional amendment, executive organ.

GİRİŞ

2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile yürütmenin Bakanlar Kurulu kısmına ilişkin hükümler ilga edilerek yürütme tek başlı hâle getirilmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın ilk hâli açısından Bakanlar Kurulunun yapmış olduğu tüzüklere ilişkin¹ 115. maddesi de ilga edilmiştir¹. Dolayısıyla artık tüzük adında bir düzenleyici işlem yapılamayacaktır. Ancak Anayasa'nın geçici 21. maddesi gereğince bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürecektir. Fakat bu işlemlerin yürürlükten nasıl kaldırılacağına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu durum, özellikle tüzük açısından bir belirsizliğe sebep olmaktadır. Çünkü tüzüğü yalnızca Bakanlar Kurulu çıkarabiliyordu. Yetki ve şekilde paralellik ilkesi gereğince de yürürlükte olan bir tüzüğü yalnızca Bakanlar Kurulu kaldırabilir. Fakat 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra bunu yapabilecek Bakanlar Kurulu da bulunmamaktadır. Uygulamada tüzükler, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılmaktadır.

"2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanı Kararı ve Tüzük İlişkisi" başlıklı bu çalışmada ilk olarak Cumhurbaşkanı kararının hukuki niteliği üzerinde durulacaktır. Ardından tüzük ile ilgili açıklamalar yapıldıktan sonra Cumhurbaşkanı kararı ile tüzüklerin ilga edilip edilmeyeceği meselesi ele alınacaktır. Son olarak ise tüzüklerin ilgalına ilişkin çeşitli çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

1 Aybay, R. (2019). "Temmuz 2018'de Yürürlüğe Giren Anayasa Değişiklikleri ile Yazılı Hukuk Kaynaklarımıza Getirilen Değişiklikler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Konusunda Bazı Gözlemler", *DEÜHFD*, C. 21., Özel S., s. 2746.

I. CUMHURBAŞKANI KARARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

İdarenin yapmış olduğu işlemler, maddi anlamda düzenleyici işlemler ve birel işlemler şeklinde ikiye ayrılmaktadır². Diğer bir deyişle Türk hukuku açısından özel, somut ve bireysel işlemlerinin yanı sıra düzenleyici işlemler de yürütme fonksiyonuna dâhildir³. Yürütme ve idarenin düzenleyici işlemleri dışındaki işlemleri; somut, birel, bir kere uygulanmakla tükenir niteliktedir. Diğer bir deyişle bu işlemler belli bir kişi ya da duruma özgü yapılıır⁴. Örnek vermek gerekirse idari bir işlem olan atama işlemi dikkate alındığında bu işlem; somut, bir kişinin memurluk statüsüne girmesini sağlayan ve bir kere uygulanmakla tükenir niteliktedir.

Resmî Gazete incelendiğinde karar niteliğindeki işlemlerin 1923 yılından itibaren yapıldığı görülmektedir⁵. 2017 Anayasa değişikliğinden önce yürütme organının Bakanlar Kurulu kısmının almış olduğu kararlar, kararname şeklinde yapılmıştır⁶. Ayrıca Bakanlar Kurulunun düzenleyici nitelikte, genel ve nesnel kurallar koyan karar ve kararnameler çıkarabileceği ve bu yetkinin kaynağının da Anayasa'nın 8. maddesi ve ilgili kanunlar olduğu ifade edilmiştir⁷. Bu dönemde atama gibi birel nitelikte işlemler, kararname adıyla yapılmıştır. Bazı

2 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku* (16. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 388-389.

3 Özbudun, E. (2023). *Türk Anayasa Hukuku* (23. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları, s. 249.

4 Günday, M. (2017). *İdare Hukuku* (11. Baskı), Ankara: İmaj Yayınevi, s. 126-127; Başgöl, A. F. (1939). *Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim*, İstanbul: Kenan Matbaası. s. 20.

5 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22.pdf> (Erişim Tarihi 5/11/2023)

6 Armağan, S. (1978). *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 101-102; Kağıtçıoğlu, M. (2020). Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, içinde Uygun, O. ve Esen, E. (Ed.), *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanın Kararları Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği* (ss. 113-151), İstanbul: On İki Levha Yayınları, s. 126.

7 Yayla, Y. (1985). *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 179-180.

kanunlarda Bakanlar Kurulu kararı bazı kanunlarda ise Bakanlar Kurulu kararnamesi kullanıldığı için her iki terimin eş anlamda olduğu ifade edilmiştir⁸. 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ve kanunlar tarafından verilen seçme ve atama işlemlerini "Cumhurbaşkanının kararı" başlığını taşıyan işlemler ile yaptığı ifade edilmiştir⁹. Tekbaş, Cumhurbaşkanı'nın yalnız başına yapacağı tekli kararnamelerin, kararname tanımının bir istisnası olduğunu belirtmektedir¹⁰. Onar, kararnamenin muhtelif şekillerde görüldüğünü ve bu şekillerin muvakkat kanun mahiyetinde kararname, Cumhurbaşkanı kararnameleri ve kanunların emirleri üzerine bunlara müsteniden isdar edilen kararnameler olduğunu ifade etmiştir¹¹.

Gözler "name" kelimesinin yazı anlamına geldiğini, kararnamenin yazılı karar demek olduğunu, "kararname" demenin düzenleyici işlem demek olmadığını ifade etmektedir. Bu nedenle de Ay m. 104/f. 17'de hükme bağlanan düzenleyici işleme konulan kararname isminin yanlış olduğunu, kararname kelimesinin, bu işlemin düzenleyici nitelikte bir işlem olduğunu göstermediğini; sadece yazılı bir işlem olduğunu gösterdiğini, bu işleme, onun düzenleyici nitelikte olduğunu göstermek için kararname değil nizamname isminin verilebileceğini belirtmektedir¹². Ayrıca, Gözler Türk hukukunda karar ile kararnamenin aynı anlama geldiğini ve Türk idare hukukunda bireysel makamların tek-yanlı işlemleri arasında kararname-karar şeklinde bir ayırım yapılmadığını da ifade etmektedir¹³.

8 Tekbaş, A. (2002). "Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları", *Türk İdare Dergisi*, S. 437., s. 39.

9 Tan, T. (1984). "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 1., s. 39-40.

10 Tekbaş, A. (2002). s. 43. Yazar, söz konusu çalışmasında kararname tanımını verdikten sonra bazı kararnamelerin istisna olduğunu ifade etmiştir. Bu çalışmanın 2017 Anayasa değişikliği öncesinde yapıldığı dikkate alınmalıdır. Çünkü artık, Cumhurbaşkanı bütün kararları tek başına almaktadır.

11 Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (3. Baskı), İstanbul: Hak Kitabevi, s. 398-403.

12 Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1* (3. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 347.

13 a.g.e. s. 798.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte yürütme organı tek başlı hâle getirilmiş ve Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) adında asli düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmıştır¹⁴. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra da birel nitelikteki işlemlerin CBK ile yapılabileceği ifade edilmiştir¹⁵. Ancak doktrinde CBK'ların hiçbir şekilde birel nitelikte idari işlem biçiminde olamayacağı ifade edilmiştir¹⁶. Kanaatimizce birel nitelikteki işlemlerin CBK yerine Cumhurbaşkanı kararı ile yapılması gerekmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı kararı şeklinde alınması gereken bir karar CBK ile yapılırsa söz konusu işleme karşı yalnızca Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tam sayısının en az beşte biri kadar üye Anayasa Mahkemesinde dava açabilecektir. Ancak bu işlem, CBK yerine Cumhurbaşkanı kararı ile yapılırsa bu işleme karşı menfaati olan herkes Danıştayda dava açabilir¹⁷.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndan hareketle idari işlemin unsurlarının yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olduğu kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanı kararı da bu unsurlar açısından ele alınacak olursa bu işlemi yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir¹⁸. 1982 Anayasası'nın ilk hâlinde

14 1982 Anayasası'nın ilk hâli açısından da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yürütmenin asli düzenleyici işlemi olarak kabul edilmekteydi. Gündüz, F. E. (2007). "Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11., S. 1-2., s. 761.

15 Temiz, Ö. ve Güneş, F. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 24., S. 2., s. 974.

16 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., s. 202. Benzer görüş için bkz. Kağıtcioglu, M. (2020). s. 126-127.

17 Gözler, K. (2020). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (25. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 365.

18 Cumhurbaşkanı kararları hakkında bkz. Özata, M. H. (2022). *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları*, Ankara: Adalet Yayınevi. Bu çalışmada konu, temel nitelikte bilgilerin ifade edildiği Cumhurbaşkanı'na ilişkin genel esaslar, birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları ve düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları şeklinde üç ana

Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu kabul edildiği için Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler dışındaki bütün işlemlerin Başbakan ve ilgili bakanın imzasını taşıması gerektiği ifade edilmişti. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra Başbakan ve Başbakanlık olmadığı ve artık Cumhurbaşkanı kendisine tanınan bütün yetkileri tek başına kullanacağı için yapacağı bütün işlemler yalnızca Cumhurbaşkanı'nın imzası ile tamamlanmış olacaktır. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı kararının yapımına Cumhurbaşkanı dışında herhangi bir kişi ya da makam dâhil olmayacaktır. Bu yüzden de Cumhurbaşkanı kararı, basit iradeli bir işlemdir¹⁹.

