

TÜRK HUKUKUNDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME UYGULAMASI

Doç. Dr. Eyüp ZENGİN
Kafkas Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

Sırrı ALTIN
Sayıştay Denetçisi

1. GİRİŞ

1971 yılında Anayasada yapılan bir değişiklikle Türk hukuk sistemine yeni ve önemli bir kurum getirilmiştir. Bu kurum, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ile ilgilidir. Anayasanın 91. maddesine göre, TBMM bir kanunla, belli konularda Bakanlar Kuruluna "kanun hükmünde kararname" çıkarma yetkisi verebilir.

Sosyal devlet ilkesinin kabulü, devletin ekonomik hayata müdahalesi ve devletin görevlerinde meydana gelen artış, yürütmenin güçlendirilmesi yönünde bir eğilimin doğmasına sebep olmuştur.

Gerçekten 20. asrın ikinci yarısında devletin fonksiyonu gittikçe daha artmakta, bilimsel ve teknik gelişmelerin yanı sıra ulusal ve uluslararası ekonomik sorunların değişkenliği ve çapraşıklığı fazlalaşmaktadır. Diğer sebeplerle birlikte bu hususlar, bütün dünya da parlamentoların etkisinin azalması ve yürütme organının güçlenmesi sonucunu doğurmuştur.

İşte "güçlü devlet," "güçlü yürütme," "güçlü iktidar" gibi kavramların yoğunluk kazanması Anayasa hukuku açısından da karşılığını bulmuştur. Yürütme gücüne kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi de bu bağlamda değerlendirilmelidir. Nitekim, yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, yasama organının faaliyetlerinden bir kısmının yürütme organına geçmesi olarak değerlendirilmiştir. Devletin ekonomik hayattaki rolünün giderek artışı yasama-yürütme dengesinde yürütme lehine önemli değişmelere sebep olmuştur.⁽¹⁾

2. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

2.1. KAVRAM

1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk şeklinde mevcut olmayan kanun hükmünde kararname, bu Anayasada 1971 yılında 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklikler arasında hukukumuza girmiştir. KHK, daha farklı bir biçimde, 1876 Kanun-u Esasi'sinde yer almıştı. Kanun-u Esasi'nin

(1) Tan , Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku. s. 29

36'ncı maddesine göre, Meclis-i Umumi toplanık olmadığı zamanlarda devleti bir tehlikeden veya genel güvenliği bozmadan korumak için bir zorunluluk belirttiği ve bu konuda çıkarılmasına lüzum görülecek kanunun görüşülmesi için meclisin toplantıya çağrılmasına süre elverişli olmadığı takdirde, Kanun-u Esasi hükümlerine aykırı olmamak şartıyla, Bakanlar Kurulu Padişahın onayıyla, Heyet-i Mebusanın toplanıp vereceği karara kadar geçerli olmak üzere, kanun hüküm ve kuvvetinde kararnameler çıkarabilirdi.

KHK'nin yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farkı, kanuna eşit güçte oluşudur. Diğer bir deyimle, tüzük ve yönetmelik gibi diğer düzenleyici işlemlerin, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirmeleri ve kaldırmaları mümkün olmadığı halde, KHK ile yürürlükteki kanun hükümleri değiştirilebilir veya kaldırılabilir.

2.2. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN HUKUKİ NİTELİĞİ

KHK'lerin hukuki niteliğini tayin ve tespit etmek pek de kolay değildir. Bu güçlük, KHK'lerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten, hem yasama hem de yürütme organının katkısı ile oluşan KHK'nin hukuki niteliğini kesin tespit etmek zordur.

Bilindiği gibi, KHK kavramı içinde yasama organının işlemi olan "Kanun" ile, yürütme organının işlemi olan "Kararname" kelimesi mevcuttur. Nitekim KHK için "Kanun-Kararname" terimi de kullanılmaktadır. Özellikle Fransızca "Decrets-Lois" terimi KHK'nin bu özelliğini çok daha iyi ifade etmektedir.

İşte, KHK'nin bu "Sui Generis" özelliği onun hukuki niteliğini tam olarak tespit etmekte güçlük çıkarmaktadır.⁽²⁾

Nitekim, KHK'nin hukuki güç yönünden kanuna eşit niteliği, onun fonksiyonel bakımdan bir yasama işlemi sayılıp sayılmayacağı tartışmalarına yol açmıştır. Bu sadece teorik bir tartışma olmayıp, pratik açıdan da önem taşımaktadır. Çünkü eğer KHK bir yasama işlemi olarak görülürse, onun yasama meclisinin onayından önce de idari yargının denetimine tabi olmaması gerekir. Kısacası, işlemin niteliğinin belirlenmesi, onun tabi olduğu yargısal denetim rejiminin tayini bakımından önemlidir.

(2) Kuzu, Burhan, Kanun Hükümünde Kararnamelerin Niteliği, Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri, s. 83

KHK'nin yasama işlemi sayılıp sayılmaması, yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisinin niteliği hakkında kabul edilecek görüşe bağlıdır. Eğer bu yetki "biraz daha genişletilmiş" basit bir düzenleme yetkisiyse, KHK'de tüzük ve yönetmeliklerden nitelikçe farklı olmayan, düzenleyici bir işlem den ibarettir. Yok eğer KHK çıkarma yetkisi, bir "yasama yetkisinin devri," bir "delegation" ise, KHK'nin fonksiyonel anlamda bir yasama işlemi olarak kabul edilmesi gerekir.⁽³⁾

KHK'nin fonksiyonel olarak da, genişletilmiş ve serbestleştirilmiş bir düzenleme yetkisi olduğu görüşünü savunan Duran'a göre KHK, organik bakımdan idari, işlevsel yönden düzenleyici işlem niteliğindedir.⁽⁴⁾ Buna göre KHK'nin TBMM'nce verilen bir yetki ile çıkarıldığına bakılarak, işlevsel bakımdan yasama işlemi olduğu sanılır. Ancak Bakanlar Kurulu bu tür işlemleri ile yürürlükteki yasal hükümlerden yalnızca yetki kanununda kaldırılacağı açıkça gösterilen kanun hükümlerini değiştirebileceğinden, aslında bu konularda yasama değil, düzenlemede bulunmaktadır.

