

DÜZENLEME YETKİSİ ÖZERK SAYILABİLİR Mİ?

Lûtfi DURAN (*)

1. Danıştay ile Anayasa mahkemesinin konuya ilişkin içtihad ve uygulamalarını¹ bilenler, başlıktaki sorunun yersiz ya da yanlış ortaya konmuş olduğunu düşünebilirler. Gerçekten, II inci Cumhuriyet rejiminde, adı geçen iki yüksek mahkeme, yürütme ve idarenin, kamu yararını sağlamak üzere, herhangi bir kanuna dayanmadan da, gerekli gördüğü konuları düzenlemek yetkisine sahip olduğunu kabul etmekte idi. Bakanlar kurulu ve kimi idare organ ve makamları, hiçbir kanundan söz etmeden, bireyleri ve toplulukları etkileyen ve bağlayan bir takım yeni kurallar koymakta ve uygulamakta idi. Bu yoldaki tutum ve davranışlar, askerî yönetim döneminde yoğunlaşarak sürdüğü gibi; 1982 Anayasası'nın tümü ile yürürlüğe girmesinden sonra da sık sık görülmektedir. O halde, Türk pozitif hukukunda yürütme ve idarenin düzenleme yetkisi özerk nitelik taşımakta olduğuna göre; bu noktada kuşku ve duraksamaya yer yoktur. Olsa olsa, III üncü Cumhuriyet siyasî ve hukukî sisteminde, düzenleme yetkisinin özerkliğini yitirip yitirmediği sorulabilir ki bu da, rejimin genel karakteri itibariyle, ciddi bir sorun olarak ortaya atılabilecek gibi görünmemektedir.

2. Ne var ki, bu konuya değinen müelliflerin hemen tümü, Türk hukukunda, yürütme ve idarenin özerk bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını; bunun "tünevsel" ve "bağımlı" olduğunu, ancak kanundan veya kanunlar bütününden güç alabileceğini, hiçbir hal-

(*) Prof. Dr. Lûtfi Duran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde öğretim üyesidir.

1) Turgut TAN, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara 1984, TODAİE yayını, No. 210, s. 39-45.

de “*ilkel*” (asli) ve “*koşulsuz*” sayılamıyacağını savunmuşlardır². Danıştay ve Anayasa mahkemesinin de, soruna ilişkin içtihad ve uygulamalarıyla bağdaşmayan kararları bulunduğu gibi³; Yargıtayın bu görüş ve düşünceyi paylaştığını gösteren açık ve kesin bir ilâmına da rastlanmamıştır. Bu itibarla, 1982 T.C. Anayasası ile getirilen yeni hukuk sisteminde düzenleme yetkisinin özerk sayılıp sayılamıyacağı, II nci Cumhuriyet rejiminde olduğundan daha ciddi ve geçerli bir surette sorulabilir kanısındayım.

3. Sorunun çözümlenmesine girişmeden önce, özünü ve sınırlarını belirlemekte, bunun için de kullanılan terimleri ve kavramları açıklayıp saptamakta yarar vardır.

Şöyle ki, “*düzenleme*” terimi, kimilerince ve kimi yerde, “*hüküm*”, “*kural*”, “*kaide*” anlamında kullanıldığı gibi; “*yasama*”, “*tanzim*”, “*tertip*” etme işlem ve eylemlerini de ifade etmektedir. Burada, yaşama işlemleri, yani kanunlarla “*düzenleme*” değil, yürütme ve idare organ veya makamlarınca, çeşitli başlıklar altında yapılan “*tanzim etme*” söz konusu olup; bunlar, genel, nesnel, birel olmayan, tükenmez kural-işlemler niteliğinde idarî tasarruflar halinde ortaya çıkmaktadır. B utür hukukî işlemleri yapma veya gerçekleştirme gücüne ya da “*yetke*”sine (pouvoir) de, “*düzenleme yetkisi*” demek uygun olur sanırım. Düzenleme yetkisinin “*özerk*” nitelikte olması ise, yetkili organ ve makamların, düzenleyici işlemleri yapmağa girişirken, Anayasa’da veya kanunlarda bir dayanak ya da tutamak