İdare hukukunda idari işlem ve kararların kural olarak yazılı şekle tabi olduğu kabul edilmektedir²⁰. Bu kural, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağını ifade eden Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü maddesinden kaynaklanmaktadır²¹. Buna ek olarak yazılı bir şekilde yapılmış olan işlemin, bu işlemi yapmaya yetkili makam ya da kişi tarafından imzalanmış olması şarttır²². Cumhurbaşkanı kararı da idari bir işlem olduğu için yazılı bir şekilde yapılmalı ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalıdır. Ayrıca idari işlemin ilgililere duyurulması gerektiği için Cumhurbaşkanı kararının da yayımlanması gerekmektedir. 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinde Cumhurbaşkanlığınca Resmî Gazete'de yayımlanması uygun görülen karar ve genelgelerin de Resmî Gazete'de yayımlanacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince hangi Cumhurbaşkanı kararının Resmî Gazete'de yayımlanacağına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir²³. Ancak 10 sayılı CBK'nın 4. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakan atanması, görevine son

başlık şeklinde ele alınmıştır.

19 Kağıtcioglu, M. (2020). s. 122.

20 Günday, M. (2017). s. 144.

21 a.g.e. s. 144.

22 a.g.e. s. 144.

23 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). s. 198-199.

verilmesi veya istifasına dair işlemler, Cumhurbaşkanınca yapılan seçme ve atamalar ile göreve son verme işlemleri gibi bazı Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanmasının zorunlu olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle bu nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanıp yayımlanmamasında Cumhurbaşkanlığı’nın takdir yetkisi yoktur²⁴. Kağıtçıoğlu ise *Resmî Gazete’ de yayımlanmayan ve düzenleyici işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararlarının Cumhurbaşkanlığı’nın resmî internet sayfasından yayımlanarak hukuki belirliliğinin sağlanması, birel nitelikte olan ve Resmî Gazete’ de yayımlanmayan Cumhurbaşkanlığı kararlarının da ilgisine tebliğ yoluyla bildirilmesi gerektiğini* ifade etmektedir²⁵.

İdareyi işlem yapmaya sevk eden etken ise idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır²⁶. Cumhurbaşkanlığı kararının sebep unsurunun ise Anayasa, kanun ve CBK’larda Cumhurbaşkanlığı’na verilen görev ve yetkiler olduğu söylenebilir²⁷. Genelde Cumhurbaşkanlığı kararlarında bu işlemin hangi Anayasa ya da kanun hükmüne dayanılarak tesis edildiği ifade edilmektedir. İdari işlemin sebep unsuru ile ilgili olarak şu hususa değinmekte fayda vardır. Cumhurbaşkanlığı kararları, CBK’lar gibi aslilik özelliğini haiz değildir²⁸. Bu yüzden de

24 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). s. 218.

25 Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 121; Gözler de Cumhurbaşkanlığı’nın bireysel işlemlerinin Resmî Gazete’ de yayımlanmalarının zorunlu olmadığını, bunlar belli kişi ve duruma ilişkin oldukları için tebliğ yoluyla ilgisine bildirilmekle yürürlüğe girebileceğini belirtmektedir. Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku* (4. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 892. Resmî Gazete’de yayımlanması şart olmayan Cumhurbaşkanlığı’nın düzenleyici işlemlerinin ise Cumhurbaşkanlığı’nın internet sitesinde yayımlanması veya ilan edilmesi veya bir başka suretle ilgililerine duyurulması gerektiğini ifade etmektedir. Gözler, K. (2021). s. 895-896.

26 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 447.

27 Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 121; Tekbaş, “Bakanlar Kurulu kararları için tüzük ve yönetmeliklerde olduğu gibi Anayasa’da bir belirleme söz konusu olmamasından dolayı Bakanlar Kurulu kararlarının sebep unsurunu tek tek, Bakanlar Kurulu kararı çıkarma konusunda yetki veren kanunlar oluşturacağını” ifade etmiştir. Ayrıca Tüzük ve yönetmeliklerde olduğu gibi kanunun düzenlemediği bir alanda Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmayacağını da belirtmiştir. Tekbaş, A. (2002). s. 50.

28 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). s. 208.

Cumhurbaşkanı kararlarının mutlaka bir kanun ya da CBK'ya dayanılarak çıkarılması gerekmektedir²⁹.

İdari işlemin konu unsuru ise idari işlemin doğuracağı sonuç olarak ifade edilmektedir³⁰. Cumhurbaşkanlığı kararının konusunun düzenleyici işlem ve birel işlem olabileceği kabul edildiği³¹ için kararın konusu; genel, soyut, objektif, kişilik dışı ya da özel, somut ve subjektif nitelikte olacaktır³². Düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının tali olduğu, diğer bir deyişle kanuna dayanarak yürürlüğe konulabileceği ifade edilmiştir³³. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin, bu anlamda tipik bir Cumhurbaşkanlığı kararı olarak gösterilebileceği belirtilmiştir³⁴. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin düzenleyici idari işlem niteliğinde Cumhurbaşkanlığı kararı olduğunu ifade etmek, anayasal dayanağa sahip olan Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerini normlar hiyerarşisinde adsız düzenleyici işlem seviyesine çekmek anlamına gelmektedir. Fakat Türk hukukunda adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerin altında olduğu kabul edilmektedir³⁵. Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak yargısal denetimini yapacağı idari işlemlerin ifade edildiği Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararları ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler ayrı

29 a.g.e. (2019). s. 208; Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 118-119.

30 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 457.

31 Gözler, K. (2021). s. 911-912; Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 119.

32 Düzenleyici ve birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararı örnekleri için bkz. Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 122-123.

33 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). s. 221.

34 a.g.e. s. 221.

35 Güneş, Türk hukukunda düzenleyici işlemler arasında tüzüğün başta geldiğini, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerin ise çıktıkları organa göre sıralandığını, aynı organ tarafından yapıldıkları takdirde ise yönetmeliklerin diğer düzenlemelerden önce yer aldığını ifade etmektedir. Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s. 193; Günday da aynı idari makamın yapacağı çeşitli düzenleyici işlemler arasındaki sıralamanın, tüzük, yönetmelik ve öteki düzenleyici işlemler şeklinde olacağını, zira tüzük ve yönetmeliğin Anayasa'nın öngördüğü düzenleyici işlemler olduğunu, öteki düzenleyici işlemlerin ise idarenin genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığını ifade etmektedir. Günday, M. (2017). s. 230.

ayrı ele alınmıştır. Dolayısıyla bu hüküm de Cumhurbaşkanı yönetmeliklerinin Cumhurbaşkanı kararı olarak kabul edilemeyeceğine gerekçe olarak gösterilebilir. Bu konu ile ilgili ek olarak İba/Söyler *Anayasa'da CBK ile düzenleneceği ifade edilmiş olan bir konunun CBK ile düzenlenmesi durumunda ve aynı konuya ilişkin kanunda da bir hüküm varsa bu durumda CBK'nın aslilik özelliğini kaybettiğinden dolayı Cumhurbaşkanı kararı olarak nitelendirilebileceğini* ifade etmişlerdir³⁶. Fakat kanaatimizce bu yorumun zorlama olduğu söylenebilir. Bu husus, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yoruma gerek kalmayacak açıklıkta düzenlenmiştir. Buna göre kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz. CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, CBK hükümsüz hâle gelir. Dolayısıyla Anayasa'ya göre kanunun düzenlemiş olduğu bir konuda CBK çıkarılması yasak olduğu gibi CBK'nın düzenlemiş olduğu bir konuda TBMM bir kanun çıkarırsa aynı konuyu düzenleyen CBK hükümsüz hâle gelecektir. Diğer bir deyişle Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası, bir CBK'nın aslilik özelliğini kaybetmesi ve Cumhurbaşkanı kararına dönüşmesi yorumunun yapılmasına imkân vermeyecek ölçüde açık ve nettir.

Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereğince ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından yapılır³⁷. Bu hükme istinaden hem düzenleyici nitelikte hem de bireysel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi, Danıştay tarafından yapılmaktadır.

II. TÜZÜKLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Tüzük, idarenin düzenleyici işlemlerinden birisidir³⁸. Tüzük, nizamname adıyla 1924 Anayasası'ndan itibaren

36 İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). s. 210.

37 Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi konusunda bkz. Özdemir, Y. (2021). "Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 29., S. 4., ss. 3211-3256.

38 Teziç, E. (2020). *Anayasa Hukuku* (Tıpkı 24. Baskı), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 75; 1924 Anayasası açısından tüzüklerin niteliği ile ilgili olarak bkz. Başgil, A. F. (1939). s. 68-71.