Yetki kanunu, KHK'nin amacını, kapsamını ve ilkelerini belirttiğine göre; bu işlem nitelikçe Anayasanın (1961) 107. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunun çıkardığı " Kanunun emrettiği işleri belirten "tüzükten" farksızdır. Şu kadar ki, yetki kanununun verdiği düzenleme yetkisi alelade kanundan alınan aynı nitelikteki salahlıyette daha geniş olabilir ve bir süre ile bağlıdır. Bu derece ve müddet ayrılığında başka, KHK ile tüzük arasında esasta bir fark yoktur. Yasama yetkisi asli, genel ve Anayasa çerçevesinde sınırsız olduğundan; TBMM, yürürlükteki, bir tüzüğü her zaman bir kanun tasarısı veya teklifi biçiminde ele alıp dilediği gibi kanunlaştırabileceğine göre, bu metin hüküm ve etkilerini sürdürürken, idari düzenleyici işlem niteliğini de korur.

İşte KHK'de, yasama meclislerince incelenip kabul edilinceye kadar, işlevsel bakımdan idari düzenleyici işlem den ibarettir. Ancak, yetki kanununda kaldırılması öngörülen kanuni hükümlerin, KHK'nin çıkarılmasına kadar geçen süredeki hukuki niteliğinin ne olduğu sorulabilir. Bu hükümler değiştirilinceye kadar, kanun niteliğindedir; yerlerine konulanlar ise, idari düzenleyici işlemlerdir.

Burada yürütme organı, yasama meclislerinin izni ile yürürlükteki bir kanun hükmünün " uygulanabilirliğini" geçici olarak askıya almakta ve yerine kendi düzenleyici işlemi ni koymaktadır. Nitekim TBMM'nce reddedilen KHK yürürlükten kalkınca, bunun değiştirdiği kanun hükümleri kendiliğinden uygulanabilir hale gelir.

(3) Özbudun, Ergun, 1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükümünde Kararnameler, s. 227-228

(4) Duran, Lütfi, Kanun Hükümünde Kararname, s. 2-4

Duran'a göre Bakanlar Kurulu, yetki kanununa dayanarak, yürürlükteki kanun hükümlerinden dilediğini kaldırabilseydi, o zaman yasama işleviden söz edilebilirdi. Bu itibarla, parlamento açısından bir tasarıdan başka bir şey olmayan KHK, olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edildikten sonra Kanun, yani yasama işlemi niteliğini kazanır. Böylece meclislerden geçen KHK nin daha önce tüzük gibi olan hükümlerinin normal kanun kurallarına dönüştüğü kabul edilebilir.

Netice itibariyle, Duran'a göre, Türk KHK mekanizmasında, ne bir yasama yetkisinin yürütme organına devri (delegation), ne de yasal maddelerin düzenleme alanına aktarılması (delegalisation) söz konusudur. Anayasanın (1961) 64. maddesine eklenen yeni hükümlerle, sadece yürütme organının düzenleme yetkisi biraz daha genişletilmiş ve serbestleştirilmiş bulunmaktadır.⁽⁵⁾

Aynı görüşü paylaşan Teziç'e göre, KHK'nin TBMM'nce onaylanması, KHK'yi kanun metni içinde bütünleştirmemektedir. Daha doğrusu Kararname maddeleri kanun maddesi haline gelmemektedirler. Ortada, "Kanun Kuvvetinde Kararname" ve "onaylama kanunu" olarak iki ayrı işlem kategorisi bulunmaktadır. Aksini kabul etmek, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulan kararnamelerin otomatikman kanun tasarısı haline geleceklarini söylemek demektir.

Bu halde Anayasanın 91. maddesinde öngörülmeven yeni bir kanun teklif biçimi ortaya çıkacak, tabir caizse buna " Kararname yolu ile kanun tasarısı " demek gerekecektir. Daha garibi, bu tasarı diğer tasarılarından farklı olarak yayımlandığı gün bağlayıcı nitelik kazanacaktır ki, hukuken ve mantıken böyle bir muhakeme tarzı yürütülemez. Ayrıca, kanun kuvvetindeki kararnamelerin, daha yayınlanır yayınlanmaz TBMM'ne sunulmaları ile varlıklarının sona ereceği sonucu da çıkacaktır. Kanun kuvvetindeki kararnamelerin Anayasa Mahkemesince denetlenebileceğini belirten 64 üncü maddenin son fıkrası, iki ayrı işlemin mevcut olduğunu , onaylama kanununun kararname hükümlerini kanun haline getirmedeğini göstermektedir.⁽⁶⁾

Kanun Hükümünde Kararnamenin fonksiyonel bakımdan bir yasama işlemi olduğu görüşü Sağlam'a göre KHK'nin idari işlem olarak nitelenmesinde önemli rol oynayan iki özellik de 1982 Anayasasında değişme göstermiş ve KHK'leri klasik Anayasa ve İdare Hukuku kavramlarıyla açıklama olanağı daha da azalmıştır. KHK organik bakımdan idari bir işlem gibi gözüke bile, maddi bakımdan kaynağını Anayasadan alan sui generis bir yasama işlemidir. Zira yetki yasası, KHK ve Meclisçe aynen veya değiştirilerek onanma birbirinden kopuk ve bağımsız işlemler olarak görülmemeli, Anayasada öngörülen bir sürecin aşamaları olarak kabul edilmelidir. Özellikle yetki yasası ile KHK arasında sıkı bir bağ mevcuttur.

