

**ANAYASA MAHKEMESİNİN GÜNCEL KARARLARI IŞIĞINDA
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN MAHFUZ ALANI
HAKKINDA DEĞERLENDİRMELER**

**AN ASSESSMENT ON THE RESERVED AREA OF PRESIDENTIAL
DECREES IN LIGHT OF RECENT CONSTITUTIONAL
COURT DECISIONS**

Deniz KARADAŞ*

ÖZ

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Türk hukukundaki etkisi çok büyük oranda artmıştır. Etkisinin bu denli artmasının sonucunda hem Anayasa Mahkemesi kararlarında sıklıkla ele alınmakta hem de öğretilerde konu ve yetki bakımından sınırları meselesinde birtakım tartışmalara konu olmaktadır. Bu tartışmalar içerisinde öğretilerde büyük bir bölünmeye yol açmış ve yakın zamana kadar Anayasa Mahkemesince açıklığa kavuşturulmamış mahfuz alan meselesi büyük önem arz etmektedir. Yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilen, kanuna kapatılmış bir alanın var olup olmadığına ilişkin bir tartışma olan mahfuz alan meselesinin, Anayasa m. 104'te yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırlarının belirlenebilmesi için ele alınması ve çözüme kavuşturulması oldukça önemlidir. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olup

* Atılım Üniversitesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi-Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Doktora Öğrencisi
deniz.karadas@atilim.edu.tr, ORCID ID: 0009-0000-0223-8037

Deniz KARADAŞ

olmadığı sorusu çalışmamızda konu edilmiştir. Bu sorunun cevaplanabilmesi adına öncelikle öğretilerdeki tartışmalar ele alınacak ve bu bağlamda görüşler aktarılacak, daha sonra bu konuya ilişkin verilmiş olan güncel Anayasa Mahkemesi kararları incelenecektir. Son olarak bu incelemelerin sonucu aktarılacaktır ve mahfuz alanın varlığına ilişkin sorunun yanıtından doğan başka sorular da yanıtlanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Mahfuz Alan, Yasamanın Genelliği, Kanun, Anayasa Mahkemesi

ABSTRACT

Presidential decrees are a type of norm whose impact on the Turkish legal system has significantly expanded following the 2017 Constitutional amendments. As a result of this increased influence, they are frequently the subject of Constitutional Court rulings and remain a point of contention in legal doctrine regarding their boundaries in terms of subject matter and scope of authority. Among these debates, the issue of the "reserved area" is of considerable importance. This matter has deeply divided legal scholars and was not clarified by the Constitutional Court until recently. To determine the limits of Presidential Decrees under Article 104 of the Constitution, it is essential to address the issue of the 'reserved area.' This concept involves a debate over whether certain fields are exclusively regulated by decrees and excluded from statutory law. Therefore, this study focuses on whether Presidential Decrees have a reserved area. To answer this, we first examine the arguments and opinions of legal scholars. We then examine the recent Constitutional Court decisions on this topic. Finally, we present the conclusion of our analysis and attempt to answer other questions that arise from the answer to whether the reserved area exists.

Keywords: Presidential Decrees, Reserved Area, Generality of Legislation, Law, Constitutional Court

GİRİŞ

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinin en önemli sonuçlarından biri, geçmişte yalnızca Cumhurbaşkanlığı teşkilatını ilgilendiren bir norm türü olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yürütme yetkisine ilişkin konularda özerk düzenleme yetkisi niteliğinde Türk

hukuk sistemine getirilmesidir (Gözler, 2021: 990-993)¹. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle birlikte birtakım yeni sorunlar da baş göstermiştir. Öğretide çok fazla fikir ayrılığına sebep olan bu sorunlardan birisi ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı haiz olup olmaması meselesidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz alan tanındığının kabulü halinde, bu alana dair bir meselenin kanunla düzenlenmesi mümkün olmayacaktır. Anayasada kanunlara ilişkin açıkça öngörülen ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kapatılmış bir mahfuz düzenleme alanı bulunmaktadır. Fakat tam tersi biçimde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınmış ve dolayısıyla kanuna kapatılmış bir alanın var olup olmadığı tartışmalıdır.

Bu tartışmaya konu Anayasa maddeleri; üst kademe yöneticilere ilişkin Anayasa m. 104/9, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin Anayasa m. 106/son, Devlet Denetleme Kuruluna ilişkin m. 108/son ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine ilişkin m. 118/son hükümleridir. Bu hükümlerde ilgili hususların özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğinin öngörülmesi bu haklı tartışmalara sebep olmuştur.

Mahfuz alan tartışması, yalnızca mahfuz alanın kabul edilip edilmemesi sorusunun yanı sıra eğer ki kabul edilirse yasamanın genelliği ilkesi ile arasındaki çatışmanın nasıl çözümlenmesi gerektiği veya kabul edilmediği takdirde Anayasa'da özel olarak sayılmış bu hükümlerin ne anlama geldiği gibi soruları da içerir. Bu sorulardan cevaplanması özellikle önem arz eden, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz

¹ Bu değişikliklerle beraber Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Kanun Hükmünde Kararnamelerin yerine geçmiş fakat öte yandan da bu norm türünden çeşitli açılardan farklılaşarak kendine özgü bir niteliğe kavuşmuştur. Bu iki normun karşılaştırılması çalışmamız kapsamına girmediğinden ele alınmamakla birlikte, bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. (Eren, 2019: 1-72).

Deniz KARADAŞ

alanının varlığı kabul edilirse o halde ilgili konuları düzenleyen kanunlara ne olacağı yahut mahfuz alan tartışmasına sebebiyet veren konularla ilgili olarak çıkarılmış bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sonradan çıkarılmış aynı konulu bir kanunla çatışması halinde bu sorunun nasıl çözüleceği meselesidir.

