

MALÎ VE İKTİSADÎ BUHRAN HALLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT VE HÜRRİYETLER REJİMİ

Asis. Kısmet H. ERKİNER
İktisat Fakültesi

GİRİŞ

“Bir Devletin varlığını tehlikeye koyacak şekilde hukuk ve kanun düzenlerinde gedikler açılması halinde en ileri Anayasaların uygulandığı memleketlerde dahi, usul ve sistem farkları mahfuz kalmak şartıyla, hükûmetlere bazı yetkiler tanınmıştır. Önceden kanunlarda derpiş edilen veya tehlike anında salâhiyetli makamlar tarafından verilen bu türlü yetkileri hükûmetler kullandığı zaman “Fevkalade hal rejimleri” ortaya çıkmış olur”.¹

Fevkalade hal rejiminin üç halde tatbik edildiği görülmektedir:

- sıkı yönetim hali,
- millî fedakârlıkları gerektiren haller,
- malî ve iktisadî buhran hali.

Biz bu yazımızda üçüncü hali, yani, malî ve iktisadî buhran zamanlarında uygulanan rejimi ele alacak ve incelemeye çalışacağız.

Ancak malî ve iktisadî buhran halinde yürürlüğe konulan rejim, bunun mahiyet ve muhtevasına, 1961 Anayasasının mer’iyete girmesinden sonra bu mevzuatın durumuna değinmeden önce, genel olarak olağanüstü hali de kısaca gözden geçirmeyi uygun bulduk.

1) Ertuğ, Hasan Refik : Memleketimizde fevkalâde hal rejimleri; Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi (S.B.O.D.). 1948, cilt II, sayı 1-2; s. 68.

B i r i n c i B ö l ü m

GENEL OLARAK OLAĞANÜSTÜ HALLER

I — Olağanüstü Haller Rejiminin Mahiyeti :

Sayın hocamız Prof. Kubalı'nın belirttikleri gibi, "olağanüstü hal rejimi Devletin indi takdiri ile ihdas edilen hukuk dışı ve üstü bir rejim değil, hal ve vaziyete uygunluk düşüncesiyle beraber, Anayasa'nın üstünlüğü prensibine dayanan, zaman, konu ve salahiyet itibariyle muayyen ve sınırlı olan hukukî ve kanunî bir rejimdir"².

Roland Drago'nun dediği gibi, "fevkalade hal gayet tabii kamu otoritelerinin, idarenin yetkilerini arttırmaya müteveccih bir hukukî durumdur, ancak aynı zamanda bu yetkilerin uygulanmasını kanun tarafından tesbit edilmiş sınırlar dahilinde tutmaya yönelmiştir"³.

Bu bakımdan Ord. Prof. Onar'ın, "buhran zamanlarında ve fevkalade hallerde idarenin hukuk dışına çıkması ve hukuk kaidelerine uymayan tasarruflar yapması, vaziyetler yaratması bahis mevzuu olur"⁴, şeklindeki ifadesine katılmamakta ve tecviz olunabilir bir durum olarak karşılamaktayız.

II — Ne gibi durumların olağanüstü hal ilânını gerektireceği :

Fransa'da fevkalade hal ilanına yetki veren 3 nisan ve 7 ağustos 1955 "état d'urgence" kanunlarına göre, olağanüstü hal ya kamu düzenine önemli tecavüz teşkil edecek durumların mevcudiyeti veya önemli ve nitelikleri itibariyle millî felaket teşkil edecek derecede olayların vukuunda ilân olunur⁵

Diğer bir müellif olağanüstü bir durumun söz konusu olabilmesi için anormal ahvalin aşikâr bir hal alması gerektiğini belirtmektedir⁶.

2) Kubalı, Hüseyin Nail : Anayasa Hukukunun genel esasları ve siyasi rejimler; İstanbul - 1965, s. 274.

3) Drago, Roland : Etat d'urgence et les libertés publiques; Revue de Droit Public (R.D.P.), 1955, s. 672.

4) Onar, Sıddık Sami : İdare Hukukunun Umumi Prensipleri; İstanbul 1967, cilt I, s. 436.

(5) Drago, Roland : a.g.m., s.673.

6) Nizard, Lucien : La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité; Paris - 1962, s. 77.

Bu durumlar gerçi oldukça ender tahakkuk etmektedir; harp, tabii afet, ihtilâl karakteri taşıyan isyan hareketleri gibi ulusun ve müesseselerinin hayatının tehlikeye düşürüldüğü durumlar için söz konusu olmaktadır.

Marcel Waline'e göre kanuna riayet in maddeten imkânsız hale geldiği durumlarda olağanüstü hal mevcuttur. Fransız Devlet Şurası'na göre ise "kriz dönemleri" fevkalade hal teşkil etmektedir (10 aralık 1954 Desfont kararı⁷).

Asıl inceleme konumuz olan mali ve iktisadi buhran bakımından Lucien Nizard, "1929 tipinde bir krizin iktisadi bakımdan olağanüstü hal teşkil edebileceğini, fakat iktisadi hayatın normal dalgalanmalarını teşkil eden ve emprevizyon nazariyesinin tatbikine yol açan defilasyon-infilasyon hareketlerinin böyle bir istisnai rejimin uygulanmasına yol açmayacağını belirtmekte⁸ ve biz de bu görüşe katılmaktayız.

Ord. Prof. Onar'a göre fevkalade haller tahdidi olarak gösterilememiştir. Ancak Türk hukukuna göre fevkalade halin tayini ve bunun nizamının tesbiti idarenin değil doğrudan doğruya teşri uzvunun salahiyeti dahiline girer ve teşri uzvu idareye bu haller karşısında alacağı ve alabileceği tedbirleri gösterir ve ona göre salahiyetini verir⁹.

Bu hususun gerçekten böyle olup olmadığına ve böyle olması için, bize göre mümkün olan imkânlara ileride yeri geldikçe değineceğiz.

III — Olağanüstü hallerin hukuk nizamı üzerinde etkileri :

Sayın hocamız Ord. Prof. Onar şu soruyu ortaya atıyor: "Fevkalade hallerde de hukukî nizam cari midir? Yoksa bu haller neticesinde hukukî nizam dışına çıkılarak tamamen takdir sahasına mı girilmiş olur? Onar, bu konuda iki sistemin mevcut olduğunu belirtmektedir:

"Birisi, fevkalade hallerde Devletin tamamen hukuk dışında ve serbest kalacağını ve idarenin her gerekli gördüğü tedbiri, idarî ve takdirdi bir kararla alabileceğini kabul eden sistem.

7) Nizard, Lucien: a.g.e. s. 110-11 ve 226.

8) Nizard, Lucien : a.g.e. s. 78.

9) Onar, Sıddık Sami : Fevkalade hallerin hukukî nizam üzerinde etkileri; Üniversite Haftası — Elazığ, İstanbul — 1943, s. 385.

Diğeri, fevkalade hallerin de evvelden konulmuş bir olağanüstü hukukî nizama tabi olacağını kabul eden ve favkalade halleri de yine Anayasa ve diğer kanunlarla tanzim eden sistemdir¹⁰.

Birinci sistemin uygulanması nazi Almanyasında ve faşist İtalyada görülmüştür. Ancak ikinci sistemin uygulanması halinde de hukuk nizamında bazı değişiklikler yapmak gerekeceği aşikârdır. Şöyle ki olağanüstü bir halin zuburu:

ı — Anayasanın ferde verdiği hakları bazı noktalarda kaldırır veya tahdit eder,

ii — Ferdin mülkiyet haklarını normal zamanlarınkinden fazla tahdit eder,

iii — Olağanüstü haller hükûmetin tanzim salahiyetini genişletir. Fevkalade hallerde hükûmet bu kanunların verdiği yetkilere dayanarak yeni hükümleri hatta cezai müeyyideleri ihtiva eden kararnamele neşredebilir,

iv — Onar'a göre, fevkalade hallerde hükûmetin takdir salahiyeti ve hükûmet tasarrufları kategorisi genişler,

v — Bu haller ferdi münasebetlere, ferdlar arasındaki hususi hukuk ilişkilerine de etkili olur,

vi — Olağanüstü haller bir takım mücbir sebepler (cas fortuit) doğurduğu gibi, beklenilmeyen hallerin (cas imprévues) bile akidler üzerindeki tesirlerini kabul ettirir¹¹.

Bülent Daver'e göre hukukî fevkalade hal rejiminin dayanması lâzım gelen asli şartlar şunlardır:

ı — Umumi hukuk prensiplerine uygun olarak Anayasa ile düzenlenmelidir:

ii — Fevkalade hallerle ilgili olarak vaz'edilecek kanun hükümlerinin, Anayasa prensiplerine mutlak surette uygun olması lâzımdır,

iii — Anayasa ve kanunların şu hususları sarih şekilde tesbit etmeleri icap eder:

10) Onar, Sıddık Sami : (Fevkalade hallerin ...) a.g.m. s. 381-382.

11) Onar, Sıddık Sami : (Fevkalade hallerin ...) a.g.m. s. 385.

— hangi durumlarda, ne gibi istisnai hallerde olağanüstü yetkilerin kullanılmasına başlanacağı,

— bu yetkilerin kimin tarafından kullanılacağı,

— muayyen bir süre ile tahdit edilmesi,

— olağanüstü hal rejiminde murakabe müessesesi tam olarak işlemelidir¹².

Bu şartların yerine getirilmesi bizi olağanüstü hallerin nizamlanmasının tetkikine götürmektedir.

IV — Olağanüstü hallerin düzenlenmesi :

Olağanüstü hallerin ferdi hak ve hürriyetlerde bir takım kısıtlamalara yol açtığını daha önce belirtmiştik. Bahri Savcı'ya göre hürriyeti sınırlayacak kanun hem maddi anlamında hem de şekli anlamında bir kanun olmalıdır. Hükûmetin bu tarzdaki emirleri ise şahıs ve nevi nazarı itibare alınmaksızın, mücerret bir tarzda konulmuş umumi emirler olabileceği halde, yani maddi manasında bir kanun olabileceği halde, şekli manasında bir kanun değildir. Onun için bunlarla hürriyet tahdit edilemez. Özgürlük ancak bizzat kanun koyucu heyet eli ile sınırlanabilir¹³.

Aynı yönde olarak 1961 Anayasasının hazırlanması sırasında Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda "idari karar ve nizamnameler ile temel hak ve hürriyetlerin kayıtlanamayacağı" bilhassa belirtilmiştir¹⁴.