Türk hukukunda var olan bir düzenleyici işlem türüdür³⁹. Balta, *tüzüğün çıkarılmasının kanun kadar, hatta kanundan bile daha güç ve zaman alıcı olduğunu, bunun için de çıkarılması zorunlu olan hâllerde bile çok kere ihmal edildiğini belirtmiştir*⁴⁰. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kuruluna ilişkin hükümler kaldırılıp yürütme tek başlı hâle getirilmiştir. Tüzük çıkarma yetkisi, Bakanlar Kuruluna ait olduğu için tüzüklerin düzenlenmiş olduğu 115. madde de 2017 Anayasa değişiklikleri ile ilga olmuştur. Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra idarenin düzenleyici işlemleri arasında tüzük yer almamaktadır⁴¹. Atar, *Türk hukuk sisteminde eskiden Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten sonra ise Cumhurbaşkanı'nın bütün kanunları uygulamakla yetkili ve görevli olmasından dolayı Cumhurbaşkanı'nın herhangi bir kanunla ilgili olarak tüzük yerine yönetmelik çıkarabileceğini belirttikten sonra tüzük ve yönetmelik ayrımının yürütme organı (Cumhurbaşkanı) açısından anlamsız olduğunu ve tüzük uygulamasının sonlandırılmış olmasının yerinde olduğunu belirtmektedir*⁴².

İdari işlemin unsurları açısından tüzük ele alınacak olursa ilk olarak 1982 Anayasası'nın ilk hâline göre tüzük çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle tüzük çıkarma konusunda tek yetkili makam,

39 <https://www.mevzuat.gov.tr/#tuzukler> adresindeki veriler dikkate alındığında, 104 adet tüzük olduğu anlaşılmaktadır. İsimlendirmede bir tutarlık olduğu söylenemez. Özellikle 1960'tan önce tüzük ifadesi de nizamname ifadesi de kullanılmıştır. İlk tüzük, 1914 tarihli 1921 Anayasası'nın kabul tarihi olan 20 Ocak 1921 ile 1924 Anayasası'nın kabul tarihi olan 20 Nisan 1924 arasında tüzük çıkarılmadığı anlaşılmaktadır. 1924 Anayasası'nın kabul tarihi olan 20 Nisan 1924 ile 1961 Anayasası'nın kabul tarihi olan 9 Temmuz 1961 tarihleri arasında 50 adet, 1961 Anayasası'nın kabul tarihi olan 9 Temmuz 1961 ile 1982 Anayasası'nın kabul tarihi olan 18 Ekim 1982 tarihleri arasında 27 adet, 1982 Anayasası'nın kabul tarihi olan 18 Ekim 1982 ile 2017 Anayasa değişikliklerinin tüm hükümlerinin yürürlüğe girdiği 2018 yılı arasında 26 adet tüzük çıkarıldığı anlaşılmaktadır.

40 Balta, T. (1970/1972). s. 180.

41 Özbudun, E. (2023). s. 258.

42 Atar, Y. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., s. 241.

Bakanlar Kurulu idi⁴³. Bakanlar Kurulu dışında bakanlıkların ya da diğer idarelerin tüzük çıkarma yetkisi söz konusu değildir⁴⁴.

Danıştayın incelemesinden geçmek⁴⁵, Cumhurbaşkanınca imzalanmak ve kanunlar gibi yayımlanmak hususlarının ise tüzüğün şekil şartlarını oluşturduğu söylenebilir. Bu konu ile ilgili olarak Duran, 1961 Anayasası döneminde tüzükleri çıkarma yetkisinin asıl sahibinin Bakanlar Kurulu olduğunu ve Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki görevinin düzenleyici işlemin varlığını ve geçerliliğini doğrulamaktan ve yayınlamasını sağlamaktan ibaret olduğunu ifade etmiştir⁴⁶. Duran ayrıca Cumhurbaşkanı'nın tüzük tasarısını sadece bir kez geri gönderebileceği ve ısrar hâlinde yayımlamak durumunda olduğunu da belirtmektedir⁴⁷. Bakanlar Kurulunun tüzüğü bir kararname gibi kabul edip yürürlüğe koymasından dolayı bu iki işlemin ayrı işlemler olarak düşünülmemesi gerektiği ifade edilmiştir⁴⁸.

1982 Anayasası'nın ilk hâlinde tüzüğün kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere çıkarılacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla tüzüğün sebep unsu-

43 Güneş, T. (1965). s. 176; Özbudun, E. (2016). *Türk Anayasa Hukuku* (16. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları, s. 269; Gözler, K. (2021). s. 1070; Yüzbaşıoğlu, N. (1996). *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 30; Gündüz, F. E. (2007). s. 763.

44 Onar, S. (1966). s. 381; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). *İdare Hukuku* (7. Baskı), İstanbul: DER Yayınları, s. 227; Günday, M. (2017). s. 111; Gözler, K. (2015). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (19. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 372; Çağlayan, R. (2016). *İdare Hukuku Dersleri* (4. Baskı), Ankara: Adalet Yayınları, s. 447.

45 Gözler, Danıştay'ın incelemesinden geçmiş olmanın tüzüğün asli şekil şartını oluşturduğunu ifade etmektedir. Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1425. Ancak Danıştayın incelemesinin bir yetki unsuru olarak kabul edilmesi gerektiği de ifade edilmiştir. Teziç, E. (2020). s. 76; Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 453.

46 Duran, L. (1982). s. 452.

47 a.g.e. s. 452; Benzer bir görüşler için bkz. Teziç, E. (2020). s. 76; Yüzbaşıoğlu, N. (1996). s. 30.

48 Duran, L. (1982). s. 456-457; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). s. 229; Günday, M. (2017). s. 112; Teziç, E. (2020). s. 76.

runun bir kanun olduğu söylenebilecektir⁴⁹. Tüzüğün konu unsuru ise kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmektir⁵⁰. Günday'a göre tüzük yapılabilmesi için bunun kanunda açıkça öngörülmüş olması gerekmemektedir ancak kanunda tüzük yapılması açıkça öngörülmüşse de idarenin konuyu başka bir düzenleyici işlemle düzenleme imkânı yoktur⁵¹. Kanunla düzenlenmemiş bir konuda tüzük çıkarılamayacağı kabul edilmiştir⁵². Doktrinde kanunların uygulanmasını göstermek açısından Bakanlar Kurulunun takdir yetkisinin olduğu, kanunun emrettiği işleri belirtmek açısından ise Bakanlar Kurulunun takdir yetkisinin olmadığı aksine bu durumda bir zorunluluk olduğu ileri sürülmüştür⁵³. Ancak Günday, *kanunun uygulanmasını göstermek için yapılan tüzüklerle kanunun emrettiği işleri belirtmek için yapılan tüzükler arasında her zaman bir ayırım yapmanın mümkün olmadığını belirtmektedir*⁵⁴.

Tüzükler idarenin bir düzenleyici işlemi olduğu için yargısal denetimi idari yargı tarafından yapılmaktaydı⁵⁵. 1924 Anayasası'nda tüzüklerin kanunlara aykırılıklarını inceleme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) verilmiştir⁵⁶. 1924 Anayasası, tüzüklere ilişkin bu düzenleme ile 1961 ve 1982 Anayasalarından ayrılmaktadır⁵⁷. 2017 Anayasa değişik-

49 Onar, S. (1966). s. 381; Duran, L. (1982). s. 454; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). s. 228; Günday, M. (2017). s. 113; Gözler, K. (2015). s. 372-373.

50 Balta, T. (1970/1972). s. 179; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). s. 228-229; Özbudun, E. (2016). s. 269; Tekbaş A. (2002). s. 50.

51 Günday, M. (2017). s. 113; benzer görüş için bkz. Güneş, T. (1965). s. 174-175.

52 Sarıca, R. (1943). *Türkiye'de İcra Uzmanının Tanzim Salahiyeti*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, s. 62; Günday, M. (2017). s. 113; Gözler, K. (2015). s. 372-373.

53 Balta, T. (1970/1972). s. 179; Duran, L. (1982). s. 454-455; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). s. 228; Teziç, E. (2020). s. 76.

54 Günday, M. (2017). s. 113.

55 Özbudun, E. (2016). s. 270; Yüzbaşıoğlu, N. (1996). s. 31.