2) Lûtfi DURAN, “İdare alanının düzenlenmesinde teşriî ve tanzimî tasarrufların sınırları”, İ.Ü. Huk. Fak. Mec., Cilt XXX, Sayı 3-4, s. 466 vs. (1964); Turan GÜNEŞ, **Türk pozitif hukukunda yürütme organının düzenleyici işlemleri**, Ankara 1965, AÜSBF. yayını, No. 173, s. 80, 85-86; Sıddık Sami ONAR, **İdare hukukunun umumî esasları**, 3. bası, İstanbul 1966, İsmail Akgün, Cilt I, s. 377-378; Tahsin Bekir BALTA, **İdare hukukuna giriş I**, Ankara 1968 - 1970, TODAİE yayını, No. 117, s. 79-82 ve **İdare hukuku I, Genel konular**, Ankara, 1970 - 1972, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını No. 326, s. 126-131; Lûtfi DURAN, **İdare hukuku ders notları**, İ.Ü. Huk. Fak. yayını, No. 648, İstanbul, 1982, s. 387-393, 448 v.s.; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim hukuku**, Ankara, 1983 S Yayınları, s. 178-179; T. TAN, **anılan kitap**, s. 42.

3) T. TAN, **anılan kitap**, s. 46-47.

aramak ve bulmak zorunda olmadan, herhangi bir konuyu serbestçe ve diledikleri gibi düzenleyebilmeleridir. Tıpkı yasama organının, Anayasa'da öngörülmüş olsun olmasın, bir konuyu kanunla düzenlemesi gibi... Her iki halde, yetkili organların, Anayasaya ya da kanunlara aykırı hükümler koymaması koşulu ile, serbestçe düzenleme yapması bakımından aralarında esasta bir fark yoktur. Ancak TBMM'nin Anayasa'da sözü edilmeyen konuları da kendiliğinden ve ilk olarak dilediği kurallara bağlaması gibi, Bakanlar Kurulu ve idare organ ve makamları da, Anayasa ve kanunlarda değinilmeyen bir hususu doğrudan doğruya düzenlemeye girişebilirse, "özerk" bir yetkiye sahip kabul edilebilir. Bu hal, düzenleme yetkisinin "ilkel" (aslî) ve "koşulsuz" niteliğini belirler ve yürütme ile idare için "genel" ve "olağan" sayılmasını gerektirir. Şu kadar ki, bu genellik ve olağanlık düzenlemenin konusu itibariyle olup, yetki ögesine ilişkin değildir. Yani her idarî organ, makam ve görevlinin düzenleme yetkisini haiz olmasını içermez. Bu ayrı bir sorundur.

Burada çözümlenmeye çalışacağım sorun, 1982 Anayasası çerçevesinde yürütme ve idarenin, açıklanan anlam ve kapsamda bir "özerk düzenleme yetkisi" bulunup bulunmadığından ibarettir; "olağan düzenleme yetkisi" bu denemenin dışındadır.

I

1. Bir hukuk düzeninde özerk düzenleme yetkisinin varlığını tartışmasız kabul edebilmek için, Anayasa'nın yasama ve yürütme alanlarını şu veya bu şekilde belirlemiş olması gerekir. Bu ayırım, yasama ya da yürütme alanına giren konular sayılarak, bunların dışında kalanların öteki alana girdiği anlatılmak veya her iki alanın konuları genel tanımlarla belirlenmek ya da teker teker gösterilmek suretiyle gerçekleştirilebilir.. İkinci yöntemle yasama ve yürütme alanları arasında yapılacak ayırımda sınır uyuşmazlıkları daha sıkça ortaya çıkar veya kimi konular açıkta kalabilir. Ama her iki ayırım yönteminde de bir özerk düzenleme yetkisi varlığını gösterebilir.