Bu çerçevede çalışmamızda öncelikle bu hususa ilişkin öğretilerdeki görüşler aktarılacak ve bu bağlamda genel bir değerlendirme yapılacaktır. Sonrasında Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararları açıklanacak ve güncel yaklaşımı incelenecektir. Son olarak bu incelemenin sonucunda ulaşılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olmadığı kabulünün getirdiği sorular ve bu soruların yanıtları aktarılmaktadır.

I. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN MAHFUZ ALANINA İLİŞKİN ÖĞRETİDEKİ GÖRÜŞLER

2017’de yapılan Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Türk hukuku bakımından oldukça büyük bir öneme sahip hale gelmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlarının belirlenmesi ve bunun için de Anayasa m. 104’ün incelenmesi gerekmektedir. Anayasanın ilgili maddesi şu şekildedir:

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

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlarına ilişkin olarak öngörülen bu genel hükmün yanı sıra Anayasa'nın çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine hasredilmiş birtakım maddeler de bulunmaktadır. Çalışmamız bağlamında özel önem arz eden bu maddeler şu şekilde sıralanabilir:

— Üst kademe yöneticilerin atanması, görevlerine son verilmesi ve atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağına ilişkin düzenlemeyi içeren Anayasa m. 104/9,

— Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini öngören Anayasa m. 106/son,

— Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini öngören m. 108/son,

— Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini öngören m. 118/son.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından sınırlarına ilişkin olarak getirilen Anayasa m. 104/17'de açıkça sayılan sınırlar ve konu bakımından yetki alanlarının yanı sıra yukarıda sayılan ve yalnızca "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir" ibaresinin bulunduğu bu maddelerin, öğretide Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yasama organının kanun çıkarmasına olanak vermeyen bir "mahfuz alanı" teşkil edip etmediğine ilişkin haklılık payı bulunan bir tartışmaya yol açmıştır. Dolayısıyla çalışmamıza konu Anayasa Mahkemesi kararlarının incelemesine geçmeden önce öğretideki görüşlerin incelenmesi gerekmektedir.

A. Mahfuz Alanın Olmadığına Dair Görüşler

Öğretide yukarıda sayılan ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği özel olarak ve açıkça düzenlenmiş bu dört alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine özel olarak hasredilmiş bir alan anlamına gelmediğini savunan yazarlar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanının olmadığına dair görüşler, genellikle yasamanın genelliği ilkesi etrafında ortak bir paydada buluşmaktadır.

Okşar (2019: 139), yukarıda sayılan bu dört alana ilişkin olarak yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine ve yasama yetkisini kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisine sahip olduğuna ilişkin Anayasa maddeleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara aykırı olamayacağını düzenleyen Anayasa m. 104/17 hükmünün birlikte ele alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alanın tanınmadığının ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Okşar (2019: 139-140), mahfuz alan tezinin kabulü ile Cumhurbaşkanına kanun müdahalesini dışlayan bir alanın yaratılmasıyla yürütme ile yasama arasındaki dengenin yürütme lehine bozulacağını da belirtmektedir.

Günday ve Sever (2020: 640) de benzer şekilde yasamanın genelliği ilkesine ilişkin Anayasa m. 7 ve TBMM'nin yetkilerini düzenleyen Anayasa m. 87 hükümlerinde bir değişiklik yapılmadığı müddetçe Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alan tanınmasının mümkün olmayacağını ileri sürmüştür.

Can (2020: 164), ilgili dört alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bir mahfuz alan tanınmasından ziyade yasama organının çıkaracağı çerçeve düzenlemenin ardından ayrıntılarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini ileri sürmektedir. Zira Can'a (2020: 164) göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine mahfuz bir alanın tanındığının kabul edilmesi halinde Anayasa m. 104/17'de düzenlenen Cumhurbaş-

kanlığı kararnamesi ile kanun arasında bir çatışma çıktığı takdirde kanun hükmünün uygulanacağına ilişkin madde manasız hale gelebilecektir.

Yüzbaşıoğlu (2017: 183) da yasamanın genelliği ilkesine vurguda bulunarak yasamanın ilgili konularda düzenleme yapamayacağına ilişkin Anayasada açık bir hüküm bulunmadığını ve bunun yanı sıra ilgili maddelerde münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğinin de belirtilmediğini öne sürmüştür. (Aynı yönde bkz. Tekinsoy, 2020: 409, 410) Bunun yanı sıra Yüzbaşıoğlu (2017: 184), Anayasa m. 104/17’de de vurgulandığı üzere kanunların normlar hiyerarşisindeki üstün konumunu ve kanunla çatışması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği hususlarını işaret etmiştir.

Ustabulut (2023: 271), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşılaştırmalı hukuk perspektifi ile yaklaşarak Türkiye’de Portekiz ve Fransa örneklerinden farklı olarak yasama ve yürütme organları arasında düzenleme yapacakları alanlar bakımından bir ayrıma gidilmediğini belirterek yasama yetkisinin genelliği ilkesi de göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alan tanınmadığını ileri sürmektedir.

Ulusoy (2019: 303,304), Fransız Anayasa Konseyi’nin içtihadını örnek göstererek ilgili dört hükmün yasamanın genelliği ilkesini ilga etmediğini ayrıca yürütme yetkisini ele alan Anayasa m. 8 hükmünde de yürütme yetkisinin Anayasa ve kanunlara uygun bir biçimde kullanılacağına düzenlendiği dikkate alındığında mahfuz alanın varlığının kabul edilemeyeceğini belirtmektedir. Ayrıca Ulusoy (2019: 304), yalnızca lafzi yorum ilkeleri çerçevesinde bir yorum yapılırsa dahi ilgili madde hükümlerinde mahfuz alanın varlığına işaret eden bir ifadenin bulunmadığını ileri sürmektedir. Ulusoy’a göre (2019: 304), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı ancak ve ancak Anayasa m. 7 ve m. 8’in de değiştirilmesi ile mümkün olabilecektir.