Prof. Sarıca'ya göre : "Anayasa bazı hususların kanunla tanzimini emretmiş ise bundan çıkarılacak yegâne netice şudur ki, bu gibi mesail hakkında evvel emirde kanun vazının bir kanun koyması şarttır. Fakat bu kadarı yeterli bir şarttır. Yani bu meseleye müteallik kanun tek bir madde, tek bir hüküm sevk etmekle yetinebilir. Bu hususu doğrudan doğruya tanzim edebileceği gibi, dolayısı ile de düzenliyebilir. Şöyle ki: bu konunun hükûmet tarafından tanzim olunacağı hakkında bir hüküm sevk edebilir. Bu takdirde kanun, bu mesele hakkında bir hüküm koymuş sa-

12) Daver, Bülent : Fevkalade Hal Rejimleri; İstanbul - 1961, s. 17.

13) Savcı, Bahri : Hürriyetin sınırlanması meselesi - Hürriyetin kanuni rejimi ve bunun gerçekleşme yolları; İnsan Hakları, 1948, sayı 18, s. 20.

14) Yarsuvat, Duygun : Yürütme organının koyduğu kaidelerle suç ihdası ve 1961 Anayasası; İ.H.F.D. 1963, cilt XXIX, sayı 3, s. 555 (Anayasa Komisyonu raporu, 9/3/1961, No. 27, m. 11, s. 556) dan naklen.

yılmak icap eder. Kanunun bu meseleyi hükûmete bırakmak suretiyle de olsa, tanzim ettiği aşikârdır. Herhalde, ortada bu mesele hakkında bir kanun vaz'olunmuş, Anayasanın emri yerine getirilmiş demektir"¹⁵.

Sayın hocamız Prof. Sarıca'nın 1943 te savunduğu bu görüşü, ki biz de buna bir çok müellifin dediği gibi (Çerçeve Kanun-Loi Cadre) demektedir; 1961 Anayasasından sonra Anayasa Mahkemesi de benimsemiş gözükmektedir. Gerçekten, Yüksek Mahkeme 1962 de vermiş olduğu bir kararında: yasama organının doğrudan doğruya kullanılması gereken yetkilerini yürütme organına devretmiş olmasını "zamanın gereklerine göre sık sık değişip, tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izliyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında, kanun koyucunun esash hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tekniğine taâfuk eden hususların düzenlenmesi için Hükûmete yetki vermesi, yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir" diyerek Anayasanın 5. maddesine aykırı görmemiştir¹⁶.

Diğer taraftan olağanüstü hal ilân edilmesi, kanunda mevcut bütün yetkilerin otomatik olarak kullanılmaya başlanması demek değildir. Kanunda yazılı yetkilerden ancak hükûmetin lüzum göreceği yetkiler kullanılmaya başlanacaktır. Hükûmetin kullanılmasına lüzum görmediği yetkiler ise tatbik edilmeyecek, adeta uyuyan hükümler olarak kalacaktır. Ta ki yeni bir hükûmet kararı ile harekete geçirilsin¹⁷.

V — Mukayeseli hukukta olağanüstü hallerin düzenlenmesi :

Olağanüstü hallerin çeşitli ülkelerde düzenlenmesini belirtmeye çalışırken daha ziyade malî ve iktisadî buhranlar dolayısı ile hasıl olan fevkalade nizamlamaya değinecek, ancak görüleceği gibi bazı Devletlerde doğrudan doğruya bu konu için kanun çıkarılmamışsa, bu hususu kapsayan diğer mevzuata temas edilecektir.

15) Sarıca Ragıp : Türkiyede icra uzvunun tanzim salahiyeti, İstanbul - 1943, s. 311.

16) Yarsuvat, Duygun : a.g.m. s. 556 (A.Y.M.K. 10/12/1962 - E. 1962/111 - K. 1962/198).

17) Daver, Bülent : a.g.e. s. 145.

1 — *Fransa'da olağanüstü hallerin düzenlenmesi* :

Fransa'da 11 Temmuz 1938 tarihli kanun harp zamanları için özel yetkiler vermekte ve özellikle millî savunmaya yararlı işçilerin rekizisyonu rejimini düzenlemekle "çalışma özgürlüğünü" yok etmekte idi. Çalışma rekizisyonuna tabi tutulan işçiler işlerinde kalmaya icbar edilmekte ve bu suretle serbestçe ikâmetgahlarını seçme hakkını kaybetmekte idiler (28 Kasım 1938 kararnamesi, madde 17).

İktisadî, sanayî ve ticarî seferberlik olarak nitelendirilen başka tedbirlerle kamu otoritelerine, klasik idare hukukunun rekizisyon işlemlerini aşan (3 Temmuz 1877 kanunu ve diğer, askerî rekizisyonlara müteallik metinler), mal ve işletmeler üzerinde istimval yetkisi verilmekte idi¹⁸.

3 Nisan 1955 tarih ve 55-385 sayılı ile 7 Ağustos 1955 tarih ve 55-1080 sayılı fevkalâde hal (état d'urgence) kanunları bir nevi siyasî sıkı yönetim ilân etmekte idi. Bu iki kanunun uygulama alanı Cezayir idi ve 3 Nisan 1955 tarihli kanunun 2. maddesine göre fevkalâde hal ancak kanunla ilân edilebilirdi.

Bu kanunun 3. maddesine göre "kanun fevkalâde halin süresini tesbit etmekte" idi ve bu süre ancak yeni bir kanunla uzatılabılırdi.

1. maddesine göre "durum müsaade ettiği takdirde hükümet bu süreyi kısaltabilecekti". 14. maddeye göre ise "bu kanun uyarınca alınan tedbirler, fevkalâde halin sona ermesi ile yürürlükten kalkacaktır"¹⁹.

Bu kanunla, rekizisyon yetkileri dışında hükümete ve diğer kamu otoritelerine üç kategori altında tasnif olunabilecek yetkiler vermekte idi :

— Bazı yetkiler otomatik olarak bizzat bu kanunlarla verilmekte idi,

— İkinci kategoride olanlar fevkalâde hal ilân eden kanuna istinaden çıkartılacak özel kanun hükümleri ile öngörülmekte,

— Ve nihayet bazıları da özel kararnamelere dayandırılmakta idi²⁰.

16 Mart 1956 tarih ve 56-258 sayılı "Cazayirde özel yetkiler veren Kanun" ise bir çerçeve kanun mahiyetinde idi.

Bu kanun, hükümete Devlet Şurasının mütalâasını aldıktan sonra kararnamelerle yönetimde bulunma yetkisini vermekte idi. Kanunun ama-

18) Colliard, Claude-Albert : Libertés Publiques; Paris - 1959, s. 113-114.

19) Drago, Roland : a.g.m. s. 676-679.

20) Colliard, Claude-Albert : a.g.e. s. 116.

cı, bir taraftan iktisadî gelişme, sosyal ilerleme ve idarî reformu sağlamak, diğer taraftan da düzenin iadesi, şahıs ve malların korunması ve ülkenin savunulması idi.

Bu kanunun 5. maddesi hükümete Cezayir'de "durumun gerektirdiği her türlü istisnâî tedbirleri almak için en geniş yetkileri vermekte" ve şu olağanüstü hükmü sevk etmekte idi : "Önceki bende istinaden alınmış olan tedbirler kanunları değiştirir bir nitelik taşıdıklarında Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile uygulanacaklardır". Bu şekilde hükümete ve hattâ Cezayir'de bulunan Bakana tam bir teşrii niyabet verilmekte idi.

Gerçi bu kanunun 6. maddesi, kanunun uygulamasının hükümet değişikliği ile sona ereceğini ön görmüş idiyse de, iş başına gelen yeni hükümetler tarafından yeniden talep olunmuş ve bu suretle uygulaması uzatılmıştı²¹.

Nihayet Fransa'da Devlet Başkanına olağanüstü yetkiler veren 1958 Anayasasının 16. maddesi mevcuttur. Bu madde aynen şöyledir :

"Cumhuriyetin teşkilâtı, ulusun bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerinin yerine getirilmesi önemli ve yakın bir şekilde tehdit altında bulunduğu ve anayasal yetkilerin düzenli uygulaması kesintiye uğradığı zaman Cumhurbaşkanı, başbakan, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi başkanının resmen görüşlerini aldıktan sonra durumun gerektirdiği tedbirleri alır.

Uluslu bir mesaila haberdar eder.

Bu tedbirlerin amacı anayasal kamu otoritelerine en kısa zamanda görevlerini yerine getirmek imkânını sağlama iradesi olacaktır.

Bu konuda Anayasa Konseyinin görüşü alınacaktır.

Parlâmento kendiliğinden toplanır.

"Millet Meclisi olağanüstü yetkilerin uygulaması sırasında fesh edilemez"²².

Görüldüğü gibi, Fransa'da olağanüstü hal dolayısı ile yürütmeye, özellikle Devlet Başkanına tanınan yetkiler bir Anayasa müessesesi haline gelmiştir.

21) Colliard, Claude-Albert : a.g.e. s. 119.

22) Nizard, Lucien : a.g.e. s. 23.

2 — İsviçre'de olağanüstü hallerin düzenlenmesi :

İsviçre'deki yetki niyabeti oldukça geniş bir kapsama sahiptir ve Federal Konseye salâhiyetler vermiştir. Hattâ bazen yürürlükte bulunan kanunları tâdil ve vatandaşlara yeni yükümlülükler yükleyen kararlar alma yetkisini vermiştir.

10 Ekim 1902 tarihli gümrük vergileri hakkındaki Federal Kanunun 53. maddesine göre, olağanüstü hallerde Federal Konsey transit vergisi almaya yetkili idi.

18 Şubat 1921 Kararnamesi : Federal Meclis "işsizliği önlemek, millî üretimi korumak gayesi ile Federal Konseye, kendisinin tesbit edeceği malların ithalini kısıtlamak veya müsadeye tâbi tutmak yetkisini vermiştir. Aynı zamanda, Federal Konsey ülkenin bu malları makul fiyatlara alabilmesi için sözleşmeler akdi, fiyatların düzenlenmesi veya herhangi bir usulle gerekli tedbirleri alabilir.

1930 iktisadî krizi sonunda bu kritik duruma karşı koyabilmek için Federal Meclis 13 Ekim 1933 te Federal Maliye muvazenesini sağlamak için geçici ve fevkalâde mahiyette tedbirler almaya matuf, ivedilikle bir karar almıştır. Bundan başka anayasal temeli bulunmayan bir millî buh-
ran vergisi tesis etmişti.

31 Ocak 1936 Federal Kararnamesi bir öncekini tamamlamaya yönelmişti ve 53. madde/1. bend ile : Federal Konsey, millî itibarın korunması için ve geciktirilemeyeceği kanaatında bulunduğu her türlü tedbiri almaya yetkili" kılınmakta idi.

Bu metinler dışında Meclisler, iktisadî konularda Federal Konseye geniş yetkiler veren başka federal kararnameler (arrêtés fédéraux) çıkarmışlardır.