III üncü Cumhuriyet Anayasası, öncekiler gibi, yasama ve yürütme alanlarını herhangi bir şekilde ayırd etmemiş olduğundan, özerk düzenleme yetkisini kesinlikle benimsemiştir, denilemez. 1961

Anayasası, gerekçesinde, vatandaşlar üzerinde etkili olacak hükümlerin ancak kanunla konulabileceğini öngörmekle, bir bakıma yasama alanını belirlemiş sayılabilirdi. 1982 Anayasasında, böyle dolaylı ve ikinci elden bir ayırım da gözetilmemiş olduğuna göre, özerk düzenleme yetkisinin kabul edilip edilmediğini anlayabilmek için Anayasa'nın genel ilke ve kurallarına başvurmak gerekmektedir.

2. Özerk düzenleme ile doğrudan ilgili görülebilecek Anayasa'nın genel bir ilkesi, yürütmenin yalnız "görev" değil, aynı zamanda bir "yetki" sayılmasıdır (m. 8). Yürütme, bir yetki olarak da ortaya çıkınca, yasamaya bağımlılıktan kurtulmuş ve onun düzeyine çıkarılmış ve gücüne kavuşturulmuş olmuyor mu? Rahmetli Prof. Turan Güneş, önceki anayasa sisteminde, yürütme bir "görev"den ibaret bulunduğu için, özerk düzenleme yetkisinden sözedilemeyeceğini savunmakta idi⁴. Bu teze göre, Yürütme "yetki" niteliğini de kazanınca, düzenleme yetkisinin "özerk" sayılmasını engelleyen bir neden ortadan kalkmış oluyor, denebilir. Ancak, bu özerk düzenleme yetkisi, daha önce kanunla işlenmemiş konularda, yani alanın boş olan yerlerinde ve yürürlükteki anayasal ve yasal kurallara aykırı düşmemek koşulu ile kullanılabilir. Çünkü Anayasa hükümleri yürütme ve idareyi de bağlayan temel hukuk kuralları olduğu gibi (m. 11); yürütme yetkisi "kanunlara uygun olarak kullanılır" (m.8).

3. Bu genel ilke doğrultusunda sayılabilecek bir Anayasa kuralına göre, II inci Cumhuriyet rejiminden farklı olarak, temel hak ve hürriyetler, "ancak" değil, kanunla sınırlanabilir (m. 13/1). Başka bir deyişle, temel hak ve özgürlükler, düzenleyici işlemlerle, yalnız düzenlenmez, sınırlanabilir de... Bu yetki, Anayasa'da öngörülen hak ve hürriyetler üzerinde de geçerli olduğuna göre, henüz kanunla değinilmemiş hak ve özgürlükler hakkında öncelikle ve daha yoğunlukla kullanılabilirdiğinden, özerk bir düzenlemeyi içerir.

4. Olağan dönemde temel hak ve hürriyetler üzerindeki bu özerk düzenleme yetkisinin kapsam ve etkisi yeterli görülmemiş olacak ki, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü haller gibi olağan dışı dönemlerde, ilke olarak, durumun gerektirdiği ölçüde hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurula-

4) T. GÜNEŞ, anılan kitap, s. 80, 85-86.

bilecektir (m. 15/1). Hatta yürütme organının olağan dışı dönemlerde kullanacağı düzenleme yetkisi, nitelik değiştirerek, “özerk”ten ve “yasama”dan öteye, Anayasa yapıcısı gücüne erişmekte ve yargı denetimi dışında kalmak bakımından bu düzeyi de aşmaktadır (m. 121-122). Yürütmenin olağan ve olağan dışı dönemlerde haiz olduğu düzenleme yetkileri yakınlaştırıldığında; olağan dönemde “özerk düzenleme yetkisi” kullanmasının olağan sayılacağı söylenebilir.