(5) Duran, Lütfi, a.g.e., s. 5

(6)Teziç, Erdoğan, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükümünde Kararnameler, s.11

Kararname yasa gücünü, Anayasaya göre, dayandığı yetki yasasına uygun olduğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Kanun Hükümünde Kararnameyi aynen veya değiştirerek kabul eden yasa ise, kararnamenin yetki yasası ile olan bağıni koparmakta, onu kendi bünyesine alarak, klasik anlamda bir yasa niteliğine dönüştürmektedir.⁽⁷⁾

Kanun Hükümünde Kararnameyi yasama işlemi olarak kabul eden bir başka isim Özbudun'a göre ise tüzükler ve yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri ancak kanunlara aykırı olmamak şartıyla düzenlemede buldukları halde, KHK yürürlükteki kanun hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmekte, diğer bir deyimle kanunun hukuki gücüne sahip bulunmaktadır. KHK'nin bunu ancak yetki kanununun belirlediği alanda yapabilmesi, onun hukuki gücünü etkilemez. Yasama yetkisi ne şekilde anlaşılırsa anlaşılın, bu yetkinin " kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" unsurlarını içerdiğinden şüphe yoktur. Dolayısıyla, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebilen ve kaldırabilen bir işlemin, kanunla aynı hukuki güçte olduğu ve bu tür işlemler yapabilme yetkisinin de maddi bakımdan yasama yetkisi olarak vasıflandırılması gerektiği sonucuna varılabilir.

KHK nin, yasama organı yönünden "alelade bir kanun tasarısından ibaret" olduğu görüşü ise, daha da zor savunulabilecek niteliktedir. Kanun tasarıları kanunlaşana kadar hiç kimse için haklar ve yükümlülükler doğurmaz; bu anlamda bunlar, birer hukuki işlem bile değildir. KHK ise, yayınlanması ile birlikte yürürlüğe girmekte, fertler için haklar ve yükümlülükler doğurmaktadır. TBMM, KHK' yi reddetse veya değiştirse bile, bu ancak ret ve değiştirme kararının yayınlanmasından itibaren hüküm ifade etmektedir.⁽⁸⁾

Yine Sağlam gibi Özbudun'da KHK'lerin 1982 Anayasasındaki düzenlenişi ve bu konuda getirdiği yenilikler nedeniyle 1982 Anayasasının KHK'lerin maddi bakımdan birer yasama olduğu görüşünü daha da kuvvetlendirmekte olduğuna katılmaktadır.

Üçüncü bir görüş , yürütme organının yaptığı bir işlemi fonksiyonel bakımdan yasama işlemi saymanın zor olduğu şeklindedir. Bu görüşü savunan Kuzu'ya göre KHK gerek organik gerekse fonksiyonel bakımdan bir idari tasarruftur. Ancak, hemen belirtelim ki, KHK tüzük ve benzeri idari tasarruflardan oldukça farklıdır. Tabiri caizse "sui generis" bir idari işlemdir. Yürütme organının yaptığı bir tasarrufun fonksiyonel bakımdan bir yasama işlemi olduğunu söylemek oldukça zordur. Şu halde, KHK meclis tarafından tasdik edilmediği müddetçe idari bir tasarruf olarak kalacaktır. KHK'nin

(7)Sağlam, Fazıl, Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar, s. 266

(8) Özbudun, Ergun, a.g.e., s. 228-229

meclisin tasdikine sunulmuş olması, onun bilgisine arz edilmiş olması, tasdik için yeterli değildir; fiilen tasdik işleminin gerçekleşmiş olması gerekir.⁽⁹⁾ Fonksiyonel açıdan tartışmalı olmakla birlikte organik bakımdan yürütmenin bir işlemi olduğu tartışmasızdır.

2.3. YETKİ

1982 Anayasasına göre, TBMM, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebilir (m.91/1). Yani KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Yürütme organının bir başka unsuru KHK çıkaramayacağı gibi, Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi başka bir organa devretmesi de mümkün değildir. Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki yetkisi KHK'yi imzalamaktan ibarettir.⁽¹⁰⁾

Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'leri dışındaki KHK çıkarma yetkisi doğrudan Anayasadan değil, Bakanlar Kuruluna bu yetkiyi veren yetki Kanunundan doğduğu için, bir yetki Kanunu olmadan Bakanlar Kurulunun KHK çıkarması mümkün değildir.

Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi veren kanunda, çıkarılacak KHK'nin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve bu süre içinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılamayacağı gösterilir (m.91/2). Yukarıda değinildiği gibi, 1961 Anayasasından farklı olarak, "yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi" şartını ortadan kaldırmış; buna karşılık süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını yetki kanununda belirtilmesi şartı konulmuştur. Yetki Kanununun, Anayasada sayılan unsurlardan birini belirtmemesi, bu kanunu Anayasaya aykırı kılar. Anayasaya aykırı bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılmış bir KHK'nin de, kendisi içerik yönünden Anayasaya aykırı bir hüküm taşımasa bile, Anayasaya aykırı sayılması gerekir. Aksi halde, Anayasanın uygun gördüğü ölçünün ötesinde bir yetki devri gerçekleşmiş olur.

1982 Anayasası, KHK çıkarma yetkisini, değişik 1961 Anayasasından daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemiş, 1961 Anayasasında öngörülmemiş bazı durumlara ait hükümler getirmiştir. Mesela "Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz (m. 91/3)." Kanun hükmünde kararnamenin, "Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir (m.91/4)."⁽¹¹⁾

(9) Kuzu, Burhan, a.g.e., s. 87

(10) Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 336-337

(11) Özbudun, a.g.e., s. 233

2.4. KHK ÇIKARMA YETKİSİNİN SINIRLARI

KHK çıkarma yetkisi, kararnameye yasa gücünü kazandıran hukuk kaynakları ile sınırlıdır. Bunlar Anayasa ve Anayasanın öngördüğü yetki yasasıdır.

2.4.1. ANAYASAL SINIRLAR

2.4.1.1. ANAYASAL KOŞULLAR

Anayasanın 91. maddesinin KHK çıkarmak üzere getirdiği koşullar, aynı zamanda kararnamenin sınırlılığını oluşturmaktadır. Her şeyden önce TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna bu konuda yasa ile belirli bir yetki verilmiş olmalıdır. Yetki yasası çıkarılacak kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini, bu süre içinde birden çok kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Demek ki KHK'ler belli bir amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı olmak zorundadır. Bunların yetki yasasında salt Anayasa hükümlerini tekrarlamış olmak için soyut bir biçimde belirtilmesi yeterli değildir. Belli bir içeriğe sahip kılınarak somutlaştırılması zorunludur.⁽¹²⁾

2.4.1.2. KHK VE TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

Asıl Anayasal sınır, 91. maddenin 1. fıkrasının 2. cümlesinde kendini göstermektedir. Buna göre , "Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK'lerle düzenlenemez". Başka bir deyişle KHK'ler, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilecektir.