14 Ekim 1933 federal kararı dışarıya karşı iktisadî savunma ile ilgili hükümler getirmiştir.

20 Haziran 1936 federal kararı malların fiyatlarının kontrolü hakkında idi.

29 Eylül 1936 kararı iktisadî sahada olağanüstü tedbirler almakta idi.

1 Nisan 1938 Federal Kanunu ile zarurî malların ülkede bulunmasını sağlayacak tedbirler alınmakta idi²³.

23) Kapani, Münci : Les pouvoirs extraordinaires de l'exécutif en temps de guerre et de crise nationale; Genève - 1949, s. 31-35.

3 — İngiltere'de olağanüstü hallerin düzenlenmesi :

İngiltere'de teorik olarak Parlâmento, prensipleri teşrii tasarruflarla tesbit edecek ve hükümet teferruatları düzenleyecekti. Halbuki uygulamada Parlâmento esaslı noktaların da düzenlenmesini icra uzvuna bırakmıştır :

1929 Cotton Cloth Factories Act, pamuklu kumaş fabrikalarında çalışan işçilerin sıhhatlerinin korunması için yönetmelikler çıkarma yetkisini ilgili bakanlığa vermişti.

1930 Poor Law Act, Sağlık Bakanlığına fakirlerin idaresi (management) için gerekli göreceği yönetmelikleri çıkarma salâhiyetini vermişti.

1921 de çıkarılan Safe Guarding of Industries Act "damping"i önlemek için hükümete geniş yetkiler bahşetmekte idi. Vergileme konusunda verilen bu yetki niyabeti 1931 iktisadî buhranı sırasında aşırı şekilde kullanılmıştır.

National Economy Act, hükümete çeşitli konularda iktisatta bulunma yetkisini vermekte idi.

Foodstuffs (Prevention of Exploitation) Act, Ticaret Bakanlığını, lüzumu halinde, bazı gıda maddelerinin ve içkilerin kıtlığını önlemek, fiyatlarının aşırı şekilde yükselmesini engellemek veya bunu telâfi etmek için olağanüstü tedbirler almaya yetkili kılmıştır.

Abnormal Importations (Custom Duties) Act, Ticaret Bakanlığınabazı malların ithalinde % 100 ad valorem gümrük vergisi tesisine salâhiyet vermişti.

Gold Standard Amendment Act,

Horticultural Products (Emergency) Customs Duties) Act - 1931,

Import Duties Act - 1932

hükümete aynı yönde yetkiler tanımıştır.

1939 Emergency Powers (Defence) Act sonucunda hükümet, memleketin iktisadî hayatı üzerinde sıkı bir kontrol getiren bir seri yönetmelik çıkarmıştır. Bu yönetmelikler sonucunda, İaşe Bakanlığı, herhangi bir sınaî veya ticarî işletmeyi, kontrol altında bir işletme (controlled undertaking) olarak ilân edebilir ve bu işletme de Bakanın emrilerine hemen uymak mecburiyetinde idi. Ulaştırma Bakanlığı demiryollarını kontrol edebilmekte idi. Yönetmeliklerle tesbit olunan bazı yetkili makamlar bir

şirketin bütün hisse senetlerine zorla sahip olabilmekte idiler. Ticaret ve İlaş Bakanlıkları herhangi bir malın istihsalını, nakliyesini, dağıtımını ve istihlâkını yasaklayabilmekte veya düzenliyebilmekte idi. Aynı zamanda asgarî ve azamî fiyatlarını da tesbit edebilirdi.

Hazine, altın ve yabancı paraların ödünç verilmesini veya satılmasını kısıtlamaya yetkili olduğu gibi, özel bir izin olmadan menkul kıymetlerin, altının ve paranın ihracını da yasaklayabilirdi.

İkinci Cihan Harbinin sonunda harp ekonomisinin barış ekonomisi haline tahvili gayet tabii olarak zaman alacaktı ve bu geçiş devresinde sınaî, ticaret, nakliyat, malların fiyatları üzerinde hükümet kontrolunun lüzumu şüphe götürmemekte idi. Bu sebeple yeni Parlâmento 1945 te Supplies and Services (Transitional Powers) Act ile 1946 da Emergency Laws (Transitional Provisions) Act'ı kabul etmiştir²⁴.

4 — *Amerika Birleşik Devletleri'nde olağanüstü hallerin düzenlenmesi* :

A. B. D. de teşriî organ tarafından icraya tevki edilen yetkilerin kapsamı, İsviçre'de veya İngiltere'dekinden çok daha dardır. Bu durumun sebebi Amerikan Kongresinin, İngiliz Parlâmentosu gibi hukuken ve İsviçre Federal Meclisi gibi fiilen, sahip olduğu yetkilerini tevki salâhiyetinin bulunmamasındandır.

1922 tarihli Tariff Act, Başkana, sınırlı olarak vergi koyma ve yürürlükte bulunan kanunları tadil yetkisini vermekte idi. Bu kanun iç istihsal ile yabancı istihsal arasındaki maliyet farklarını yok etmek için Başkana tesbit olunmuş bulunan gümrük vergilerini yükseltmek veya azaltmak yetkisini vermiştir.

1933 tarihli Inflation Act, Başkana, altın - dolar ve gümüş - doların ağırlığını tesbit yetkisini vermiştir; ancak şu şartla ki, altın - doların ağırlığı % 50 den fazla indirilemezdi.

1934 te kabul olunan Silver Purchase Act, Başkana, gerekli gördüğü zaman, ellerinde gümüş bulunan şahıslara bunun tamamını ve bir kısmını Birleşik Devletler darphanesine teslim etmelerini talep yetkisini vermiştir.

Yine 1934 tarihli Reciprocal Trade Agreements Act, Başkana, üç yıllık bir süre için yabancı Devletlerle ticaret anlaşmaları akdetme, yürür-

24) Kapani, Münci : a.g.e. s. 102-103, 142-143 ve 147.

lükte bulunan gümrük vergilerini tadil ve A. B. D. nin dış ticaretini engelliyebilecek, her türlü ithalât ile ilgili kısıtlamaları kaldırma yetkisini vermişti.

Buraya kadar belirtmiş olduğumuz A. B. D. nin buhran zamanlarına ait mevzuatı, sulh zamanları ile ilgili olanlarıdır. Bu ülkenin harb zamanındaki olağanüstü düzenlemesine gelince şöyledir :

10 Ağustos 1917 tarihli Food and Fuel Conservation Act'ın amacı harp süresince gıda maddelerinin, yakacağın, makinelerin ve diğer lüzumlu maddelerin düzenli istihsalini ve âdil dağılımını sağlamak ve bu maddeler üzerinde hükümet murakabesini gerçekleştirmektir.

1942 de kabul olunan Emergency Price Control Act ile ise fiyatların istikrara kavuşturulmasına, fiyatların ve kiraların anormal ve yersiz olarak yükselmesinin önlenmesine, gayri meşru ve aşırı kazançlar elde edilmesinin engellenmesine, millî savunma için kabul olunan kredilerin, fiyatların aşırı yükselişi sebebiyle tesirsiz kalmasının önlenmesine ve harb sonrası devrede de fiyatların anı çöküşüne karşı konulmasına çalışılmıştır²⁵.

İ k i n c i B ö l ü m

MALİ VE İKTİSADİ BUHRAN HALLERİ

I — Mali ve iktisadî buhran hallerinin özelliği :

Sayın hocamız Prof. Kubalı'nın belirttikleri gibi; "bu hal rejimini diğer — yazımızın başında belirtmiş bulunduğumuz sıkı yönetim hali ve millî fedakârlıkları gerektiren hallerden — ayıran nokta maddî ve iktisadî buhran halinde hükümetin bir kanunla olağanüstü düzenleme - fevkalâde tanzim yetkisi ile teşhiz olunmasıdır. Diğer bir deyimle, yürütme kuvvetinin memleketin içinde bulunduğu buhranla tesirli bir şekilde mücadele edebilmesi için alınması gerekli olan tedbirleri, kanun hükmünde olan ve vatandaşların çeşitli hak ve hürriyetlerini kayıtlayıcı bir mahiyet taşıyan bir takım objektif umumî kararlar vasıtası ile, almağa yetkili kılınmasıdır. Halbuki iki evvelki olağanüstü hal rejiminde hükümet ve idare sadece doğrudan doğruya bir kanunu belirli idarî karar ve tedbirlerle tatbik yetkisine sahiptir"²⁶.

25) Kapani, Münici : a.g.e. s. 175 ve 201.

26) Kubalı, Hüseyin Nail : a.g.e. s. 279.

II — Mali ve iktisadi buhran halleri ile ilgili mevzuatın tesbiti :

A — Anayasaların ilgili hükümleri :

1 — 1876 Kanunu esasi'sinde :

1876 Kanunu Esasi'sinin 36. maddesi şöyledir :

“Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda Devleti bir muhatardan veya emniyeti umumiyeyi halelden vikâye için bir zarureti mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görülecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanunu Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyeti Vükelâ tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimai ile verilecek karara kadar da iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir.”

1876 Kanunu Esasi'sine 1909'de yapılan tadilde 36. maddenin muhtevasına dokunulmamış sadece maddenin sonuna :

“... ve kuvvetinde olup ilk içtimada Heyeti Mebusana tevdi edilmek lâzımdır” ibaresi eklenmiştir²⁷.

Bu Anayasa, özellikle mali ve iktisadi buhran hallerini değil, genel olarak harp ve genel güvenliği düşüren durumları düzenlemiştir.

2 — 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanununda :

1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu 74. maddesinin/son fıkrası ile sıkı yönetimi gerektirecek fevkalâde haller dışında olağanüstü durumları öngörmüştür. 74. maddenin/son fıkrası şöyledir :

“Fevkalâde hallerde kanuna göre tahmil olunacak para ve mal ve çalışmaya dair mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiç bir kimse hiç bir fedakârlık yapmaya zorlanamaz”²⁸.

Aşağıda belirteceğimiz mali ve iktisadi buhran halleri ile ilgili mevzuatın hemen hepsi ve özellikle bu yazımızda değineceğimiz “Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu” ve “Millî Korunma Kanunu” 1924 Anayasasının bu hükmüne istinaden çıkartılmıştır.

27) Tanör, Bülent — Beygo, Taner : Türk Anayasaları ve Anayasa Mahkemesi Kararları; İstanbul - 1966, s. 11-12 ve 30-31.

28) Tanör, Bülent - Beygo, Taner : a.g.e. s. 53.

3 — 1961 Anayasa'sında :

Her ne kadar ileride 1961 Anayasasında kabul olunan hükmü etraflıca inceleyeceksek de burada Anayasa'da yer alan 123. madde metnini belirtmek isteriz :

Madde 123 :

"Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usul kanunla düzenlenir"²⁹.