5. Yürütmenin başı, sürekli ve etkili ögesi olan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini her yönü ile ve hiçbir üst kuralla bağlı olmaksızın, tek başına çıkaracağı kararnamelerle düzenleme yetkisi ile donatılmış bulunmaktadır. (m. 107). Belirli bir konuya ilişkin olmakla beraber, bu düzenleme özerk bir yetkinin kullanılmasına açık ve kesin bir örnektir. Bunun gibi Cumhurbaşkanı’nın, “sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak” yetkisini (m. 104/b) düzenleyen bir özel kararname yayınlaması da düşünülebilir. Bu suretle devlet başkanının resen imzaladığı karar ve emirlerin yargı bağıışıklığından yararlandığı da kaydedilmelidir (m. 105/2, 125/2).

6. Anayasa’nın kimi maddelerinde, açıkça kanundan söz edilmeden sadece devletin belirli halk kesimleri yararına bir takım tedbirler alması öngörülmektedir. Yürütme de, devlet adına kullanılan bir yetki olduğuna göre; Bakanlar Kurulu’nun, doğrudan doğruya bu tür anayasal hükümlere dayanarak, bazı işlemler yapabileceği hatıra gelebilir. Örneğin, Hükümetin “... bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirler” (m. 45/2) cümlesinden olmak üzere, bu çeşit ürünlerin destekleme fiyat ve alımları konusunu bir genel işlemlerle özerk biçimde düzenleyebileceği öne sürülebilir. Aynı nitelikteki düzenleme yetkisini kullanan yürütmenin, orman köylüsünün korunması amacıyla “...bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirlerin” (m. 170/2) kendiliğinden alabileceği, belki savunulabilir.

7. Ancak, bütün bu özerk düzenlemelerin yapılabilmesi, yürütmenin ülke ve toplumun yönetiminde, ilke olarak genel bir girişim (teşebbüs) yetkisine sahip bulunduğunu Anayasa’nın açık-se-

çık kabul ettiğinin kesinlikle saptanmasına bağlıdır. Kimileri, belki 1982 Anayasası'nın oluşturulduğu ortam ve koşullar ile yansıtmak istediği eğilimleri (güçlü devlet, kuvvetli hükümet) gözönüne alarak, yürütmeyi devlet düzeninde ön sıraya çıkardığını ve onu geniş yetkilerle donattığını ve hareket serbestliğine kavuşturduğunu ileri sürebilir. Bu sav, siyasî bakımdan doğru sayılsa bile, hukuk yönünden özerk düzenleme yetkisinin varlığını kabule yeterli olamaz. Çünkü III üncü Cumhuriyet Anayasası, olağan dışı dönemlerde ülkenin ve toplumun yönetimini Cumhurbaşkanı ile Bakanlar kurulunun ellerine teslim etmiş görünmekte ise de, olağan dönemde, girişim (teşebbüs) ve yönlendirme gücünü Türkiye Büyük Millet Meclisinde alıkoymuş bulunmaktadır (sürekli meclis, evrensel yasama yetkisi hükümete güven gereği, genel seçimleri yenileyebilme). Olağan dışı dönemlerde de yasama organı, yürütmeyi durdurma, düzenlemeleri değiştirme veya kaldırma ve denetleme yetkisini korumaktadır (m. 120-122). Bu bakımdan, şimdi olağan dönemde yürütme ve idarenin düzenleme yetkisinin neden özerk sayılmayacağını göstermeğe çalışacağım.

