

# KANUNİ İDARE İLKESİ KAPSAMINDA TÜRK VE KKTC HUKUKUNDA OLAĞAN DÖNEM KARARNAMELERİ VE YARGISAL DENETİMİ

## ORDINARY TERM DECREES AND THEIR JUDICIAL SUPERVISION IN TURKISH AND TRNC LAW WITHIN THE SCOPE OF LEGAL ADMINISTRATION PRINCIPLE

Hasan TUNÇ\*  
Murat OSMA\*\*

**Özet:** Kanuni idare ilkesi, idari işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olmasını ve idari tasarrufların yargı denetimine tabi olmasını gerekli kılmaktadır. Bu durum, kanuni idare ilkesinin istisnası olarak kabul edilen Kararname çıkarma yetkisi açısından da geçerlidir. İdareye, görev alanına ilişkin belirlenen konularda ilk elden düzenleme yetkisi tanıyan kararnameler,<sup>1</sup> KKTC Hukukunda Yasa Gücünde Kararname (YGK) Türk Hukukunda ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) olarak anılmaktadır. Bu çalışma kapsamında, kanuni idare ilkesi ışığında olağan dönem kararnamelerinin nitelikleri, kapsamı ve yargısal denetimleri, Türk ve KKTC Hukuku açısından karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve çalışmanın içeriği asli nitelikteki kararnameler ile sınırlı tutulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Türk ve KKTC Hukukunda Kararnameler, Olağan Dönem Kararnameleri, Kararnamelerin Yargısal Denetimi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yasa Gücünde Kararname

**Abstract:** The principle of legal administration requires that the administrative act and its actions are in compliance with the law and that administrative acts are subject to judicial review. This is also valid for the authority to issue a Decree, which is considered as an exception to the principle of legal administration. The decrees that

\* Prof. Dr., Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 7andhukukmail.com, ORCID: 0000-0002-2992-6793

\*\* Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi, muradali1986@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5338-244, Makalenin Gönderim Tarihi: 24.06.2022, Kabul Tarihi: 26.11.2022

<sup>1</sup> Çalışmanın konusu oluşturan asli nitelikteki olağan dönem YGK ve CBK'ları, her iki hukuk sisteminde de farklı isimler altında düzenlenmiş olmaları nedeniyle kavram kargaşasını elimine etmek adına çalışmanın devamında "Kararname" olarak anılacaktır.

give the administration the power to regulate first-hand issues related to its field of duty are referred as the “Legislative Power Decree” (LPC) in TRNC law, and as Presidential Decree (PC) in Turkish law. Within the scope of this study, in the light of the principle of legal administration, the qualities, scope and judicial inspections of the ordinary period decrees were comparatively examined in terms of Turkish and TRNC law, and the scope of the study was limited to decrees of essential nature.

**Keywords:** Decrees in Turkish and TRNC Law, Ordinary Period Decree, Judicial Review of the Decrees, Presidential Decrees, Decree Law

## 1. Giriş

Normlara ilişkin yargısal denetimin temel işlevi, hiç şüphesiz ki yasama ve yürütmenin Anayasa ve kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde kalmasını temin etmektir. Kanuni idare ilkesi kapsamında, idare mevzuata uygun hareket etmek zorundadır ve istisnaları bulunmakla birlikte kanunun olmadığı yerde idarenin olması da mümkün değildir. İstisnası olan durumlarda ise; “istisnalar dar yorumlanır ilkesinden” hareketle,<sup>2</sup> yürütmeye tanınan yetkilerin üst hukuk normlarına aykırı olacak şekilde geniş yorumlanmaması gerekmektedir. Bu yaklaşım kanuni idare ilkesinin olduğu gibi hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devleti ilkesini benimseyen ülkelerde, hukukun üstünlüğü vazgeçilmez bir unsurdur. Hukukun üstün kılınması için, yürütme organlarının faaliyetlerinde Anayasa ve kanunlara uygun hareket etmesi öncelikli şarttır. İdarenin yetki sınırlarını aşması halinde ise hukuka aykırı olan idari faaliyetlerin bağımsız yargı organları kararlarıyla iptal edilmesi mümkün olabilecektir. Bu bağlamda, idarenin tüm faaliyetlerinin yargı denetimine tabi olması hem kanuni idare ilkesinin hem de hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez koşuludur.

Çalışmanın konusunu oluşturan asli nitelikli kararnameler, düzenleyici işlem niteliğindedir. Onları tali nitelikli düzenleyici işlemlerden ayıran en temel özellik ise kaynağının doğrudan Anayasa olması ve idareye görev alanına ilişkin bir konuyu ilk elden düzenleme imkânı vermesidir.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> T.C. AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12.06.2020, par. 14.

<sup>3</sup> Bu durum Türk Hukuku açısından 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile değişmiştir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte, Cumhurbaşkanının asli ve tali kararname çıkarma yetkisinin kaynağı doğrudan Anayasadır.

Doktrinde çeşitli tanımları yapılmış olmakla birlikte, kararname-ler; Anayasada açıkça belirtilen konularda veya yasaklanmamış olan alanlarda, yürütmenin doğrudan kanun üstü, kanun hükmü veya altı olsa da diğer adsız düzenleyici işlemlerin üzerinde yer almaktadır. Düzenleyici işlemlerin genel özelliklerinin aksine kararname-ler, kanunlarla düzenlenmiş bir konunun uygulanmasına sağlamaktan ziyade, ilk elden düzenleme yapma amacı güden, genellik ve soyutluk prensiplerine uygun hukuki tasarruflardır.<sup>4</sup> Kararname yetkisinin ülkenin yönetim sistemine göre farklı organlara tanındığı görülmektedir. Başkanlık Sistemi ile yönetilen ülkelerde bu yetki doğrudan başkanlık makamına verilirken, parlamenter sistemlerde ise yürütme organına verilmektedir. Bu kapsamda, Türkiye’de ve KKTC’de bu yetki, siyasal sistemlerdeki farklılıklar nedeniyle ayrı organlara verilmiştir. Kararname-lerin genel amacı ise, kamu düzeni ve menfaatinin korunması maksadıyla, Anayasa ve kanunların öngördüğü alanlarda ivedilik arz eden düzenlemelerin veya olağanüstü durumlarda kamu güvenliğini sağlamak maksadıyla alınması gereken tedbirlerin en kısa yolla yürürlüğe konulmasıdır. Her ne kadar olağan dönem kararname-leri idare-ye, ilk elden düzenleme yetkisi tanısı da yargısal denetime tabi bahse konu yetkiler sınırsız değildir.

## 2. İdare ve Yetki Kavramları

İdare kavramı, Arapça kökenli bir sözcük olup yönetme ve yönetim manasında kullanılmaktadır. Literatürde “İdare” kavramının “Yönetim” terimi ile eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmekle birlikte söz konusu kavramların özde yakın olsa da uygulamada farklı manalara geldiği görülmektedir. Yönetim kavramı, Latince kökenli bir terim olmakla birlikte “*mano*” sözcüğünden türediği ve atların insanlar tarafından eğitilmesi anlamına gelen “*manager*” kavramının kullanılmakta olduğumuz yönetim teriminin başlangıcı olduğu savunulmaktadır.<sup>5</sup> İdare kavramı, tarihi gelişim süreci çok eskiye dayanan ve klasik an-

<sup>4</sup> Volkan Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarla Belirtilmesi Üzerine”, *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1. s. 141.

<sup>5</sup> Mehmet Mecek/Özge Kocakula Yıldırım, “Yönetim-İdare Kavramlarının Yapısal-İşlevsel Analizi ve Kavramsal Açından Tanımlanması”, *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, Y. 2020, C. 7, S. 54, ss. 1411-1412.

lamda yönetim kavramı ile eş anlamlı olan bir kelimedir. İnsanların bireysel yaşamdan toplu yaşama geçmesiyle birlikte hızla gelişen toplum kavramı, beraberinde toplum yönetimi ve idari teşkilat kavramlarının da gelişmesine olanak sağlamıştır.

Günümüzde idare kavramı; özel bir amacı yerine getirmek maksadıyla oluşturulan bir örgüt ve söz konusu örgütün yürüttüğü faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir.<sup>6</sup> Bu tanımlamadan yola çıkarak, idarenin varlığından söz edebilmek için üç unsurun varlığının esas alındığını söylemek mümkündür. Bu unsurlar insan, özel amaç ve örgütsel faaliyetlerdir. Beşeri bir olgu olan idare kavramının merkezinde insanın bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bunun yanında, insanların belli bir amaca yönelik bir araya gelmiş olması ve bu amacı başarmak maksadıyla örgütsel faaliyetler yürütmesi idare kavramının temel bileşenleridir.

İdare kavramı hem kamu hem de özel sektörde kullanılan bir kavram olmakla birlikte, idare hukukunun konusunu genellikle, devlet idaresi veya diğer bir değişle kamu hizmetlerini yerine getiren idare organının faaliyetleridir.<sup>7</sup> Kamu menfaati ve kanunilik ilkesi üzerine kurulmuş olan idari organlar, yarar ve fayda amaçlı kurulan ve hukuk kuralları çerçevesinde hareket eden örgütlerdir.<sup>8</sup> Kanun veya kararnameler ile kurulan ve yetkilendirilen İdare organı, söz konusu görevini idari işlemler vasıtasıyla yerine getirmektedir.<sup>9</sup> Ayrıca kamu idaresinin sahip olduğu yetkilerin kanuni idare ilkesi gereği yasalara dayanması gerekmektedir. Bu noktada yetki kavramı önem arz etmektedir.

Yetki, en dar anlamda yapma veya yapmama ehliyetine sahip olma ve yaptırım gücü olarak tanımlanmaktadır. Yani, ister kamu idaresi isterse de özel idare olsun, faaliyeti yürüten idari teşkilatın karar alma, yaptırımda bulunma ve denetim yapma gibi birtakım hususlarda erke sahip olmasıdır. Ayrıca yetki, idarenin sağlıklı bir işleyiş düzeni içerisinde faaliyet yürütmesinin yanı sıra, organizasyonel faa-

<sup>6</sup> A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 1.

<sup>7</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, İdare Hukuku. Ekin Yayın Evi, Ankara, 2003, s. 20-21.

<sup>8</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, s. 20.

<sup>9</sup> Aday Memur Hazırlayıcı Eğitimi Genel hukuk Bilgisi Ders Notu, Adalet Bakanlığı'nın Eğitim Daire Başkanlığı. 1-49. (2015). 27 Ekim 2020 tarihinde <http://www.edb.adalet.gov.tr/dersnotlari.html> adresinden erişim sağlandı. s. 21.

liyetlerde hiyerarşik düzenin sağlanması, sınırların belirlenmesi ve iş dağılımının yapılabilmesi açısından da çok önemlidir. Bu kapsamda, kamu idaresinin kademelendirilmesi, sınıflandırılması ve özel alanlarına göre iş dağılımı yapılmasının yetki unsuruyla sağlandığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşımdan hareketle, yetki olmadan idareden veya örgütsel faaliyetlerden bahsetmek mümkün değildir.

### 3. Kanuni İdare İlkesi

Kanuni idare ilkesi veya “İdarenin Yasallığı İlkesi”,<sup>10</sup> idare hukukunda önemli bir yere sahiptir. Güçler ayrılığı ilkesi kapsamında, yasama, yürütme ve yargının belirli bir düzen içerisinde çalışmasının temelini de oluşturan kanuni idare ilkesinin tanımına ilişkin literatürde farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bu kapsamda, Gözübüyük ve Tan, kanuni idare ilkesini, idarenin her türlü işlem ve eylemlerinin kanuna uygun olması olarak tanımlamaktadır.<sup>11</sup> Bu tanımlamada, herhangi bir ayrıma gidilmeden idarenin tüm işlemlerinin hukuk normlarına aykırı olmaması gerektiğine atıf yapılmıştır. Diğer taraftan Gözler, idarenin kanuniliği ilkesinin tanımını yaparken iki koşulun varlığına vurgu yapmıştır. Gözler’e göre, anılan ilkenin ilk koşulu “*idarenin eylem ve işlemlerini kanuna dayandırmasıdır*”. Bu kapsamda idarenin, sübjektif işlemlerinin geçerli olması için, işlemin yasal dayanağının olması zorunludur. İkinci anlamı ise söz konusu “*işlem ve eylemlerin kanuna aykırı olmaması*” koşulunun gerçekleştirilmesidir.<sup>12</sup> Bu noktada Gözler, söz konusu ilkenin idareyi işlem ve eylemlerinde sınırlandırıldığını belirtmiş ve idarenin sahip olduğu yekinin genel anlamda bağlı yetki olduğuna işaret etmiştir.

İdare, görev ve fonksiyonları gereği sahip olduğu yetkiyi Anayasa ve kanunlardan almasına rağmen faaliyet alanı, yasama organın görev ve yetki alanları ile sınırlandırılmıştır. Yasama organın sahip olduğu *Genellik, Asillik ve Devredilmezlik* ilkeleri söz konusu sınırın belirleyici unsurlarıdır.<sup>13</sup> Bu üç özellik gereği, yasama organı ki bundan sonra

<sup>10</sup> Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 67.

<sup>11</sup> A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 3

<sup>12</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2. Cilt, 2003. s. 110.

<sup>13</sup> Zaim M. Necatigil, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları*. Işık Kitap Evi, Lefkoşa, 2015, s. 60.