56 Başgil, A. F. (1939). s. 94-95; Gündüz, F. E. (2007). s. 774.

57 Onar, S. S. (1966). s. 371; Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). s. 226.

liği ile eklenen geçici 21. madde uyarınca yürürlükte bulunan tüzükler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdüreceği için yürürlükte olan tüzüklerin yargısal denetimi mümkündür⁵⁸.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasa'ya eklenen geçici 21. maddede bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdüreceği ve yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152. ve 153. maddelerin uygulanmasına devam olunacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm gereğince yürürlükte bulunan bir tüzük, usulüne uygun bir şekilde kaldırılmadığı sürece uygulanmaya devam edilecektir. Bu konu ile ilgili olarak Gözler, *eski dönemde çıkan ve hâlâ yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler ile tüzükler yürürlükte olduğu için 698, 699, 702 ve 703 sayılı KHK'lar ile "kanun hükmünde kararname" ve "tüzük" kelimesinin "Cumhurbaşkanı kararnamesi" ile düz ara değiştirilmesinin yanlış olduğunu, doğru olanın mevzuatta "kanun hükmünde kararname" ve "tüzük" ibarelerinin geçtiği yerlere, bu ibareleri kaldırmadan "Cumhurbaşkanı kararnamesi" ibaresinin eklenmesi olduğunu belirtmektedir*⁵⁹.

III.CUMHURBAŞKANI KARARI İLE TÜZÜĞÜN İLGA EDİLİP EDİLEMeyeceği MESELESİ VE ÖNERİLER

A.CUMHURBAŞKANI KARARI İLE İLGA EDİLMİŞ TÜZÜK ÖRNEKLERİ

2017 Anayasa değişikliklerinin tüm hükümlerinin yürürlüğe girdiği yıl olan 2018'den itibaren Cumhurbaşkanı kararı ile bazı tüzüklerin yürürlükten kaldırıldığı gözlenmektedir⁶⁰. Bu nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarına örnek olarak şun-

58 Gözler, K. (2021). s. 1070.

59 a.g.e. s. 1071.

60 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 68.

lar verilebilir: 7742 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁶¹ ile 24/7/1985 tarihli ve 85/9727 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*Radyasyon Güvenliği Tüzüğü*”⁶², 5433 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁶³ ile 6/8/1979 tarihli ve 7/17925 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*İş Teftişi Tüzüğü*”⁶⁴, 5432 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁶⁵ ile 4/4/1996 tarihli 96/7994 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü*”⁶⁶, 4145 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁶⁷ ile 28/2/1982 tarihli ve 8/5747 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*Özel Hastaneler Tüzüğü*”⁶⁸ yürürlükten kaldırılmıştır. Hatta 4144 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁶⁹ ile 1924 Anayasası döneminde 27/4/1937 tarihli ve 2/10857 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*Radyoloji, Radyom ve Elektrikle Tedavi Müesseseleri Hakkında Nizamname*” de⁷⁰ yürürlükten kaldırılmıştır.

Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan tüzüklerin yanı sıra “*karar*” ve “*statü*” gibi işlemlerin de Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse 5404 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁷¹ ile 17/1/2003 tarihli ve 2003/5167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan “*Fikir ve Sanat Eserleri Sahipleri ile Bağlantılı Hak Sahipleri Meslek Birlikleri Tip Statüsü*”⁷², 4919 sayılı Cumhurbaşkanı kararı⁷³ ile 27/2/2012 tarihli 2012/2924 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “*Türkiye Gümrük*

61 28 Ekim 2023 tarihli ve 32353 sayılı Resmî Gazete.

62 7 Eylül 1985 tarihli ve 18861 sayılı Resmî Gazete.

63 19 Nisan 2022 tarihli ve 31814 sayılı Resmî Gazete.

64 28 Ağustos 1979 tarihli ve 16738 sayılı Resmî Gazete.

65 19 Nisan 2022 tarihli ve 31814 sayılı Resmî Gazete.

66 15 Nisan 1996 tarihli ve 22612 sayılı Resmî Gazete.

67 25 Haziran 2021 tarihli ve 31522 sayılı Resmî Gazete.

68 10 Ocak 1983 tarihli ve 17924 sayılı Resmî Gazete.

69 25 Haziran 2021 tarihli ve 31522 sayılı Resmî Gazete.

70 Bu Nizamname <https://www.resmigazete.gov.tr/> arama kısmında bulunamamıştır.

71 7 Nisan 2022 tarihli ve 31802 sayılı Resmî Gazete.

72 30 Ocak 2003 tarihli ve 25009 sayılı Resmî Gazete.

73 10 Aralık 2021 tarihli ve 31685 sayılı Resmî Gazete.

*Bölgesi Üzerinden Transit Edilecek Sigaralar Hakkında Karar*⁷⁴ yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu konuda verilebilecek diğer bir örnek ise Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü'dür. 24/5/1990 tarihli ve 90/500 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü⁷⁵, 8510 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Yönetmelik⁷⁶ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 8510 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Yönetmelik ile Seferberlik ve Savaş Hâli Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Dolayısıyla 8510 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Yönetmelik ile hem bir tüzük yürürlükten kaldırılmış hem de başka bir yönetmelik yürürlüğe konmuştur. 8510 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Yönetmelik, bir tüzüğü yürürlükten kaldırması sebebiyle konuyla ilgilidir.

B. CUMHURBAŞKANI KARARI İLE TÜZÜK ARASINDAKİ HİYERARŞİ PROBLEMİ

Hukukta kural olarak bir işlemi hangi makam yapmışsa o işlemde değişiklik yapmaya ya da o işlemi kaldırmaya o makam yetkilidir⁷⁷. Yetkide paralellik ilkesi olarak ifade edilen bu durum yürütme ve idarenin işlemleri açısından da geçerlidir. Şöyle ki tüzüğü yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmışsa tüzükte değişiklik yapmaya ya da tüzüğü kaldırmaya da Bakanlar Kurulu yetkilidir. 2017 Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu ve tüzüğe ilişkin hükümler mülga olmuştur ancak tüzüklerin kaldırılmasına ilişkin açık bir düzenleme yapılmamıştır. Eğer bu Anayasa değişiklikleri ile tüzüklerin kaldırılmasına ilişkin açık bir hüküm olsaydı bu nitelikte bir problem söz konusu olmayacaktı. Dolayısıyla bu durum, yürürlükteki tüzüklerin kaldırılması açısından bir eksikliktir.

74 22 Mart 2012 tarihli ve 28241 sayılı Resmî Gazete.

75 16 Temmuz 1990 tarihli ve 20576 sayılı Resmî Gazete.

76 22 Mayıs 2024 tarihli ve 32553 sayılı Resmî Gazete.

77 Duran, L. (1982). s. 471; Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1426.

Tüzük ile Cumhurbaşkanlığı kararı arasındaki hukuki ilişki ve Cumhurbaşkanlığı kararı ile bir tüzüğün yürürlükten kaldırılıp kaldırılamayacağı hususunu incelemeyen önce bunların normlar hiyerarşisindeki yerini tespit etmek gerekmektedir. Çünkü normlar hiyerarşisinde alt seviyede olan bir işlemin kendisine göre daha üst seviyede olan bir işlemde değişiklik yapması ya da bu işlemi kaldırması mümkün değildir. Tüzüğün bir düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlükten kaldırılabilmesinin kabul edilebilmesi için düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararının tüzüğün üzerinde ya da en az tüzüğe denk bir işlem olması gerekmektedir. Eğer normlar hiyerarşisinde, düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararının tüzüğün altında olduğuna kanaat getirilirse bu nitelikte bir Cumhurbaşkanlığı kararı ile yürürlükte olan bir tüzüğün kaldırılması hukuken mümkün olmayacaktır. Danıştayın vermiş olduğu bir kararda genelge yani adsız bir düzenleyici işlem ile yönetmelik hükmünün yürürlükten kaldırılmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir⁷⁸. Danıştayın bu kararında da ifade edildiği gibi adsız bir düzenleyici işlem ile yönetmelik ya da tüzüğün kaldırılması mümkün değildir.

1982 Anayasası'nın (mülga) 115. maddesine göre tüzüklerin kanunlara aykırı olamayacağı ifade edilmişti. Ayrıca 124. maddenin ilk hâlinde de Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılacak olan yönetmeliklerin de kanunlara ve tüzüklere aykırı olamayacağı düzenlenmişti. Bu hükümler dikkate alındığında tüzüğün normlar hiyerarşisinde yönetmeliğin üzerinde kanunun altında olduğu kabul edilmekteydi⁷⁹. Dolayısıyla bir tüzüğün Anayasa ve kanuna aykırı olması hukuka aykırılık olarak ifade edilmekteydi⁸⁰.

78 Danıştay Onuncu Dairesinin 28/12/1983 tarihli ve E.1982/2746, K.1983/2778 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, S. 54-55, s. 351-352.

79 Güneş, T. (1965). s. 193; Günday, M. (2017). s. 230; Şanlı Atay, Y. (2011). *Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler*, Ankara: TODAİE, s. 143; Sevgili Gençay, F. D. (2014). "Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", *AÜHFD*, C. 63., S. 2., s. 398-399.