Deniz KARADAŞ

Özbudun (2022: 253,254), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine lafzi yorum yoluyla mahfuz alan tanındığına ilişkin görüşlere karşılık olarak, tam aksine ilgili madde hükümlerinde “münhasıran”, “ancak” gibi bu anlama gelebilecek herhangi bir kelimenin kullanılmadığını ve yasamanın genelliği ilkesinin de açıkça kaldırılmadığı, mahfuz alanın kabulünün bu ilkeyle çeliştiğini belirtmektedir (Aynı yönde bkz. Ardıçoğlu, 2017: 38; Akyılmaz, 2019: 197,198).

Öden (2023: 303), Anayasa Mahkemesi içtihadına vurgu yaparak, Mahkemece bu hususun açıkça tartışmasa bile dolaylı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz alanın tanınmadığı yorumuna ulaşılabilceğini belirtmiştir (Aynı yönde Akyılmaz vd. 2024: 63,64; Güller, 2021: 961; Sevgili Gençay, 2020: 11).

Şirin (2018: 331), ilgili dört hükümle Anayasa m. 104/17 hükmüne bir istisna getirildiğini dolayısıyla bu alanlarda kanun olsa bile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabileceğini fakat bu durumun mahfuz bir alan yaratıldığı anlamına gelmediğini belirtmiştir. Yani bu alanlarda kanun olsa dahi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir fakat bu tekrar kanun çıkarılmasına engel teşkil etmez (Şirin, 2018: 331). Şirin (2018: 331), yasama yetkisini düzenleyen Anayasa m. 7 hükmüne açıkça istisna getirilmeden yasama organına kapalı bir alanın varlığından söz edilemeyeceğini ileri sürmektedir.

B. Mahfuz Alanın Olduğuna Dair Görüşler

Öğretide ilgili dört alana ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasamanın düzenlemeyeceği yalnızca Cumhurbaşkanına özgülenmiş olan bir mahfuz alanın var olduğuna dair görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşler de benzer biçimde ortak bir paydada toplanmaktadır.

Bakırcı vd. (2020: 194) ilgili dört alanın kanun çıkarılmayan ve mahfuz yetki olarak tanımlanan alanlar olduğunu ve dolayısıyla yasama yetkisinin genelliği ilkesine son verildiğini ileri sürmektedir. Bu

nedenle Bakırcı vd. (2020: 195), yasama yetkisinin genelliği ilkesinin yer aldığı Anayasa m. 7 hükmüne yasama yetkisinin TBMM ve Cumhurbaşkanına aittir şeklinde güncellenmesinin yerinde olacağını belirtmektedir.

Gülgeç (2018: 179, 182), her ne kadar lafzi yorumla bu sonuca ulaşmanın mümkün olmadığını söylemekteyse de yetkilerin dar yorumlanması ve *expressio unius est exclusio* ilkeleri ışığında ilgili dört maddenin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınan mahfuz bir alanının olduğunu ileri sürmüştür (Aynı yönde Keser 2022: 281).

Eren (2024: 987), 2017 Anayasa değişikliği ile münhasır kanun alanı, münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı ve yarışan/ortak alan oluşturulmuş olduğunu belirtmektedir. Eren (2024: 988) bu bağlamda münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının varlığını ilgili Anayasa maddelerinin genel hüküm niteliğini haiz olan Anayasa m. 104/17 ile genel hüküm- özel hüküm ilişkisi içerisinde olduğunu ve eğer bu alanların da kanunla düzenlenmesi istenseydi bunun ilgili maddelerde açıkça belirtileceğini ileri sürmüştür. Bunun yanı sıra Eren (2024: 988), 2017 değişikliği ile gelen sisteme de uygun olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine münhasır bir alanın verilmesinin sert kuvvetler ayrılığı ilkesiyle uyum içerisinde olacağını vurgulamıştır. Eren (2024: 992), bu hususta yasamanın genelliği ilkesi bakımından da bir değerlendirme yaparak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine münhasır bir alan yaratılmasının Anayasal yetki devri olarak nitelendirilebileceğini ileri sürmektedir.

Taşdöğen (2023: 149, 150), ilgili dört alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanı olduğunu ve bu konuda kanun çıkarılmasının Anayasa'ya aykırı olacağını zira Anayasa'da bu dört alana ilişkin olarak başka bir norm yoluyla değil Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesinin istediğini ve ancak bu şekilde hukuka uygun hale geleceğini ileri sürmektedir.

Deniz KARADAŞ

Atar (2024: 277, 278) bu dört alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tanınan mahfuz bir yetki alanı olduğunu, TBMM'nin bu alanlarda kanun çıkaramayacağını (aynı yönde bkz. Şanlı Atay 2019: 585) ve esasında bu yetkinin mülga m. 107 ile 2017 değişiklikleri öncesinde de tanınmış olduğunu belirtmiştir (aynı yönde bkz. Özdemir 2019: 275). Bu bağlamda Atar (2024: 277), TBMM'nin sayılan dört alanda kanun çıkarması halinde ne olacağına ilişkin probleme de değinmiş ve böyle bir durumda Anayasa m. 107/17'de bu hususta bir istisna öngörülmemiş olduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun iptaline kadar geçecek sürede kanunun uygulanacağını belirtmiştir.

Gözler (2021: 1004,1005), lafzi bir yorum yaparak, ilgili madde hükümlerinde “düzenlenebilir” değil “düzenlenir” denmesinin bilinçli bir kullanım olduğundan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınmış mahfuz bir alanın olduğunu kabul etmektedir. (Aynı yöndeki görüş için bkz. Keskinsoy vd. 2020: 1403), (benzer şekilde yorum yöntemleri vasıtasıyla mahfuz alanın varlığını kabul eden görüş için bkz. Yayla 2019: 1622). Gözler (2021: 1005,1006), Anayasa m. 104/17'deki hükümle ilgili dört madde arasındaki çatışmanın özel hükmün genel hükmü ilga edeceği prensibi gereğince temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir hüküm getirilmediği sürece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri lehine çözüleceğini ileri sürmektedir.