Meclis olarak anılacaktır, münhasır yetki ile donatılmıştır. Genellik ilkesi kapsamında Meclis, Anayasaya aykırı olmadıkça kamu yararı gereği ihtiyaç duyulan her konuda yasal düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Asillik ilkesi ise, gerek gördüğü konularda Meclisin ilk elden düzenleme yapma yetkisine münhasıran sahip olmasıdır. Bu doğrultuda, KKTC Anayasası'nın 78'inci maddesi, arada başka bir işlem veya yetkilendirme iznine gerek duymaksızın KKTC Meclisi'ne herhangi bir konuda, Anayasaya aykırı olmaması kaydıyla yasal düzenleme yapma yetkisi vermiştir. Meclis, söz konusu münhasır yetki kapsamında, gerek gördüğü alanlarda, genel veya detaylı bir yasal düzenleme yapabileceği gibi, sadece genel çerçevesini belirlemekle yetinip, detaylarının idare tarafından düzenleneceğini öngörebilir. İdare, yasama organınca tanınan söz konusu bağlı yetkiyi "*Secundum Legem*" yani kanunun öngördüğü ölçüde kullanma yetkisine sahiptir.<sup>14</sup> Kanun koyucunun, bazı konularda idareye, kamu hizmetinin yerine getirilmesini hızlandırmak ve kamu menfaati sağlamak adına kural koyucu düzenleyici işlem yapma yetkisi vermesi, yasamanın asilliği veya devredilmezliği ilkesi açısından tartışılan bir konudur. Konuya ilişkin olarak KKTC Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında, Anayasaca tanınmış yasama yetkisinin Meclis tarafından herhangi bir kamu kurumuna devredilemeyeceğini ve Anayasa ve yasama organınca genel prensipleri ve çerçevesi çizilmemiş bir konuda idarenin doğrudan düzenleme yapmasının yasama erkinin devredilmezliği ilkesine aykırı olacağını, idarenin ancak Meclis tarafından daha önceden düzenlenmiş ve temel esas ve ilkeleri kanunla belirlenmiş bir alanda düzenleme yetkisine sahip olabileceğini, söz konusu şartlarda verilen yetkinin yetki devri olarak görülemeyeceğini ifade etmiştir.<sup>15</sup>

Öte yandan, idarenin kanunların egemenliği altında bağlı yetkiyle hareket etmesi, sadece bir sınır olmayıp aynı zamanda bir koşuldur.<sup>16</sup> İdarenin yürüttüğü görevler, kanunla tanımlanır, yürütülür ve yine kanunla sona erer. Bu husus, yasama ve yürütmenin birbirine bağlı

<sup>14</sup> KKTC AYM, 9/2005, D.4 s.14.; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2003, s. 111.

<sup>15</sup> KKTC Birleştirilmiş AYM, 12-13-14-15-16/2012, D.3/2012. s. 16. ve Zaim M. Necatigil, s. 61-62.

<sup>16</sup> Zeynep Nihal Aydınoglu, "İdarenin Kanuniliği Bağlamında İdari Yaptırımlar", *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2017, C. 2 S. 1, s.12.

hareket etmesini sağlamakta ve halkın iradesi ile oluşturulan Meclisin yürütme üzerindeki kontrolünün temelini oluşturmaktadır. Ayrıca, idare, Anayasa ve kanunlarca konulmuş sınırların yanında, bizatihi kendisi tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlere de bağlı hareket etmek zorundadır. Yani idarenin işlemlerinin hukukten geçerli olabilmesinin bir diğer şartı da anılan işlemin kanunların yanında ilgili idare tarafından konulan düzenleyici işlemlere uygun olmasıdır. Bu yönüyle anılan ilkenin, idarenin keyfiliğinin önüne geçmeyi amaçladığını söylemek mümkündür. Gözler ve Gürsel'e göre "*idarenin kanuniliği ilkesinin varlık sebebi Demokrasi Prensibidir.*"<sup>17</sup> Yasama organı, halkın seçimi ile göreve gelmesi nedeniyle, yapmış olduğu yasal düzenlemeler demokratik meşruluğa sahipken, kanunla kurulan idarenin işlem ve eylemlerinde söz konusu meşruluktan yararlanması mümkün değildir. İdarenin meşruluk kazanabilmesi için mutlak surette kanunlara bağlı hareket etmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, idarenin yasalara bağlı hareket etmesi, demokratik düzeninin korunması açısından önemli olmasının yanında, hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devleti ilkesi, temelde "*idarenin hukuka bağlılığı*" anlamına gelmekle birlikte,<sup>18</sup> T.C. Anayasa Mahkemesi anılan ilkeyi "*eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlet...*" olarak tanımlamaktadır.<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesinin tanımlamasından da görüleceği üzere, kanuni idare ilkesinin bir gereği olan idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka dayanması şartı, hukuk devleti ilkesinin de koşuludur. Hukuk devleti ilkesine göre, hukuka bağlı olmayan bir idari yapıda hukukun üstünlüğünden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Kelsen'e göre devlet; kendi oluşturduğu hukuksal düzene riayet etmekle yükümlüdür. Bu kapsamda, Kelsen, devletin, idarenin müdahalelerini sınırlandırırken aslında kendi müdahale alanını sınırlandır-

<sup>17</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayın Evi, Bursa, 2019, s. 71.

<sup>18</sup> Metin Günay, *İdare Hukuku*, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2015, s.37.

<sup>19</sup> KKTC AYM, E.2018/113, K.2020/48, 24/09/2020.

dığı ve kendisini kanunlara bağlı kıldığı görüşünü savunmaktadır.<sup>20</sup> Bu yaklaşımla idare, Anayasa ve yasaların yanı sıra kendi çıkardığı düzenleyici işlem niteliğindeki alt hukuk normlarına da bağlı kalmak zorundadır. Bu durum kanuni idare ve hukuk devleti ilkelerinin temel unsurlarından olan *Belirlilik İlkesinin* de bir gereğidir. Bu ilkeye göre “*yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi*” büyük önem arz etmektedir.<sup>21</sup> Yani hukukun aktif bir süjesi olan birey, kendi eylemleri sonucu hangi hukuksal yaptırıma maruz kalacağını öngörebilmelidir. Bahse konu öngörülebilirlik kuralı, idarenin işlem ve eylemleri için de geçerlidir. Birey ile idare arasındaki ilişkinin sağlıklı olarak yürütülebilmesi için tarafların hak ve yükümlülüklerinin biliniyor olması esastır. Aksi takdirde, idarenin varlık sebebi olan kamu düzeni ve menfaatinin sağlanması imkânsızlaşacak ve idare, takdir yetkisinden öte keyfi yönetim anlayışı içerisine girecektir. Bu kapsamda idare, sahip olduğu bağlı yetkiye dayanarak yapmış olduğu düzenleyici işlemlerde de belirlilik ilkesine riayet etmeli ve normlar arası çatışma yaratacak düzenlemelerden kaçınmalıdır.

Kanuni idare ilkesi ile bağlantılı bir diğer ilke ise “*Hukuki Güvenlik*” ilkesidir. Söz konusu ilke, *hukuk normlarının belirli ve öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.*<sup>22</sup> Bu bağlamda idarenin, kendi menfaatine olmayan hukuk normunu keyfi olarak lehine çevirmek masadıyla devamlı değişen ve öngörülebilir olmayan düzenlemeler yapması hukuki güvenlik ilkesi ile bağdaşmayacaktır.

### 3.1. Kanuni İdare İlkesinin Anayasal Temelleri

Kanuni idare ilkesi, iki boyutta gerçekleşmektedir. Buna göre, kanuni idare ilkesini ilk olarak idarenin kuruluşunun kanunla düzenlenmesinde ikinci olarak ise idarenin görev ve yetkilerinin kanunla tanımlanmasında görmekteyiz.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Zeynep Nihal Aydınoglu, s. 14.

<sup>21</sup> AYM, E.2018/104, K.2020/39, 16/07/2020.

<sup>22</sup> AYM, E.2018/33, K.2018/113, 20/12/2018.

<sup>23</sup> Turan Yıldırım/Melikşah Yasin/Nur Kaman/H. Eyyüp Özdemir/Gül Fiş Üstün/Melih Çakır/Özge Okay Tekinsoy, İdare Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 3.



İdarenin kuruluşunun kanunla düzenlenmesi kapsamında, T.C. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nın birlikte değerlendirilmesi, Türk idare hukukundaki değişimin ortaya konması açısından faydalı olacaktır. 1961 Anayasası'nın 112/2'nci maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü yer almıştır. Bu kapsamda, 1961 Anayasası'nda idarenin iki şekilde kurulabileceği öngörülmüştür. Bu açıdan idare, mevcut bir yasa maddesine dayanarak kurulabilecek, ya da kamu tüzel kişilikleri yasada açıkça belirtilmese dahi Anayasadan veya yasadan alınan bir yetkiye dayanarak oluşturulabilecektir.<sup>24</sup>

1982 Anayasası'nda da benzer bir yaklaşım olmakla birlikte, Anayasanın 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin *yasa ile bir bütün* olduğu ve yasa ile kurulabileceği hükmü amirdi.<sup>25</sup> Ancak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile anılan maddenin 3'üncü fıkrası "kamu tüzel kişiliklerinin kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabileceği" yönünde değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, söz konusu Anayasa değişikliği ile Anayasanın 113'üncü maddesinde yer alan Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla kurulacağı ifadesi de kaldırılmıştır.

Her iki Anayasada idari teşkilatın oluşturulmasında idarenin bütünlüğü ilkesine atıf yapıldığı görülmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması olarak tanımlanmaktadır.<sup>26</sup> Yönetim mekanizmasının kurulmasında

<sup>24</sup> Metin Günday, s. 43.

<sup>25</sup> Anayasa'nın 123'üncü maddesinde idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği" başlığı altında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı; kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulacağı belirtilmiş; 127'nci maddesinde, yerel yönetimlerin tanımı yapıldıktan sonra organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı; ikinci fıkrasında, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; üçüncü fıkrasında, yerel yönetim seçimlerinin Anayasa'nın 67'nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı öngörülmüş; fıkranın son cümlesinde ise kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği vurgulanmıştır. AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013

<sup>26</sup> T.C. AYM, E.2018/7, K.2018/80, 05/07/2018

esas olarak kabul edilen söz konusu ilke, teşkilatların kurulması, yetkilendirilmesi, yönetimi ve denetiminde kanuna dayalı bir birliklilik öngörmesi nedeniyle de üniter devlet modelini esas almaktadır.

KKTC Anayasası incelendiğinde, T.C. Anayasası ile genel anlamda uyumlu olduğu görülmektedir. KKTC Anayasası'nın 113'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, devlet yönetiminin kuruluş ve görevlerinin yasa ile düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddenin 3'üncü fıkrasında ise, 1961 ve 1982 T.C. Anayasası ile uyumlu olarak, Kamu tüzel kişiliğinin sadece yasa veya yasanın verdiği yetkiye dayanarak kurulabileceği hükmü yer almaktadır. Diğer taraftan, KKTC'de Bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, Anayasa'nın 108. maddesinin 1'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre *"Bakanlıklar, Anayasa'nın öngördüğü sayı ve ilkelere uygun olarak Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Resmî Gazete'de yayımlanacak bir kararname ile kurulur ve kaldırılır. Ancak böyle bir kararname ilgili Başbakanın güvenoyu alması halinde yürürlüğe girer"*.

Kanuni idare ilkesinin diğer bir boyutu da idarenin kuruluşlarının yanında görev ve yetkilerinin de yasalarca düzenlenmesidir. KKTC Anayasası'nın 115'inci maddesine göre, *"Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenir"*.

Buna karşılık T.C. Anayasası'nda 2017 yılında yapılan değişiklik ile, idarenin görevlerinin kanunun yanında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de düzenlenebileceği öngörülmüştür.

İdarenin görev ve fonksiyonlarını yerine getirmesinde "yetki" asli unsur konumundadır. Bu bağlamda, yetki ile kanuni idare ilkesi arasında da doğrudan bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Yasanın sözünden de anlaşılacağı üzere; idarenin herhangi bir konuda görev yapabilmesi ve/veya karar üretebilmesi için mutlak surette kanunla yetkilendirilmiş olması gerekmektedir.<sup>27</sup>

Bu bağlamda incelendiğinde KKTC Anayasası ile T.C. Anayasalarında idarenin yetkilendirilmesi hususunda benzer yaklaşımın bulunduğunu görmekteyiz. KKTC Anayasası'nın 3'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasına göre *"Hiçbir organ, makam veya merci, kaynağını bu*

<sup>27</sup> TC. Anayasası'nın 123'üncü maddesi, KKTC Anayasası'nın 113'üncü maddesi.

*Anayasa'dan almayan bir yetki kullanamaz". Anayasanın sözünden, yetkinin kaynağının doğrudan Anayasa ve dolayısıyla da yasama organı olduğu görülmektedir. Konuya ilişkin olarak Yüksek İdare Mahkemesi Erhürman'a atıfta bulunarak, "KKTC idaresindeki herhangi bir makam veya kişinin herhangi bir konuda bir yetki kullanabilmesi için, bu yetkinin egemenliğin kayıtsız şartsız sahibi olan halk adına Cumhuriyet Meclisi tarafından verilmiş olması gerekir. Bu noktadan hareketle, Anayasa veya Cumhuriyet Meclisi tarafından açıkça verilmeyen bir yetkinin yürütme organı ya da idare tarafından kullanılamayacağı..." nı belirtmiştir.<sup>28</sup> Mahkemenin söz konusu kararından, idarenin yetkilendirilmesinin Anayasanın yanında sadece yasama organının hukuksal işlemleri ile mümkün olduğu sonucuna varılabilecektir. Ancak, idarenin yetkilendirilmesi yalnız yasama organınca çıkarılan kanunlarla sınırlı olmayıp kararname, tüzük, yönetmelik, genelge ve benzeri düzenleyici işlemlerle de olabilmektedir. Yüksek İdare Mahkemesi, idare hukuku ilkelerine göre idarenin yetkilendirmesinin de esasın "mevzuat ile belirlenme" olduğuna ve idari organların yasalar ve ilgili mevzuat ile yetkilendirilmesi gerektiğine işaret etmiştir.<sup>29</sup> Yani Mahkeme, idarenin işlem ve eylemlerinde yetki unsurunu incelerken, Anayasa ve yasanın yanında ilgili mevzuat ile yetkilendirmeyi de dikkate almaktadır. Ayrıca Mahkeme, "İdare hukuku ilkelerine göre idare, yetkilerini bir makam veya organ vasıtası ile kullanmaktadır. Böyle bir makam veya organ ise yetkilerini yasa, tüzük veya yönetmeliklerden almaktadır. Yasa, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen yetki dışında yapılan tüm işlemler hukuka aykırı olması nedeni ile yoklukla malûldür" şeklinde yorumda bulunarak, idarenin yasanın yanında tüzük ve yönetmelikler ile de yetkilendirilebileceğini açıkça ifade etmiştir.<sup>30</sup>*

Diğer taraftan, KKTC Anayasası'nın 122'nci maddesinde "*Anayasa ve yasa açıkça yetki vermedikçe Devletin hiçbir organı, tüzük yapamaz ve yürürlüğe koyamaz. Yönetmelikler de ancak tüzüklere uygun olarak yapılır ve yürürlüğe konur*" hükmü amirdir. Bahse konu hüküm ile Anayasa koyucunun, idareye mevzuat oluşturma sürecinde bağlı yetki tanıdı-

<sup>28</sup> KKTC YİM:232/2014, D.33/2014; Tufan Erhürman, İdari Yargılama Hukuku; Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2012, s.421.