B — Malî ve iktisadî buhran halleri ile ilgili kanunlar :

i — 20/2/1930 tarih ve 1567 sayılı

Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu

ii — 3/1/1940 tarih ve 3763 sayılı

Türkiye'de harp silâhı ve mühimmatı yapan hususî sanayi müesseselerinin kontrolü hakkında kanun

iii — 18/1/1940 tarih ve 3780 sayılı

Millî Korunma Kanunu

iv — 17/5/1940 tarih ve 3828 sayılı

Fevkalâde vaziyet dolayısıyla bazı vergi ve resimlere zam icrası hakkında kanun

v — 29/5/1942 tarih ve 4237 sayılı

Fevkalâde hallerde haksız mal iktisap edenler hakkında kanun

vi — 3/8/1942 tarih ve 4276 sayılı

Ceza hükümlerini ihtiva eden kanunlarda, fevkalâde hallerin tesbit ve ilânı hakkında kanun

vii — 11/11/1942 tarih ve 4305 sayılı

Varlık Vergisi Kanunu

viii — 5/6/1944 tarih ve 4582 sayılı

Yabancı memleketlerle muvakkat mahiyette ticaret anlaşmaları ve modüs vivendiler akdine ve bunların şumulüne giren maddelerin güm-

29) Tanör, Bülent - Beygo, Taner : a.g.e. s. 234.

rük resimlerinde değişiklikler yapılmasına ve anlaşmağa yanaşmayan devletler muvaredatına karşı tedbirler alınmasına salâhiyet verilmesi hakkında kanun

1/2/1956 tarih ve 6653 sayılı kanun, bu kanunla muvakkat olarak verilen yetkiyi daimî hale getirmiştir.

ix — 31/6/1944 tarih ve 4599 sayılı

Fevkalâde hallerin devamı müddetince memur ve müstahdemlere yapılacak yardım hakkında kanun

x — 7/3/1944 tarih ve 4655 sayılı

Münakalât Vekâletinin hazarda idare etmekte olduğu münakale ve muhabere ve mürasale işlerinin umumî veya kısmî seferberlik halinde ve fevkalâde hallerde ne suretle ifa edileceği hakkında kanun

xı — 18/2/1963 tarih ve 196 sayılı

Dış Seyahat Harcamaları Vergisi Kanunu

Malî ve iktisadî buhran halleri ile ilgili hükümler ihtiva eden bu kanunların önemli bir kısmı halen ilga edilmiş bulunmakla beraber, bu konuda bir "répertoire" olması bakımından, biz tamamını zikr etmiş bulunmaktayız.

Bu yazımızın bundan sonraki paragraflarında bu kanunlardan sadece ikisine özellikle değineceğiz :

— 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu

Bu kanun ve buna istihaden çıkartılmış bulunan kararname ve tebliğler halen yürürlükte bulunmakta ve memleketin iktisadî hayatında, kambiyo muamelelerini, dış ticareti, kısaca Türk parasının kıymeti ile ilgili muameleleri düzenleyerek, büyük rol oynamaktadır.

— 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu

Her ne kadar bu kanunu, 16/9/1960 tarih ve 5/322 sayılı Kararname bütün ek ve tadilleri ile birlikte yürürlükten kaldırmış ve 79 ilâ 184 sayılı kanunlar "Millî korunma suçlarının affına, Millî Korunma teşkilât sermayesi ve fon hesaplarının tasfiyesine ve bazı hükümler ihdasına dair" iseler de, Millî Korunma Kanunu şartlar tekrar hâsıl olduğu takdirde yeniden yürürlüğe konulmak üzere adetâ rafa kaldırılmış durumdadır.

III — Mali ve iktisadî buhran halleri ile ilgili mevzuatın özellikleri :

20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunun çıkış sebebini 1930 yılında cereyan eden olağanüstü iktisadî olaylarda aramak yerinde olur. Gerçekten, kanunun hazırlanmasındaki amaç gerekçede "Türk parası üzerinde yapılan spekülasyonları önleme olarak" belirtilmiştir³⁰.

Tediye dengesinin aleyhte olduğu bu sıralarda bütçe muvazenesinin müteessir olması Türk parasını daha fazla tehlikeye düşürebilirdi. Döviz talebinin artması yabancı paraların Türk parasına nisbetle daha fazla prim yapmasına yol açtı. 1929 senesi başında 9,34 liraya alınan 1 İngiliz lirası, Mayıs'ta 10.— TL. sına, Kasım'da borsa harici 10,63 TL. sına çıkmış ve Aralık başında da 11,15 TL. sına ulaşmıştı^{30a}.

Esasén bu gaye kanunun 1. maddesinde de açıkça ortaya çıkmaktadır :

Madde 1 :

"Kambiyo, nukut, esham ve tahvilât alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenlerin (Altın, platin ve gümüş) memleketten çıkarılmasının tanzim ve tahdidine ve Türk parası kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu yetkilidir."

Bu kanuna istinaden çıkartılmış olan kararnamelerin hukukî mahiyet ve özelliklerine müteakip paragrafta değineceğiz.

Millî Korunma Kanununa gelince, bu kanunun çıkarılma sebebi muvakkat Encümen Mazbatasında şöyle belirtilmiştir :

"Dünya yüzünü kaplamak tehlikesini gösteren harp fırtınasını tam bir emniyet ve kuvvetle karşılayabilmek, fevkalâde hal ve zamanlarda hükümeti gerek millî müdafaa ve iktisat ve kabiliyet ve mukavemet bakımından kuvvetlendirmek için bir takım vazife ve salâhiyetlerle teçhiz etmeğe matuf olan kanun lâhiyası ... tetkik ve müzakere edildi. Bugünkü dünya vaziyeti karşısında her milletin maddî ve manevî bütün kuvvetlerinin heyeti mecmuası ile mücadelesi demek olan hali hazır harbi, hükümetin iktisadî mesaiyi tanzim ve tefsir ve spekülasyonu men bakımından, istihalden istihlâke kadar bütün iktisadî manzumede müdahale ve nazımlık rolünü normal zamanlardan çok geniş ve çok hassas bir şekilde tatbikini âmirdir"³¹.

30) Daver, Bülent : a.g.e. s. 132.

30a) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 258.

31) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 282.

Bu amacı kanunun 1. maddesi şöyle aksettirmiştir :

“Fevkalâde hallerde Devletin bünyesini iktisat ve millî müdafaa bakımından takviye maksadıyla İcra Vekilleri Heyetine, bu kanuna gösterilen çekil ve şartlar dairesinde vazife ve salâhiyetler verilmiştir.

Fevkalâde haller şunlardır :

A — Umumî veya kısmî seferberlik,

B — Devletin bir harbe girmesi ihtimali,

C — Türkiye Cumhuriyetini de alâkalandıran yabancı Devletler arasındaki harp hali.”

Bülent Daver'e göre, “kanunda fevkalâde hal ilânına vücut verebilecek hallerin hepsi hükümetin takdirine bağlı bulunmaktadır. Her ne kadar seferberlik dolayısıyla fevkalâde hal ilânı sebebe bağli (causal) bir tasarruf şeklinde görülüyorsa da, hattı zatında seferberlik ilânına vücut veren hâdiseleri takdir yetkisi İcra Vekilleri Heyetine bırakılmış olup, bu da tamamiyle takdiri bir mahiyet taşımaktadır”³².

Biz, Daver'in, olağanüstü hal ilânına vücut verebilecek hallerin hepsi hükümetin takdirine bağli bulunmaktadır şeklindeki görüşüne tamamen katılamamaktayız.

Çünkü, bir kere (C) de belirtilen yabancı Devletler arasındaki harp hali, takdit dışı bir vakaadır. (B) bendi için de ortada aşikâr bir milletlerarası tansiyon bulunmalıdır. (A) nın causalité'si kanaatımızca (B ve C) de mevcuttur. Yâni, bu üç hal içinde hükümetin yetkisinin aşikâr durumlarla kısıtlanması söz konusu olduğu gibi, M. K. K. nu ancak bu üç anormal ahvalden birinin zuhuru ile yürülüğe sevk edilebilir. Yoksa, sayın Prof. Giritli'nin çok haklı olarak belirttikleri gibi, “meselâ memleket gerçek veya sun'î bir iktisadî buhrana maruzdur diye yürürlük kararında bulunamaz”³³.

M. K. K. 1940 da yürülüğe konduğunda bu konudaki kararnamede şöyle deniliyordu : “Avrupa'da harp hali, memleketimizin iktisadî bünyesinde tesirler yapmaya başladığından sözü geçen kanunda derpiş edilen fevkalâde salâhiyetlerin ihtiyaç nisbetinde tatbikine geçilmesi...”³⁴.

32) Daver, Bülent : a.g.e. s. 142.

33) Giritli, İsmet : Türkiyede ve yabancı memleketlerde hükümet tasarrufları İstanbul - 1958, s. 148.

34) 19/2/1940 tarih ve 2/1877 sayılı kararname, R.G. 21/2/1940 - 4439.

Diğer taraftan unutulmamalıdır ki, M. K. K. nu yürürlüğe koyan hükümet kararnameyi yine bu kanunun 2. maddesi uyarınca T. B. M. M. nin tasvibine arz edilecektir. Gerçekten, M. K. K. nun 2. maddesi şöyledir :

“İcra Vekilleri Heyeti, fevkalâde hallerin zuhuruna binaen, bu kanunla kendisine tevdi edilen vazife ve salâhiyetlerin ifa ve istimaline lüzum hâsıl olduğunu görünce derhal kanunun tatbikine başlayarak keyfiyeti ilân ve T. B. M. M. ne arzeder.”

Bu demektir ki, Parlâmento, hükümetin M. K. K. nu yürürlüğe koyan kararnameyi tasvip etmezse hükümet bu kanunu uygulayamayacaktır.

Bu sebeple M. K. K. nu yürürlüğe koymanın hükümetin keyfine bırakılmış olduğu görüşüne katılamamaktayız.

Ancak, kanaatımızca, M. K. K. nu bir kere yürürlüğe konduktan sonra uygulamadan kaldırılması, hükümetin tamamen takdirine, keyfine bırakılmıştır. Çünkü, M. K. K. nun 3. maddesi şöyledir :

“Fevkalâde hallerin hitam bulduğu ve bu kanun hükümlerinin tatbikine lüzum kalmadığı, Hükümetçe kararlaştırılarak ilân ve B. M. M. ne arz edilir.”

Kanaatımızca bu madde, M. K. K. nun en hâtalı, en mahzurlu ve en fazla keyfiliğe cevaz veren hükmüdür. Meseleyi bir misal ile canlandırmanın : Farz edilim ki, son Kıbrıs olayları sırasında hükümet “Devletin bir harbe girmesi ihtimali” sebebiyle M. K. K. nu tekrar yürürlüğe koydu ve o devrenin heyecanlı havasından istifade ederek Parlâmentonun da tasvibini elde etti. Bu siyasî buhranın dağılmasından sonra, hükümet istediği takdirde M. K. K. nu yürürlükte tutmaya devam edebilecek ve yasa organı, M. K. K. nun tadiline gitmeksizin, bu kanunu yürürlükten kaldıramıyacaktır.