Barın (2020a: 137,138), ilgili dört hükümle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınan mahfuz alanın yasama yetkisinin genelliği ilkesinin manasını ortadan kaldıracak genişlikte bir istisna olmakla birlikte yine de bu norma tanınmış mahfuz bir alan olduğunu zira bu alanların kanunla da düzenlenmesi murat edilseydi Anayasa m. 123/3'te olduğu gibi kanunla da düzenleme yapılabileceğinin belirtileceğini ileri sürmektedir.

Kanadoğlu (2018: 647), yasama yetkisinin 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen bu dört hükümle birlikte genellik özelliğini yitirdiğini, artık konu bakımından sınırlandırıldığının kabul edilmesi gerektiğini

zira aksi görüşün kabulünün hukuksal niteliğinin zayıf olduğunu belirterek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alanın varlığını kabul etmiştir. Kanadoğlu (2018: 645) da argümanını ilgili hükümlerin emredici bir biçimde düzenlendiğine dayandırmaktadır.

Aslan (2019: 144), ilgili dört hükmün Rusya Anayasasında olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hüküm niteliği haiz Anayasa m. 104/17’de değil ayrıca düzenlenmiş olmasının mahfuz bir alan yaratılmak istenmesi anlamına geldiğini belirtmiştir (Aynı yönde bkz. Yasin, 2019: 318; Yılmaz, 2020: 236; Küçük ve Doğan, 2019: 17).

Fendoğlu (2023: 626), ilgili hükümlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özel bir alan olduğunu ve Anayasa m. 104/17’deki sınırlamalara tabii olmadığını belirtmiş, Cumhurbaşkanı için “asli ve özerk” bu alanlarda kanun olmadığını ileri sürmüştür.

Sezer, mahfuz alan tartışmasına farklı bir bakış açısıyla yaklaşmıştır. Sezer’e (2019: 377) göre, ilgili dört hükmün düzenlediği konulara ilişkin olarak yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğinin kabulü de ilgili alanların önce kanunla düzenlenmesinin kabulü de yanlıştır. Sezer (2019: 378), bu alanlarda önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması gerektiğini daha sonra bu alanlarda kanun çıkarılabileceğini ileri sürmektedir.

Muratoğlu (2022: 400), ilgili dört hükümle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz bir alan tanındığını dolayısıyla aynı hususların kanunla düzenlenmesi halinde çıkacak çatışmanın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi lehine çözümlenerek kanunun hükümsüz olacağını belirtmektedir.

Özetle, öğretide Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanının olduğunu ileri süren yazarların görüşleri çoğunlukla lafzi yorum yöntemine dayanmakta ve Anayasa m. 104/17 hükmü ile ilgili dört hü-

Deniz KARADAŞ

küm arasında genel hüküm- özel hüküm ilişkisi olduğu fikirleri etrafında toplanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz bir alanı olmadığı görüşünde olan yazarlar ise yalnızca lafzi yorum ilkesine dayanılarak böyle bir sonuca ulaşmanın doğru olmadığını, zira ilgili dört maddenin lafzına bakıldığında da bu alanlarda kanunla düzenleme yapılamayacağı sonucuna ulaşamayacağını ve yasamanın genelliği ilkesinin Anayasada öngörülmüş herhangi bir istisnasının bulunmadığını ileri sürmektedir. Çalışmamızın bir sonraki bölümünde öğretilde büyük bir bölünmeye yol açan bu tartışmanın Anayasa Mahkemesince nasıl ele alındığı incelenecektir.

II. MAHFUZ ALANA İLİŞKİN OLARAK VERİLEN GÜNCEL ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI VE ANAYASA MAHKEMESİ 11.10.2023 TARİH VE E.2018/120, K.2023/171 SAYILI KARARI

Anayasa Mahkemesince, mahfuz alanın var olup olmadığı tartışmasına ilişkin olarak 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120, K.2023/171 Sayılı Kararına kadar net bir cevap verilmemiştir. Lakin bu tartışmayla ilişkilendirilebilecek ve dolaylı yoldan bir cevap olarak addedilebilecek birtakım kararları bulunmaktadır.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini özel olarak öngördüğü hususlara ilişkin olarak Anayasa Mahkemesince verilmiş birçok karar bulunmaktadır. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesinin Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından gönderilecek olan düzenleyici nitelikteki işlemlerin, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmaması neticesinde iade edilmesine ilişkin kuralı düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali için açılan dava örnek gösterilebilir. Anayasa Mahkemesi 18.03.2021 Tarih ve E.2018/127 K.2021/18 Sayılı Kararında ilgili kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir düzenleme getirmediğini tespit ettikten sonra mahfuz alan tartışmasına konu olan ve Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile

merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını düzenlemekle birlikte Anayasa Mahkemesince Cumhurbaşkanlığı teşkilatını da kapsadığı kabul edilen m. 106/son hükmüyle ilgili bir inceleme yapmıştır. Mahkeme, Cumhurbaşkanlığının merkez teşkilatının ve Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görev ve yetkilerinin m. 106/son hükmünde sayılmakla birlikte bu madde kapsamına girdiğini, her ne kadar Anayasa m. 123 hükmünde idarenin kanuniliği ilkesi yer alsa da ilgili konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği özel olarak belirtilen hususlardan biri olduğundan Anayasaya aykırılığın bulunmadığını belirtmiştir. Burada özellikle çalışmamız bakımından önem arz eden husus, yapılan inceleme kapsamında kanunla açıkça düzenleme yapılmamış olduğunu da vurgulanmış olmasıdır².