Bu düzenleme tarzına göre, Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümündeki "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" in KHK ile düzenlenebileceği sonucu çıkarılabilirse de, bu bölümde yer alan bazı "haklar ve ödevler bakımından da kanunla... düzenlenme şartının, ilgili maddelerde açıkça" belirtilmesi karşısında, konu tartışmalı hale gelmektedir.⁽¹³⁾

Bilindiği gibi KHK'lerin temel işlevi çağımızda devletin giderek artan ve karmaşıklaşan sosyal ve iktisadi ödevlerini yerine getirebilmesi için gerekli hızlılığı sağlamak ve bu konuda uzman çalışmasına ağırlık kazandırmaktır. Bu temel işlevin yerine getirileceği alan, devletin Anayasanın 65. madde kapsamı içinde yer alan ödevleridir. Bunlar ise daha çok kullanılmaları, ancak devletin olumlu bir edimi ile mümkün olan sosyal haklara ilişkin ödevleridir. İşte sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin, KHK'lerle düzenlenmesi mümkün olmayan temel hak alanları dışında tutulma zorunluluğu buradan doğmuştur.

(12) Sağlam, a.g.e., s. 267

(13) Farklı görüşler için bkz., Özay, Gün Işığında Yönetim, s. 528

Burada düzenleme kavramının seçilmiş olmasına da ayrıca dikkat çekmek gerekir. Gerek 1961 Anayasası ve gerekse 1982 Anayasası sınırlama kavramını kullanmaktan kaçınmıştır. Çünkü düzenleme sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavramdır. Hakkı sınırlayıcı düzenlemeler olabileceği gibi, hakkı güçlendiren onu daha etkili bir kullanıma kavuşturan, hatta ona önceden sahip olmadığı belli bir içerik kazandıran düzenlemeler de söz konusu olabilir ve genellikle düzenlemenin yöneldiği amaçta bu olmak gerekir.

Şu halde neden temel hak ve ödevler kısmının 1, 2 ve 4. bölümlerinde yer alan hakların KHK ile düzenlenemeyeceği öngörülmüştür? Bunun cevabı açıktır: çünkü burada yer alan hak ve özgürlükler çoğunlukla olumsuz statü hakları niteliğindedir. Olumsuz statü haklarında yapılacak bir düzenlemenin çoğu kez aynı zamanda hakları sınırlama sonucu vereceğinden endişe edildiği içindir ki bu haklar, KHK'lerin düzenleme alanı dışında tutulmuşlardır.

Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenebilmesi ise, bunların çoğu kez devletin olumlu bir edimi olmaksızın kullanılmalılarının mümkün olmaması ile açıklanabilir. Kişilerin ancak devletin pozitif bir düzenlemesiyle bir talep hakkı kazanabileceği durumlarda KHK, sosyal hakların ve sosyal devletin gerçekleşmesinde önemli bir işlev yerine getirebilecektir. Şu halde Anayasanın temel haklara ilişkin üç bölümü, KHK'nın düzenleme alanı dışında tutulurken, sosyal ve ekonomik haklar bölümünün KHK'lerle düzenlenebilmesini, bu hakları kişilere ulaştırabilme ihtiyacının bir ürünü olarak görmek gerekir.

Ancak, Anayasanın bu global yaklaşımını yeterince açık ve başarılı bir çözüm saymak mümkün değildir. Çünkü 3. bölümde devletin olumlu bir edimini gerektirmeden kullanılacak ve bu özellikleriyle klasik ya da siyasal haklardan hiç bir yapısal farkları bulunmayan olumsuz statü niteliğinde haklar bulunduğu gibi (örneğin grev ve sendika hakkı; çalışma ve sözleşme özgürlüğü; yaşa, cinse ve güce uymayan işte çalıştırma yasağı), öbür bölümlerde de etkili bir biçimde kullanılmalılar için devletin olumlu bir edimini gerektiren haklar da söz konusu olabilir (örneğin kamu hizmetine girme hakkı, basın özgürlüğü, mülkiyet hakkı gibi). Bu durumda Anayasanın, klasik haklardan hiçbir yapısal farkı bulunmayan belli sosyal hakları, KHK bakımından farklı bir statüye tabi kılmış olabileceği düşünülemez.

Bu nedenle burada 91. maddenin yanlış yorumlanmasını önlemek için, soruna bir de temel haklar ve özgürlükler bakımından asıl önem taşıyan bir açıdan, temel hakların sınırlanması açısından bakmak gerekir.

Anayasada yer alan hiçbir temel hak ve özgürlük KHK'lerle sınırlanamaz. Bu Anayasanın 3. bölümünde yer alan haklar açısından da mutlak bir kuraldır. Çünkü Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler, Anayasa da yer alan belli sebeplerle ve Anayasanın özüne ve ruhuna uygun

olarak kanunla sınırlanabilir. Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına ege-
men olan düşünce, 13. madde ile birlikte ele alındığında başka bir sonuca
ulaşmak mümkün gözükmemektedir.⁽¹⁴⁾