II

1. 1982 Anayasası'nın yürütmeyi "*yetki*" olarak da nitelemesi, sanıldığı gibi, II inci Cumhuriyet rejimine oranla siyasî sistemde bir devrim yapmış sayılamaz. Çünkü, yürütmenin birinci başı olan Cumhurbaşkanı, parlamento dışından da olsa bile, yine TBMM tarafından seçilmekte; öteki şefi Başbakan yalnız milletvekilleri arasından atanabilmekte ve ancak yasama organının güveni ile görevde kalabilmektedir. Yürütmenin parlamentoya bu siyasî bağımlılığı yanında, özerk düzenleme yetkisi bakımından daha da önemli olan husus, bu "*yetki*"nin "*kanunlara uygun olarak kullanılması*" zorunludur (m. 8). Bu koşul, 1961 Anayasası'nın yürütme "*görevi*" için koyduğu "*kanunlar çerçevesinde yerine getirme*" (m. 6) kaydından daha kısıtlayıcı ve daraltıcıdır. Gerçekten, bir düzenlemenin üst kurallara "*uygun olarak*" yapılması, "*aykırı olmuyarak*" gerçekleştirilmesine oranla daha sıkı bağımlılığı ve hattâ bir tür kanun hükümlerini "*yineleme*"yi, gerektirir. Oysa, yürütme görevi "*kanunlar çerçevesinde yerine getirilirken*" yapılan düzenlemenin üst kurallarla

“bağdaşması” yeterli sayılır. Yani söz konusu yetki daha serbestçe kullanılabilir⁵. Nitekim, tüzük (m. 115) ve yönetmeliklerle (m. 124) yapılan olağan düzenlemeler, sadece “kanunlara aykırı olmamak” koşuluna bağlanmıştır. Şu halde “kanunlara uygun olarak kullanılabilir” olan yürütme yetkisi, özerk düzenleme gücünü (pouvoir) içermez; ancak türevsel ve bağımlı düzenleyici işlemler yapılmasına olanak verir.

2. Temel hak ve hürriyetlerin münhasıran kanunla sınırlanması zorunluğuna 1982 Anayasası’nda yer verilmemiş olması, bunların artık yürütme ve idarece de ilk kez ve doğrudan doğruya düzenlenebileceği anlam ve sonucunu taşımaz. Çünkü bu Anayasa’nın benimsediği özgürlükçü batı “demokratik toplum düzenininin gerekleri”ne göre, “temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar” (m. 13/2), yani bunların düzenlenmesi ancak, millî iradenin ya da genel istencin ifadesi olan kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle, bu “demokratik toplum düzeninde”, bireyler ve toplulukları, Anayasa ve kanunların yasaklamadığı, kısıtlayıp sınırlamadığı her davranış, eylem ve işlemi yapmakta hür ve serbest sayılırlar. Kaldı ki, III üncü Cumhuriyet Anayasası, İkinci kısmında hemen tüm temel hak ve hürriyetleri öngörüp, bunların kanun konusu yapılmasını emrettiği gibi; önceki cumhuriyetlerde ve 12 eylül askerî yönetiminde kanunlarla ele alınmamış veya değinilmemiş hiçbir hak, özgürlük ve ödev kalmamıştır, denebilir. Kanunların henüz dokunmadığı bir konu veya hususun yürütme ve idarece düzenlenmesi yoluna gidildiğinde; her düzenleme, tanımı ve niteliği gereği, bir sınırlama demek olduğundan, Anayasa’nın emri uyarınca (m. 13/1), mutlaka önce yasanın iradesi elde edilmek gerekir. Bu itibarla, temel hak ve hürriyetler ile öteki özgürlük ve ödevler konusunda özerk düzenleme yetkisinin varlığından söz edilemez.

3. Olağan dönemle olağan dışı dönemlerde yürütmenin haiz olduğu düzenleme yetkilerinin yakınlaştırılmasından çıkarılmak istenen özerk düzenleme gücünün varlığı sonucu, Anayasanın yürütme-yi “yetki” diye nitelenmesi (m. 8) ve temel hak ve hürriyetlerin ille de kanunla sınırlanmasını zorunlu kılmaması (m. 13) gerekçelerin-

5) T. GÜNEŞ, anılan kitap, s. 85-88.

den kaynaklanmaktadır. Bu iki gerekçenin de doğru ve geçerli olmadığı, yukarıda açıklanıp saptandığına göre; söz konusu yakınlaştırma yöntemi yakıştırmadan öteye bir değer taşımaz. Gerçekten, yürütmenin, olağan dışı dönemlerde söz konusu olan yetkisi yasal ve hattâ anayasal düzeyde ve plânda kullanılabilen, özerk düzenleme yetkisi ise “*kanun-icra*” yani yasama alanının sadece boş kalan yerlerinde cereyan edebilmekte olduğuna göre; bu yetkiler arasında yakınlaştırma ve benzetme yapılması mümkün ve bundan herhangi bir sonuç çıkarılması doğru değildir.