Mahkeme, il afet ve acil durum müdürlüğü ile afet ve acil durum arama ve kurtarma birlik müdürlüğünün görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenip düzenlenemeyeceği sorunu yanıtlarken de yine bu hususun yürütme yetkisine ilişkin olup olmadığı, m. 106/son hükmü çerçevesinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ve ilgili konunun kanunla düzenlenip düzenlenmediği sorularını yanıtlarak bir inceleme yapmıştır³.

Mahkeme daha sonraki kararlarında da benzer bir yol izlemiştir. İlgili dört hükme ilişkin olarak yaptığı incelemelerde esasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetlenmesi bakımından genel hüküm niteliğini haiz olan m. 104/17'yi uygulayarak, öncelikle iptal talebine konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme yetkisi içerisinde kalan bir konuda çıkarılması gerektiği, temel hak ve hürriyetlere

² Anayasa Mahkemesi 18.03.2021 Tarih ve E.2018/127 K.2021/18 Sayılı Karar, § 37-45, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

³ Anayasa Mahkemesi 09.11.2022 Tarih ve E.2018/123, K.2022/138 Sayılı Karar, § 19-29, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Deniz KARADAŞ

ilişkin bir düzenleme getirmemesi gerektiğini ve ilgili hususun kanunla düzenlenmiş olmaması gerektiğini belirtmiştir⁴.

Anayasa Mahkemesinin kısmen daha eski olarak nitelendirilebilecek bu kararları değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanının olmadığını kabul ettiği görülebilir. Bu konuyu ele alan kararlara bakıldığında Anayasa Mahkemesi ilgili dört hüküm çerçevesinde önüne gelen iptal davalarında da aynı konuda çıkarılmış olan bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığını araştırmaktadır. Zira Anayasa Mahkemesinin mahfuz alan görüşünü kabul etseydi, önüne gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya uygun olması için bu dört hükmün kapsamında gördüğü meselelerde kanunun yokluğu şartını araması gerekmezdi.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesinin kararlarından yorum yoluyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz bir alanının olmadığı görüşüne katıldığı sonucuna ulaşılabilsede ancak yeni tarihli kararlarında bu hususu açıkça belirtmiştir. Çalışmamız bakımından özel önem arz eden bu karar, Anayasa Mahkemesinin E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Kararıdır. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya uygunluğunun denetlendiği bu kararda öncelikle üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin olarak Anayasa m. 104/9 bağlamında inceleme yaparken ilgili dört hükmün Anayasa m. 104/17'deki sınırlamalara tabi

⁴ Anayasa Mahkemesi 28.09.2022 Tarih ve E.2021/90, K.2022/108 Sayılı Karar, § 22-33 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025); Anayasa Mahkemesi 29.12.2022 Tarih ve E.2018/149, K.2022/163 Sayılı Karar, § 15-22, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025); Anayasa Mahkemesi 31.03.2021 Tarih ve E.2020/8, K.2021/25 Sayılı Karar, § 15-28 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025); Anayasa Mahkemesi 30.11.2022 Tarih ve E.2020/4, K.2022/147 Sayılı Karar, § 26-35 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025); Anayasa Mahkemesi 16.02.2023 Tarih ve E.2020/34, K.2023/25 Sayılı Karar, § 37-46 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

olmadığı hususunda bir hüküm olmadığını belirtmiş⁵, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama yetkisine ilişkin bir konuda çıkarılamayacağına ve TBMM'nin aynı konuyu düzenleyen bir kanun çıkarması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine karar vermiştir⁶. Anayasa Mahkemesinin bu kararı ile birlikte artık açıkça TBMM'nin kural koyma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sınırlandırılmadığını kabul ettiği anlaşılmaktadır.

Mahkeme açıkça yasama yetkisini sınırlayan bir mahfuz alanın kabul edilemeyeceğini beyan etmiştir. Zira iptale konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde, bu konuda çıkarılabilecek kanun hükümlerinin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesine uygun olması gerektiği anlamına gelen bir madde bulunmaktadır⁷. Anayasa Mahkemesi iptal talebini değerlendirenken öncelikle yasama yetkisinin genelliğine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini konu bakımından sınırlayan hükümler bulunmakla birlikte kanunların konu bakımından sınırına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığını belirtmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunları değiştirme, durdurma ve ekleme yapamayacaklarını karara bağlamıştır⁸. Zira bu işlemler, yasama yetkisinin kapsamına girmekte ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından yetki sınırlarını aşmaktadır. O halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği öngörülen ve öğretide mahfuz alan tartışmasına yol açan hükümler dahi olsa aynı hususta kanun varsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak ve fakat bu hükümlerle ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

⁵ Aynı gerekçenin ileri sürüldüğü bir başka karar için bkz. Anayasa Mahkemesi 05.04.2023 Tarih ve E.2022/71, K.2023/65 Sayılı Karar, § 7 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

⁶ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 9-23, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

⁷ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 86, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

⁸ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 88, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Deniz KARADAŞ

olsa bile TBMM kanun çıkararak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz hale getirebilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile hiçbir hal ve şartta kanunlar hukuken etkisiz hale getirilemez⁹.