Bu görüşe katılan Özbudun'a göre de "konuya sadece KHK'ler açısın-
dan değil, genel olarak idarenin düzenleme alanı açısından" bakmak daha
doğrudur. Çünkü Anayasanın 13. maddesinde yer alan " kanunla sınırlama"
şartı, sadece KHK'leri değil, yürütme organının bütün düzenleyici işlemleri-
ni ilgilendirir. Türk doktrininde hakim olan kanıya göre, kanunla sınırlanma
şartını, o alanda idarenin hiçbir düzenleyici işlem yapamayacağı şeklinde
yorumlamaya imkan yoktur. "münhasır kanun alanı" ancak yetkinin kendi-
ne özgü niteliğinden veya Anayasanın ilgili maddelerinin yazılış tarzından
çıkarılabilir. Bu durumda Anayasanın kanunla düzenleneceğini belirttiği
alanlarda da, düzenleyici işlemlere ilişkin genel kurallara uyulması şartıyla,
diğer düzenleyici işlemler gibi, KHK'de çıkarılabileceği sonucuna varılabi-
lir. Ancak temel hak ve hürriyetlerle, siyasi hak ve ödevlerin KHK ile düzen-
lenemeyeceği açık bir Anayasa hükmü olduğundan, bu alanlarda KHK çıka-
rılmaz.⁽¹⁵⁾

2.4.2. YETKİ YASASINDAN DOĞAN SINIRLAR

KHK'nin yetki yasasının koyduğu amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı
oluşu soyut bir kuraldır. Bu kural belli bir yetki yasasında somutlaşmakla,
o yasaya dayanılarak çıkarılan kararnamenin sınırları da somutlaşmaktadır.
Ama yukarıda belirttiğimiz gibi bu sınırlara uygunluk, dolaylı da olsa yine
bir Anayasa sorunudur. Çünkü Anayasa, kararnamenin, yetki yasası ile ko-
nulan esaslara uygunluğunu varsaydığı için, ona bir yasa gücü kazandırmak-
tadır.

Bu nedenle yetki yasası, bu varsayımın doğruluğunu, gerektiğinde de-
netlemeye imkan verecek yapıda bir içerik taşımalıdır. Bu anlamda yetki ya-
sası, adeta çerçeve yasa gibi düzenlenmeli, kararnamenin amacı, ilkeleri ve
kapsamı, her yöne çekilebilecek yuvarlak, elastiki formüllerle geçiştirilme-
meli, temel tercihler ve veriler somutlaştırılarak, kararnameyi gerçekten
yönlendirecek bir belirginliğe kavuşturulmalıdır. Aksi takdirde yalnızca ge-
çici ve denetimli bir iş devrine imkan veren Anayasa aşılarak, yasama yetki-
sinin devredilmezliğı kuralının sözde kalmasına yol açılmış olur.

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasındaki düzenlemede yer alan
"belli konularda" ibaresine yer verilmemiş olsa da, bundan sınırları belirlen-
memiş bir alanda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilebileceği
sonucu çıkarılmaz. "KHK'nin konusu, genel çerçevesi itibariyle, yetki ka-
nununda belirlenir".

(14) Sağlam, a.g.e., s. 268-269

(15) Özbudun, a.g.e., s. 233

Anayasanın 13'üncü maddesindeki kanunla sınırlama şartının, o alanda hiçbir düzenleyici işlem yapılamayacağı şeklinde yorumlanması gerektiği, "Anayasanın kanunla düzenleneceğini belirttiği alanlarda da" düzenleyici işlemler ve bu arada KHK'lar çıkarılabileceği belirtilmiştir. Bizce isabetli olan görüşte budur.

Yetki yasaları gerektiğinde devredilmezlik kuralı açısından sıkı bir biçimde denetlenmelidir. Anayasa Mahkemesi, belirginlik ve ölçülülük gibi hukuk devleti ilkelerinden yararlanarak bu denetimi yapabilir. Örneğin yetki yasası, süre tespitini yaparken, KHK'nin temel işlevini göz önünde tutarak olabildiğince kısa bir süre öngörmelidir. Çıkarılacak kararnamenin sayısı ve kapsamına göre, ölçüsüz bir oranda uzun tutulacak bir süre, yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir.

Kararnemelerin yetki yasasına uygunluğunun yargısal denetimi de ölçülülük ilkesinin kıstaslarından yararlanarak yapılabilecektir. Kararnamede alınan önlemlerin, yetki yasasında somutlaşan amaç bakımından elverişli ya da zorunlu olup olmadığı, amaçla önlemler arasında ölçüsüz bir oran bulunup bulunmadığı Anayasa Mahkemesince denetlenebilecektir.

2.5. KHK' DE USUL VE ŞEKİL

KHK'lerin diğer kararnemeler gibi Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekir. (1961 Anayasası yürürlükte iken, Anayasanın 64 üncü maddesinin "KHK çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna" verdiği; Bakanlar Kurulu Başbakan ve Bakanlardan oluştuğundan KHK'yi Cumhurbaşkanı'nın imzalamasına gerek olmadığı ileri sürülmüştür.) Bu hususta Anayasada açık bir hüküm bulunmadığı ileri sürülmüştür,⁽¹⁶⁾ ama 91. maddenin altıncı, yedinci ve son fıkralarında KHK'ler için "kararname" tabirinin kullanılması, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddede geçen "kararnemeleri imzalamak" ifadesinin KHK'leri de kapsayacak genişlikte olduğunu göstermektedir.

KHK'ler, başka bir yürürlük tarihi gösterilmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulurlar (m.91). Aynı maddede, yetki kanunları ile bunlara dayanan KHK'lerin TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülecekleri belirtilmektedir.

(16) Kuzu, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükümünde Kararnemeler, s.351

2.6. DENETİM

1961 ve 1982 anayasalarına göre Anayasa Mahkemesi, KHK'lerin Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Burada tartışma konusu olabilecek bir sorun, KHK'lerin Anayasa Mahkemesinden başka Danıştayca da denetlenip denetlenemeyeceği ve denetlendiği takdirde Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'n denetim yetkilerini ayıran sınırın nasıl çizileceğidir.