<sup>29</sup> KKTC YİM: 396/2004, D.13/2006 s.12.

<sup>30</sup> KKTC YİM: 108/2005 D.1/2009

ğını ve idarenin yetkilendirilmesinde kanunilik unsurunu oluşturan mevzuatın, söz konusu bağlı yetki çerçevesinde yapıldığını, dolayısıyla da Anayasada açık yetki verilmedikçe idarenin düzenleyici işlem niteliğinde oluşturacağı mevzuat ile idarenin yetkili kılınamayacağını söyleyebiliriz.

T.C. Anayasasında da idarenin yetkilendirmesinde benzer yaklaşım bulunmaktadır. T.C. Anayasası'nın 6'ncı maddesine göre "*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz*". Yine Anayasa'nın 123'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" Söz konusu madde ise "*idarenin kanuniliği ilkesinin idarenin kanunla düzenlenmesini*" gerekli kılmaktadır.<sup>31</sup>

Diğer taraftan, 2017 Anayasa değişikliğinde, 1982 Anayasası'nın 106'ncı maddesinde "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" denilmek suretiyle, yürütme görevini yerine getiren Cumhurbaşkanlığı makamına doğrudan düzenleme yetkisi verilmiştir.<sup>32</sup> Burada idareye tanınan düzenleme yetkisinin kaynağı Anayasanın ilgili maddesidir.<sup>33</sup> Aynı durumu, 1982 Anayasası'nda hangi konuların özel olarak CBK ile düzenleneceği öngörülen diğer maddelerde de mevcuttur. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı makamına tanınan söz konusu yetkinin bağlı yetki olduğunu ve anayasada açıkça yetki verilen konular dışında idarenin CBK ile ilk elden idareyi yetkilendiremeyeceğini söyleyebiliriz. T.C. Anayasa Mahkemesi, 9.6.2021 tarihli ve (77) numaralı Ekonomi Koordinasyon Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinin iptaline ilişkin kararında, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yetkisinin kapsamına ilişkin olarak "*kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına da dâhil olmayan idari bir birimin görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi Anayasa'nın 106. maddesi-*

<sup>31</sup> T.C. AYM, E.2013/114, K.2014/184, 4.12.2014

<sup>32</sup> Anayasa değişikliği öncesi Yürütmenin KHK çıkarması için meclisten yetki kanunu alması gerekmektedir. Ancak, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamına ayrı bir yetki kanununa ihtiyaç duymadan doğrudan düzenleme yapma yetkisi tanımıştır.

<sup>33</sup> Anayasa'nın 106. maddesinde bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması hususlarında CBK ile düzenleme yapılmasına açık izin verilmiştir.

nin on birinci fıkrasına" aykırı olduğunu yorumunda bulunmuştur.<sup>34</sup> Mahkemenin yorumuna göre, Türk hukukunda idarenin CBK ve diğer düzenleyici işlemleri ile idareyi yetkilendirmesinde kanunilik unsuru Anayasa, kanun ve söz konusu üst hukuk normları ile açıkça verilen yetki ile sağlanmaktadır.<sup>35</sup>

### 3.2. İdarenin Düzenleyici İşlemleri

İdare organı asli görevi olan kamu hizmet görevini idari faaliyetler vasıtasıyla yerine getirmektedir. İdari faaliyetler ise idari işlem ve eylem olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İdari işlem, idare organının sahip olduğu yetkiler kapsamında kamu yararı gözetmek kaydı ile hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. İdari eylem ise, idarenin bir karar veya işlem neticesinde "İdarenin yaptığı bir davranış" tır.<sup>36</sup> Bu davranış bir şeyi yapma şeklinde ortaya çıkacağı gibi yapmama yönünde irade göstermesi şeklinde de ortaya çıkabilir.

İdari işlemler kendi içerisinde bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olarak ikiye ayrılmakla birlikte, çalışmanın konusunu oluşturan düzenleyici işlemler düzenli idare ilkesinin gereği olan bir yetkidir.<sup>37</sup> İdare, görev ve yetki alanına ilişkin konularda yasa koyucunun çizdiği sınırlar dâhilinde düzenleyici işlem çıkarma konusunda genel yetkilidir.<sup>38</sup>

İdarenin düzenleyici işlemleri, maddi kriter veya fonksiyonları gereği kanuna benzemekle birlikte literatürde, "kural işlem, objektif işlem ya da genel düzenleyici işlem" olarak da anılmaktadır.<sup>39</sup> Benzer bir yaklaşımla KKTC Yüksek İdare Mahkemesi düzenleyici işlemleri şu şekilde tanımlamıştır;

*"Tüzük ve yönetmelikler hukuki mahiyetleri icabı düzenleyici işlemlerdir. Tüzük ve yönetmelikler dışında kalan idarenin hukuksal işlemleri kendilerine vücut veren mevzuatın buyruğu, kapsamı ve sınırı içinde kalmak koşulu ile,*

<sup>34</sup> T.C. AYM, 30.12.2021, 88/105; 22/1/2020 tarihli, E.2018/125 K.2020/4.

<sup>35</sup> Ümit Süleyman Üstün, Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi, Turan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 15.

<sup>36</sup> KKTC Yargıtay/Hukuk: 172/201, D.4/2016.

<sup>37</sup> Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968-1972, s. 121.

<sup>38</sup> Tahsin Bekir Balta, s. 122.

<sup>39</sup> Ümit Süleyman Üstün, s. 29.

*sürekli, icrai, genel ve soyut nitelikli kişisel olmayan nesnel ve genel hükümler içeriyorsa, düzenleyici işlem kategorisinde olup, münzam mevzuat sayılır*".<sup>40</sup>

Bu kapsamda, en dar anlamda düzenleyici işlem "genel ve kişilik dışı niteliğe sahip tek yanlı işlem" olarak ifade edilmektedir. Geniş anlamda ise, idarenin, yasaların kendisine tanıdığı serbestlik sınırları içerisinde, hukuk devleti ilkesine ve genel hukuk kurallarına aykırı olmamak şartıyla, yol gösterici olarak tabir edilebilecek genel ve kişilik dışı işlemler, düzenleyici işlemlerdir.<sup>41</sup>

Kanuni idare ilkesi kapsamında, idarenin düzenleyici işlemlerinin iki özelliği bulunmaktadır. Bunlar "*Intra Legem*" yani kanuna uygun olma ve "*Secundum Legem*" yani kanuna dayanması özellikleridir.<sup>42</sup> Kanuna uygun olma özelliği bağlamında, idare yetki alanı çerçevesinde düzenleyici işlem yaparken ilgili kanunlara aykırı düzenleme yapamaz. Bunun en önemli nedeni, düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeridir. Kelsen'e göre, bir hukuk normunun geçerli olabilmesinin temelinde o normun ihdasına imkân tanıyan diğer bir üst norm bulunmalıdır. Dolayısıyla, normlar hiyerarşisine göre idarenin düzenleyici işlemleri kanunların altında olması nedeniyle, her zaman onu geçerli kılacak bir üst hukuk normuna ihtiyaç bulunmaktadır. Aksi takdirde, yapılan düzenleme hukuka aykırı olması nedeniyle her zaman iptal davasına konu olabilecektir.

İdarenin düzenleyici işlemlerinin bir diğer özelliği olan kanuna dayanma, *kanun olmayan yerde idare de yoktur* yaklaşımının uygulamadaki tezahürüdür. Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak bir kararında, "*Yasama Organının, bir konunun genel ilkeleri saptamakla yetinip ayrıntılarına, ihtisasa ve idare tekniğine taallûk eden hususların düzenlemesini yürütme organına bırakması dışında yürütme organı, doğrudan doğruya hukuki işlemler yapma yetkisine sahip...*" olmadığını belirtmiştir.<sup>43</sup> Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere, idarenin düzenleyici işlemlerini belirli bir yasa tahtında yapması esastır. Bu bağlamda, idarenin genel anlamda kural işlemlerinde bağlı yetkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür.

<sup>40</sup> KKTC YİM 81/2007, D.4/2009.

<sup>41</sup> Adnan Gerçek, Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 35.

<sup>42</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, (2019), s. 382.

<sup>43</sup> T.C. AYM, E.2000/8, K.2003/104, 26/12/2003

İdarenin düzenleyici işlemleri Anayasadan kaynaklanan düzenleyici işlemler ve “adsız düzenleyici işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.<sup>44</sup> Anayasadan kaynaklanan düzenleyici işlem yapma yetkisi, KKTC Hukukunda Anayasa’nın 122’nci maddesinden kaynaklanan tüzük ve yönetmelikler ile çalışmanın konusunu da oluşturan 112’nci maddesinden kaynaklanan Kararname çıkarma yetkisidir. T.C. Anayasası’nda ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmelikler olmak üzere iki tanedir. İdare söz konusu yetkiyi doğrudan Anayasadan alıyor olması nedeniyle ayrıca kanunla yetkilendirilmesine gerek yoktur. Adsız düzenleyici işlemler ise, yürütmenin, “karar”, “kararname”, “tebliğ”, “sirküler”, “statü”, “esaslar”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilan”, “duyuru”, “plân”, “tarife”, “ilke kararı”, “yönerge” ve “iç düzen kararı” gibi isimler taşıyan... işlemlerine verilen isimdir.<sup>45</sup> Söz konusu düzenleyici işlemler içerik bakımından yasanın ve veya tüzükler ile yönetmeliklerin genel ifadelerle hukuk dünyasına getirdiği bir kuralın somut olaylar karşısında nasıl uygulanacağına dair usul ve yöntemi ayrıntılı olarak açıklamak maksadıyla yapılan ve bir nevi yasanın tamamlayıcısı olarak hazırlanan hukuksal belgelerdir.

#### 4. Kanuni İdare İlkesinin İstisnası Olarak Olağan Dönem Kararnameleri

T.C. ve KKTC Hukukunda yürütmenin olağan dönemde kararname çıkarma yetkilerinin kaynağı Anayasadır. KKTC Hukukunda yürütme erkini yerine getiren Bakanlar Kurulu Yasa Gücünde Kararname çıkarma yetkisini Anayasası’nın 112’nci maddesinden almaktadır. Türk Hukukunda, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına Anayasanın 104 (17)’nci maddesi kapsamında kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kanuni idare ilkesinin istisnası olarak ta karşımıza çıkan kararname yetkisi, Türk Hukukuna, 1961 Anayasası’na 1971 yılında yapılan değişiklik ile dahil olmuştur.<sup>46</sup> Aynı uygulama, 21 Ocak 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası’nda da devam etmiş ve 82’nci madde kapsamında TBMM’nin Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde

<sup>44</sup> A. Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, s.141.

<sup>45</sup> KKTC YİM: 194/2012. D. 33/2013. s. 18-19.

<sup>46</sup> A. Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, s.92.

kararname (KHK) çıkarma yetkisi verebileceği hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 91'inci maddesi ile sınırları çizilmiş olan KHK çıkarma yetkisi, Anayasa Mahkemesi tarafından da<sup>47</sup> "Anayasa'da sınırları belirtilen, belli konular için verilebilen kendine özgü ve istisnaî (müstesna) bir yetki" olarak yorumlanmıştır.<sup>48</sup> Bu yetki ile yasama organı idareye, sınırlarını çizdiği konular ve durumlar ile sınırlı kalmak koşulu ile yasama organınca yapılması öngörülen konularda ilk elden düzenleme yetkisi vermiştir. Literatürde KHK yetkisi ile yasama yetkisi arasındaki ilişkiye yönelik farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Özbudun'a göre, yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi T.C. Anayasası'nın 7'nci maddesi ile hükme bağlanmış genel bir kuraldır. Ancak, yasama organının Bakanlar Kurulu'na verdiği KHK yetkisi, yürütmenin diğer işlemlerinden farklı, kanuna eşit hukuki güçte olması ve bu yetki ile yürürlükte bulunan kanun hükümlerini de değiştirebilir veya kaldırabilir olması nedeniyle "yasama yetkisinin devri" niteliğindedir.<sup>49</sup> Gözler de aynı görüşü paylaşarak, KHK yetkisini yasama yetkisine istisna bir yetki olarak değerlendirmiştir.<sup>50</sup> Diğer taraftan Teziç'e göre ise, "1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetki-

<sup>47</sup> Anayasa Mahkemesi 6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun yürütmesinin durdurulmasını ilişkin kararında yer alan, "TBMM'ne ait bulunan yasama yetkisi, devredilemeyen, genel ve asli bir yetkidir. KHK çıkarma yetkisi ise Anayasa'da sınırları belirtilen, belli konular için verilebilen kendine özgü ve istisnaî (müstesna) bir yetkidir. Kuvvetler ayrımı çerçevesinde devredilemeyen bir görev olan yasama yetkisine, istisna olarak getirilen KHK çıkarma yetkisinin çabukluk gerektiren belli ve önemli konularda, teknik düzenleme gerektiren alanlarda ya da değişkenlik gösteren durumlarda ihtiyaç duyulan düzenlemeleri yapmak üzere verilen bir yetki olduğunda duraksama bulunmamaktadır" ifadesi ile, KHK'ların sınırlı istisnai bir yetki olduğuna işaret etmiştir. Bknz. T.C. AYM 27.10.2011 E. 2011/60, K. 2011/147.

<sup>48</sup> Cengiz Derdiman, "Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (1982 Anayasası'nın 91.maddesinin Değerlendirilmesi)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Y. 1996. S. 51 Cilt 01. S.147.; Mustafa Avcı, Türkiye'de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile ilgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2012, C. 16, S. 1, ss. 34-35.

<sup>49</sup> Abdurrahman Eren, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi". *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, ss. 22-23.

<sup>50</sup> R. Cengiz Derdiman ve Yusuf Uysal, "Türk kamu yönetiminde yetki devri", *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y. 2014, C. 15, S. 27, s. 264.