Kanunun 3. maddesinin sarahati karşısında Parlâmento M. K. K. nu kendi inisiyatifini ile uygulamadan kaldıramaz, hükümetin bu konudaki takdiri ile hukuken bağlı gibi gözükmektedir.

Ancak biz bu konuda bir imkân görmekteyiz. T. B. M. M., bütçe kanunu yolu ile, hükümetten teklif gelmese bile, M. K. K. nu yürürlükten kaldırma imkânına sahiptir kanaatındayız. Bu hususa ileride ayrı bir paragraf altında değinecek ve fikrimizi izaha çalışacağız.

M. K. K. nun diğer bir özelliği, her kanun, aksine bir kayıt mevcut olmadıkça kül halinde neşri tarihinden yürürlüğe girdiği halde, bu kanun ihtiyac nisbetinde tatbik mevkiine konmaktadır.

Kanun, 26/1/1940 tarihinde neşredildiği halde, 19/2/1940 tarihinde neşredilen kararname ile yürürlüğe sokulmuş olduğu gibi; kanunun 7. maddeden 42. maddeye kadar belirtilmiş olan yetkilerin kullanılması ayrı ayrı kararlara bağlıdır. Bakanlar Kurulunca her salâhiyet madde-i için karar ittihaz edilmedikçe o salâhiyet tatbik edilemez.

Kanunun 4. maddesine göre, hükümetçe ittihaz edilecek kararları hazırlamak üzere, Başbakanın teklifi üzerine alâkalı bakanlardan tereküp etmek üzere, Bakanlar Kurulu arasından ayrılan bir Koordinasyon Heyeti teşkil edilmiştir³⁵.

IV — Mali ve iktisadi buhran hallerinde çerçeve kanunlara istinaden çıkarılan kararnamelerin mahiyet ve özellikleri :

Ord. Prof. Onar'ın belirttiği gibi bu çerçeve kanunlara istinaden hükümet tarafından isdar olunan kararnamelerin, idarenin diğer tanzimi tasarruflarından, kaide tasarruflarından farkı, bir mahiyet farkı olmaktan ziyade, derece ve genişlik farkından ibarettir³⁶.

Sayın hocamız Prof. Kubalı T.P.K.K.K. na istinaden çıkarılan kararnamelerle ilgili olarak, bu kanunun verdiği yetki 1924 A. Y. sına nazaran yasama yetkisinin yürütme organına devrettiği bir yetki olmayıp, sadece olağanüstü hallerin zaruri kıldığı ve hükümetin aslında haiz olduğu olağanüstü bir tanzim yetkisinden ibarettir, diyor.

Biz de, hocamızın 1961 Anayasasının 5. maddesi karşısında bu kanuna göre çıkartılan kararnameleri opportunité ve olağanüstü tanzim esasları ile izahına katılmakta³⁷ ve Prof. Başgil'in T.P.K.K. Kararnamelerinin muvakkat kanun esasına dayandıklarını açıkça değilse bile, zımnen ifadesini yerinde görmemekteyiz³⁸.

Kısaca ifade etmek gerekirse, bu kararnameler Sarıca'nın dediği gibi "mahiyetleri, muhtevaları itibariyle birer kaide tasarruf, birer tanzimi tasarruftur"³⁹.

35) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 285.

36) Onar, Sıddık Sami : a.g.e. s. 400.

37) Kubalı, Hüseyin Nail : a.g.e. s. 184.

38) Daver, Bülent : a.g.e. ş. 132 dd. (Başgil, A. F. : Türkiye teşkilât hukukunda nizamname mefumu ve nizamnamelerin mahiyeti ve tabi olduğu hukuki rejim; İst. 1939, s. 79) dan naklen.

39) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 271.

T.P.K.K. Kararnamelerinin hudutlarını, mulktevaları ve mevzuları bakımından kanunun 1. maddesi çizmiştir. Bu gibi kararnameler bu konular dışında herhangi bir *mevzu* hakkında ittihaz olunamaz.

Bu kararnamelerde *maksat* ancak Türk parasını koruma olmalıdır. *Şekil* bakımından, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar tarafından imzalanması ve neşredilmesi gerekir.

Müddet bakımından bu kararnameler ancak kanunun yürürlükte bulunduğu sürece ittihaz olunabilirler⁴⁰.

Türk parası hakkındaki kararnameler kanun hükümlerini değiştirebilir mi?

Bu konuyu ilk defa ele almış bulunan Prof. Sarıca : "Kanunun hükümete lüzumu halinde mevcut ve mer'i mevzuatı nazarı itibare almamak, ona aykırı hükümler koymak salâhiyetini verdiği ileri sürmüştür⁴¹.

Meselenin 1924 Anayasasına göre mümkün olup olmadığının tartışmasına girmeksizin, bugün yürürlükte bulunan 1961 Anayasası karşısındaki durumuna bakarsak; kanaatımızca : Anayasanın 6. maddesinin sarihata karşısında kararnameler ile kanunlar tâdil olunamaz, bunlara aykırı hükümler vaz'edilemez çünkü Anayasanın bu maddesi, "Yürütme görevi, *kanunlar çerçevesinde*, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" demektedir. Bu itibarla kararnameler, kanun çerçevesinden çıkarak onu aşan, değiştiren hükümler ihtiva edemez.

M. K. K. ile hükümete verilen yetkilerin yürütme organınca kararnameler çıkararak uygulanabilmesi için her şeyden önce hükümetin M.K.K. nun tatbikini gerektiren olağanüstü hallerden birinin mevcut olduğunu ilân etmiş olması gerekir. Yâni, hükümet bu kanunun tatbiki hakkında bir karar ittihaz etmiş olmalı ve bunu meclise sunmuş bulunmalıdır. Ayrıca bu kanunun, yine aynı usulle, tatbikten kaldırılması hususunda ayrıca bir karar çıkmış olmamalıdır.

Kanunun yürürlüğe konması için Sarıca'ya göre, bu kararın meclis arzı kâfidir; yoksa kararın hüküm ifade etmesi için meclisin tasdiki şart değildir⁴².

40) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 272.

41) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 265.

42) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 303-304.

Gerçi, T.B.M.M. ne "arzedilir" ibaresi biraz karanlıktır. Bu arz keyfiyetinin sadece Parlâmentonun bilgisine sunma mı olduğu, yoksa bir tasdik, onama gerekip gerekmediği tartışılabilir.

1961 Anayasasının 124. maddesi "sıkı yönetim" ilânını açıkça yasama organının onamasına tâbi tutmuş olduğu gibi, uzatmaları için de T.B.M.M. nin kararını lüzumlu görmüştür.

Anayasanın 123. maddesi malî ve iktisadî olağanüstü hallerin ilân, yürütme ve kaldırma usullerini kanuna bırakmıştır. Biz malî ve iktisadî olağanüstü halin ilânını, diğer bir deyimle M.K.K. nun yürürlüğe konulmasını bir nevi *iktisadî sıkı yönetim* ilânı olarak görmekte ve Parlâmentoya arz keyfiyetinin bir tasdik gayesi güttüğü, sadece bilgi verme olmadığı kanaatında bulunmaktayız.

T.B.M.M. ne arz, bize göre tasdik, keyfiyeti sadece kanunu yürürlüğe koymak ve kaldırmak için söz konusudur. Yoksa bu kanuna göre çıkartılacak kararname tamamen yürütmenin kaide tasarruf kategorisine dahildir. Yasamanın bunlar üzerinde hiç bir hukukî etkisi yok gibi gözükmektedir. Ancak biz yasama organının, bu kararname hattâ talimatname ve tebliğler üzerinde bile bütçe kanunu yolu ile bir murakabeye sahip olduğu görüşündeyiz ve ileride bu fikrimizi izaha çalışacağız.

Bu kararnamelerin unsurlarına kısaca değinecek olursak :

SebeP : Ancak istinat ettikleri M.K.K. daki hususlar sebebiyle kararname çıkartılabilir.

Salâhiyet : Bu kararnameleri Koordinasyon Heyeti hazırlar ve Bakanlar Kurulu çıkarabilir.

Usul ve şekil : Kararnameleri Koordinasyon heyetinin hazırlama mecburiyeti diğer kararnamelere nazaran usul bakımından bir özellik arzettiğindedir.

Maksat : bakımından da kararnameler bir tahdide tâbi tutulmuştur, çünkü kanunun 1. maddesinde belirtilmiş olduğu üzere ancak "Fevkalâde hallerde Devletin bünyesini iktisat ve millî müdafaa bakımından takviye maksadiyle" ittihaz olunabilirler.

Mevzu : M.K.K. na istinaden çıkartılacak kararnamelerin hangi konularda olabileceği kanunda tahdidi bir şekilde gösterilmiştir. Bunlar :

- 1 — Yeni memuriyet, teşkilât ve müesseseler kurulması,
- 2 — Kanunda belirtilen vazife ve yetkilerin bir takım müesseselere verilmesi
- 3 — Bir daire ve teşekkülün bir bakanlık veya daireye bağlanması
- 4 — Vatandaşlara iş mükellefiyetinin yüklenmesi
- 5 — Muayyen madde ve malzemeye el konulması
- 6 — Muayyen malların beyannameye tâbi tutulması
- 7 — İş saatinin arttırılması
- 8 — İşçilerin yaşları hakkındaki tahditlerin kaldırılması
- 9 — Tatillerin ilgası
- 10 — İthalâtın tanzimi
- 11 — İstihlâkin tanzimi
- 12 — Yerli malı ihracatının tanzimi
- 13 — Stok teşkili hususunda vatandaşlara bir takım vecibelerin yüklenmesi
- 14 — Fiyat meselesinin tanzimi
- 15 — Kira bedellerinin tanzimi (ilgili 30 ve 56. maddeler 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanunun 17. maddesi ile kaldırılmıştır)
- 16 — Satışın tanzimi
- 17 — Özel nakil araçları seyrüseferinin tanzimi
- 18 — Hayvan piyasasının tanzimi
- 19 — Bazı suçlar ihdası hakkındadır.

V — Malî ve iktisadî buhran hallerinin 1961 Anayasasında düzenlenmesi :

1961 Anayasa'sının hazırlanışı sırasında, İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu, Anayasa ön tasarısının 58. maddesi şöyle idi :

“Harp ilânı, savaşı gerektirecek durumların ortaya çıkması, büyük iktisadî buhran veya tabii âfetlerin meydana gelmesi olağanüstü hallerdir. Bu hallerde, kanunun, gerektiği ölçüde hak ve hürriyetleri sınırlayabileceği, kişilere yeni mükellefiyetler yükleyebileceği, kamu hizmetlerinin teşkilât, görev, yetki ve usulleri ile personelinin durumunu değiştirebileceği özel ve geçici bir hukukî rejim uygulanır.