Teziç'e göre KHK'ler, yayınlanıp yürürlüğe girdikleri anda gerek Danıştayca, gerek Anayasa Mahkemesince denetlenebilecektir.⁽¹⁷⁾

Duran ise, KHK'lerin yasama meclisince kanunlaştırılmalarından sonra ancak Anayasa Mahkemesince denetlenebileceklerini; kanunlaştırılmalarından önce ise, Anayasaya ve hukukun genel ilkelerine uygunluklarının Anayasa Mahkemesi, yetki kanununa ve kaldırılmaları yetki kanununda öngörülmemiş olan diğer kanunlara uygunluklarının da Danıştay tarafından denetlenebileceğini ileri sürmüştür.⁽¹⁸⁾

KHK'nin TBMM'nce onaylanmasından sonraki durumda bir tereddüt olmaması gerekir. Onayla KHK'nin kanun niteliğini aldığı kabul ettiğimize göre, bu aşamadan sonra ancak Anayasa Mahkemesinin Anayasaya uygunluk denetimi söz konusu olabilir. Öte yandan, onaydan önceki safha içinde Danıştayın denetim yetkisini kabul etmek güç görünmektedir. Eğer KHK, yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, maddi bakımdan bir yasama işlemi ise, bunun denetiminin Danıştayın görev alanı dışında kalması tabiidir. Böyle bir yorumun, KHK'lerin yetki kanununa uygunluğunu denetimsiz kılacağı sanılmamalıdır. Çünkü, Anayasa, Bakanlar Kuruluna ancak yetki kanunu çerçevesinde KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Bu yetkinin dışına çıkılması, KHK'yi sakatlar ve onun Anayasa Mahkemesince iptal edilebilmesini mümkün kılar.⁽¹⁹⁾

2.7. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN YASAMA ORGANINDA GÖRÜŞÜLÜP ONAYLANMASINA İLİŞKİN BAZI SORUNLAR

Yaygın kullanımı karşısında KHK'lerin yasama organınca görüşülüp onaylanması uygulamada bazı sorunlar meydana getirmektedir. Her şeyden önce, Resmi Gazete'de yayınlandıkları gün TBMM'ne sunulan KHK'lerin TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşüleceklerine ilişkin Anayasa kuralı (m. 91/8) uygulamada işlememektedir.

(17) Teziç, a.g.m., s. 12

(18) Duran, a.g.m., s.7-14

(19) Tan, a.g.m., s.38

Öte yandan, yürürlüğe girmelerinden itibaren uzun zaman geçtikten sonra yasama organınca ele alınan KHK'lerin ya tümünün ya da bazı maddelerinin bu süre içinde değişmiş veya yürürlükten kalkmış olduğu görülmektedir ki, bu durumda yapılacak işlem konusunda da duraksama ortaya çıkmaktadır. Aslında bu sorun da yasama organında görüşülmedeki gecikmeden kaynaklandığından, birinci sorunla yakından ilgilidir.⁽²⁰⁾

2.7.1. ÖNCELİK VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞMENİN ANLAMI

Yıllarca yasama organının komisyonları ve genel kurulunun gündeminde bekleyen KHK'lerin sayıca çokluğu karşısında "parlamentonun bu konuda titiz davranmadığı, demokratik rejimlerde normal olarak geçmesi hoş görülebilecek ve uygun karşılanabilecek sürede işlevini yerine getirmediği görüşü" ileri sürülmektedir.

Oysa, öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğu, KHK'lerin "gündemdeki öteki kanun tasarısı ve tekliflerinden öncelikle ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır". Dolayısıyla, yasama organı gündemini düzenlemek durumunda bulunan Başkanlık tarafından görüşülecek KHK'lerin gündemin "Kanun tasarısı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler" kısmının ilk sırasına konulması gerekmektedir. Bu mekanizma Meclis İçtüzüğü'nde (m.53) öngörüldüğü gibi Genel Kurulun işaret oyuyla karar vermesine gerek kalmadan Anayasa gereği kendiliğinden işleyecektir. Buna rağmen, yasama organı genel kurulunun gündemi hazırlarken, KHK'lere gündemde diğer kanun tasarısı ve teklifleri gibi geliş tarihine uygun sıra verildiği gözlenmektedir ki, bu uygulama kanımızca Anayasaya aykırı düşmektedir.⁽²¹⁾

Uygulamada ortaya çıkan bir başka sorun, yasama organında KHK'lerin hangi sıraya göre görüşülmesi gerektiğidir. Geçmiş uygulamada olduğu gibi, bugün de yasama organı KHK'lerin görüşülmesinde bir ölçüt kullanmamaktadır. Bu sorun ilk kez 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapan 11 sayılı KHK dolayısıyla tartışılmış, hatta Anayasaya aykırılık gerekçesi olarak ileri sürülmüştür. Yüksek Mahkemeye göre, Anayasanın (m.64/4) emri, KHK'lerin "gündemdeki öteki kanun tasarısı ve tekliflerden" öncelik ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır. Bu husus sağlandığına göre Anayasa buyruğu yerine getirilmiş olmaktadır. Aynı sırada bulunan kararnamelerden birinin diğerlerinden daha önce görüşülmesi sorunu bundan sonra bir Anayasa sorunu olmaktan çıkmış ve yasama meclisleri komisyonlarının genel görüşme usulleri içinde yürütülmesi gereken bir duruma dönüşmüştür."

(20) Tan, a.g.m., s.39

(21) Tan, a.g.m., s. 39

Görüldüğü gibi, sorun Yüksek Mahkemenin kararı ile hukuki açıdan açıklığa kavuşmuştur. Dolayısıyla bugünkü uygulamanın, bu açıklık karşısında Anayasaya aykırılığını ileri sürmek olanaksızdır.