Anayasa Mahkemesi, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden sonra aynı hususu düzenleyen bir kanunun yürürlüğe girmesi halinde, Anayasa m. 104/17'nin son cümlesi uyarınca ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğini vurgulamıştır¹⁰. Eğer mahfuz alan görüşü kabul edilseydi hükümsüzlük meselesi öğretide de ortaya konulduğu üzere ilgili dört alanda çıkarılmış olan kanunun, iptal edilinceye kadar Anayasa'ya aykırı bir biçimde yürürlükte kalmasıyla çözülebilirdi. (Barın, 2020b: 171). Fakat Anayasa Mahkemesinin artık açıkça kabul ettiği üzere, ilgili dört alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesine mahfuz alan tanınmadığından böyle bir kanunun Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla ilgili dört alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir hususta kanun çıkarılması pek tabii mümkündür. Başka bir konuda verdiği bir kararında Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir alanda ilgili kararnameden sonra TBMM tarafından kanun yapılması nedeniyle ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geldiğini ve dolayısıyla iptal talebine ilişkin karar verilmesine yer olmadığına karar vermiştir¹¹. Benzer şekilde bu dört alana ilişkin olarak var olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ardından TBMM tarafından bir kanun çıkarılması halinde, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir.

⁹ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 86, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

¹⁰ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 88, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

¹¹ Anayasa Mahkemesi 30.11.2022 Tarih ve E.2020/4 K.2022/147 Sayılı Karar, § 91,92, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanı olmadığına ilişkin görüşünü güncel kararlarında da sürdürmektedir. Anayasa Mahkemesinin E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Kararından daha eski tarihli kararlarında mahfuz alan hususundaki görüşünü açıkça belirtmeksizin yaptığı anayasallık denetimini¹² yeni tarihli kararlarında da sürdürmekte ve ilgili dört alana ilişkin olsa dahi kanunun varlığını araştırmaktadır¹³. Dolayısıyla çalışmamız bakımından ele alınan Anayasa Mahkemesinin E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar esasında Anayasa Mahkemesinin görüş değiştirdiği değil açıkça görüşünü belirttiği bir karar olarak önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesinin mahfuz alana dair yaklaşımı, mahfuz alan tartışmasının gündeme geldiği önceki tarihlerde üyeler arasında tartışmaya yol açmakla birlikte¹⁴ yakın tarihli kararlarında bu hususa ilişkin karşı oyların veya farklı gerekçelerin miktarının ve sıklığının azalması (Erol, 2025: 100), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanının bulunmadığı görüşünün

¹² Örnek olarak bkz. Anayasa Mahkemesi 29.12.2022 Tarih ve E.2018/149 K.2022/163 Sayılı Karar, § 18-21, <https://normkararlarbilgi.bankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 02.02.2026); Anayasa Mahkemesi 31.03.2021 Tarih ve E.2020/8 K.2021/25 Sayılı Karar, § 20-27, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

¹³ Örnek olarak bkz. Anayasa Mahkemesi 10.09.2025 Tarih ve E.2022/121 K.2025/190 Sayılı Karar, § 27-30, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026); Anayasa Mahkemesi 27.03.2025 Tarih ve E.2023/197 K.2025/91 Sayılı Karar, § 14-18, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

¹⁴ Örnek olarak bkz. Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 Tarih ve E.2019/31 K.2020/5 Sayılı Karar, Kadir Özkaya, Rıdvan Güleç, Recai Akyel, Yıldız Seferinoğlu ve Selahaddin Menteş'in Farklı Gerekçesi, <https://normkararlarbilgi.bankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026); Anayasa Mahkemesi 30.12.2021 Tarih ve E.2021/91 K.2021/106 Sayılı Karar, Kadir Özkaya'nın Farklı Gerekçesi, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 02.02.2026). Mahfuz alanın varlığını savunan üyelerin gerekçelerinde, kısaca özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleneceği öngörülen alanlarda Anayasa m.104/17'nin üçüncü fıkrasının uygulanamayacağı ve doğal olarak aynı maddenin dördüncü fıkrasının da uygulanmaması gerektiği belirtilmiştir. Aksi halde ortaya çelişkili bir durum çıkacağı ayrıca Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınan özel alanın varlığının manasızlaşacağı belirtilmiştir. Yakın tarihli kararlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tanınan mahfuz bir alanın varlığına işaret eden karşı oy veya farklı gerekçeler oldukça azalmıştır.

Deniz KARADAŞ

üyelerin çoğunluğu tarafından kabul edildiği izlenimini bırakmaktadır¹⁵.

Özetle Anayasa Mahkemesi öğretide tartışmalara yol açan mahfuz alan meselesini kanun lehine çözmüştür. Bu, yasama yetkisinin genelliği ilkesine uygun bir çözüm olarak gözükmektedir. Zira kanunun konu veya ayrıntı düzeyi bakımından sınırlandırılmaması anlamına gelen yasama yetkisinin genelliği ilkesiyle yürütme organına özgülenmiş bir alan tanınması bağdaşmaz (Anayurt, 2024: 689). Milli egemenlik anlayışının Anayasadaki tezahürü olan bu ilkenin (Anayurt, 2024: 689), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine mahfuz alan tanınması suretiyle ortadan kaldırılması ya da aşındırılması oldukça tehlikeli gözükmekte ve hali hazırda yürürlükte olan Anayasanın m. 7, m. 8 ve m. 87 hükümlerini de manasız hale getirebilecek niteliktedir. Dolayısıyla kanımızca Anayasa Mahkemesinin mahfuz alan tartışmalarındaki kararları isabetlidir.

Mahfuz alan yaklaşımının reddi her ne kadar bu husustaki tartışmalara son verse de yeni bir soruya yol açmaktadır. Zira bu dört hükmün Anayasa'da özel olarak sayılması, mahfuz alana sebebiyet vermiyorsa o halde özel olarak sayılmasının manası nedir? Kanımızca bu sorunun yanıtı Anayasa m. 123 çerçevesinde yanıtlanmalıdır. İdarenin kanuniliği ilkesini öngören ilgili maddeye göre idarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenmelidir. Bu da esasında kanunun mahfuz alanına işaret etmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özellikle sayılan bu dört alan şayet sayılmamış olsaydı o

¹⁵ Bu hususa ilişkin olarak karşı oy verilmeyen kararlara dair bkz. Anayasa Mahkemesi 10.09.2025 Tarih ve E.2024/117 K.2025/191 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 02.02.2026); Anayasa Mahkemesi 08.10.2025 Tarih ve E.2024/190 K.2025/196 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu hususların doğrudan düzenlenemeyeceği açıktır. Bu nedenle bu dört alanın Anayasa m. 123'e getirilmiş bir anayasal bir istisna olarak kabulü isabetli olacaktır¹⁶.