*sinin tanınmış olması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmamaktadır... Yasama organı verdiği yetkiyi her zaman bir kanunla geri alabileceği gibi, o alanda, daha sonra yasal düzenlemede de bulunabilir*".<sup>51</sup> Yine benzer yaklaşımla Sağlam, KHK yetkisinin, yasama yetkisinin devredilmezlik kuralının bir istisnası olmadığı ve düzenleniş şekillerinden dolayı KHK'ların *denetimli ve somut bir konuya ilişkin bir iş devri görünümünde olduğu* görüşündedir.<sup>52</sup> Anayasa Mahkemesi'ne göre, Anayasa'nın 87 ve 91'inci maddelerinde düzenlenen "yetki yasası" ile "KHK" ya ilişkin hükümlerde yasama organının "yetki devrinden" değil, "yetki vermesinden" söz edilmektedir. Yetki devri ile verme arasında hukuksal sonuçları bakımında farklılıklar bulunmaktadır. Yetki devri halinde yetki devralana geçer ve devreden organın söz konusu yetkiyi kullanması mümkün olmaz. Oysa KHK çıkarma yetkisi verilen bir yetkidir ve yasama organı söz konusu yetkiyi gerek görmesi halinde kaldırabilir veya yetkiye dayanılarak yapılan işlemi değiştiren bir düzenlemede bulunabilir.<sup>53</sup> Kanaatimizce de idarenin yasama organınca verilen bir yetki ile kanuna dayanarak, somut bir konuyu ilk elden düzenlemesi, yasama yetkisinin devri kapsamında değil, yasama organının yapacağı bir işin devri niteliğindedir. Zira yasama organı, yetki kanunu ile idareye bağlı yetki vermektedir. Bu nedenle, KHK yetkisi kanuni idare ilkesine bir istisna oluşturmamaktadır.

KKTC Hukuku açısından YGK çıkarma yetkisinin ise, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'na dayandığı görülmektedir. İlgili Anayasa incelendiğinde, YGK çıkarma yetkisinin, 183 (7)'nci maddede olağan üstü durumlarda, cemaat lideri konumundaki Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı muavini tarafından ayrı ayrı veto edilme hakkı saklı olmak üzere Bakanlar Kurulu'na tanındığı görülmektedir. Ancak, 1960 Anayasası, yürütmeye olağan dönemde kararname çıkarma yetkisi vermemiştir. Olağan dönem YGK yetkisi ilk olarak, Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD) Anayasası'nın 88'inci maddesi ile KKTC Hukukuna girmiştir. Türk Hukuku örnek alınarak hazırlanan KTFD Anayasası'nda

<sup>51</sup> Kemal Gözler, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000. s. 233.

<sup>52</sup> Fazıl Sağlam, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa Yargısı*, Y. 1984 S. 1, s. 266.

<sup>53</sup> AYM, 05.10.2000, 45/27.

YGK yetkisi düzenlenişi bakımından 1961 ve 1982 Anayasası'ndaki benzerlerinden farklıdır. Bakanlar Kurulu'nun Kararname yetkisini kullanması için; Türk Hukukunda Meclisten yetki kanunu çıkarılmış olması gerekirken, KTFD Anayasası'nda ayrı bir yetkilendirme kanunu şartı öngörülmemiştir. KKTC Yargıtayı 4/79 sayılı Döviz İstikrar Fonu Yasası altında çıkarılan 25.1.1980 tarihli İthalat ve İhracatı Düzenleme ve Denetim Kararnamesine ilişkin kararında, "...Yönetimin bir parçası olan Bakanlar Kurulu, Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak yürütsel yetkiler yanında yönetsel ve icabı halinde yasama yetkilerini de kullandığı görülmektedir. Birçok halde yasama yetkisini, gerek Anayasanın verdiği 88. maddeye istinaden ve gerekse bazı yasaların verdiği yetkiye dayanarak Talimatname, Tüzük, kararname gibi yasadan daha düşük seviyede olup yasa niteliğinde sayılan teşrii tasarruflar yapmak sureti ile kullandığını"<sup>54</sup> ifade etmiştir. Yargıtay'ın yorumundan, KTFD Anayasası'nda yer alan yürütmeye tanınan YGK (Madde 88) yetkisi ile KKTC hukukunda idareye Anayasada belirtilen konu ve şartlara bağlı kalmak şartıyla yasama yetkisini kullanma hakkı tanındığını söyleyebiliriz.

KTFD Anayasası'nda YGK yetkisine ilişkin yer alan esaslar 1985 yılında yürürlüğe giren KKTC Anayasası'nda da geçerliliğini korumuştur. Anayasa koyucu 78'inci madde ile KKTC Cumhuriyet Meclisine; sair görevlerin yanı sıra yasa koyma, kaldırma ve değiştirme yetkileri tanımıştır. Ancak, T.C. Anayasası'nın 7'nci maddesinde yasama yetkinin devredilemeyeceği amir iken, KKTC Anayasası'nda söz konusu yetkinin devredilemeyeceğine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Yüksek İdare Mahkemesi, KKTC Anayasası'nın idareye tanıdığı YGK yetkisine ilişkin olarak, "Anayasamız ve onun altında çıkarılan yasalar, idareye yürütsel ve yönetsel yetkiler dışında, bazı hallerde yasama yetkileri de vermektedir. Buna örnek olarak, Anayasanın 112. maddesinde düzenlenen yasa gücünde kararnameler ve 120. maddesinde yer alan tüzük ve yönetmelik yapma yetkisi sayılabilir" demek suretiyle YGK'lerin yasama yetkisinin istisnası olduğuna işaret etmektedir.<sup>55</sup> Benzer yaklaşımla KKTC Anayasa Mahkemesi, "Anayasanın bazı konuların yasa ile düzenlenmesini öngördüğü durumlarda, Anayasa bu gibi konuların Yasama Organının denetiminde bulunmasını istemektedir. Öte yandan Yasama Organı bu gibi

<sup>54</sup> KKTC Yargıtay/Hukuk 5/83, D.12/83.

<sup>55</sup> KKTC YİM 147/85 D.39/87; KKTC YİM 81/2007 D.4/2009.

konularda yetkisini Yürütme Organına veya başka bir organa verebilir ancak bu gibi hallerde Yürütme Organına veya yetkilendirilmiş başka bir organa yasada verilen görevin açıklıkla belirtilmesi, sınırlarının açıklıkla *tespit edilmesi ve ilgili organa tamamen keyfi hareket edecek bir yetkinin verilmemesine özen gösterilmesi gerekir*" yorumunda bulunmuştur.<sup>56</sup> KKTC yüksek mahkemelerinin yasama yetkisinin idareye devrine ilişkin yorumlarından da anlaşılacağı üzere, idarenin yasama benzeri işlemlerindeki yetkisi son derece sınırlı ve istisnaidir. Anayasa koyucu idareye söz konusu yetkiyi, sınırlarını açıkça belirleyerek ve keyfiliğe varacak takdir yetki alanı bırakmadan tanımaktadır.

#### **4.1. KKTC Hukukunda Yasa Gücünde Kararname Yetkisi ve Unsurları Bakımında İncelenmesi**

KKTC Hukukunda, YGK'lar T.C. Anayasası'ndaki 2017 sonrasında yapılan değişiklik öncesindeki KHK'larda olduğu gibi doğrudan kanunlar ile eşdeğer bir statüdedir. Diğer taraftan, düzenleme alanı bakımından ise T.C. Anayasası'nda yer alan CBK'lara nazaran çok sınırlı bir yetkidir.

##### **4.1.1. Yetki Unsuru**

KKTC Hukukunda kaynağı Anayasa olan YGK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiş olmakla birlikte, anılan yetkinin kullanılması için ayrı bir "yetki kanununa" gerek yoktur. Kanuni idare ilkesi kapsamında değerlendirildiğinde, KKTC Hukukunda YGK'ların, doğrudan kanuna dayanma zorunluluğu yoktur. Bu nedenle, Türk Hukukunda olduğu gibi KKTC Hukukunda da yürütme erki doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiyle söz konusu istisnai hukuki işlemi yapabilmektedir. Ancak, kanuna dayanmama özelliği, idarenin kararnameye ilişkin yetkiyi sınırsız kullanacağı anlamına da gelmemektedir. KKTC Anayasası'nın 5'inci maddesinde, yürütme yetkisi *Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*" hükmü amir kılınmıştır. Söz konusu madde bağlamında Bakanlar Kurulu kararname yetkisini kullanırken, Anayasa ve kanunlara uygun hareket etmek zorundadır. Aksi takdirde, yapılan işlem neticesinde yetki bakımında olmasa da konu bakımından sakatlık durumu ortaya çıkar.

<sup>56</sup> KKTC AYM 5/97 D.1/98.

#### 4.1.2. Konu Unsuru

KKTC Hukukunda Kararname yetkisinin Türk Hukukundaki kararnamelere nazaran konu bakımından oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Anayasa'nın 112'nci maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu, yalnız ekonomik konularda YGK çıkarma yetkisine sahiptir. Buna ek olarak yasa koyucu, anılan maddenin 1'inci fıkrasında yer alan *ivedilik varsa* ifadesi ile ekonomik konulara ilişkin YGK çıkarma yetkisinde ayrı bir sınırlamaya gittiği görülmektedir. Konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında yürütmeye tanınan YGK çıkarma yetkisinin temel nedeninin "*çabuk davranma zorunluluğu*" olduğuna işaret etmiştir.<sup>57</sup> Yine Anayasa Mahkemesine göre, "*erken hareket edilmesi gereken konunun, uzun süreden beri kendisini göstermemiş olması gereklidir*".<sup>58</sup> Söz konusu iki karardan anlaşılacağı üzere, yürütme erki bu yetkiyi kullanırken ani gelişen olaylar ve yasanın doğal sürecine bırakılmayacak konular için kullanılması gerekmektedir. Bu noktada, hangi olayların öngörülebilir konular olduğu ayrı bir tartışma konusudur. KKTC Anayasa Mahkemesi, Bakanlar kurulunun Kovid-19 sürecini gerekçe göstererek öğretmenlerin hayat pahalılığı ödeneğinin geçici olarak 4 ay süreyle durdurulmasına ilişkin açılan yürütmeyi durdurma isteminde "*ivedilik kriterinin*" belirlenmesi hususuna açıklık getirmiştir. Mahkemeye göre; "*İvedilik unsuru erken hareket etmek gerekliliği, gerekli işlemin yapılması için zamanın geçmesinin beklenilememesi, olarak anlaşılır. Bakanlar Kurulunun Cumhuriyet Meclisinden daha seri hareket edebildiği, daha erken karar alabildiği bir gerçektir. Yasa ile düzenlenmesi gereken bir konu yasa gücünde kararname ile düzenlenebilmektedir. Ancak, bu yetki yürütmeye istisnai olarak verilmiştir... yasa gücünde kararname müessesesi, çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak seri bir kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için vardır... İvedi olan hususun yerine getirilmesi için yasa hazırlanması ve yasanın Mecliste onaylanmasının beklenmesine zaman olmaması, böyle bir zamanın geçirilmesine tahammül olmaması gerekir...*".<sup>59</sup> Diğer taraftan mahkeme, içtihat niteliğinde kabul edilen kararında, ekonomik durumların ortaya çıkmasına neden olan olayların uzun süreden beri varlığı bilinen veya geleceği bilinen olaylar olması halinde,

<sup>57</sup> KKTC AYM 20 ve 21/2012, D.2/2012.

<sup>58</sup> KKTC AYM 20-21/2012 D.2/2012.

<sup>59</sup> KKTC AYM 7/2021 D. 5/202.

konunun Cumhuriyet Meclisinde görüşülerek gerekli yasal düzenlemeler yapılmadan doğrudan YGK ile bir düzenlemeye gidilmesinin ivedilik kriterini karşılamayacağını belirtmiştir.<sup>60</sup> Burada mahkemenin YGK yetkisini istisnai bir yetki olarak gördüğü ve ivedilik koşulunu karşılamayan YGK'ların kaynağı konumundaki Anayasa'nın 112'inci maddesine aykırı olacağı görüşündedir. Ayrıca, mahkeme ivedilik unsuru ile yasama ile yürütme arasındaki hem illiyet hem de bir bakıma hiyerarşik yapıyı koruma eğiliminde olduğunu da söyleyebiliriz. Zira yürütmenin ivedilik arz etmeyen bir ekonomik konuyu Cumhuriyet Meclisinin gündemine getirerek konuyu tartışmaya açmak yerine kolay yoldan YGK ile düzenlemesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğuracaktır. Her ne kadar kamu yararı gözetilmesi esas olsa da kamu yararının sağlanmasına ilişkin ilk elden düzenlemelerin Mecliste yapılması esastır. *"Kamu iyiliği, çarenin birkaç ay gecikmesini, Anayasa'nın ihlal edilmesinden daha baskın kılmaktadır. Çare, hukukun içinde aranmalı, Anayasa'ya aykırı düzenlemelerden mutlak suretle kaçınılmalıdır; kamu yararı gereği bu zorunludur"*.<sup>61</sup>

KKTC Hukukunda YGK'ları konu bakımından sınırlayan bir diğer yasal düzenleme ise Anayasası'nın 112 (3)'üncü maddesinde yer alan *"yeni mali yükümlülükler getirilemez, kişisel ve siyasal hak ve özgürlükler kısıtlanamaz"* hükmüdür. Buna göre, YGK'lar ile Anayasa'nın Temel Haklar, Özgürlükler ve Ödevler başlıklı ikinci kısmında yer alan kişisel ve siyasal hak ve özgürlükler kısıtlanamaz.

#### 4.1.3. Usul ve Şekil Unsuru

KKTC Hukukunda, YGK'ların görüşülmesi ve yürürlüğe girmesinde iki aşamalı bir süreç öngörülmüştür. İlk aşamada, Bakanlar Kurulunca hazırlanan YGK'lar, Anayasa'nın 161'inci maddesinde düzenlenen *"... yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici hukuki belgeler... Resmî Gazete'de yayımlanmadıkça yürürlüğe girmez"* hükmü ile uyumlu

<sup>60</sup> Uzun süreden beri kendisini gösteren, geliyorum diye haykıran krizi, krize çözüm öngören yasal düzenlemeleri yapabilmek için Cumhuriyet Meclisine taşımayıp, Cumhuriyet Meclisinin gündeminde tutmayıp, aylar sonra "ivedilik var" diyerek yasa gücünde kararname ile geçici bir süre rafa kaldırmak Anayasa'nın 112'nci maddesi altında geçerli kabul edilemez, konu madde altında aranan ivedilik koşulu karşılanmış olamaz. Bknz. Birleştirilmiş AYM, 20 ve 21/2012D. 2/2012.