Aslında öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğu her ne kadar gündemdeki diğer işlere göre öncelik ifade ediyorsa da, bunu yasama organına sunulmuş sırasına göre yapmak ta işin mantığı gereğidir. Gerçi, yetki yasasına dayanarak birden çok KHK çıkarma olanağı bulunduğu ve genellikle uygulamada da aynı konuda kısa aralıklarla birbirini izleyen KHK'ler çıkarıldığına, ayrıca sonra çıkanlar öncekilerde değişiklik yapabildiğine göre, yasama organına sunulmuş sırasına göre görüşülmenin pratik bazı sakıncaları olabileceği de bir gerçektir. Nitekim öğretide görüşmenin sondan başlayarak başa doğru yapılmasının uygun olacağını savunan görüşler vardır. Ancak böyle bir yöntemin uygulanabilmesi için yetki süresinin sonunu beklemek gerekir ki, bunu öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğu ile bağdaştırmak zordur.⁽²²⁾

2.7.2. AYNEN VEYA DEĞİŞTİREREK KABULDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Uygulamada ortaya çıkan bir başka sorun KHK nin TBMM nce reddinin ne tür bir işlemle yapılacağıdır. Bilindiği gibi gerek 1961 Anayasası (m.64/5) gerek 1982 Anayasası (m. 91/9) "Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar" deyimini kullanmaktadır. Maddede geçen "bu kararın" deyimini, ret işleminin bir "karar" ile mi yoksa bir "yasa" ile mi olacağı konusunda duraksamaya neden olmuştur. Oysa, KHK'nin aynen veya değiştirilerek kabulü bir yasa ile olmakta ve bu konuda bir duraksama bulunmamaktadır. Aynı şekilde KHK'nin reddinin de bir yasa ile olması doğaldır. Nitekim her iki Anayasa dönemindeki uygulamalar da bunu kanıtlamaktadır.⁽²³⁾

KHK'lerle ilgili olarak ortaya çıkan bir başka sorun; Bakanlar Kurulunun, TBMM'ne sunmuş olduğu KHK'yi geri almasının mümkün olup olmadığıdır.

Bir görüşe göre, Resmi Gazete'de yayınlanıp TBMM'ne sunulan bir KHK'nin Bakanlar Kurulu ile olan ilişkisi kesileceğinden, Bakanlar Kurulunun TBMM'nin o konudaki görüşü belli olmadan aynı konuyu yeniden düzenlemesi mümkün değildir ve aksinin kabulü KHK'nin TBMM'ne sunulmasını anlamsız kılacaktır.⁽²⁴⁾

(22) Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 52-53

(23) Tan, a.g.m., s. 42

(24) Gözübüyük, a.g.e., s. 53

Diğer bir görüşe göre, yetki kanunu o konuda KHK çıkarılabileceğini belirtmişse, değişiklik ve geri alma işlemleri de KHK çıkarılmasını gerektireceğinden, KHK'nin geri alınması mümkün olmayacak; yetki kanununda birden fazla KHK çıkarılmasına izin verilmişse, Bakanlar Kurulu meclisteki KHK'yi değiştirebilecek veya geri alabilecektir.⁽²⁵⁾

Uygulamada hükümetçe yasama organından geri istenen KHK, Meclis Genel Kurulunda oya sunulmak suretiyle geri gönderme kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu da daha sonra KHK'nin "yürürlükten kaldırılmasının ilanı"na karar vermiştir.

KHK'nin yasama organında görüşülmesi sırasında, bazı hükümlerinin daha sonra çıkarılan KHK'ler veya yasalarla değiştirilmiş olması karşısında, yasama organının nasıl bir yol izlemesi gerektiği konusunda da duraksama vardır. TBMM Başkanı bu konuda " yürürlükte bulunmadıkları görülen toplam (51) adet kanun hükmünde kararname ancak ilgili komisyonlarca görüşülüp yürürlükte olmadıkları tespit edildikten ve TBMM'nce kesin karar bağlandıktan sonra işlem den kaldırılabilir" demektedir.⁽²⁶⁾

2.7.3. OLAĞANÜSTÜ HALDE ÇIKARILAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Anayasanın 121'inci ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4'üncü maddesinde öngörülen KHK'nin ilk uygulaması "2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 11'inci Maddesine Üç Bent İle Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında 201 sayılı KHK" olmuştur. Bu uygulama olağanüstü hal sırasında çıkarılacak KHK'lerin niteliği konusunda bir fikir vermesi ve yasama organında bu kararnamelerin hangi usule göre görüşüleceklerini göstermesi bakımından önem kazanmaktadır. Zira, Anayasa ve 2935 sayılı yasada yeterince ayrıntılı düzenleme bulunmadığı için, bu KHK'lerin olağan dönemlerde çıkarılanlardan farklı özellikleri tam bilinmemektedir.

Bilindiği gibi, anayasaya (m.121/3) göre, "olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayınlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. Bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, içtüzükte belirlenir." Gene Anayasa (m. 91/5), sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkarılacak KHK'lerin, olağan dönemde çıkarılan KHK'lerin tabi olduğu sınırlara tabi olmayacaklarını belirtmektedir.

(25) Özbudun, a.g.m., s. 203

(26) Tan, a.g.m., s. 44

Yasanın Danışma Meclisindeki görüşmeleri incelendiğinde, olağanüstü hal sırasında çıkarılacak KHK'lerin niteliği konusunda üyelerin aynı düşünceye sahip oldukları dikkat çekmektedir. Buna göre, "olağanüstü halde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu kanun kuvvetinde kararname çıkaracak, ama o hadiseye münhasır olmak üzere çıkaracak... Olağanüstü hal ilanını gerektiren sebepler nazarı itibara alınarak, o sebeplerin izalesi ve o sebeplerin ortadan kaldırılması için alınacak tedbirleri getirecek. Yani hadiseye münhasır olacaktır kararname hükümleri, o hadiseleri halledecek hal yoluna sokacak nitelikte olacaktır."

Bu düzenleme biçiminin, olağanüstü hal sırasında çıkarılacak KHK'lerin konusunu belirginleştirmeye yönelik olduğu şeklinde yorumlanması olanağı bulunduğu gibi, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanmasına gerek olmadan Bakanlar Kurulunca çıkarılabilecek KHK'lerin söz konusu olduğu da ileri sürülebilir. Bu ikinci yorum, dolaylı biçimde 2935 sayılı yasayı bir tür yetki yasasının yerine koymuş olmaktadır.