80 Günday, M. (2017). s. 230-231

Adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri ile ilgili olarak ise Danıştayın vermiş olduğu bir kararda adsız düzenleyici işlem olan genelge, yönetmelik ile aynı seviyede kabul edilmiştir⁸¹. Fakat Danıştayın açık bir şekilde adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden sonra geldiğini ifade ettiği kararları da bulunmaktadır.⁸² Doktrinde de *adsız düzenleyici işlemleri yönetmelik ile aynı hiyerarşik düzeye koymanın Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceği* ifade edilmiştir⁸³. Güneş, *tüzük ve yönetmelik dışındaki adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yerini tespit etmede kullanılacak olan kriterin işlemi yapan organın yeri, aynı organın yapmış olduğu işlemler arasındaki hiyerarşinin de şekil unsuruna göre belirlenmesi gerektiğini* belirtmektedir⁸⁴. Benzer şekilde Günday da *aynı adı taşıyan düzenleyici işlemlerin farklı idari makamlarca yapılması durumunda düzenleyici işlemi yapan makamların idare teşkilatı içerisindeki yerine bakılması gerektiğini* ifade etmiştir⁸⁵. Buna göre Bakanlar Kurulunun işlemleri arasındaki hiyerarşinin tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler şeklinde olduğu ifade edilmektedir⁸⁶. Dolayısıyla aynı makamın çıkarılmış olduğu yönetmelik ile adsız düzenleyici işlem arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır ve yönetmelik adsız düzenleyici işlemin üzerinde yer almaktadır⁸⁷. Bu kural, düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı işlemleri açısından ele alınacak olursa CBK'lar, Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile Cumhur-

81 *Buna göre, alt hukuk kuralları olan genelge ve yönetmeliklerin tüzük, kanun ve Anayasa'ya aykırı hükümler taşımaması gerekmektedir. Aksi takdirde üst norma aykırılığı söz konusu olan alt normun hukuksal dayanağı bulunduğundan söz edilemez.* Danıştay Beşinci Dairesinin 19/11/1996 tarihli ve E.1993/5749, K.1996/3528 sayılı kararı.

82 *Bilindiği gibi, idare hukukunda normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden sonra gelen genel düzenleyici işlemlerden olan Genelgeler bir Yönetmeliğe dayalı olarak hazırlanır ve Yönetmelik hükümlerine açıklık getirilmek suretiyle uygulamaya geçirilmesi amaçlanır.* Danıştay 5. Dairesinin 6.5.2003 tarihli ve E. 2002/1895, K. 2003/1891 sayılı kararı; Şanlı Atay, Y. (2011). s. 145.

83 Sevgili Gençay, F. D. (2014). s. 407-408.

84 Güneş, T. (1965). s. 193.

85 Günday, M. (2017). s. 229.

86 Güneş, T. (1965). s. 193.

87 a.g.e. s. 193; Şanlı Atay, Y. (2011). s. 149.

başkanı'nın diğer düzenleyici işlemlerinden üst konumda yer almaktadır⁸⁸. Ayrıca CBK'lar, bakanlıkların yönetmelikleri ile diğer düzenleyici işlemlerinden de üst konumda yer almaktadır. Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ise hem Cumhurbaşkanı'nın diğer düzenleyici işlemlerinden hem de bakanlıkların yönetmelikleri de dâhil diğer düzenleyici işlemlerinden üst konumda yer almaktadır.

2017 Anayasa değişikliklerinden sonra aynı konuda düzenleyici işlem niteliğinde bir Cumhurbaşkanı kararı ile düzenleyici işlem niteliğinde bir bakanlık kararının olması durumunda Cumhurbaşkanı kararının bakanlık kararından üst konumda olduğu, yukarıda ifade edilmiş Güneş'in görüşleri⁸⁹ çerçevesinde kolay bir şekilde anlaşılmaktadır. Fakat aynı konuda hem düzenleyici işlem niteliğinde Cumhurbaşkanı kararı hem de bakanlık tarafından Anayasa'nın 124. maddesi hükmü gereğince çıkarılmış yönetmelik olması durumunda hangisinin üst konumda olduğu nasıl tespit edilecektir? Eğer Güneş'in yukarıda ifade edilmiş görüşü dikkate alınırsa düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararının dikkate alınması gerekecektir. Söyler de *"Cumhurbaşkanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik dışındaki diğer düzenleyici idari işlemlerin bakanlık yönetmeliklerinden daha üst düzeyde bulunacağını"* ifade etmiştir⁹⁰. Fakat düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararı, Anayasa'da ifade edilmemişken bakanlıkların yönetmelik yapabileceği Anayasa'da düzenlenmiştir⁹¹. Diğer bir deyişle her ne kadar Cumhurbaşkanı, bakanların hiyerarşiküstü olsa da bakanlık tarafından yapılan yönetmeliğin dayanağı Anayasa iken⁹² Cumhurbaşkanı'nın yapmış olduğu dü-

88 Gözler, CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanun altı, ama yönetmelik üstü seviyede bulduklarını ifade etmektedir. Gözler, K. (2021). s. 896.

89 Güneş, T. (1965). s. 193.

90 Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 166.

91 Bu hususu dile getiren Söyler, görüşünü Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisinin asli sahibinin Cumhurbaşkanı olmasına dayandırmaktadır. Söyler, Y. (2018). s. 166.

92 Yönetmeliklerin anayasal dayanağa sahip düzenleyici işlemler olduğu

zenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararı Anayasa'da ifade edilmemektedir. Bunun için bakanlık tarafından yapılan yönetmelik normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararından üstte yer almaktadır⁹³. Aksi görüşün kabulü, Anayasa'da ifade edilmemiş bir düzenleyici işlemin Anayasa'da ifade edilmiş bir düzenleyici işleme üstünlüğü anlamına gelecektir⁹⁴. Doktrinde Şanlı Atay ise *bir bakanlık yönetmeliği karşısında, Bakanlar Kurulu kararının esas alınması şeklindeki sonucun, adsız düzenleyici işlemlerin, norm değeri bakımından yönetmeliklerin altında olduğu önermesini yanlışlaysan bir sonuç olmadığı gibi, bu işlemler arasında hiyerarşi ilişkisinin mevcut olmadığı sonucunu doğrulayan bir sonuç da olmadığını* ifade etmektedir⁹⁵. 2017 Anayasa değişikliği sonucunda yürütme yetkisi, tek başına Cumhurbaşkanlığı'na verilmiştir. Bakanlar da Cumhurbaşkanınca atanıp

hakkında bkz. Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 74. Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 74.

- 93 Akyılmaz/Sezginer/Kaya düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı kararlarının "adsız düzenleyici işlem" olduğunu ve bu nedenle hangi yetkili makam tarafından yapılırsa yapılsın yönetmeliklerin altında yer aldığı kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. a. g. e. s. 74-75. Aksi görüş için bkz. Söyler, Y. (2018). s. 166. Söyler, kural olarak Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin, yeni sistemin doğası gereği normlar hiyerarşisinde bakanlık yönetmeliklerinden üst düzeyde olduğunu, hatta Cumhurbaşkanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik dışındaki diğer düzenleyici işlemlerin (Cumhurbaşkanlığı genelgesi gibi) de bakanlık yönetmeliklerinden daha üst düzeyde yer alacağını ifade etmiştir. Buna gerekçe olarak da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisinin asıl sahibinin Cumhurbaşkanı olmasını göstermektedir; Gözler de Cumhurbaşkanının bakanlardan hiyerarşik olarak üstün olduğunu, bu nedenle Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ve keza Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemlerinin, bakanlık yönetmelikleri ve bakanlık adsız düzenleyici işlemlerinden üstün olduğunu, ayrıca Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemlerinin, bir bakanlığın yönetmeliğinden üstün olduğunu ifade etmektedir. Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1434-1435.
- 94 Benzer şekilde Sevgili Gencay da adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerle aynı hiyerarşik düzeye koymanın Anayasaya aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir. Yazar ayrıca adsız düzenleyici işlemler, yönetmeliklerle aynı düzeyde olduğunun kabul edilmesi durumunda Anayasa metnine aykırı olarak yönetmelik çıkarmaya yetkili olmayan birimlere ismi farklı olsa da aynı hukuki güce sahip düzenleyici işlemler yapma yetkisi tanınmış olacağını ifade etmektedir. bkz. Sevgili Gencay, F. D. (2014). s. 407-408.
- 95 Şanlı Atay, Y. (2011). s. 151.

görevden alınacak ve yalnızca Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olacaktır. Ayrıca bakanlar yürütme yetkisine de sahip değildir. Dolayısıyla idare hukuku açısından Cumhurbaşkanının bakanların hiyerarşik amiri olduğu doğrudur⁹⁶. Ancak bu durum, normlar hiyerarşisinde düzenleyici işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanı kararının bakanlık yönetmeliğinden daha üstte bulunmasını haklı kılmaz. Çünkü yönetmeliklerin düzenlenmiş olduğu 124. maddede bakanlıkların yönetmelik yapma yetkisi hâlâ muhafaza edilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik dışındaki diğer düzenleyici idari işlemlerin bakanlık yönetmeliklerinden daha üst düzeyde bulunacağı görüşünün kabul edilebilmesi için 124. maddede bu durumun açık bir şekilde ifade edilmiş olması gerekmektedir.