<sup>61</sup> KKTC AYM 20-21/2012 D.2/2012.

olarak Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Türk Hukukundan farklı olarak, KKTC Hukukunda YGK'ların Cumhurbaşkanınca imzalanacağına dair açık bir düzenleme olmamakla birlikte, Anayasa'nın 103'üncü maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan diğer düzenleyici işlem niteliğindeki tali nitelikli kararnamelerden de Başbakan ve Bakanların sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

#### 4.2. Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden birisi, Türk Hukukunda düzenleyici işlemlerin yeniden yapılandırılarak değiştirilmesi ve yürütme erkini devralan Cumhurbaşkanlığı makamına, bazı alanlarda Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak ilk elden düzenleme yetkisi verilmiş olmasıdır.<sup>62</sup> Anılan yeni düzenleme ile KHK kurumu kaldırılarak yerine CBK'lar getirilmiş, sayıları ve hukuki nitelikleri değişen düzenleyici işlemler ise olağan ve olağan üstü hal CBK'lar, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler olmak üzere yeniden düzenlenmiştir. Çalışmanın ana konusunu oluşturan olağan dönem CBK'ları ile yürütmenin başı haline gelen Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından ayrı bir yetkilendirme veya onaya ihtiyaç duymadan, Anayasadan aldığı yetkilere dayanarak belirli konularda ilk elden düzenleme yetkisine sahip olmuştur. İlk bakışta, KHK'ların yerine getirilmiş bir düzenleme gibi görünen CBK'lar, hukuki niteliği açısından incelendiğinde, KHK'lardan farklı olarak daha geniş yetkiler getiren ve kurucu özelliğe sahip bir idari düzenleme olduğu görülmektedir. Her iki düzenleme de yürütmeye tanınmış bir yetki olmakla birlikte, KHK'lar, KKTC Hukukundaki YGK'larda olduğu gibi kanunlar ile eşdeğer konumda iken, CBK'ların normlar hiyerarşisindeki yeri doktrinde genişçe tartışılan bir konudur. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yerinin tartışılması YGK'lar ile karşılaştırılması açısından önemlidir.

Avusturyalı hukukçu Kelsen tarafından geliştirilen normaler hiyerarşisi ilkesi, hukuk normlarının birbirleri arasında astlık üstlük ilişkisi

<sup>62</sup> İlk elden düzenleme yetkisi ile anlatılmak istenen TBMM tarafından verilecek ayrı bir yetki kanununa ihtiyaç duymadan düzenleme yapma yetkisine sahip olmasıdır.

olduğu savı üzerinden geliştirilmiş bir ilkedir. Alt hukuk normunun geçerli olabilmesi için üst hukuk normu ile uyumlu olması gerektiği esasını kabul eden normlar hiyerarşisi yaklaşımı, günümüzde modern hukuk dünyasının en belirgin prensiplerinden biri haline gelmiştir.<sup>63</sup>

Literatürde, konuya ilişkin olarak; CBK'ların kanunla eşdeğer olduğu, kanunların altında bir düzenleyici işlem olduğu ve CBK'ların düzenlenme alınan göre değişen bir hiyerarşik konuma sahip olduğunu savunan üç farklı görüş bulunmaktadır. Bu kapsamda, öncelikle konuyu Anayasa maddesinde yer alan ifadeler üzerinden değerlendirmek gerekirse; Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir*" ifadesi ile kanun koyucunun, "*özel hüküm genel hüküm veya eski hüküm yeni hüküm*" gibi yorumlara mahal bırakmayacak şekilde kararname ile düzenlenen alanlarda, Meclis tarafından *Asillik İlkesi* kapsamında kanunla bir düzenleme yapılması halinde kararnamenin mülga olacağını hükme bağlamıştır.<sup>64</sup> Bahse konu maddeye göre, yeni düzenleme kapsamında, Kanun-CBK arasında bir çatışma olması halinde, CBK'nun kanunla çatışan kısımları doğrudan hükmünü yitirecektir. Bu yaklaşıma göre tüm CBK'ların kanun altı düzenleyici işlem olduklarını söylememek mümkündür. Ancak, konuya ilişkin olarak Atar, yukarıda ifade edilen 104 (17)'nci maddesindeki hükme farklı yorum getirmiştir. Atar'a göre "*kanun ile kararname arasında hiyerarşi olsa idi kanun koyucu CBK ile kanunlar arasında farklı hükümler olursa kanun hükümleri uygulanır şeklindeki bir düzenlemeye ihtiyaç duymazdı.*"<sup>65</sup> İlaveten Atar CBK'ların, idare ve yargı organlarının uyulması gereken nitelikte bir düzenleme olduğuna dikkat çekmiş ve bu özelliği nedeniyle de "*kural olarak kanunlara*

<sup>63</sup> Mehmet Güneş, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Y. 2020, C. 11 S. 1, s. 167;

Muhammed Göçgün, *İdari İşlemin Konu Unsuru*. On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 165; Adnan Güriz, *Hukuk Felsefesi, Siyasal Kitapevi*, Ankara, 2020, s.111.

<sup>64</sup> Berat Duman, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri". *Anadolu Hukuk Fakültesi Dergisi*. Y. 2019, C. 5, S. 2. s. 546.

<sup>65</sup> Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, s. 247.

*eşdeğer normlar*” olduklarına işaret etmiştir.<sup>66</sup> Atar’ın yaklaşımından hareketle, üst hukuk normunun diğer normlara göre üstünlüğünün korunması için ayrı bir yasal düzenleme yapılmasına gerek olmadığı görüşüne katılmakla birlikte, bunun tek başına yeterli olmadığını ve bahsi geçen tespitin tersine bir yaklaşımla da ele alınması gerektiğini değerlendirmekteyiz. Şayet CBK, kanun hükmünde bir düzenleme olsa idi bu durumda Anayasa koyucunun Anayasa’nın herhangi bir maddesinde CBK’lar için “Kanun Hükmünde” olacağına işaret etmesine de gerek olmazdı. Konuya ilişkin olarak Tunç, bu düzenlemenin CBK’ların kanunlara eş değer olmasından çok, idari işlemlerin yasalılığı ilkesinin uygulanmasının bir sonucu olduğu görüşündedir. Buna göre CBK’lar, kanunlara eşdeğer değil, Anayasa gereği kanunlar gibi hüküm ve sonuçlar doğuran, kanun altı düzenlemeler olduğunun açık bir ifadesidir.<sup>67</sup>

Ayrıca, T.C. Anayasasının 119’uncu maddesinde, “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104’üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur*” hükmü amir kılınmıştır. Söz konusu maddede Anayasa koyucunun “*Kanun hükmündeki bu kararnameler*” ifadesine yer vermesi, normal CBK’ların kanun altı düzenlemeler olduğu anlayışını destekler niteliktedir.

Aynı doğrultuda Gözler ve Gürsel’de olağan dönem CBK’larını, tüzük ve yönetmelikler gibi kanunun altında yer alan düzenleyici işlemler olarak nitelendirmiştir.<sup>68</sup> Benzer bir yaklaşımla Yıldırım, CBK’ların, Kanun Hükmünde Kararnamelerden farklı olduğunu, Anayasa’da CBK ile kanunların kaldırılmasına imkân tanıyan herhangi bir düzenleme olmadığını ancak, 17’nci fıkrada yer alan ifade kapsamında CBK’ların kanun ile kaldırılabilceğini belirtmiş ve bu nedenle CBK’ların kanunlar ile eşit seviyede bir düzenleme olarak kabul edilemeyeceğini vurgulamıştır.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Atar Yavuz, ss. 242-243.

<sup>67</sup> Hasan Tunç, Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, ss. 260-261.

<sup>68</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, s. 385.

<sup>69</sup> Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, ss. 293-294.



Anılan hususa farklı bir yaklaşım getiren Tunç'a göre ise, CBK'ların normlar hiyerarşisindeki yerinin tespitinde, CBK'ların tümüyle aynı kapsamda değerlendirilmesinden ziyade, hukuki niteliklerine göre ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda, Tunç CBK'ları iki kategoriye ayırmış ve Cumhurbaşkanına ilk elden düzenleme yetkisi tanınan alanlardaki CBK'lar ile Kamu tüzel kişiliklerinin kurulmasında olduğu gibi hem kanunla hem de CBK ile düzenlenebilecek alanlardaki CBK'ları *kanun benzeri* düzenleyici işlem olarak nitelendirmiştir. Tümüyle kanunla aynı güce sahip olmamalarının temel sebebinin ise, kanunların kurucu ve feshedici özelliğe sahip olmalarına karşın CBK'ların yalnız kurucu özelliğinin olduğunu belirtmiştir.<sup>70</sup> Diğer taraftan, ilk elden düzenlenmesi ön görülmeyen tali nitelikteki CBK'ları ise, kanun altı normlar olarak tanımlamıştır.<sup>71</sup> Bu bağlamda, CBK'ların mevcut düzenleme alanları dikkate alındığında, asli nitelikli ve kurucu özelliğe sahip olanlar ile bireysel işlem niteliğindeki CBK'ların tek bir kategoride değerlendirilmesinin doğru olmadığını ve normlar hiyerarşisindeki konumlarının belirlenmesinde bahse konu ayırımın dikkate alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağını değerlendirmekteyiz.

#### 4.2.1. CBK'ların Unsurları Bakımından İncelenmesi

##### 4.2.1.1. Yetki Unsuru

CBK, Cumhurbaşkanına tanınmış bir yetki olmakla birlikte söz konusu yetkinin kaynağı doğrudan Anayasadır. Bu özelliği ile KKTC Hukukundaki YGK'lar ile benzerlik gösteren CBK yetkisi, *Secundum Legem* özelliği ile yürütmenin "*Münhasır Yetki*" alanı içerisindedir.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> CBK'lardan; Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (Madde 106), Devlet Denetleme Kurulu'nun İşleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m. 108), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevler (m. 118), Üst kademede kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m. 104) konularında çıkarılan kararname, kanun benzeri bir hukuki niteliğe sahiptir. Bknz. Hasan Tunç, s. 259.

<sup>71</sup> Hasan Tunç, s. 253.

<sup>72</sup> TDK kelime anlamı olarak Münhasır; bir kimse ya da bir şey için ayrılmış, mahsus anlamı taşımaktadır; Berat Duman, s. 549.; Anayasa Hukukunda ise, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Mahfuz Yetki deyiminden anlatılmak istenenin, bir alanın müstakilen ve münhasıran, Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan kaynağını Anayasa'dan alan bir meşruiyet ile herhangi bir organdan yetki, onay icazet almadan sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesidir" olarak tanımlamıştır. Hasan Tunç, s. 253.

#### 4.2.1.2. Konu Unsuru

1982 Anayasası'nda çok sınırlı düzenleme alanı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2017 yılındaki 6771 sayılı değişiklik kanunu ile kapsamı genişletilmiş ve Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında, Cumhurbaşkanlığı'nın yürütmeye ilişkin konularla sınırlı olmak kaydıyla CBK çıkarılabileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı'na, yürütmeye ilişkin 4 (Dört) konuda ilk elden düzenleme yetkisi verildiği görülmektedir.<sup>73</sup> Buna göre; *"Anayasa'nın 104'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106'ıncı maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 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 CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır."*<sup>74</sup> Literatürde, Yürütme yetkisine ilişkin olduğu hususunda kuşku olmayan söz konusu konuların ilk elden CBK ile düzenlemesinin yarattığı hukuki duruma ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Bunlara kısaca değinmek gerekirse, Anayasa koyucunun yukarıda belirtilen konularda CBK ile düzenleme yapılabilecek olmasını CBK'ların mahfuz düzenleme alanı olduğu izlenimi yarattığı savunulmaktadır.<sup>75</sup> Diğer taraftan, Anayasa değişikliği ile yukarıda belirtilen dört konu haricinde, Anayasa'nın 123'üncü maddesi kapsamında kamu tüzel kişiliklerin hem Kanun hem de CBK ile kurulabilmesi, CBK ile Kanuna ayrı bir münhasır alan oluşturduğuna işaret olarak da yorumlanmaktadır.<sup>76</sup> Öte yandan, T.C. Anayasası'nın 7'nci maddesinde *yasama*

<sup>73</sup> AYM, aslı kavramını kullanmaksızın CBK çıkarma yetkisini "...belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisi..." olarak tanımlamıştır. T.C. AYM 22/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5; Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, (2019). s. 392.

<sup>74</sup> T.C. AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020

<sup>75</sup> Benzer görüşler için Bknz. Berat Duman, s. 556, Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, (2019). s. 392., Taylın Barın, Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi- Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı. O. Uygun & E. Esen (Yay. haz.), Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu (s. 159-162). On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 160.; Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Y. 2017, C. 23, S. 2, ss.25-26.

<sup>76</sup> Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları (Genel Esaslar-Türk Anayasa

yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükümdede değişiklik olmadığı ve yine yasamanın genelliği ilkesine bir istisna getirilmediğinden anayasa koyucunun CBK'lara herhangi bir mahfuz alan tanımadığını, Yasama organının gerek görmesi halinde CBK ile düzenlenen alanlarda yasal düzenlemeye giderek CBK'ları geçersiz kılabilceği de savunulmaktadır.<sup>77</sup> Son olarak, Sezer farklı bir yaklaşımla, Anayasa koyucunun yürütmenin düzenleme alanı olarak belirlenen 4 (Dört) konuda CBK'ya "öncelikli düzenleme alanı" oluşturulmuştur. Buna göre söz konusu konularda sadece CBK çıkarılabilir yerine önce CBK çıkarılabilir yaklaşımı öne çıkmaktadır. Bu görüşe göre, yasama organının bahse konu alanlarda CBK çıkmadan düzenleme yapması mümkün değildir. Ancak, düzenleme yapıldıktan sonra yasama organının ayrı bir kanuni düzenlemeye gitmesi önünde herhangi bir engel yoktur.<sup>78</sup>

Kanaatimizce, her ne kadar yukarıda bahsi geçen konuların ilk elden CBK ile düzenleneceği öngörülmüş olsa da bu alanlarda kanunla ayrı bir düzenleme yapılamayacağına dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Aynı doğrultuda, 1982 Anayasası'nın yasama yetkisini düzenleyen 7'nci maddesi ile TBMM'nin genel olarak görev ve yetkilerini düzenleyen 87'nci maddesindeki hükümlerde de bu hususa ilişkin ayrı bir düzenleme veya sınırlama yoktur. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 104 (17)'nci fıkrasının dördüncü cümlesinde yer alan kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK ile düzenleme yapılamayacağına ilişkin kurala ilişkin, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen kanun koyma yetkisi kapsamında kanun adı altında yaptığı düzenlemelerin bu kapsamda olduğunda kuşku bulunmamaktadır" yorumunda bulunmuştur.<sup>79</sup> Ayrıca aynı kararında mahkeme, kaldırılan 91'inci madde kapsamında KHK ile daha önce düzenlenen konularda da CBK çıkarılamayacağını belirtmiştir.