4. Cumhurbaşkanının, Genel sekreterliğini düzenleyen özel kararname çıkarması, Anayasa’da öngörülen “özerk düzenleme yetkisi”nin tek ayırık örneği olarak kabul edilmelidir. Ne var ki bu kararname, Cumhurbaşkanlığının ancak iç yapısı ve işleyişi ile ilgili kuralları ve usulleri içerebileceğinden, bireyler ve toplulukları üzerinde etkili ve geçerli olamaz. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı Genel sekreterliği kararnamesi de, tam ve ger;ek anlamı ile özerk düzenleme işlemi sayılamaz. Adlî cezaların hafifletilmesine veya kaldırılmasına ilişkin Cumhurbaşkanının işlemleri ise, ortak kararname ile yapılmakta olduğundan, Cumhurbaşkanlığının özel kararnamesiyle düzenlenebilecek nitelikte görülmemektedir.

5. Anayasa’da devletçe tedbir alınması öngörülen bazı konuların, yürütme tarafından, özerk düzenleme yetkisiyle, doğrudan doğruya tanzim edilebilmesi noktasına gelince; bu husustaki hükümlerin zımnî (kapalı) yetki içerdiğini kabul etmek doğru ve mümkün değildir. Çünkü bu tür hükümler, bağlayıcı kurallar olmaktan ziyade, yönlendirici dilekler niteliğinde genel ilkelerden ibarettir. Ayrıca, söz konusu tedbirlerin gerçekleşmesi, Hazineden harcama yapılmasına bağlı olduğundan; bunlar uygulamaya konulmadan önce, mutlaka TBMM’nce benimsenmek gerekir. Kaldı ki, bakanlıklar ve idare eliyle yürütülecek olan bu tedbirler, Anayasa uyarınca, bu kuruluşlara ancak kanunla “*görev*” niteliğinde verilebilir (m. 113, 123). Binaenaleyh, Anayasa ile devletin kimi konularda alması istenen tedbirler ilk kez yürütme tarafından, özerk düzenleme yetkisine dayanılarak, gerçekleştirilemez; herhalde daha önce kanunla öngörülmüş bulunmalıdır.

SONUÇ

1. III üncü Cumhuriyet Anayasası, kuşkusuz yürütmeyi, önceki cumhuriyet rejimlerinden farklı olarak, yasamaya bağımlılıktan sıyrıp ön planda onunla aynı düzeye çıkarmış ve karşılıklı durumlarını dengelemeye çalışmıştır. Organik bakımdan yasama ile yürütmenin konumları eşit olmakla beraber; 1982 Anayasası, Milli mücadele döneminden kaynaklanan geleneği sürdürerek, kanun alanının sınırsızlığı ya da “evrensellik”i ve öteki kamusal işlemlere üstünlüğü ilkelerini korumaktadır.

Şöyle ki, TBMM, Anayasa çerçevesi içerisinde her konuyu dilediği gibi kanunla düzenleyebildiği halde; Bakanlar kurulu, suç, ceza, vergi, yargı gibi birçok konuya el atmaktan yasaklandıktan başka, düzenleyici veya birel özgül işlemlerinde kanunlara aykırı hukukî durumlar ihdas edemez. Yasama organı, yürütme ve idareye yetki verdiği konularda yapılan düzenlemeleri, her zaman değiştirmek ve kaldırmak imkânına sahip olduğu gibi; yeni çıkardığı kanunlarla ilgili tüm düzenleyici işlemleri hükümsüz ve etkisiz kılabilir.