Yukarıdaki örneklerde görüldüğü gibi 2017 Anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanı kararı ile Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan karar ve statü gibi işlemler de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durum, Cumhurbaşkanı kararı ile tüzüklerin ilga edilmesinden farklı bir durumdur. Çünkü tüzük, karar ve statü gibi işlemlerden farklı ve yürürlükte olduğu süre zarfında anayasal dayanağı olan idari bir işlemdir. Diğer bir deyişle karar ve statü, adsız düzenleyici işlemler⁹⁷ tüzük, anayasal temeli olan düzenleyici işlemdir. Adsız düzenleyici işlemleri yürürlükten kaldıran işlem ile her ne kadar şu an Anayasa'da düzenlenmiyor olsa da yürürlükten kaldırılmadığı sürece uygulanmaya devam edecek olan tüzükleri yürürlükten kaldıran işlemin aynı olması, dolaylı olarak normlar hiyerarşisi açısından tüzüklerin adsız düzenleyici işlemler ile aynı seviyede olduğunun kabul edilmesi anlamına gelecektir⁹⁸. Fakat bu görüş, hem tüzüklere ilişkin hükümlerin

96 Ardiçoğlu, M. A. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C. 75., S. 3., s. 27.

97 Yönetmeliklerin normlar hiyerarşisinde adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer aldığı kabul edilmesine ilişkin bkz. Sevgili Gençay, F. D. (2014). s. 408.

98 Adsız düzenleyici işlemleri yönetmeliklerle aynı hiyerarşik düzeye koymanın Anayasaya aykırılık teşkil edeceğine ilişkin bkz. Sevgili Gençay, F. D. (2014). s. 407-408.

Anayasa'da yer aldığı dönem açısından hem de yer almadığı bu dönem açısından doğru bir görüş değildir. Şöyle ki 1982 Anayasası'nın ilk hâline diğer bir deyişle 2017 Anayasa değişikliğinden önceki hâline göre tüzüklerin normlar hiyerarşisinde Anayasa, milletlerarası antlaşmalar, kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelerden sonraki, kanunlarla tanınmış yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkartılan kaide kararnameler ve yönetmeliklerden önceki bir kademede yer aldığı kabul edilmekteydi⁹⁹. 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra, diğer bir deyişle tüzüklere ilişkin 115. madde ilga edildikten sonraki dönemde normlar hiyerarşisinde, yürürlükteki tüzüklerin yönetmeliklerin üzerinde olduğu olağan dönem CBK'lar ile aynı seviyede olduğu ifade edilmiştir¹⁰⁰. Gözler; Anayasa, kanun ve düzenleyici işlemler arasındaki sırayı göstermek amacıyla yapmış olduğu şekli 7 basamağa ayırmış ve eski dönemden kalan tüzüklerin 4. basamakta yer aldığını belirtmiştir. Aynı şekilde kanunlar, milletlerarası antlaşmalar, olağanüstü hâl CBK'ları, eski dönemden kalan KHK'lar 3. basamakta yer alırken yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler (Cumhurbaşkanı'nın düzenleyici işlemleri, eski dönemden kalan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler, eski dönemden kalan Başbakanlık tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler) 5. basamakta yer almaktadır¹⁰¹.

Sonuç olarak düzenleyici işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı kararları, adsız düzenleyici işlemdir¹⁰². Doktrinde düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının normlar hiyerarşisinde yönetmelik hükmünde kabul edilebileceği de belirtilmiştir¹⁰³. Ancak her hâlükârda normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanı kararları hâlen yürürlükte bulunan tüzüklerin altında yer almaktadır. Bu yüzden bir Cumhurbaşkanı

99 Teziç, E. (2020). s. 96-98

100 Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1429-1431.

101 a.g.e s. 1429.

102 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 75; Gözler, K. (2021). s. 905-910; Kağıtçıoğlu, M. (2020). s. 130; Yönetmelik hükmüne binaen veya iç düzen işlemi olarak çıkarılan düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının normlar hiyerarşisinde yönetmelik altında yer aldığına ilişkin bkz. Özata, M. H. (2022). s. 175.

103 Özata, M. H. (2022). s. 174-175.

kararı ile bir tüzüğün yürürlükten kaldırılması mümkün değildir¹⁰⁴.

477 sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 698 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 72. maddesinde "Yürürlükte bulunan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile 10/5/2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerin yürütme maddelerinde Bakanlar Kurulu ve bakanlara yapılmış olan atıflar Cumhurbaşkanına yapılmış sayılır." hükmü yer almaktadır. Bakanlar Kurulunun yapmış olduğu "karar" işlemi ile tüzük çıkarması, tüzükte değişiklik yapması ya da tüzüğü kaldırmasına kıyasen 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra Cumhurbaşkanı'nın da "karar" işlemi ile tüzükleri kaldırabileceği söylenebilir mi? Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı kararı ile tüzüklerin yürürlükten kaldırılmasının yasal dayanağının 698 sayılı KHK'nın 72. maddesi olduğu söylenebilir mi? 698 sayılı KHK'nın 72. maddesinde kanun ve kanun hükmünde kararnamelere ek olarak Anayasa açısından da Bakanlar Kurulu ve bakanlara yapılmış olan atıfların Cumhurbaşkanı'na yapılmış sayılacağı düzenlenmemiştir. Dolayısıyla bu yasal hükme istinaden de Cumhurbaşkanı kararı ile tüzüklerde değişiklik yapılabileceği ya da tüzüklerin kaldırılabilceği söylenemez. Ek olarak Anayasa'nın geçici 21. maddesinin yanı sıra 698 sayılı KHK'nın 73. maddesinde de "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten önce, bu Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik yapılan kanunların ilgili maddeleri gereğince yürürlüğe konulmuş olan tüzükler, nizamnameler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür." hükmü yer almasına rağmen tüzüklerin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanı kararının birel işlem şeklinde de olabileceğine yukarıda değinilmişti. Birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararı ile tüzük değiştirilebilir mi sorusuna da olumsuz cevap

104 Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 69 ve 75.

vermek gerekmektedir. Laubadére'nin "Tu patere legem quam facisti" prensibinden çıkarmış olduğu birtakım sonuçlar bulunmaktadır. Bunlardan biri de düzenleme ile kişisel işlemi yapan makam aynı olsa bile kişisel işlem düzenleyici işleme aykırı olamaz¹⁰⁵. Diğer bir deyişle düzenleyici işlemin birel işleme üstünlüğü söz konusudur¹⁰⁶. Dolayısıyla bu kural gereğince Cumhurbaşkanı kararının bir birel idari işlem olarak kabul edilmesi durumunda da Cumhurbaşkanı kararı ile düzenleyici işlem olan tüzüğün yürürlükten kaldırılması söz konusu olamaz.

Yukarıda örneklerin ele alındığı kısımda görüldüğü gibi 8510 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Yönetmelik¹⁰⁷ ile 24/5/1990 tarihli ve 90/500 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü yürürlükten kaldırılmıştır. Gözler'in de belirttiği gibi eski dönemden kalan tüzükler, yönetmeliklerden üstün olduğu için¹⁰⁸ yönetmelik ile tüzüğün yürürlükten kaldırılması hukuken mümkün değildir.

C. YÜRÜRLÜKTEKİ TÜZÜKLERİN İLGASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Cumhurbaşkanı kararı ile herhangi bir tüzüğü kaldırmak yerine Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırı olmamak şartıyla CBK ile ilga edilmek istenen tüzüğün düzenlediği konuya ilişkin düzenlemeler yapılmasının önünde herhangi bir anayasal ya da yasal bir aykırılık söz konusu değildir¹⁰⁹. Çünkü Duran'ın da ifade ettiği gibi *hukuk kuralları sıralamasında alt basamaklarda yer alan düzenleyici işlemler, üst basamaktakiler yani kanunlar ve tüzükler tarafından açıkça veya üstü kapalı olarak değiştirilmiş ve kaldırılmış olabilir*¹¹⁰. Doktrin-

105 Laubadére'den aktaran Güneş, T. (1965). s. 188.

106 Laubadére'den aktaran Güneş, T. (1965). s. 188; Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1443-1444.

107 22 Mayıs 2024 tarihli ve 32553 sayılı Resmî Gazete.