Cumhurbaşkanına konu bakımından CBK çıkarma yetkisi tanıyan bir diğer alan ise kamu tüzel kişiliklerinin kurulması konusudur. Anayasa'nın 123'üncü maddesinde yer alan "kamu tüzel kişiliklerinin

Hukuku), On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018. S. 563-564.; Taylın Barın, s. 160.;  
<sup>77</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, Anayasa Hukuku, Yetkin yayınları, Ankara, 2020. s.687.  
 Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, s. 438.

<sup>78</sup> Abdullah Sezer, "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)", *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, ss. 376-378.

<sup>79</sup> T.C. AYM, 12.06.2020, 105/30.

*kanunla veya CBK'lar ile kurulur*" ifadesi ile yasa koyucu kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulmasına imkân tanımıştır. Kanunla düzenlenmiş bir alanın CBK ile düzenlenemeyeceği hükmü dikkate alındığında, söz konusu düzenlemenin CBK'nın hiyerarşik konumunu yükselttiğini söylemek yanlış olmayacaktır. "Yarışan Alan" olarak ta nitelendirilen Kamu tüzel kişiliğinin kuruluşunda,<sup>80</sup> genel görüş söz konusu alanda kanun çıkarılmamış olması halinde CBK yetkisinin kullanılması yönündedir.<sup>81</sup>

Diğer taraftan, CBK'ların konu bakımından incelenmesinde değinilmesi gereken bir diğer husus ise, CBK'ların sınırlarıdır. Anayasanın 104 (17)'nci maddesinde hangi konuların CBK ile düzenlenemeyeceği açık hükme bağlanmıştır. Buna kapsamda, Cumhurbaşkanının sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenlenebilecek olması, CBK yetkisinin ilk sınırını oluşturmaktadır. Yani yeni sistemle birlikte yürütme erkinin başı konumuna gelen Cumhurbaşkanı, yürütmenin görev alanına girmeyen konularda CBK ile düzenleme yapamaz. İlaveten, anılan fıkranın ikinci cümlesinde "*Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler*" ilgili konularda da CBK ile düzenleme yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Negatif statü haklar olarak ta anılan bahse konu haklar üzerinde idarenin yapacağı her düzenlemenin bir *sınırlama niteliğinde olacağı kabul edilmektedir*. Diğer taraftan, Anayasa'nın 3'üncü bölümünde yer alan, ekonomik siyasi haklar konusunda Cumhurbaşkanının CBK'lar ile düzenleme yapması mümkün olmakla birlikte, hakları sınırlama yönünde irade kullanması mümkün değildir. Pozitif statü hakkı niteliğindeki söz konusu

<sup>80</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, (2019). s. 394

<sup>81</sup> "T.C. Anayasası'nın 104 (17)'nci maddesinin üçüncü cümlesinde de Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir". T.C. AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28.12.2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18.1.2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29.1.2017, § 13; E.2016/139, K.2016/188, 14.12.2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6.6.2013, Yine 104 (17)'nci fıkranın dördüncü cümlesinde ise, kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarılması için CBK'yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir. T.C. AYM 12.06.2020, 2019/105 E. 2020/30.

alandaki Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılacak düzenleme ancak hakkı genişleten veya güçlendiren nitelikte olabilecektir.<sup>82</sup> Söz konusu sınır hem KKTC Hukuku hem de uluslararası hukuk ile uyumlu olmakla birlikte, bu kuralın istisnası Olağanüstü Dönem Kararnameleridir. Anayasa'nın Olağanüstü Hal Yönetimini düzenleyen 119'uncu maddesinde "104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir" hükmü yer almaktadır.

CBK'ların düzenleniş alanlarına ilişkin bir diğer sınırlama ise, 17'nci fıkranın üçüncü cümlesinde yer alan Anayasa'da "münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda" CBK ile düzenleme yapılamayacağı hükmüdür. Literatürde, hangi konuların kanunla düzenlenmesi gerektiği konusunda tam bir fikir birliği olmamakla birlikte, Gözler ve Gürsel'e göre, Türk Hukukunda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alan yoktur.<sup>83</sup> Aynı doğrultuda, 1982 Anayasası'nda da buna ilişkin özel bir hüküm olmamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi "yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir."<sup>84</sup> Bahse konu ifadeden yola çıkarak, 1982 Anayasası incelendiğinde, kanunla düzenleneceği hükme bağlanan birçok madde olduğu görülmektedir. Bu noktada Gözler ve Kaplan, anılan maddelerde "kanunla düzenlenir" ifadesi yer aldığını ve "ancak" veya "yalnız kanunla düzenlenir" yazmaması nedeniyle burada münhasır alandan bahsetmenin doğru bir yaklaşım olmayacağına işaret etmiştir.

Diğer bir sınırlama ise 17'nci fıkranın son cümlesinde geçen kanunda açıkça düzenlenen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamayacağıdır. Bu noktada yasa koyucu, hâlihazırda yürürlükte olan Anayasa ve kanunlarda düzenlenmiş bir alanda CBK ile ayrı bir düzenlemeye gidilemeyeceğine işaret ederek, aslında CBK'nın normlar hiyerarşisindeki yerine atıfta bulunduğunu değerlendirmekteyiz. Bu bağlamda, 104(17)'nci maddede, CBK ile kanun arasında çatışma yaşanması halinde, CBK'ların mülga olacağı yani hükümsüz kalacağı hükmü amirken, kanunların altında olan bir CBK ile üst hukuk normunun emredici hükümlerinin değiştirilmesi mümkün olmamalıdır.

<sup>82</sup> Hasan Tunç, s. 256.

<sup>83</sup> Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, (2019). s. 390.

<sup>84</sup> T.C. AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020

#### 4.2.1.3. Usul Unsuru

Anayasa'nın 104(19)'uncu maddesi kapsamında CBK'lar usul bakımından Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasını müteakip Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

#### Olağan Dönem Kararnamelerinin Denetimi

Hukuk devleti ilkesinin en önemli gereklerinden biri olan güçler ayrılığı ilkesi, devlet yönetiminde denge ve denetim sisteminin beraberinde işleminin sağlayan önemli bir yapıdır. Söz konusu sistemde, idarenin faaliyetleri iki aşamalı olarak denetlenmektedir. İlk denetim mekanizması, Meclis tarafından yapılan siyasi denetim, ikincisi ise bağımsız mahkemelerce yürütülen yargısal denetimdir.

#### 4.3. YGK'ların Siyasal Denetimi

KKTC Hukukunda YGK'ların siyasal denetimi iki aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada, Bakanlar Kurulu YGK'yı yürürlüğe girdiği aynı gün gerekçeli olarak Meclise sunmaktadır. İkinci aşamada ise Meclise sunulan YGK, KKTC Meclis iç tüzüğü'nün yasaların görüşülmesine ilişkin öngördüğü kurallara uygun olarak, komite ve genel kurulda görüşülerek 90 gün içerisinde karara bağlanmaktadır. Söz konusu Anayasal düzenlemeler dikkate alındığında, KKTC Hukukunda Bakanlar Kurulunun sahip olduğu asli nitelikli kararname yetkisinin Meclis denetimine tabi olduğu görülmektedir.

KKTC hukukunda YGK'ların Meclis tarafından görüşülmesine ilişkin olarak, konuya ivedilik kazandırmak maksadıyla, görüşmelere süre sınırlaması getirilmiştir. Bu kapsamda, YGK'ların görüşülme süreci incelendiğinde; Meclis iç tüzüğü'nün 38 (2)'nci maddesi uyarınca komiteler, ivedilik kapsamındaki YGK'ları, 80 gün içerisinde görüşerek genel kurula göndermek zorundadır. Tüzüğü'nün 43 (B) (2)'nci maddesi uyarınca ise 80 gün içerisinde komitede görüşülüp karara bağlanamayan YGK'lar, 90 günlük süre sınırlaması nedeniyle 10 gün içerisinde görüşülüp karara bağlanmak üzere genel kurula havale edilir. Komitelerde görüşülen YGK'lar, İç tüzüğü'nün 29 (1)'inci maddesi uyarınca aynen veya değiştirilerek kabul edilebilir veya reddedilebilir. Meclise sunulan YGK'ların görüşülme sürecindeki hukuki niteliğine ilişkin olarak ise Anayasa Mahkemesi bir kararında, YGK'ların Genel

Kurulda görüşülüp kaldırılincaya veya değiştirilinceye kadar yürürlükte kalmaya devam edeceğine işaret etmiştir.<sup>85</sup>

Diğer taraftan, KKTC Hukukunda, YGK'lar yürürlüğe girdikten sonra onama işleminin hiç yapılmaması halinde söz konusu idari işlemin geçersiz kalacağı veya yürürlüğünün durdurulacağına dair herhangi bir açık hüküm de bulunmamaktadır. Konuya ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi bir kararında, *"Anayasa'nın bu kuralından İçtüzük hükümlerine Yasama Meclislerince uyulmamış veya bu hükümlerin yanlış, eksik uygulanmış olmasının olayla ilgili kanunu kesin olarak Anayasa'ya aykırı duruma getireceği anlamı çıkarılamaz"* olduğuna işaret etmiştir.<sup>86</sup>

#### 4.4. Olağan Dönem CBK'ların Siyasal Denetimi

CBK'ların yürürlüğe girişleri YGK'lar ile aynı olmakla birlikte, temel fark Cumhurbaşkanının CBK'lar için ayrıca bir Meclis onayına ihtiyaç duymamasıdır. Bu bağlamda, Türk Hukukunda CBK'ların siyasi denetimi yeni sistemle birlikte değişmiştir. Akçay'a göre, TBMM, idarenin işlem ve eylemleri üzerine, ki buna CBK'lar da dahildir, yerinde denetimi yapabilmektedir.<sup>87</sup> Bu denetimin kaynağı ise doğrudan yasama organın en önemli enstrümanı olan yasama yetkisidir. Cumhurbaşkanı, münhasıran yetkili olduğu alanlarda ilk elden düzenleme yetkisine sahip olsa da Anayasa koyucunun anılan münhasır alanlarda kanunla düzenleme yapılamayacağına dair bir sınırlamaya gitmediği görülmektedir. Bunun temel sebebi ise, yasamanın asliliği ve genelliği ilkeleridir. Yasamanın genelliği ilkesi kapsamında, Meclis Anayasa'ya aykırı olmamak kaydı ile her alanda yasal düzenleme yapma yetkisine sahip olmakla birlikte söz konusu *"ilke Anayasa değişikliğinden sonra da geçerliliğini sürdürmektedir"*.<sup>88</sup> Bu esaslar dahilinde, Meclisin idarenin münhasırdan düzenlenebileceği öngörülen alanlar da dahil olmak üzere, CBK ile yaptığı düzenlemeleri, yerinde bulmaması halinde, o alanda yasal düzenlemeye giderek CBK'yı hükümsüz kılabilme yetkisi bulunmaktadır.

<sup>85</sup> KKTC AYM, 6/81, D. 14/81.

<sup>86</sup> KKTC AYM, 6/81, D. 14/81.

<sup>87</sup> Erkan Akçay, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasal Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi", *Ombudsman Akademik*, Y. 2017, C. 3, S. 5, s.53.

<sup>88</sup> T.C: AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12.06.2020, Karşı Oy kısmı.

#### 4.5. Yargısal Denetim

Yargı organının idarenin faaliyetleri üzerindeki denetim yetkisi hukuk devleti ilkesinin temel unsurlarındandır.<sup>89</sup>

##### 4.5.1. KKTC Yargı Sistemi

KKTC hukukunda YGK'lerin yargısal denetiminden bahsetmeden önce, KKTC yargı örgütü ve teşkilatının anlatılması, Türk hukuku ile karşılaştırmalı inceleme açısından yerinde olacaktır. KKTC Hukukunda yargı örgütü; Alt Mahkemeler, Yüksek Mahkeme ve Askeri Yargı olmak üzere 3 farklı yargı kolundan oluşmaktadır. KKTC Hukukunda, yargı sisteminin genel işleyişi, Anayasa'nın 141'inci maddesi uyarınca Yüksek Adliye Kurulu tarafından düzenlenmektedir. Oluşumu KKTC Anayasası tarafından düzenlenen Yüksek Adliye Kurulu, Türkiye Cumhuriyetindeki Hakimler Savcılar Kurulu ile benzer görevleri yürüten bir kurumdur.<sup>90</sup> Anayasa'nın 141 (1)'inci maddesi uyarınca Kurulun; Yüksek Mahkeme Başkanı ile Yüksek Mahkemenin yedi üyesi, Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Meclisince atanan birer üye, Başsavcı ve Barolar Birliği tarafından atanan bir üye olmak üzere toplam 12 üyesi bulunmaktadır. Kurulun görevleri anılan maddenin 3'üncü fıkrada belirtildiği üzere, "Yargının düzenli çalışması, yargıçların ve mahkemelere bağlı kamu görevlilerinin görevlerine devamları, işlerin verimli bir biçimde yürütülmesi, yargıçların yetişmeleri ve mesleğin vakar ve onurunu korumaları yönünde gerekli önlemleri almaktır". Yüksek Adliye Kurulunun bir diğer önemli görevi ise; yargı teşkilatında var olan sorunlar ve yargılamalara ilişkin aksaklıklar hakkında Cumhurbaşkanına ve Cumhuriyet Meclisine rapor vermektir.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Mehmet Köksal, Yargı Örgütü Hukuku Ders Kitabı; Türk Yargı Örgütü-KKTC Yargı Teşkilatı Özeti- Şemalar-Örnek Sorular, Legal, İstanbul, 2018, s. 18.