SONUÇ

Çalışmamızda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanına ilişkin öğretideki tartışmaların neler olduğu ve Anayasa Mahkemesinin bu konuya yaklaşımı hususları değerlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin genel hüküm niteliğini haiz olan Anayasa m. 104/17'nin yanı sıra öngörülen ve özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hüküm altına alınmış olan dört hususun varlığının, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ait bir mahfuz alan anlamına gelip gelmeyeceği sorusu, öğretide tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmalarla bağlantılı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun karşısındaki yeri ve hükümsüzlüğü hususu da gündeme gelmiştir.

Mahfuz alan görüşünü benimseyen yazarlar, çoğunlukla lafzi yorum ilkesi ve/veya genel hüküm- özel hüküm ilişkisine ilişkin yorum ilkesine dayanarak bu sonuca ulaşmıştır. Zira Anayasa m. 104/17 hükmü genel hüküm niteliğini haiz olup ilgili dört Anayasa hükmü özel hüküm olarak değerlendirilmeli ve buna uygun olarak şekilde uygulanmalıdır. Bunun yanı sıra Anayasa'nın ilgili hükümlerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hususu emredici bir biçimde kaleme alındığından bu konuların kanunla düzenlenemeyeceği kabul edilmelidir. Bu görüş uyarınca mahfuz alanın varlığının kabulüyle yasanın genelliği ilkesine bir istisna getirildiğinin kabulü gerekecektir.

¹⁶ Bu yönde bkz. Anayasa Mahkemesi 16.01.2025 Tarihli ve E.2024/23 K.2025/12 Sayılı Karar § 9, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Deniz KARADAŞ

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmış mahfuz bir alanın olmadığına dair görüşler de esasında yasama yetkisinin genelliği ilkesi etrafında toplanmaktadır. Zira Anayasa m. 7 hükmünde öngörülen yasama yetkisinin genelliği ilkesi ve bu ilkeye açıkça getirilmiş bir istisna öngörülmemesi, kanunla düzenlemenin yapılamayacağı bir alan yaratıldığı kabulünü zorlaştırmaktadır. Ayrıca ilgili hükümlerde münhasıran, yalnızca, sadece gibi mahfuz bir alan yaratıldığına işaret edecek herhangi bir vurgunun da olmaması bu argümanı kuvvetlendirmektedir. Bunun yanı sıra ilgili hükümlere getirilecek sınırlamalar bakımından Anayasa m. 104/17 hükmünün uygulanmayacağına ilişkin de herhangi bir istisna getirilmemiştir. Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde mahfuz alanın varlığının kabul edilmesi mümkün gözükmemektedir.

Anayasa Mahkemesi, önceki kararlarında dolaylı bir biçimde yakın tarihli kararlarında ise açıkça mahfuz alan görüşünü reddetmiştir. Önceki tarihli kararlarında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin olsa dahi Anayasaya aykırılık iddiasını değerlendirirken ilgili normun Anayasa m. 104/17'ye uygun olmasını aramıştır. Yani ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, yürütmeye ilişkin bir konuda çıkarılıp çıkarılmadığını, temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir düzenleme öngörüp öngörmediğini ve son olarak bu hususta hali hazırda bir kanunun olup olmadığını araştırmıştır. Bu yaklaşımdan da anlaşıldığı üzere, Anayasa Mahkemesi mahfuz alan tezini reddetmektedir. Anayasa Mahkemesi, çalışmamızda da açıklandığı üzere E.2018/120, K.2023/171 sayılı Kararında bu görüşünü açıkça ifade etmiştir. İlgili kararda yasama yetkisinin genelliği ve kanun yapma yetkisinin yürütmeye ilişkin konular arasında değerlendirilmesinin mümkün olmadığını belirterek kanunları değiştiren, hukuken ge-

çersiz hale getiren, yürürlükten kaldıran veya durduran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmasının mümkün olmayacağını¹⁷ ve böyle bir normun hükümsüz hale geleceğine karar vermiştir.

Kanımızca Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı yerindedir. Zira mahfuz alanın kabulü, yasama yetkisinin genelliği ilkesini aşındırma sonucunu doğuracak ve yasama ile yürütme arasındaki dengenin yürütme lehine bozulması anlamına gelecektir. Ayrıca Anayasanın ilgili hükümleri incelendiğinde 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla aynı mertebede olmasının amaçlandığı söylenemez.

Anayasa Mahkemesi, çalışmamızda incelenen kararları ile mahfuz alan tartışmasına şimdilik son vermiş gibi gözükmektedir. Fakat bu tartışmanın kanun lehine çözümlenmiş olması, bu tartışmadan doğan sorunları tamamen ortadan kaldırmış değildir. Zira Anayasa Mahkemesi, ilgili konuların neden özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği şeklindeki anayasal düzenlemelerin var olduğuna ilişkin bir açıklama sunmamaktadır. Kanımızca bu hükümlerin sayılmasının nedeni, idarenin kanuniliği ilkesine Anayasa ile getirilmiş olan bir istisna niteliğini haiz olmalarıdır. Bu husus, Anayasa Mahkemesinin kararlarından dolayı bir biçimde anlaşılmaktadır. Burada belirtilmelidir ki idarenin kanuniliği ilkesine getirilen bu istisnanın aynı zamanda Anayasa m. 123 hükmünde de açıkça yer alması daha isabetli olurdu.