Olağanüstü hal rejiminin uygulanacağı yeri, başlangıcını ve bitimini Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi tesbit ve ilân eder”⁴³.

43) Feridun Server : Anayasalar ve Siyasal Belgeler; İstanbul - 1962, s. 177.

Bu tasarıyı hazırlamış olan Komisyon üyelerinden sayın Prof. Duran, bu maddeye muhalefet etmiştir. Prof. Duran'ın bu konudaki muhalefet serhi şöyledir :

“Büyük iktisadî buhran'ın olağanüstü hallerden sayılması öntasarının I. maddesinde kabul edilen sosyal devlet telâkkisi ile hemahenk değildir. Çünkü, böyle olunca, Devletin “sosyal ve iktisadî hak ve münasebetlere” ancak “büyük iktisadî buhran” sırasında müdahale edebileceği ve sahayı istisnaen düzenleyip sınırlayabileceği anlaşılır. Halbuki, sosyal ve iktisadî mevzular, sosyal Devletin normal ve umumî yetkisine dahil bulunduğundan kanun vaznı bu hususları, büyük ve küçük herhangi bir buhran mevcut olmasa dahi, her zaman Anayasanın koyduğu esas ve gayelere göre tanzim edebilir ve hattâ tanzim etmekle görevli ve yükümlüdür.

... Şu halde, demek oluyor ki, Devlet, mahiyeti icabı, sosyal ve iktisadî sahaya daima müdahale edip, düzenleyebileceğinden, bir buhranı beklemek ve vesile ittihaz etmek mecburiyetinde değildir. Binaenaleyh, “büyük iktisadî buhran”ın olağanüstü haller arasından çıkarılması lâzımdır”⁴⁴.

Biz de, Temsilciler Meclisinde, üyelerden Mehmet Göker'in belirtmiş olduğu gibi, Anayasanın mümeyyiz vasfının sosyallik olduğunda mutabıkız. Devletin herhalükârda iktisadî düzene müdahale edip, iktisadî hayatı tanzim edeceğine, katılmaktayız. Ancak, hem fikir olmadığımız husus, Anayasa bu gibi maddeleri sarîh olarak kabul ettikten sonra, Devlete bir de iktisadî buhran sebebiyle ikinci bir yetki tanımaktır. Kanaatımızca sayın Cahit Zamangil'in Temsilciler Meclisinde belirtmiş oldukları gibi M.K.K. nu tatbikatı zamanla dejenere olmuştur. Normal zamanlarda hürriyetleri hiçe indirmişti Fertlere tanınan mülkiyet hakkını ve sermaye işletme hakkını zedelemiştir.

“İktisadî buhran ... ekonomide dengesizlik demektir. Arz ve talepte dengesizlik, istihsal ve istihlâk arasında dengesizlik halidir. Buhran çeşitli sebeplerle olabilir, harp sebebiyle olur, takip edilen iktisadî politika sebebiyle olur, hattâ bazı hallerde mevsimlik buhranlar olabilir. Bu buhranlara memlekette sık sık rastlamak mümkündür. Bu sebeple mücerret bir buhran sebebiyle bir müdahaleye yer vermek tehlikeli bir yolu açmak olur” (Ferit Melen)⁴⁵.

44) Öztürk, Kâzım : Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; İstanbul - 1966, cilt I, s. 123.

45) Öztürk, Kâzım : a.g.e. cilt III, s. 333-3336 (Temsilciler Meclisinde madde ile ilgili görüşmeler)

Şayet, sayın hocamız Prof. Duran'ın muhalefet serhindeki görüşü yanlış anlamamışsak, Prof. Duran, "Devletin sosyal ve iktisadî sahaya daima müdahale edip düzenleyebileceğini, bir buhranın zuhurunu beklemek ve vesile ittihaz etmek mecburiyetinde" olmadığını ileri sürüyor ve "büyük iktisadî buhranın" olağanüstü haller arasından çıkarılmasını talep ediyor.

Kanaatımızca bu demektir ki, *Devlet olağanüstü haldeki müdahaleciliğini, normal zamanlarda da uygulayacaktır.* İşte bizim katılmadığımız husus, hocamızın, bu şekilde tefsir etmiş olduğumuz görüşüdür. Kanaatımızca Devlet, Anayasanın diğer maddeleri ile sahip olduğu normal zaman yetkilerini uygulamalı, buhran zamanlarına ait mevzuata çok çok istisnâ hallerde başvurmalıdır. Aksi bir iktisadî tutum kanaatımızca 1961 Anayasasının getirmiş olduğu hürriyet rejimini ve hukuk devleti düzenini zedeleyici mahiyette olur.

Temsilciler Meclisine sunulmuş olan tasarıda konumuzla ilgili madde şöyle idi:

Madde 122 :

"İktisadî buhran veya genel âfetlerin doğurduğu olağanüstü hallerde, Devlet, kanunla açıkça belirtilen esas ve usullere göre özel mülkiyette bulunan mallardan faydalanmaya veya başkalarını faydalandırmaya, geçici olarak özel teşebbüsleri işletmeye ve kişileri çalışabilecekleri alanlarda çalıştırmaya yetkilidir"⁴⁶.

Bu maddeye Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu şu gerekçeyi vermiştir :

"Bu madde esas itibariyle, 1924 Anayasasının 74. maddesinin son fıkrası gözönünde tutularak sevk edilmiş bulunmakla beraber, çeşitli bakımlardan kişi hürriyetini, özel mülkiyet ve teşebbüsü, eskisinden tamamen farklı olarak himaye altına almaktadır.

Gerçekten bugüne kadar câri rejimde (fevkalâde hallerde) para, mal ve çalışma mükellefiyeti esası, kayıtsız şartsız kabul edilmiş ve bu (fevkalâde hal) in herhangi bir sınırı çizilmemişken sevkedilen bu maddede fevkalâde hal, ancak, (iktisadî buhran) a veya (genel âfetin doğurduğu olağanüstü hal) e hasredilmiş olduğu gibi; yükümlülükler de geçici olarak ve ancak kanunun açıkça belirttiği esas ve usullere tâbi kılınmış bulunmaktadır"⁴⁷.

46) Feridun, Server : a.g.e. s. 284.

47) Feridun, Server : a.g.e. s. 252.

Bilindiği gibi, Temsilciler Meclisinde, Anayasa Komisyonunun bu madde tasarısı kabul olunmamış ve yerine çok daha genel ifadeli, olağanüstü hallerin neler olduğunu belirtmeyen, mükellefiyetleri de genel olarak ifade eden, olağanüstü halin ilân ve kaldırılma usulünü kanuna bırakan şu 123. maddeyi kabul etmiştir :

“Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir.”

Dikkat edilecek olursa bu madde olağanüstü hallerde sadece *Türk-lere* mükellefiyet yüklemektedir. Kanaatımızca memleketin iktisadî düzeyinde, bir buhran halinde alınacak tedbirler hususunda vatandaşlarla yabancılar arasında bir ayırım yapmak, ve yükümleri sadece Türklere yüklemek, memleketimizde iktisadî faaliyet gösteren yabancı gerçek ve tüzel kişiler lehine sakıncalı imtiyazlar doğurabilecektir.

1961 Anayasası muvacehesinde de T.P.K.K. Kanunu halen yürürlüktedir ve bu kanuna istinaden çıkarılan kararnameler yasamanın bir yetki devri anlamına gelmemektedir. Esasen Anayasa Mahkemesi de bu görüştedir⁴⁸.

Ancak M.K.K. 1960 da yürürlükten kaldırılmıştır ve sadece iktisadî buhran sebebi ile yürürlüğe konulmasına imkân yoktur. Fakat bir an için diyelim ki daha evvel misal olarak vermiş olduğumuz gibi Kıbrıs buhranına benzer bir durumda “Devletin bir harbe girmesi ihtimali” gerekçesi veya bir orta doğu harbinin tekrarında “Türkiye Cumhuriyetini de alakalandıran yabancı devletler arasındaki harp hali” sebebiyle yürürlüğe kondu.

Bu durumda kanunun yürürlükten kaldırılması hükûmetin takdirine bırakılmış gözükmemektedir. Bunu önlemek için Temsilciler Meclisinde sayın Cahit Zamangil şu teklifi yapmıştır:

“... Olağanüstü hal devam edip gidiyor mu? Bunun anlaşılması için arada bir bu mevzu üzerinde konuşarak acaba olağanüstü halin şartları zail olmuş mudur; olmamış mıdır diye Meclislerin mesele üzerinde eğilmesini sağlamak lâzımdır. Onun için hükûmetin meselâ üç ayda bir meclise bu hususta rapor vermesi şekli akla gelebilir. Bu raporlar alındıktan sonra olağanüstü hal şartlarının zail olup olmadığını meclislerin tetkik etmesi için asgari üç ayda bir fırsat zuhur etmiş olur”⁴⁹.

48) Anayasa Mahkemesi Kararı : 28/3/1963, E. 1963/4 - K. 1963/71 (Anayasa Mahkemesi Karar Dergisi, sayı 1, s. 132).

49) Öztürk, Kâzım : a.g.e. cilt III, s. 3336.

Her ne kadar bu teklif 123. maddede yer almamış ve M.K.K. da da bu yönde bir hüküm yoksa da kanaatımızca çok yerinde bir endişeyi ifade etmektedir.

1961 Anayasası, 124. maddesinde sıkı yönetimin ilân ve uzatılmasında gayet titiz davranmışken, 123. maddesinde "iktisadi sıkı yönetim" demek olan bir rejim için adeta hükûmete "carte blanche" vermiş olması kanaatımızca çok sakıncalıdır.

Ancak biz her ne kadar Zamanîgil'in teklif etmiş olduğu gibi üçer aylık devreler için olmasa da, yılda bir kere bütçe kanunu yolu ile, Meclislerin olağanüstü halin devam edip etmediğini kontrol edebileceğini ve etmediği kanaatına varırlarsa, hükûmet aksi görüşte bulunsa bile onun kararlaştırmasını beklemeksizin bu hal ile ilgili mevzuatı yürürlükten kaldırma imkânına sahip bulunduğu görüşündeyiz. Bu hususa ileride ilgili paragrafta tekrar değineceğiz.

VI — Malî ve iktisadî buhran halleri mevzuatının hürriyetlere etkisi :

Malî ve iktisadî buhran halleri ile ilgili mevzuat fertlerin (1961 Anayasasının 123. maddesine göre vatandaşların) bilhassa çalışma ve seyahat hürriyetlerine, mülkiyet haklarına ve ticarete kısıtlamalar getirmiştir.

1 — Çalışma Hürriyetini Kısıtlama

1961 Anayasasının 42. maddesi/3. fıkrası "Angarya yasaktır" der.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4. maddesinin C bendinde "Topluluğun hayat veya refahını tehdit eden buhran ve afet hallerinde istenen her hizmet" zorla çalıştırma yani angarya memnuiyetinin bir istisnası olarak kabul edilmektedir.