108 Gözler K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, s. 1429 ve 1431.

109 Gözler, K. (2021). s. 1071.

110 Duran, L. (1982). s. 471.

de normlar hiyerarşisinde olağan dönem CBK'nın konumuna ilişkin çeşitli tartışmalar vardır. Olağanüstü hâl CBK'sının kanun hükmünde olduğu açıkça Anayasa'da ifade edilmiştir. Olağan dönem CBK'sının kanun ile aynı seviyede olduğu ileri sürülmüştür¹¹¹. Diğer bir görüş olarak olağan dönem CBK'sının kanunun altında olduğu ileri sürülmüştür¹¹². Aybay ise *yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanı'na "yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme" yetkisi veren düzenlemeyi, tüzüklerle ilgili önceki anayasal düzenlemelerin bir uzantısı saymanın uygun olacağını* ifade etmektedir¹¹³. Ancak bu tartışmalardan bağımsız olarak hem olağan dönem hem de olağanüstü hâl CBK'larının düzenleyici işlemlerin üstünde yer aldığı açık bir şekilde söylenebilir¹¹⁴. Nitekim bu husus, AYM'nin yakın bir tarihte vermiş olduğu kararda da ifade edilmiştir¹¹⁵. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırı olmamak şartıyla CBK ile herhangi tüzüğün düzenlemiş olduğu konuda bu tüzüğe aykırı düzenleme yapılması durumunda CBK tüzüküstü bir düzenleyici işlem olduğu için o konuda artık tüzük değil CBK uygulanacaktır¹¹⁶. Dolayısıyla da bu usul ile zımni bir ilganın söz konusu olacağı söylenebilir.

111 Atar, Y. (2019). s. 243; Barın, T. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık; s. 34.

112 Özbudun, E. (2023). s. 252; Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (olağanüstü hâllerde çıkarılacaklar hariç) kanun hükmünde işlemler olmadıklarını ifade etmektedir. Yıldırım, T. (2019). "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı", *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., s. 294.

113 Aybay, R. (2019). s. 2750.

114 Söyler, Y. (2018). s. 166.

115 *Dava konusu kuralda, üst kademe kamu yöneticileri hakkında (3) numaralı CBK ile düzenlenen hususlara ilişkin olarak diğer mevzuat kapsamında CBK'ya aykırı kanun hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Normlar hiyerarşisinde yönetmelik ve diğer düzenleyici idari işlemler CBK'ların altında yer aldığından, mevzuatın bu kurallardan oluşan kısmı yönünden CBK'ya aykırı hükümler öngörülmesi hâlinde CBK hükümlerinin uygulanacağı açık olup bu konuda CBK ile bir düzenleme yapılmasına dahi gerek bulunmamaktadır. Dolayısıyla kural, diğer mevzuat ifadesi kapsamında CBK ile aynı konuda düzenlenmiş ya da düzenlenecek kanun hükümlerinden CBK'ya aykırı olanların uygulanmasını engelleyerek bunların hukuken etkisiz hâle gelmesi sonucu doğurmaya yöneliktir.* (AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, § 86)

116 Gözler, K. (2021). s. 1071.

Bu konu ile ilgili olarak Gözler, *eski dönemden kalan tüzüklerin, kanunla veya CBK ile yürürlükten kaldırılabilceğini* belirtmektedir¹¹⁷. Dolayısıyla eski dönemden kalan tüzükleri ilga etmede TBMM yetkili olduğu gibi Cumhurbaşkanı da yetkilidir. Ancak Cumhurbaşkanı, bu yetkisini Cumhurbaşkanı kararı ile değil Gözler'in de ifade ettiği gibi CBK ile kullanmalıdır.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. Fıkrasında CBK'lar açısından birtakım sınırlara yer verilmiştir. Bu sınırlardan ilki uyarınca CBK'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılması gerekmektedir. Fakat yürütme yetkisinin sınırları belli bir kavram olduğu söylenemez¹¹⁸. Bu konu ile ilgili olarak Söyler, *fonksiyonel anlamda yürütme, devletin siyasi politikalarına yön veren konular ile idare fonksiyonuna dâhil olan konuları kapsadığı için CBK'ların ancak bu konulara ilişkin olarak çıkarılabileceğini* belirtmektedir¹¹⁹. Diğer bir deyişle yargı ve yasama yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarılamaz¹²⁰. Barın "*yürütmeye ilişkin konular*" ibaresinin yalnız başına çok geniş bir sahayı kapsadığını ve konunun ancak CBK'ya yönelik Anayasa'da yer alan diğer sınırlarla birlikte bir anlam ifade ettiğini belirtmektedir¹²¹. İkinci sınır ise Anayasa'nın "İkinci Kısım"ının "Birinci ve İkinci Bölümleri"nde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle "Dör-

117 a.g.e. s. 1071. Bu görüşe benzer bir görüş de Tekbaş tarafından dile getirilmiştir. Yazar, *yasama organının Bakanlar Kuruluna yetki verdiği bir alanda, kanunla düzenleme yapması hâlinde Bakanlar Kurulu kararının doğal olarak ortadan kalkacağını ve kanun hükmünün onun yerini alacağını* ifade etmiştir. Tekbaş, A. (2002). s. 74. Bu kuralın, Bakanlar Kurulunun yapmış olduğu başka bir düzenleyici işlem olan tüzük için de uygulanabilir olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle yasama organı, yapmış olduğu bir kanunla bazı konuların tüzükle düzenleneceğini ifade etmiş olabilir. Fakat daha sonra tüzüğün düzenlemiş olduğu konularda kanun çıkarabilir. Tüzüklerin, kanunlar ve CBK'lar ile yürürlükten kaldırılmasının mümkün olduğu hakkında başka bir görüş için bkz. Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 68.

118 Gözler, K. (2021). s. 995.

119 Söyler, Y. (2018). s. 84.

120 Gözler, K. (2021). s. 994-995; Atar, Y. (2019). s. 247; Barın, T. (2020). s. 86 ve 88; Söyler, Y. (2018). s. 84.

121 Barın, T. (2020). s. 85.

düncü Bölüm”ünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerdir¹²². Bu temel hak ve hürriyetler de CBK ile düzenlenemez¹²³. Diğer bir sınır ise Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konulardır. Dolayısıyla CBK’lar bu sınırlar çerçevesinde çıkarılabilir¹²⁴. Doğrudan tüzüklerle ilgili bir kanuna rastlanmamaktadır. 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun’un tüzüklerle ilgili olduğu söylenebilir. Ancak bu Kanun da Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla da CBK ile tüzüklerin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin düzenleme yapılabilmesinin önünde herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır. CBK ile yürürlükte bulunan tüzüklerin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin süreç düzenlenebilecektir¹²⁵. Ancak bu CBK’nın Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında ifade edilmiş olan sınırlara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Örnek vermek gerekirse İcra ve İflas Kanununun Tatbikatına Dair Nizamname, hâlen yürürlükte olan bir tüzüktür¹²⁶. Diğer bir örnek ise Soyadı Nizamnamesi’dir¹²⁷. Bu tüzüklerin hükümleri dikkate alındığında bunların bazılarının yargıyla ilgili olduğu görülecektir¹²⁸.

122 a.g.e. s. 90; Söyler, Y. (2018). s. 87.

123 Gözler, K. (2021). s. 996-997.

124 Atar, Y. (2019). s. 248-249.

125 Söyler de yeni sistemde Cumhurbaşkanı’nın kanun teklifi ya da tasarısı sunma yetkisinin olmamasından dolayı kanun teklifi taslaklarının usul ve esaslarını belirlemeye yönelik konuların CBK ile düzenleyemeyeceğini ancak CBK’lar, yönetmelikler ve diğer düzenleyici idari işlem taslaklarının hazırlanma usul ve esaslarının yürütme alanında olduğu için bu konuların CBK ile düzenlenebileceğini ifade etmiştir. Söyler, Y. (2018). s. 87.

126 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13307&MevzuatTur=2&MevzuatTertip=3> (Erişim Tarihi: 19/12/2023)

127 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.3.21759.pdf> (Erişim Tarihi: 19/12/2023)

128 Örnek olarak Soyadı Nizamnamesi’nin 12. maddesi şöyledir: “7, 8, 9, 10 ve 11 inci maddelere aykırı olarak verilmiş adlar aile kütüklerine ve doğum tutanaklarına yazılamaz. Söz konusu maddelere aykırı olarak verilmiş olan adların değiştirilmesi için ilgili resmi dairenin göstereceği lüzum üzerine Cumhuriyet

Bu yüzden CBK ile bu tüzüklerdeki yargıya ilişkin hususlar kaldırılıp yine yargıya ilişkin hususlar yeniden düzenlenemeyecektir¹²⁹. Bu durumda bu tüzük hükümleri kaldırılıp yeni düzenlemelerin yapılması ancak TBMM tarafından kanunla gerçekleştirilecektir.

Bu konu ile ilgili diğer bir öneri ise yürütmenin bazı düzenleyici işlemleri hakkında Danıştayın görüşüne başvurma ve incelemesi ile ilgidir. Doktrinde Saygın, *mevcut idare hukuku ve idari teşkilata hâkim olan ilkelerle çelişmeyen ve çatışmayan sistematik bir bütün oluşturmak için 1868 yılından itibaren gelişmiş bir kurumsal hafıza ve birikime sahip olan Danıştayın danışma ve inceleme fonksiyonunun yeniden kazandırılmasında yarar olduğunu* ifade etmektedir¹³⁰. Dolayısıyla tüzüklerin Danıştayın incelemesinden geçirilmesi gerektiği gibi 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra da yürütmenin bazı düzenleyici işlemlerinin Danıştayın incelemesinden geçirilmesi ya da bu işlemler hakkında yürürlüğe girmeden önce Danıştayın görüşünün alınması, bu düzenleyici işlemlerin biçim ve içerik anlamında nitelikli olmasına katkı sağlayacaktır.