<sup>90</sup> Turgut Turhan, "Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi", (Turkish Legal System Through Historical Perspective), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2008, C. 57, S. 2, s. 276.

<sup>91</sup> Yüksek Adliye Kurulu;  
(3) (a) Yargının genel işleyişi, düzenli çalışması, yargıçların ve mahkemelere bağlı kamu görevlilerinin görevlerine devamları, işlerin verimli bir biçimde yürütülmesi, yargıçların yetişmeleri ve mesleğin vakar ve onurunu korumaları yönünde gerekli önlemleri alır; ve  
(3) (b) Her takvim yılı sonunda yargı işlerinin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık veya varsa nedenleri hakkında Cumhurbaşkanına, Cumhuriyet Meclisine ve Bakanlar Kuruluna rapor verir ve alınmasını gerekli gördüğü önlemler hakkında tavsiyelerde bulunur.



KKTC Anayasası incelendiğinde, yargı teşkilatının sivil ve askeri yargı olmak üzere iki ayrı düzende kurgulandığı görülmektedir. Sivil yargı kendi içerisinde Alt Mahkemeler ve Yüksek Mahkeme olmak üzere iki aşamalı bir yapıya sahiptir. Anayasa'nın 155 (1)'inci maddesine göre alt mahkemelerin görev alanı, *Yüksek Mahkeme tarafından kullanılan yargı yetkisi dışındaki yargı yetkisi* olarak tanımlanmış ve hangi mahkemelerin alt mahkeme olarak görev yapacağına ayrıca kanunla (2'nci fıkra) belirleneceği hükme bağlanmıştır. KKTC Hukukunda alt mahkemeler "1976 Mahkemeler Yasası" ile düzenlenmiş olup, bahse konu yasanın alt mahkemeler başlığı altında mahkemeler; Kaza Mahkemeleri, Ağır ceza mahkemeleri ve aile mahkemeleri olmak üzere 3'e ayrılmıştır.<sup>92</sup> Kaza mahkemeleri ise kendi içerisinde hukuk işleri ve ceza işleri olarak ikiye ayrılmıştır ve söz konusu mahkemeler tek yargıçlıdır. Diğer taraftan ağır ceza mahkemesi ise 3 yargıçlı olarak görev yapmaktadır. İlaveten, kişi ve aile hukuku davalarına bakmakla görevli olan aile mahkemeleri de tek yargıçlı görev yapan bir alt mahkeme statüsündedir.<sup>93</sup> İlk derece mahkeme olarak görev yapan alt mahkemelerde verilen hükümlere karşı istinaf yolu Yüksek Mahkemenin Yargıtay olarak görev yapan birimidir.<sup>94</sup>

(4) Bu Anayasa'nın 138'inci madde kuralları saklı kalmak koşuluyla, yargıçların atanmaları, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin veya görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, görevlerine son verilmesi ve disiplin konuları hakkında karar verme yetkisi Yüksek Adliye Kurulundadır.

(5) Yüksek Adliye Kurulunun görev, yetki ve çalışma usulleri yasa ile düzenlenir.

(6) Yüksek Mahkeme Başkan ve yargıçlarının atanmaları Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır.

<sup>92</sup> Fazıl Sağlam, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasa Hukuku Dersleri, Yakın-doğu Üniversitesi Matbaası, Lefkoşa, 2016 s. 223.

<sup>93</sup> "Aile Mahkemeleri ise Kıbrıs Türk Hukuk sisteminin tarihi gelişimine uygun düzenlenen bir yargı birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira aile hukukuna ilişkin meseleler, İngiliz döneminden beri genel mahkemelerin yetkisi dışına çıkarılmışlar ve Müslümanlar ile gayrimüslimlerin aile hukuku ve kişinin hukuku meseleleri farklı mahkemelerde görülmüştür. Kaldı ki, Kıbrıs Hukuk sistemi içinde bir Medeni Kanun da yoktur. Nişanlanma, evlenme, boşanma, velayet, vesayet, nesep, nafaka, mal rejimleri gibi aile hukukuna ilişkin konular özel bir yasa olan "Aile Yasası" nda düzenlenmiştir." Bknz. Turgut Turhan, s. 278., Mehmet Köksal, s. 224.

<sup>94</sup> Türk yargı sisteminde **İstinaf**, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararların hem olay yönünden hem de hukuki yönden bir üst derece mahkeme tarafından denetlenmesi için başvuru olan bir mahkemedir. Temyiz yolu ise istinaf mahkemesince verilen kararların hukuki denetimini açısından inleyen üst mahkemedir. Yani Türk hukukunda mahkemelerde kanun yolu iki derecedir. Diğer taraftan KKTC yargı sisteminde kanun yolu istinaftır. İstinaf kelime anlamı olarak yeniden başlamak demektir. Üst mahkeme, alt mahkemenin görmüş olduğu davadan

Yüksek Mahkeme ise, KKTC yargı sisteminde sivil yargının ikinci ve son aşaması olarak kabul edilmektedir. Turhan'a göre bunun temel nedeni İngiliz hukuk sisteminin KKTC Hukuku üzerindeki etkisidir.<sup>95</sup> Yüksek Mahkemenin kuruluş ve görevleri Anayasa'nın 143'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre bir başkan ve yedi üyeden müteşekkil olan Yüksek Mahkemenin yürüttüğü görevler tek bir çatı altında toplanmış olmakla birlikte, görev dağılımına göre yargıç sayısının değiştiği görülmektedir.<sup>96</sup> Bu kapsamda Yüksek Mahkeme, başkan ve dört yargıç ile toplanarak Anayasa Mahkemesi görevini, Başkan ve iki yargıç ile veya sadece üç yargıç ile toplanarak Yargıtay veya Yüksek İdare Mahkemesi (YİM) görevini yerine getirmektedir. Ancak, Anayasa'nın 143 (3)'üncü maddesinin ikinci cümlesine göre, doğrudan doğruya YİM'e başvurulması öngörülen haller haricindeki idari davaları Yüksek Mahkeme tek yargıçla karara bağlamakta ve bu kararlara karşı istinaf başvuruları üç yargıçlı YİM'lere yapılmaktadır. Bahse konu maddenin 5'inci fıkrasına göre ise; "*Yüksek Mahkeme Yargıçları, her adli yılın başlangıcından önce o adli yıl için Yüksek Mahkeme tarafından belirlenmekte ve bir adli yıl için o yargıç, Yargıtay veya Yüksek İdare Mahkemesi'nde*" görev yapmaktadır.

Yüksek Mahkeme, Anayasa Mahkemesi görevini yürütürken, T.C. Anayasa Mahkemesi'nde olduğu gibi soyut ve somut norm denetimi yapmakla birlikte, iptal davaları, organlar arasındaki yetki uyuşmazlıkları, Yüce Divan Yetkisi, siyasi partilerin mali denetimi ve siyasi parti kapatma davalarına da bakmaktadır.<sup>97</sup> Yüce divan kararları dahil olmak üzere, Yüksek Mahkemenin Anayasa Mahkemesi sıfatı ile sonuçlandırdığı davalardaki kararlar nihai niteliktedir.

---

bağımsız olarak, ileri sürülen deliller dahil ortaya çıkan değişiklikleri de dikkate alarak, yargılamayı yenilemekte ve alt mahkemenin kararından bağımsız olarak karar vermektedir. Tufan Erhürman, s.640; Ayrıca, "Başkan ve iki veya üç Yüksek Mahkeme yargıcıyla "Yargıtay olarak görev yapan Yüksek Mahkeme, KKTC hukuk sistemindeki en yüksek istinaf mahkemesidir. Alt mahkemelerden verilen bütün kararların istinaf edilebilme imkânı vardır. İstinaf süresi hukuk davalarında karar tarihinden itibaren 42 gün, ceza mahkemelerinde ise kararın verildiği tarihten itibaren 10 gündür". Turgut Turhan, s. 279.

<sup>95</sup> Turgut Turhan, s. 97.

<sup>96</sup> Bezar, Eylem Ekinci, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti İlkesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2016, C. 65 S. 3, s. 725.

<sup>97</sup> Fazıl Sağlam, s. 226.

Yargıtay sıfatı ile yürüttüğü davalarda ise Yüksek Mahkeme, KKTC sivil yargı sistemindeki en yüksek istinaf mahkemesidir. Diğer taraftan 151 (2)'nci maddesine göre Yargıtay, *Anayasanın veya herhangi bir yasanın gösterdiği hallerde, ilk mahkeme olarak ve istinafen davalara bakmak yargı yetkisine sahiptir*. Ayrıca, Yüksek Mahkemenin, Yargıtay sıfatıyla yürüttüğü davalara ilişkin olarak, Anglosakson hukuk sistemine özgü münhasır emirname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Buna göre Yüksek Mahkeme, herhangi bir yetkinin kullanımını sağlamak amacıyla Habeas Corpus, Mahkemenin yanlış kararının iptali için Certioria, Mahkemenin yanlış kararının uygulanmasını önlemek için Prohibition ve bir makamın herhangi bir yetkiye dayanılarak işgal edildiğinin soruşturulmasına yönelik olarak ise Qua Waranto emirnamesini çıkarma yetkisine sahiptir.

Ayrıca *Yüksek Mahkeme*, Anayasa'nın 143'üncü maddesi kapsamında, Yüksek İdare Mahkemesi sıfatı ile idarenin işlem ve eylemlerine karşı açılan davalara bakmaktadır. Anayasa'nın 152 (1)'inci maddesine göre YİM;

*“Yürütsel veya yönetsel bir yetki kullanan herhangi bir organ, makam veya kişinin bir kararının, işleminin veya ihmalinin, bu Anayasanın veya herhangi bir yasanın veya bunlara uygun olarak çıkarılan mevzuatın kullarlarına aykırı olduğu veya bunların söz konusu organ veya makam veya kişiye verilen yetkiyi aşmak veya kötüye kullanmak suretiyle yapıldığı şikâyeti ile kendisine yapılan başvuru hakkında, kesin karar vermek münhasır yargı yetkisine sahiptir”.*

KKTC Hukukunda yer alan diğer bir yargı kolu ise Askeri Mahkeme ve Askeri Yargıtay'dır. KKTC Hukukunda Askeri Yargı, Anayasa'nın 156 ve 157'nci maddeleri ve 29/83 sayılı Askeri Suç ve Cezalar Yasası kapsamında düzenlenmiştir. Buna göre Askeri Yargıtay, bir başkan ve bir yedek başkan ile Yüksek Adliye Kurulu tarafından Yüksek Mahkeme Yargıçları arasından görevlendirilen 2 yargıçtan teşkil olunur. Anayasanın 156 (2)'nci maddesi kapsamında askeri mahkemeler; *asker kişilerin askerlik ile ilgili suçları, Silahlı Kuvvetlerde görevli olmayan kişilerin özel yasada belirtilen askeri suçları ile yasada gösterilen görevlerini yaptıkları sırada veya yasada gösterilen Silahlı Kuvvetlere ait yerlerde Silahlı Kuvvetlerdeki görevlilere karşı işledikleri suçlara bakmakla görevlidir*. KKTC'de askeri idare mahkeme olmaması hasebiyle, askeri

mahallerdeki asker kişilerin idari suçlarına ilişkin Güv.K.K.lığı Disiplin Kabahatleri Kanunu kapsamında verilen cezalara karşı itiraz yolu YİM'dir.

#### 4.5.2. YGK'ların Yargısal Denetimi

KKTC mevzuatında YGK'lara karşı izlenecek kanun yolu Anayasa'nın 147'nci maddesinde düzenlenmiştir.<sup>98</sup> Bu kapsamda, Anayasa'nın 112'nci maddesi ile olağan dönemlerde Bakanlar Kurulunun yetkisinde çıkarılan Yasa Gücünde Kararnamelerinin Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olmaması halinde, söz konusu hukuki işlem Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu edilebilmektedir.

Bakanlar Kurulu tarafından YGK'lar ile Anayasa'ya aykırı bir düzenleme yapılması halinde, YGK'ların Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak doksan gün içerisinde Anayasaya aykırılık sebebiyle iptal davası açabilir.<sup>99</sup> Türk Hukukunda olduğu gibi, KKTC Hukukunda da Anayasaya uygunluk denetimi Anayasa Mahkemesi'nin münhasır yetkisindedir. Bu kapsamda, idarenin işlem, eylem ve ihmallerinin genel kural olarak idari yargının kapsamında olması hususunun istisnası olan Kararnameler, temelde idarenin düzenleyici işlemleri olmasına rağmen, yargısal denetimleri doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin münhasır yetkisinde olmaları yönüyle diğer düzenleyici işlemlerden ayrılırlar.

Öte taraftan, Anayasanın 147 (1)'inci maddesinde açıkça sayıldığı üzere, iptal davası açma yetkisi yalnız, "*Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisinde temsil edilen siyasi partiler, siyasi gruplar ve en az dokuz mil-*

<sup>98</sup> 147'nci madde; (1) Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisinde temsil edilen siyasi partiler, siyasi gruplar ve en az dokuz milletvekili veya kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda diğer kurum, kuruluş veya sendikalar bir yasanın, kararnamenin, tüzüğün, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün, Cumhuriyet Meclisi kararının, yönetmeliğin veya bunların herhangi bir kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olmadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilirler.

(2) Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı iptali istenen yasanın, kararnamenin, tüzüğün, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün, Cumhuriyet Meclisi kararının, yönetmeliğin veya bunların herhangi bir kuralının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak doksan gün sonra düşer.

<sup>99</sup> Mehmet Zaim Necatigil, s. 128-129.