M.K.K. nun 9. madde/2. fıkrasına göre "Hükûmet vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti tahmil edebilir". Buna müsteniden 10/6/1940 tarih ve 2/13668 sayılı kararname ile "Bayındırlık Bakanlığının yol, köprü, meydan ve iskele inşaatlarına kâfi miktarda işçi, teknişyen ve sair müstahdemlerin tedarikini temin için ücretli iş mükellefiyeti tesis etmiştir. Bu iş mükellefiyetine aşağıda yazılı vatandaşlar tabidir:

A) Mezkûr işlerde çalışmakta olanlardan esas mesaieleri ziraat olanlar,

B) İstanbul belediye hudutları dahilinde oturanlar müstesna olmak üzere inşaat işlerinde çalışabilir işsiz kimseler. Ziraat iş vaziyetleri yerlerinden ayrılmalarına müsait olan ziraatle müştakil kimseler⁵⁰.

M.K.K. nun 37. maddesi zirai alanda çalışma mükellefiyeti koymaktadır. Halbuki Anayasanın 40. maddesi "Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" der.

Keza M.K.K. nun 10. maddesi sanayi ve maadin müesseselerinden hükümetçe lüzum görülenlerin personelinin mazeretsiz bu yerleri terkini yasaklamaktadır.

Anayasanın 44. maddesi "Her çalışan dinlenme hakkına sahiptir" derken; M.K.K. nun 19. maddesi/1. fıkrası günde 3 er saate kadar fazla mesai tahmil etmektedir.

Anayasanın 43. maddesi "Kimse yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz. Çocuklar, gençler ve kadınlar, çalışma şartları bakımından özel olarak korunur" demesine mukabil; M.K.K. nun 19. maddesi/2. fıkrası "Kadınların ve 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların sanayi işlerinde ve 16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalıştırılmaları" için hükümete yetki vermektedir.

Anayasa her çalışana dinlenme hakkı tanırken (madde 44); M.K.K. nu 19. madde/3. fıkrası ile hükümetin hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerini tatbik etmiyebileceğini beyan etmektedir.

2 — Seyahat Hürriyetini Kısıtlama :

Anayasanın 18. maddesi herkese seyahat hürriyetini tanırken, M.K.K. nun 36. maddesi "her türlü hususi nakil vasıtalarının seyrüseferini tanzim, tahdit veya *men* yetkisini hükümete vermiştir.

Ayrıca çalışma hürriyetini kısıtlayıcı maddeler, çalışanların, çalıştıkları yerden mazeretsiz ayrılmalarını yasakladığından ve bu yönde cezai hükümler de getirdiğinden seyahat hürriyetini de kısıtlamış oldukları söylenebilir.

196 sayılı "Dış seyahat harçamaları vergisi kanunu" her ne kadar seyahat hürriyetinin özüne dokunmamakta ise de, yurt dışına seyahatte koymuş olduğu ağır malî yükümlerle, kişiler arasındaki imkân eşitliğini boz-

50) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 291.

makta ve vatandaşların büyük bir kısmı için fiilen yurt dışına seyahat imkânını engellemektedir.

3 — *Mülkiyet Hakkını Kısıtlama* :

Mülkiyet hakkına olağanüstü hallerde yapılan kısıtlamalar bilhassa rekizisyon — istimval yolu ile olmaktadır.

Bilindiği gibi rekizisyon: "İdareye bazı menkullerin mülkiyetini veya istimal ve intifa hakkını, gayri menkullerin de istimal ve intifa hakkını, haklı bir tazminat mukabilinde, iktisap ettiren idarî bir ameliyedir"⁵¹.

Anayasanın 123. maddesi açıkça olmasa bile muhteva itibariyle rekizisyona cevaz veren bir mahiyet taşımaktadır.

Sayın Ord. Prof. Onar, rekizisyonun unsurlarını şöyle belirtmektedir:

Sebeup : Olağanüstü hallere münhasırdır. M.K.K.' nu bu nevi rekizisyonların sebeplerini biraz ileride belirteceğimiz gibi teferruatlı bir şekilde göstermiştir.

Salahiyet : M.K.K. rekizisyona esas olacak kararları ittihaz yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir.

Mevzu : Bu rekizisyon, ya kontrol ve plânlaştırma veya bazı müesseselere el koyarak işletmek veya bazı maddeleri temellük suretiyle vaki olur. M.K.K. rekizisyona esas olacak maddeleri göstermiştir.

Usul ve şekil : M.K.K. na istinaden alınan bütün kararlarda olduğu gibi Koordinasyon Heyetince hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu kararına bağlanacaktır.

Maksat : Daha evvel belirtmiş olduğumuz gibi M.K.K. nun 1. maddesindeki gayeye uygun olmalıdır⁵².

M.K.K. 14 ve 18. maddeleri arasında, hangi hususlarda rekizisyonda bulunulabileceğini göstermektedir.

14. madde, "hükûmete, halkın ve millî müdafaanın ihtiyacı olan her nevi madde ve yardımcı malzemeyi, değer fiyatının tediyesi mukabilinde el koyarak almağa ve maksada göre tevzie ve satmağa ve ihtiyacı olanlara kârsız vermeğe yetki vermektedir."

15. madde, metruk, muattal, natamam bir halde kalmış olan sanayi ve maadin müesseselerinin ve diğer iş yerlerinin rekizisyonuna imkân vermektedir.

51) Onar, Sıddık Sami : a.g.e. cilt III, s. 1574.

52) Onar, Sıddık Sami : a.g.e. cilt III, s. 1578.

16. madde madenlerin rekizasyonu hakkındadır.

17. madde ile hükümet, makine, alat, edevat ve tesisat ve sair her nevi istihsal vasıtalarının rekizasyonunda bulunabilmektedir.

18. madde ile ise un fabrikalarının, değirmenlerin ve diğer sanayi ve maadin müesseselerinin rekizasyonuna imkân verilmektedir.

4 — Ticareti Kısıtlama :

M.K.K. nun 20. maddesi, dışarıdan ithal olunacak maddelerin neler olacağını ve miktarını tesbit ederken, başka maddelerin ithalini kısıtlama ve men'e cevaz vermektedir.

21. madde ile hükümet ithal, imal, istihsal ve satışa müdahalelerde bulunabilmektedir.

22. madde bazı ticaret müessesesi ve birliklerini, bazı maddelerin stokunu yapmağa icbar etmektedir.

24. madde ile hükümet kredilere, şirket ve kooperatiflerin kuruluş ve faaliyetlerine müdahale edebilmektedir.

25. madde vatandaşların aşırı kâr gayesi ile mal stokları yapmasını önlemektedir.

29. madde, ithal ve ihraç maddelerinin fiyat ve kâr hadlerine hükümet müdahalesini getirmektedir.

31. madde iç ticarete kâr hadlerinin hükümetçe tesbiti hakkındadır.

Ayrıca M.K.K. nu bu maddelere istinaden çıkarılacak hükümet karar-namelerini ihlâl hallerine karşı bir takım suçlar ihdas ve cezalar vaz etmektedir.

VII — Mali ve iktisadi buhran halleri mevzuatının murakabesi :

A — Yasama organının murakabesi :

1 — Siyasî Murakabe :

T.P.K.K. Kanununun verdiği yetkiye istinaden çıkarılan kararnamelerin yasama organına arzı, bu organın onayının alınması hususunda kanunda hiç bir hüküm yoktur.

M.K.K. için ise, sadece bu kanunu yürürlüğe koyan ve kaldıran kararnameler Parlamenteoya arz olunacak, kanunun yürürlükte bulunduğu

sürece ittihaz olunan kararnameler ise yasama organının tamamen kontrolu dışında imiş gibi gözükmektedir.

Bu iki kanuna istinaden çıkarılan kararnamelerin, kanunen muayyen hudutları aşması halinde hükümetin T.B.M.M. huzurunda siyaseten mesul tutulabileceği muhakkaktır⁵³.

Fakat acaba yasama organının bu kararnameler üzerinde, siyasî murakabeden başka hiç bir denetim yolu, kanunları değiştirmeye veya hükümete güvensizlik beyanında bulunmaya lüzum olmaksızın tamamen hukukî alanda bir imkânı yok mudur? Biz bu imkânın mevcut olduğu kanaatindeyiz ve şimdi bu hususu izaha çalışacağız.

2 — *Yasama Organının, Yürütmenin Kaide Tasarruflarını "Bütçe Kanunu" Yolu ile Murakabesi :*

Bu incelememizde, malî ve iktisadî buhran hallerinde hükümete tanınan yetkilerin tanınma şeklinde bazı sakıncalar olduğunu belirttik. Burada bunları bir kere daha toplu şekilde ifade etmek gerekirse kanaatımızca şöyle sıralanabilirler:

— T.P.K.K. Kanunu doğrudan doğruya yürürlüğe girmekte ve buna istinaden icra organı, kanun çerçevesinde kararnameler çıkarabilmektedir.

— M.K.K. nun yürürlüğe konması Meclislerin tasvibine tabidir, yürürlükten kaldırılması da yine yasamanın onayına sunulacaktır. Fakat bu onayın ne zaman Parlemtentodan talep olunacağı Yürütmenin takdirine bırakılmış gözükmektedir. Şu halde fevkalade hali başlatmakta yasamanın rolü büyük ise de sona erdirmekte icranın adeta keyfini bekliyecektir.

— M.K.K. nun yürürlüğe konması bu kanunda mevcut bütün yetkilerin otomatik olarak yürürlüğe girmesi demek değildir. Hükümet kararnamelerle, lüzum hissettikçe bunları uygulayabilecektir.

— Kararnamelerin Anayasanın 6. maddesi muvacehesinde kanunu değiştiren, aşan hükümler ihtiva edemeyeceği kanaatındayız. Fakat aksi mevzubahis olursa, kazai murakabe işliyecektir; ancak yasamanın bu hususta kanunu tadil veya siyasî murakabeden başka silâhı yok mudur?

— Bu çerçeve kanunlar yürürlüğe girdikten sonra, hükümet kendisine verilen yetkileri aşmamakla beraber yasamanın "opportunité" bakımından aşırı gördüğü tedbirleri alma yoluna giderse, yasama bu uygulamaya seyirci mi kalacaktır?

— Yasama olağanüstü hal dolayısı ile hükümete vermiş olduğu yetkilerin uygulanmasını müzakere imkân ve vesilesine sahip değil midir?

53) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 273.

Daver, Bülent : a.g.e. s. 140 ve 159.

Biz yasama organının yetkisiz gibi gözüktüğü bütün bu durumlara bütçe kanununun bir hal çaresi getirdiği kanaatındayız. Şöyle ki:

Muhasebei Umumiye Kanununun 29. maddesi, bütçe kanununun te-rekküp edeceği cetveller meyanında (C) cetvelini zikr etmektedir.