KAYNAKÇA

Akıylmaz Bahtiyar; Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. Türk İdare Hukuku (2024). (18. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

¹⁷ Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, § 82-88, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Deniz KARADAŞ

- Akyılmaz, Cemre (2019). 2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 23(1), 191-207.
- Anayurt, Ömer (2024). Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar). (7.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ardıçoğlu, Artuk (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*. 75(3), 19-51.
- Aslan, Volkan (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine. *Anayasa Yargısı*. 36(1), 139-161.
- Atar, Yavuz (2024). Türk Anayasa Hukuku. (17. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bakırcı, Fahri; Gençkaya, Ömer Faruk; Ergül, Ozan; Kılıç, Abbas; Gündüz Alp, Aslan; Işık, Salim ve Yüksel, İsmail (2020). Parlamento Hukukuna Giriş. (1. Baskı). Ankara: LYKEION Yayınları.
- Barın, Taylan (2020a). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. (1.Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Barın, Taylan (2020b). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu içinde Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi- Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Uygun Oktay ve Esen Egemen). (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 153-175.
- Can, Osman (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı*. 37(1), 133-192.

- Eren, Abdurrahman (2024). Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar- Türk Anayasa Hukuku. (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Eren, Abdurrahman (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı* 36(1), 1-72.
- Erol, Gonca (2025). Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Sınırlarının Gri Alanları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 15(1), 59-125.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2023). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sınırları. *Adalet Dergisi*. S. 71, 607-629.
- Gözler, Kemal (2021). Türk Anayasa Hukuku. (4. Baskı). Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Gülgeç, Yahya Berkol (2018). Normlar Hiyerarşisi. (2. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Güller, Abdülsamet (2021). 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Ait Mahfuz Alan Meselesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 23(3), 943-966.
- Günday, Metin ve Sever, D. Çiğdem (2020). 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Uyumlaştırma Sürecinin İdare Hukukunda Yarattığı Etki Üzerine Bir Değerlendirme içinde Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan. (Ed. Akkaya, Mustafa vd.). (1. Baskı). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 623-664.
- Kanadoğlu, Korkut (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, (2), 637-650.
- Keser, Hayri (2022). Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 13(2), 272-289.

Deniz KARADAŞ

- Keskinsoy Ömer; Kaya Semih Batur ve Meri Temel (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 75(4), 1383-1416.
- Küçük, Adnan ve Doğan, Bayram (2019). Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 9(1), 1-59.
- Muratoğlu, Tahir (2022). Bazı Konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenmesini Öngören Anayasa Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 27(47), 375-415.
- Okşar, Mustafa (2019). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü. (1. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Öden, Merih (2023). Türk Anayasa Yargısında Norm Denetimi. (1.Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, Ergun (2022). Türk Anayasa Hukuku. (22. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, Halit Eyüp (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Çerçevesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Dergisi*. 6(1), 265-282.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar- İlk İzlenimler. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. (151), 1-27.
- Sezer, Abdullah (2019). Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]. *Anayasa Mahkemesi’nin 57. Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu* (353-412). Ankara: Anayasa Mahkemesi.

- Şanlı Atay, Yeliz (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 10(2), 579-593.
- Şirin, Tolga (2018). İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Anayasa Hukuku Dergisi*. 7(14), 289-356.
- Taşdöğen, Salih (2023). Türk Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Anayasal Sınırlılığı. (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tekinsoy, Ayhan (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi içinde Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi- Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (Ed. Uygun Oktay ve Esen Egemen). (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 389-413.
- Ulusoy, Ali (2019). Yeni Türk İdare Hukuku. (2.Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ustabulut, Batuhan (2023). ABD ve Türkiye’de Yasama ve Yürütme Fonksiyonları Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi. (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Yasin, Melikşah (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri. *Anayasa Yargısı*. 36(1), 315-333.
- Yayla, Ahmet (2019). Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 21(2), 1609-1643.
- Yılmaz Halit (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları. *İstanbul Hukuk Mecmuası*. 78(1), 225-263.

Deniz KARADAŞ

Yüzbaşıoğlu, Necmi (2017). Anayasa Hukukuna Giriş. (1. Baskı).
İstanbul: Beta Yayıncılık.

YARGI KARARLARI

Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 Tarih ve E.2019/31 K.2020/5 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim
Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 18.03.2021 Tarih ve E.2018/127 K.2021/18 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim
Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 31.03.2021 Tarih ve E.2020/8, K.2021/25 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim
Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 31.03.2021 Tarih ve E.2020/8 K.2021/25 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim
Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 30.12.2021 Tarih ve E.2021/91 K.2021/106 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim
Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 28.09.2022 Tarih ve E.2021/90, K.2022/108
Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>
(Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 09.11.2022 Tarih ve E.2018/123, K.2022/138
Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>
(Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 30.11.2022 Tarih ve E. 2020/4, K.2022/147 Sayılı
Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim
Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 30.11.2022 Tarih ve E.2020/4 K.2022/147 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 29.12.2022 Tarih ve E.2018/149, K.2022/163 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 29.12.2022 Tarih ve E.2018/149 K.2022/163 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 16.02.2023 Tarih ve E.2020/34, K.2023/25 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 05.04.2023 Tarih ve E.2022/71, K.2023/65 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 11.10.2023 Tarih ve E.2018/120 K.2023/171 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 16.01.2025 Tarih ve E.2024/23 K.2025/12 Sayılı Karar § 9, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 30.10.2025).

Anayasa Mahkemesi 27.03.2025 Tarih ve E.2023/197 K.2025/91 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 10.09.2025 Tarih ve E.2022/121 K.2025/190 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

Deniz KARADAŞ

Anayasa Mahkemesi 10.09.2025 Tarih ve E.2024/117 K.2025/191 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).

Anayasa Mahkemesi 08.10.2025 Tarih ve E.2024/190 K.2025/196 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.02.2026).