3. SONUÇ

1- Yasa gücünde kararname çıkarma, meclisin ağır işleyen yol ve yönteminden kurtulmak, acele durumlarda hükümete etkin önlemler alma olanağını vermek amacıyla başvurulacak bir yöntemdir. Özenle uygulandığında bazı alanlarda özellikle ekonomik konularda olumlu sonuçlar verebilir. Ancak anayasada öngörülen biçimi ile bu kurumdan beklenen olumlu sonuçların gerçekleşmesi olanaksızdır. Çünkü değişiklik yapılacak konuların ve değişiklik doğrultusunun ayrıntıları ile önceden belirtilmesi zorunluluğu, gizliliği gerektiren önlemlerin etkinliğini büyük ölçüde sınırlar. Öte yandan bu yetkinin memur hukuku gibi bir konuda kullanılması ise, başka sakıncalar doğurabilir. Memur hukukunun düzenlenmesi, gizli yada acele ile karar alınmasını gerektiren konular değildir. Bu tür konular uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirir. Oysa kararnameler, uzmanlarca gizli olarak hazırlanmış, kurumların görüşleri alınmamış, kamuoyu önünde tartışılmamıştır. Bakanlar Kurulu, yapısı gereği teknik ayrıntılara incek bir kuruluş olmadığı için, kendisine sunulan metinleri yeterince inceleyemeden yayınlama durumunda kalmıştır.

2- Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, bugünkü Anayasal düzenleme çerçevesi içinde kullanıldığında hukuk tekniği açısından bazı sorunlar meydana getirmektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

a- TBMM'ne sunulan kararnamelerin, mecliste zaman geçirilmeden incelenmesi önemlidir. Uygulamada kararnameler mecliste genellikle geç ele alınmakta ve bunda hükümetin etkisi olmaktadır. Bu durum meclis denetiminden beklenen yararları azaltmaktadır. Meclislerin konuyu "öncelik ve ivedilikle" inceleyip sonuçlandırması geleneğinin yerleştirilmesi uygun olur.

b- Bakanlar Kuruluna geniş kapsamlı yetkiler tanınması sakıncalıdır. Uygulamada yasadaki belirsizlikler nedeniyle Bakanlar Kurulunun kendisine verilen yetkileri geniş bir biçimde yorumladığı görülmüştür.

c- Bakanlar Kuruluna uzun süreli yetki tanınması da yerinde değildir. Çünkü bu durum ilgili KHK'den faydalanacaklarda bir beklentiye neden olmakta, çıkar savaşlarına neden olabilmekte, ayrıca kamu hizmetlerini olumsuz bir biçimde etkileyebilmektedir.

d- Diğer bir sorun da Anayasa Mahkemesince iptal edilen ret kararının hukuki sonuçlarının ne olacağı sorunudur. Bu soruna Anayasa Mahkemesi kararlarının ışığı altında bir çözüm bulunabilir. Buna göre eğer yasa, biçim yönünden Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ise, iptal edilen yasa ile ret edilmiş bulunan kararname yürürlükten kalkmamış sayılır. Öz yönünden bir iptal söz konusu ise, reddedilen kararname kendiliğinden geçerlik kazanmaz; çünkü ret işleminin Resmi Gazete'de yayınlanması ile kararname yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda, hukuk açısından bir boşluk ortaya çıkar. Bu boşluğun yeni bir yasa ile doldurulması gerekir.

e- Kanun Hükmünde Kararnameler üzerinde TBMM'nce yapılacak denetimin sınırı konusunda da bazı duraksamalar vardır. Yasa koyucu olan meclisin kararnameleri tartışırken, yetki yasasının sınırını aşan yeni düzenlemelere gidebileceği ya da denetim yetkisinin yetki yasası ile sınırlı olması gerekeceği tartışma konusudur.

Meclis kuşkusuz, Anayasa çerçevesinde, yasama yetkisini dilediği gibi kullanır. Burada, Meclis Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararnamenin, yetki yasası sınırları içinde bulunup bulunmadığını ve kararnamenin getirdiği çözüm yolu ile aynı görüşte olup olmadığını incelemekle yükümlüdür. Kanun koyucu yetki yasasının sınırlarını aşan ya da kararname kapsamı içinde yer almayan bir konuda düzenleme getirmek istiyorsa, bunu normal yasa çıkarma yolu ile yapmalıdır. Yoksa Bakanlar Kurulunca düzenleme konusu yapılmayan bir konuyu, Bakanlar Kurulunun kararını denetlerken yapması "yerindelik" ilkesine ters düşer.

Kanun Hükmünde Kararnamelerin Meclisce incelenmesinde, birden çok kararnamenin üst üste çıkartılmış olması nedeniyle hangi kararnameden işe başlanması gerektiği konusu önemli bir sorun olmaktadır. Bu konuda Anayasa ve içtüzükte bir kural yoktur. Burada üç yöntem düşünülebilir: Meclis istediğinden başlayabilir veya çıkış esasına göre ilk çıkandan başlayarak sona doğru yahut sondan başa doğru gidebilir. Uygulamaya göre, meclis istediğinden başlama yolunu seçmiştir. İlkinden veya ortadan başlama sakıncalı sonuçlar doğurabilir. Burada, sondan başlayarak geriye doğru gitme, hukuk güvenliği ve kararlılık yönünden yararlı olabilir. Aksi bir uygulama, Meclisce yapılan inceleme işlemleri arasında uyum sağlanmasını güçleştirir ve çelişiklere yol açar.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ARSLAN, Süleyman, "Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alanlardaki Görev ve Yetkileri," AİTİA Yayını, Ankara-1982.

DURAN, Lütfi, Kanun Hükmünde Kararname, AİD, c.8, 1975.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, "Yönetim Hukuku," Gözden Geçirilmiş 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara-1995

KUZU, Burhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, İstanbul-1985.

KUZU, Burhan, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Niteliği, Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri, İHİD, Y.4, 1983.

ÖZBUDUN, Ergun, 1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler, Anayasa Yargısı, Ankara-1986.

ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1996

SAĞLAM, Fazıl, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar, Anayasa Yargısı, Ankara-1984.

TAN, Turgut, Ekonomik Hukuk ve Ekonomik Kamu Hukuku, AİD, c.5, Mart-1972.

TEZİÇ, Erdoğan, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler, AİD, c.5, Mart-1972. ◆