Buna karşılık hükümet, yürürlükteki hiçbir kanunu gözardı edemez ve herhangi bir kanuna aykırı işlem yapamaz. Yürütme ve idarenin görevleri kanunla belirlenmek gerektiğinden (m. 113, 123); bunların yerine getirilmesini sağlayacak yetkilerden başkasının veya fazlasının zımnî (kapalı) biçimde tanınması söz konusu olamaz ve benimsenemez.

2. Gerçekten, 1982 Anayasası, bir önceki gibi, TBMM'nin Bakanlar kuruluna hangi konularda, ne koşullarla düzenleme yetkisi verebileceğini teker teker saymış ve sınırlamıştır. Bunlar, vergi, resim ve benzeri mali yükümlülüklerin kimi öğeleri (m. 73); ekonomik, ticarî, teknik ve idarî andlaşmaların kanunla uygun bulunmasına gerek görülmeden onaylanması (m. 90); kamu tüzel kişiliği kurulması (m. 123); dış ticaret işlemleri üzerine ek malî yükümlülük konması (m. 167) konuları ile kanunların “emrettiği işleri belirtmeği” (m. 115) tüzüğe bıraktığı hususlardan ibarettir⁶.

6) Parlemtentonun yürütmeye kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi (m. 91), yasama yetkisinin belli bir konuda

Anayasanın bu özel yetki verilmesini öngören hükümleri, yürütme ve idarenin, özerk ve genel bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını; ancak yürürlükteki bir kanunla veya kanunlarla daha önce yasama tarafından ele alınmış konuları işleyebileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu yetki kanunlarının ve öteki olağan kanunların konularını ne ölçüde veya yoğunlukta belirlemiş ve düzenlemiş olması gerektiği noktası, yürütme ve idarenin ne gibi yeni kurallar ve hükümler getirebileceği sorununa yol açarsa da, özerk düzenleme yetkisinin varlığını içermez. Çünkü herhangi bir konuda çok kısa bir kanun hükmünün bulunması, bunun olağan düzenleme yetkisiyle ele alınıp açıklanmasına ve tamamlanmasına yeterli sayılır; fakat yapılan düzenlemenin yasal mevzuata ve hukuka aykırı olup olmadığı da tartışılabilir.

3. Böylece, III üncü Cumhuriyet Anayasası'nın yürürlüğe konduğu ve uygulanmağa başladığı günlerde, siyaset ve hukuk çevrelerinde yarattığı büyük değişiklik veya devrim izleniminin doğru ve yerinde olmadığı; yürütme ve idarenin düzenleme yetkisi konusunda önceki rejimden hiç de farklı bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. TBMM'nin girişimi veya izni olmadan Bakanlar kurulu, olağan dönemde hiçbir konuyu özerk biçimde düzenleyemez; ancak kanundan kalkarak, onu açıklayıp tamamlayıcı olağan düzenlemeler yapabilir. Düzenleme yetkisini haiz öteki yürütme ve idare makamları ile görevlileri de, hükümet gibi ve daha dar ölçüde, yalnızca kanuna dayanan düzenleme işlemleri gerçekleştirilebilir.

Yönetim uygulamaları ile mahkeme içtihadlarının, yukarda açıklanan ve savunulan esaslara uygun bulunmaması, bunların objektif hukuku içeren doğrular olduğu gerçeğini değiştirmez.

devri demek olduğundan; yetkinin kullanılmasıyla, yürürlükteki kanunlar gözetilmeden yapılan işlemler idarî düzenlemeler sayılamaz, dolayısıyla özerklik veya bağımlılıkla ilgili değildir. Olağan dışı dönemlerin kanun hükmünde kararnameleri ise (m. 121-122); yasa ve hattâ Anayasa üstü nitelik ve güçleri nedeniyle, yürütmenin tamamen serbest ve takdirî geçici ayırık işlemleridir.