*letvekili veya kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda diğer kurum, kuruluş veya sendikalara*” verilmiş olup, “Actio Popularis” davalardan olmaması nedeniyle bireylerin başvuru yetkisi bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni ise Anayasa Mahkemesi’nde açılan iptal davasında, özel hukuk veya idari yargıda olduğu gibi meşru menfaat söz konusu olmamasıdır.<sup>100</sup> Zira iptal davasının amacı, kanuni idare ilkesi kapsamında, idarenin kanuna aykırı işlem yapması halinde söz konusu işlemi hükümsüz kılarak, idarenin hukuka bağlı kalmasını temin etmek ve kamu menfaatini sağlamaktır.<sup>101</sup>

### 4.5.3. CBK’ların Yargısal Denetimi

CBK’lar şekli anlamda yürütmeye tanınmış idari bir işlem olmasına rağmen, Anayasa’nın 148’inci maddesinde yapılan son değişiklikle Anayasa Mahkemesi denetim alanına alınmıştır. Buna göre, CBK’ların Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal ve itiraz yolu doğrudan Anayasa Mahkemesi’dir. CBK’lar hakkında, esas ve şekil bakımından yargısal denetim yapılması maksadıyla Anayasa Mahkemesine başvuru yetkisi ise, Cumhurbaşkanı, TBMM’de en fazla üyeye sahip iki parti grubu ve Meclisin üye tam sayısının beşte birinden oluşan milletvekillerine tanınmıştır. Söz konusu başvurunun CBK’nın Resmî Gazetede yayımlanmasını takip eden 60 gün içerisinde yapılması yasa gereğidir.<sup>102</sup>

İdari işlem olduğu konusunda herhangi bir şüphe olmayan CBK’ların esas bakımdan denetiminin KHK’larda olduğu gibi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması, Mahkemenin denetim alanını genişlettiğini söylemek mümkündür. KHK’ler yalnız Anayasallık denetimine tabi iken, CBK’lar *Anayasallık* denetiminin yanında *yasallık* denetimine de tabi tutulmaktadır.<sup>103</sup> Buna göre Anayasa Mahkemesi, CBK’ların 17’nci fıkrada belirtilen esaslara uyup uymadığını denetlemenin yanı sıra, düzenlediği alanın kanunla düzenlenip düzenlenmediğini, düzenlenmiş ise kanuna uygunluğunu esastan inceleyecektir.

<sup>100</sup> Tufan Erhürman, Yüksek İdare Mahkemesinin Görev Alanları, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2013. s. 207.

<sup>101</sup> Tufan Erhürman, s.156.

<sup>102</sup> Hasan Tunç, s. 262.

<sup>103</sup> Lokman Yeniay/Güliden Yeniay, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Yargısı*, Y, 2019, C. 36, S. 1, s. 133.

Anayasa Mahkemesi, Savunma Sanayi Başkanlığı'nın Yurt Dışı ve Taşra teşkilatlarının CBK ile kurulmasına ilişkin davada, CBK'nın itiraza konu olan maddesine ilişkin kararında, konuyla ilgili kanunla yapılmış bir düzenleme olmadığını ifade etmesi, Mahkemenin *anayasallık* denetiminin yanında CBK ile düzenlenen konuda kanun ile düzenleme yapıp yapılmadığının denetimini de yaptığını göstermektedir.<sup>104</sup>

Diğer taraftan, yasallık denetimi hususuna ilişkin literatürde genel kanı, Anayasa Mahkemesi'nin CBK'lar hakkında "*yasallık denetimi gibi bir inceleme yöntemi benimseyemeyeceği*" yönündedir.<sup>105</sup> Bu bağlamda, Yeniay'a göre, Anayasa ile uyuşan bir CBK'nın yasalar ile uyumsuz olduğu yönündeki bir iddia ile Anayasa Mahkemesine iptal davası açılması mümkün değildir.<sup>106</sup> Benzer bir yaklaşıma sahip olan Aslan'a göre de kaynağı doğrudan Anayasa olan bir CBK'nın, yasallık denetimine tabi tutulması, normlar hiyerarşisi açısından uygun değildir.<sup>107</sup> Diğer taraftan, Azaklı, CBK'ya ilişkin Anayasa Mahkemesine açılan bir iptal davasında Mahkemenin, yalnızca aykırılığı iddia edilen hükmü incelemekle yetinmesi gerektiğini belirtmiş ve bunun ilerisinde yapılacak denetim yetkisinin Danıştay'da olması gerektiğine işaret etmiştir.<sup>108</sup>

Öte yandan, CBK'ların şekil unsuru açısından Anayasa Mahkemesince denetlenmesi konusu da ayrıca bir tartışma konusudur. Anayasanın 148'inci maddesinde, CBK'ların şekil bakımında denetleneceği esasa bağlanmış olmakla birlikte, anılan maddenin ikinci fıkrasında, kanunların yürürlüğe konulmasına ilişkin gözetilecek şekil kuralları detaylı olarak düzenlenirken, CBK'ların şekil olarak denetim esaslarına ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Bu bakımdan, Anayasa Mahkemesi'nin CBK'ya ilişkin şekil bakımından denetiminin, Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanması ve Resmî gazetede yayımlanması ile sınırlı olduğu kabul edilmektedir.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> Mahkeme kararında; "Başkanlığın yurt dışı teşkilatının kurulmasına yönelik olarak yürürlükte olan herhangi bir kanuni düzenleme saptanmamıştır. Bu itibarla kural, kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin değildir" ifadesiyle CBK'ların yasallık olarak ta denetlendiğine işaret etmiştir. AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15.10.2020, par. 22.

<sup>105</sup> Murat Azaklı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi" *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S.1, s.85.

<sup>106</sup> Lokman Yeniay/Güliden Yeniay, s.134.

<sup>107</sup> Volkan Aslan, s.152.

<sup>108</sup> Murat Azaklı, s. 85; Kemal Gözler/ Gürsel Kaplan, (2019), s. 396.

<sup>109</sup> Berat Duman, s. 571.

## 5. SONUÇ

Anayasaya dayanılarak çıkarılan kararnameler, düzenlenişleri itibariyle asli nitelikli idari işlemlerdir. Bu kapsamda, Türk Hukukunda çalışmanın konusunu oluşturan asli nitelikli kararnameler; Anayasa'nın 104 (17), 104 (9), 106 (11), 108 ve 118'inci maddelerinde *düzenlenmiş olmakla birlikte*, KKTC Hukukunda asli nitelikteki tek kararname Anayasa'nın 112'nci maddesinde düzenlenmiştir.

*Öncelikle kararnameler dayandığı kaynak yönünden incelendiğinde*, her iki hukuk sisteminde de idarenin söz konusu kararname düzenleme yetkisini doğrudan Anayasadan aldığı görülmektedir. Aynı benzerliğin Kararname yetkisinin kullanım esaslarında da mevcuttur. Her iki hukuk sisteminde de idare kararname yetkisini, ayrı bir yetki kanununa ihtiyaç duymadan doğrudan kendi iradesi ile kullanabilmektedir. Ancak KKTC Hukukuna göre yürütmenin çıkarmış olduğu YGK'ları derhal gerekçesi ile birlikte Meclise sunmak zorunda olması CBK ile YGK'ların *düzenleniş bakımından ayrıştığı* noktadır.

İlaveten, CBK ile YGK arasındaki en önemli farkın konu unsurunda olduğu görülmektedir. KKTC Hukukunda YGK'ların *düzenleniş yalnız iovedilik bulunması şartıyla* ekonomik konularla sınırlanmıştır. Öte yandan CBK'lar konu unsuru açısından incelendiğinde, Anayasa Koyucunun idareye geniş bir alanda *düzenleme yetkisi verdiği* görülmektedir. Buna ek olarak, 1982 Anayasası yürütmeye bazı alanlarda ilk elden *düzenleme yetkisi* tanırken, KKTC Anayasası'nda yürütmenin böyle bir düzenleme alanı *söz konusu değildir*.

Bahse konu kararnamelerin ayrıştığı bir diğer nokta ise, Normlar hiyerarşisindeki konumlarıdır. Hukuki nitelikleri açısından incelendiğinde, YGK'ların adından da anlaşılacağı üzere doğrudan kanunla eşdeğer bir idari düzenleme olduğu görülmektedir. Aynı durumun CBK'lar *açısından* da geçerli olduğunu söylemek pek mümkün değildir. CBK'ların normlar hiyerarşisindeki yerine dair farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı görüşler, CBK'ların ayırım yapmaksızın kanunla eş değer olduğunu savunurken bazıları ise CBK'ların normlar hiyerarşisindeki yerini incelerken kendi içerisinde ayırma tabi tutulmasının gerektiğini ve asli ve tali nitelikli kararnamelerin farklı statülere sahip olduklarını savunmaktadır.

Diğer taraftan denetim unsuru açısından, her iki ülke hukukunda da denetim yetkisi Anayasa Mahkemesi'ndedir. Bu noktada, YGK'ların

yasa gücünde olması nedeniyle yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması doğal karşılanırken, CBK'ların kanun benzeri veya kanun altı düzenleme olmaları nedeniyle, herhangi bir ayrıma gidilmeden, Anayasa Mahkemesi'nce denetleniyor olması tartışılan bir husustur.

*Öte yandan, Türk hukukunda Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkisi KKTC hukukuna göre daha sınırlı olduğunu görmekteyiz. T.C. Anayasası'nın 150'inci maddesine göre "Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir". Bu nedenle, yetkisi olmayan kurum, kuruluş, dernek vb. sivil toplum örgütlerin iptal davası açamaması, yönetilenlerin CBK'lara karşı itiraz yollarını doğrudan kapatmıştır. KKTC Anayasa'nın 147 (1)'inci maddesine göre, iptal davası açma yetkisi "Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisinde temsil edilen siyasal partiler, siyasal gruplar ve en az dokuz milletekili veya kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda diğer kurum, kuruluş veya sendikalar" dadır. İptal davasına ilişkin yetkinin geniş tutulması, yasama ve yürütme erklerinin hesap verilebilirliğinin artırılması ve hukukun üstünlüğü'nün sağlanması açısından son derece önemli olduğunu değerlendirmekteyiz.*

## Kaynakça

### Kitaplar

- Balta Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968-1972.
- Barın Taylın, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi- Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı. O. Uygun & E. Esen (Yay. haz.), Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu (s. 159-162). On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.
- Eren Abdurrahman, Anayasa Hukuku Ders Notları (Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku), On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.
- Göçgün Muhammed, İdari İşlemin Konu Unsuru. On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.
- Erhürman Tufan, İdari Yargılama Hukuku; Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2012.
- Erhürman Tufan, Yüksek İdare Mahkemesinin Görev Alanları, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2013.



- Fendoğlu Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Yetkin yayınları, Ankara, 2020.
- Gerçek Adnan, *Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Gözler Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2. Cilt, 2003.
- Gözler Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.
- Gözler Kemal/Kaplan Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayın Evi, Bursa, 2019.
- Gözler Kemal/Kaplan Gürsel, *İdare Hukuku*. Ekin Yayın Evi, Ankara, 2003.
- Gözübüyük A. Şeref /Tan Turgut, *İdare Hukuku*, Turan Kitabevi, Ankara, 2003.
- Gözübüyük A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turan Kitabevi, Ankara, 1999.
- Gülgeç Yahya Berkol , *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- Günday Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayın Evi, Ankara, 2015.
- Güriz Adnan, *Hukuk Felsefesi*, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2020
- Karahanoğulları Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Turhan Kitabevi, Ankara. 2018.
- Köksal Mehmet, *Yargı Örgütü Hukuku Ders Kitabı; Türk Yargı Örgütü-KKTC Yargı Teşkilatı Özeti- Şemalar-Örnek Sorular*, Legal, İstanbul, 2018.
- Necatigil Zaim M, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları*. Işık Kitap Evi, Lefkoşa, 2015.
- Sağlam Fazıl, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasa Hukuku Dersleri*. Yakındoğu Üniversitesi Matbaası. Lefkoşa, 2016.
- Tanör Bülent/Yüzbaşıoğlu Necmi, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2018.
- Göçğün Muhammed, *İdari İşlemin Konu Unsuru*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.
- Üstün Ümit Süleyman, *Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi*, Turan Kitabevi, Ankara, 2007.
- Yıldırım Turan/Yasin Melikşah/Kaman Nur/Özdemir H. Eyyüp/Üstün Gül Fiş/Çakır Melih/Tekinsoy Özge Okay, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

## Makaleler

- Abdullah Sezer, "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)", *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, 353-412.
- Akçay Erkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi", *Ombudsman Akademik*, Y. 2017, C. 3, S. 5, 37-68.
- Aslan Volkan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarla Belirtilmesi Üzerine," *Anayasa Yargısı*, (2019), Cilt 36, Sayı 1. 139-161.
- Atar Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, 241-259.

- Avcı Mustafa, Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ile ilgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2012, C. 16, S. 1, 33-61.
- Aydınoglu Zeynep Nihal, “İdarenin Kanuniliği Bağlamında İdari Yapıtlar”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2017, C. 2 S. 1, 11-43
- Azıklı Murat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”. *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S.1, 73-103.
- Derdiman Cengiz, “Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (1982 Anayasası’nın 91. maddesinin Değerlendirilmesi)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Y. 1996. S. 51 Cilt 01. 135-164.
- Derdiman R. Cengiz/Uysal Yusuf, “Türk kamu yönetiminde yetki devri”, *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y. 2014, C. 15, S. 27, 251-277.
- Duman Berat, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri”, *Anadolu Hukuk Fakültesi Dergisi*. Y. 2019, C. 5, S. 2, 537-592.
- Ekinci Bezar Eylem, “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesi Kararnamelerinde Hukuk Devleti İlkesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2016, C. 65 S. 3, 253-286.
- Eren Abdurrahman, “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İctihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”. *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, 1-72.
- Güneş Mehmet, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Y. 2020, C. 11 S. 1, 166-179.
- Mecek Mehmet/Yıldırım Özge Kocakula, “Yönetim-İdare Kavramlarının Yapısal-İşlevsel Analizi ve Kavramsal Açından Tanımlanması”, *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, Y. 2020, C. 7, S. 54, ss. 1411-1425.
- Sağlam Fazıl, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, Y. 1984, S. 1, 261-271.
- Sezer Abdullah, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)”, *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, 353-412.
- Turhan Turgut, “Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi, (Turkish Legal System Through Historical Perspective)”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y. 2008, C. 57, S. 2, 253-286.
- Yeniay Lokman/Yeniay Gülден, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Yargısı*, Y. 2019, C. 36, S. 1, 105-138.
- Yıldırım Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Y. 2017, C. 23, S. 2, 13-28.

## Diğer Kaynaklar

- Aday Memur Hazırlayıcı Eğitimi Genel hukuk Bilgisi Ders Notu, Adalet Bakanlığı’nın Eğitim Daire Başkanlığı. 1-49. (2015). 27 Ekim 2020 tarihinde <http://www.edb.adalet.gov.tr/dersnotlari.html> adresinden erişim sağlandı.