SONUÇ

2017 Anayasa değişikliklerinden sonra yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı tek başına kullanacaktır. Bunun için Anayasa ve kanunlarda Cumhurbaşkanı'na tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı yönetmeliği ve Cumhurbaşkanı kararlarının hüküm ve sonuç doğurması için tek başına Cumhurbaşkanı'nın iradesi yeterli olacaktır. Bu işlemlerden

savcıları tarafından yerleşim yeri adresinin bulunduğu yerdeki görevli asliye hukuk mahkemesinde dava açılır."

129 Benzer şekilde Söyler de hukuki uyuşmazlıkların kesin olarak çözümünü sağlayan yargısal nitelikte bir kararın ya da toplumsal hayatın neredeyse her yönüne uzanan medeni ilişkilerin genel olarak düzenlenmesine ilişkin hukuksal bir düzenlemenin (Medeni Kanun içeriği), CBK'ya konu kılınmayacağını ifade etmektedir. Söyler, Y. (2018). s. 84.

130 Saygın, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Yürütmenin Yeniden Yapılandırılmasının İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, içinde 151. *Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu* (ss. 23-45), Ankara: Danıştay Yayınları, s. 43.

Cumhurbaşkanı kararlarının hem birel hem de düzenleyici nitelikte yapıldığı görülmektedir. Düzenleyici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararları, normlar hiyerarşisinde adsız düzenleyici işlemlerin seviyesinde yer almaktadır¹³¹.

2017 Anayasa değişiklikleri ile Bakanlar Kurulu ile ilgili 109. madde ile 114. madde arasındaki hükümler ve tüzüklerin düzenlenmiş olduğu 115. madde hükmü ilga olmuştur. Dolayısıyla artık herhangi bir kişi ya da makamın tüzük çıkarması mümkün değildir. Fakat geçici 21. madde gereğince, 21/1/2017 tarihinde yürürlükte bulunan tüzükler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürecektir. Dolayısıyla da her ne kadar artık herhangi bir kişi ya da makamın tüzük çıkarma yetkisi olmasa da yürürlükte bulunan tüzükler geçerliliklerini ve normlar hiyerarşisindeki yerini korumaya devam edecektir. 1982 Anayasası'nın ilk hâlindeki hükümler dikkate alındığında tüzükler, normlar hiyerarşisinde kanunların altında ve yönetmeliklerin üzerinde yer almaktadır. Dolayısıyla tüzüklerin yönetmelikle ya da normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında olan ve adsız düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararları ile yürürlükten kaldırılması mümkün değildir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile tüzüklere ilişkin 115. madde hükmü ilga edilmiş olmasına rağmen yürürlükte olan tüzüklerin nasıl kaldırılacağına ilişkin konular Anayasa'da ya da herhangi bir kanunda yer almamaktadır. Tüzükleri kaldırma yetkisinin tüzüğün konusuna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da Cumhurbaşkanlığı'na ait olduğu söylenecektir¹³². Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanlığı, yürürlükteki tüzükleri kaldırma konusunda yetki sahibidir. Ancak Cumhurbaşkanlığı bu yetkisini adsız düzenleyici işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararı ile değil kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan Cumhurbaşkanlığı kararları ile kullanmalıdır. Ayrıca Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki sınırlar dâhilinde olmak

131 Gözler, K. (2021). s. 905-910. Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). s. 75.

132 Gözler, K. (2021). s. 1070-1071.

şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükteki tüzüklerin kaldırılmalarına ilişkin genel bir düzenleme de yapılabilecektir.

Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılablmesinin belli birtakım sınırları düzenlenmiştir. İlk olarak yasama ve yargıya ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacaktır. İkinci olarak Anayasa'nın "İkinci Kısım"ının "Birinci ve İkinci Bölümleri"nde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle "Dördüncü Bölüm"ünde yer alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacaktır. Üçüncü olarak da Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ve kanunda açıkça düzenlenen konular da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Yürürlükte bulunan bir tüzük eğer Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında ifade edilmiş sınırlara ilişkin hükümler ihtiva ediyorsa bu tüzüğün Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kaldırılıp tüzüklerdeki hükümlere benzer düzenlemelerin yapılması Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrası gereğince mümkün değildir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile tüzük arasındaki hiyerarşi probleminden değil Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin sınırlardan kaynaklanmaktadır. Bu durumda bu tüzük ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun ile kaldırılabilecektir.

1982 Anayasası'nın ilk hâlinde 115. maddeye göre tüzüklerin çıkarılması için Danıştayın incelemesinden geçirilmesi şartı aranıyordu. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra da yürütmenin bazı düzenleyici işlemlerinin Danıştayın incelemesinden geçirilmesi ya da bu işlemler hakkında yürürlüğe girmeden önce Danıştayın görüşünün alınması, bu düzenleyici işlemlerin biçim ve içerik anlamında nitelikli olmasına ve hâlen yürürlükte olan tüzüklerin ilgasına ilişkin çeşitli önerilerin ortaya konmasına katkı sunacaktır.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat ve KAYA, Cemil (2023). *Türk İdare Hukuku* (16. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C. 75., S. 3., ss. 19-51.
- ARMAĞAN, Servet (1978). *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- ATAR, Yavuz (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., ss. 241-259.
- AYBAY, Rona (2019). "Temmuz 2018'de Yürürlüğe Giren Anayasa Değişiklikleri ile Yazılı Hukuk Kaynaklarımıza Getirilen Değişiklikler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Konusunda Bazı Gözlemler", *DEÜHFD*, C. 21., Özel Sayı, ss. 2743-2756.
- BAŞGİL, Ali Fuat (1939). *Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim*, İstanbul: Kenan Matbaası.
- BARIN, Taylan (2020). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2016). *İdare Hukuku Dersleri* (4. Baskı), Ankara: Adalet Yayınları.
- DURAN, Lütfi (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun ve BERK, Kahraman (2015). *İdare Hukuku* (7. Baskı), İstanbul: DER Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2015). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (19. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZLER, Kemal (2019). *İdare Hukuku Cilt 1* (3. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- GÖZLER, Kemal (2020). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (25. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZLER, Kemal (2021). *Türk Anayasa Hukuku* (4. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÜNDAY, Metin (2017). *İdare Hukuku* (11. Baskı), Ankara: İmaj Yayınevi.
- GÜNDÜZ, Fatma Ebru, (2007). “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11., S. 1-2., ss. 753-775.
- GÜNEŞ, Turan (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- İBA, Şeref ve SÖYLER, Yasin (2019). “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., ss. 195-223.
- KAĞITCIOĞLU, Mutlu (2020). Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, içinde Uygun, Oktay ve Esen, Egemen (Ed.), *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği* (ss. 113-151), İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- ONAR, Sıddık Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (3. Baskı), İstanbul: Hak Kitabevi.
- ÖZATA, Muhammed Hakan (2022). *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- ÖZBUDUN, Ergun (2016). *Türk Anayasa Hukuku* (16. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZBUDUN, Ergun (2023). *Türk Anayasa Hukuku* (23. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZDEMİR, Yücel (2021). “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 29., S. 4., ss. 3211-3256.
- SARICA, Ragıp (1943). *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.

- SAYGIN, Engin (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Yürütmenin Yeniden Yapılandırılmasının İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, içinde *151. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu* (ss. 23-45), Ankara: Danıştay Yayınları.
- SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem (2014). “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *AÜHFD*, C. 63., S. 2., ss. 397-417.
- SÖYLER, Yasin (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ŞANLI ATAY, Yeliz (2011). *Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler*, Ankara: TODAİE.
- TEKBAŞ, Abdullah (2002). “Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları”, *Türk İdare Dergisi*, S. 437., ss. 39-79.
- TEMİZ, Özgür ve GÜNEŞ, Felemez (2020). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 24., S. 2., ss. 959-979.
- TEZİÇ, Erdoğan (2020). *Anayasa Hukuku* (Tıpkı 24. Baskı), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- YAYLA, Yıldızhan (1985). *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- YILDIRIM, Turan (2019). “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı*, C. 36., S. 1., ss. 293-314.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (1996). *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023.

Danıştay 5. Dairesinin 19.11.1996 tarihli ve E. 1993/5749, K. 1996/3528 sayılı kararı.

Danıştay 5. Dairesinin 6.5.2003 tarihli ve E. 2002/1895, K. 2003/1891 sayılı kararı.

Danıştay 10. Dairesinin 28.12.1983 tarihli ve E. 1982/2746, K. 1983/2778 sayılı kararı.

<https://www.resmigazete.gov.tr>

<https://www.mevzuat.gov.tr>

<https://www.danistay.gov.tr/danistay-dergiler>.