“C cetveli bütçe kanununda mevcut gelir çeşitlerinden her birinin dayandığı hükümleri göstermektedir.

Bu cetvel her yıl bütçe kanununun bir maddesine (1966 Bütçe Kanu-nunda 9. maddeye) dayanmaktadır.

Sözü geçen madde hükmü ve ona ekli (C) cetveli, Muhasebei Umu-miye Kanununun 39. maddesi mucibinde “vergi ve resimlerin tahsiline her sene yeniden mezuniyet vermek” yani vergileri yıllık tasdike tabi tutmak mecburiyeti dolayısıyla bütçeye dercedilmiştir. 1968 bütçesinde bahis konusu mezuniyeti veren 10. madde şöyledir: “Devlet gelirlerinin özel hükümlerine göre tarh ve tahsiline 1968 Bütçe yılında da devam olunur”⁵⁴.

Bu madde Bütçe Kanununun elzem hükmüdür, çünkü, “gelir nevelerinin her birinin dayandığı özel kanunlar vardır. Fakat hiç bir vergi veya diğer bir Devlet geliri, münhasıran bu mükellefiyeti ihdas eden kanuna istina-den tahsil edilemez.

İşaret etmiş olduğumuz gibi, bu gelirlerin toplanması için, her yıl bütçe kanununun (C cetveli ile) bunların tahsiline izin vermesi gerektir. Ancak bu ikinci şartın da yerine gelmesi üzerinedir ki, Devletin çeşitli gelirlerinden her biri, kendi mevzuatındaki usuller dahilinde toplanabi-lir”⁵⁵.

C) cetvelinde, Devlete bir gelir getiren sadece kanunlar değil fakat kararname, karar, talimatname, tebliğ ve hatta Anayasa Mahkemesi Ka-rarları yer almaktadır.

Bu mevzuattan her hangi birinin (C) cetvelinde yer almaması ha-linde taalluk ettiği bütçe yılı süresince uygulanmasına imkân kalmaz.

Olağanüstü hallerde uygulanan mevzuat fertlere (vatandaşlara) pa-ra, mal ve çalışma mükellefiyetleri koyan, diğer bir ifade ile Devlete gelir

54) Feyzioğlu, Bedî : Nazari ve Tatbiki, Mukayeseli Bütçe; 2. baskı, İs-tanbul - 1967, s. 204.

55) Feyzioğlu, Bedî : a.g.e. s. 310.

getiren hükümler ihtiva etmektedir. Ve bu sebeple bütçenin (C) cetvelinde yer almalıdır. Nitekim gerek T.P.K.K. Kanununa istinaden çıkarılan kararname, karar ve tebliğler, gerek M.K.K. na istinaden ittihaz olunanlar ve meselâ bu kanunu yürürlükten kaldıran kararname ve Millî Korunma suçlarının affına, Millî Korunma Teşkilâtı, sermaye ve fon hesaplarının tasfiyesine müteallik 79 sayılı kanun ve 184 sayılı ek kanun 1968 Bütçesi (C) cetvelinde yer almıştır.

Bu kaide tasarruflardan her hangi birinin (C) cetvelinde yer alınması en az bir malî yıl uygulanmasını önler.

Şu halde:

— Meselâ hükûmet Kıbrıs buhranı sırasında M.K.K. nu yürürlüğe koyup, bilahere buhranın zail olmasına rağmen bir türlü bu kanunun yürürlükten kaldırılması teklifini T.B.M.M. arz etmese idi; bu durumda Yasama organı, bu kanunu yürürlüğe koyan kararnameyi (C) cetveline dahil etmemekle en az bir yıl için uygulanmasını önliyebilecekti.

— Yasama organı M.K.K. nun yürürlükte kalmasını gerekli görmekle beraber, hükûmetin kararname ile uyguladığı bazı yetkileri gereksiz veya aşırı görüyorsa, o yetkileri tatbik kuyan kaide tasarrufları (C) cetveline koymamakla uygulamadan kaldırabilir.

— Parlamento bazı kararnamelerin kanunlara aykırı olduğu görüşünde bulunuyorsa yine (C) cetveline koymuyarak fiilen ilga etmek hakkına sahip olur.

— Millî Korunma Kanunu Kararnamelerine karşı uygulanabilen bu usulü gayet tabii olarak T.P.K.K. Kanunu kararname ve tebliğlerini tatbik mevkiinden kaldırmak içinde uygulama imkânına sahip olacaktır.

Bu suretle Türkiye Büyük Millet Meclisi, bütçe müzakereleri sırasında, yılda bir kere de olsa olağanüstü hal mevzuatını müzakere, denetleme ve uygun görmediklerini yürürlükten kaldırma hakkına ve imkânına sahiptir kanaatındayız.

Kanaatımızca bu usul, mevzuatı denetleme hakkını sadece Bütçe Karma Komisyonuna vermemekte fakat bütün yasama organı üyelerine bahş etmektedir. Çünkü Anayasanın 94. madde/son fıkrasına göre "T.B.M.M. üyeleri bütçe kanunu tasarılarının genel kurallarda görüşülmesi sırasında gider arttırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar", fakat aksi yönde teklif hakkına sahiptirler.

Yani şayet Bütçe Karma Komisyonu, meselâ bir T.P.K.K. Kararnemesini (C) cetvelinden çıkarmışsa, genel kurallarda üyeler bunun tekrar

(C) cetveline konmasını teklif edebilirler, çünkü bu kararnamenin tekrar konması gelir azaltıcı değil fakat bilakis Devletin gelirini arttırıcı nitelikte olacaktır.

Ancak, Bütçe Karma Komisyonunun (C) cetvelinden çıkarmadığı bir kararname için üyeler genel kurallarda çıkarma teklifinde bulunamazlar çünkü bu teklif gelir azaltıcı mahiyet arz etmektedir.

B — Kazai murakabe :

Mali ve iktisadi buhran halleri ile ilgili, incelemiş bulunduğumuz yetki kanunlarına istinad eden, yürütme organının tanzimi tasarruflarının kazai denetime tabi olup olmadığı hususu kanunların ısdarından günümüze doğru menfi başlayarak, müsbete doğru bir tekâmül göstermiştir.

1943 te sayın Ord. Prof. Onar, "kararnameler aleyhine de iptal dâvası açılabilir, fakat bunların saik ve mevzuları takdiri olduğu için, Danıştay tarafından tetkik edilemez, ancak diğer noktaları tetkik olunabilir" diyordu⁵⁶.

Sayın Prof. Sarıca, aynı tarihlerde, doçentlik tezinde, "bu kararnamelerin 1957 sayılı T.P.K.K. Kanununa salahiyet, saik, mevzu, maksat, şekil, müddet cihetlerinden biri ile aykırılığı halinde her idarî tasarruf ve karar için olduğu gibi, idari mahkemelere müracaatın mümkün olduğunu ileri sürüyor ve görüşüne delil olarak da M.K.K. nun 66. maddesini gösteriyordu. Bu maddeye göre "bu kanun hükümleri dairesinde ittihaz edilecek karar ve muameleler hakkında kazai mercilerden tehiri icra ve tedbiri ihtiyati kararları verilemez". Bu hüküm, kararnameler aleyhine kazai mercilere baş vurulabileceğine delil teşkil etmekte⁵⁷ ve nitekim 1944 te bir Millî Korunma Kararnamesine karşı açılan iptal dâvasını Danıştayın iptidaen red etmeyip incelemesi bu hususu kabul etmiş olduğunu açıkça ortaya koymuş olmakta idi. Bu dâvada iptal talebi 273 sayılı kararnameye müstenit herhangi bir idari karara karşı yöneltilmiş olmayıp doğrudan doğruya mezkûr kararnameye tevcih olunmuştur⁵⁸.

Bu durum, M.K.K. müstenit kararnamelerin alelade idarî tasarruflardan başka bir şey olmadıklarını açıkça ortaya koymuş olmasına rağmen

56) Onar, Sıddık Sami : (Fevkalade hallerin...) a.g.m. s. 386.

57) Sarıca, Ragıp : a.g.e. s. 273, 276 ve 306.

58) Sarıca, Ragıp : Millî Korunma Kanununa müstenit Koordinasyon Heyeti kararlarına, Bakanlar Kurulu kararnamelerine karşı iptal dâvası açılabilceği hakkında Danıştay 5. daire: E. 43/1147 - K. 44/1152 İ.H.F.M. 1944, cilt X, sayı 3-4, s. 835.

sayın Bahri Savcı 1953 baskısı bir eserinde olağanüstü hal düzenlemele-
rinin birer hükümet tasarrufu olduklarını ve Danıştayın murakabesinden
uzak tutulmaları gerektiğini ileri sürmekte idi⁵⁹.

Bu gün için artık, malî ve iktisadî buhran ile ilgili kararnamelerin
kazaî murakabeye tabi olduklarında hemen hiç bir tereddüt kalmamış ve
doktrinde de bu görüş büyük ekseriyet toplamıştır⁶⁰.

Tereddüte mucip olan tek husus, M.K.K. nu yürürlüğe koyan karar-
name meclisin onayına sunulduğundan, kazaî denetime tabi tutulabilir
mi?

Bülent Daver önceleri M.K.K. nun I. maddesine müstenit kararna-
mede bir hükümet tasarrufu niteliği görürken⁶¹ bilahere "fevkalade hal
ilân eden karara sarahaten veya zımnen bir hükümet tasarrufu niteliği
bahşedebilen hiç bir hüküm bulunmadığı cihetle, tamamiyle icraî ve idarî
birer tasarruf olan bu karar aleyhine, Meclis bu kararı tasvip ve tasdik
edinceye kadar, dava açılabilmesi ve mahkemelerin de bunu kabul ve
rüyeyet etmeleri gerektiğini sanıyor"⁶².

Giritli'ye göre ise bir hükümet kararnamesinin meclisin tasdikine arz
edilmesi keyfiyeti mutlak olarak o idarî tasarruf üzerinde kazaî muraka-
beyi bertaraf etmemiştir ve etmez.

Nitekim Fransa'da Meclisin tasdikine tabi sıkı yönetim ilânı kararı
1874 tarihli Chéron kararından beri kazaî murakabeye tabi olduğu gibi,
Fransa'da tam yetki kanunlarına (les lois de plein pouvoirs) istinad edil-
mek suretiyle hükümetin isdar ettiği kararnamelerin (décret-loi) parla-
mentonun tasdikine arz edilmiş olması keyfiyeti, bunların kanuna uygun
olup olmadığının tetkikine mani teşkil etmemektedir^{63 - 64}.

Sayın hocamız Prof. Giritli'ye göre "M.K.K. nu veya bazı maddeleri-
ni yürürlüğe sokan kararnamenin yalnız başına hiç bir hak ve menfaati

59) Savcı, Bahri : İnsan Hakları; Ankara - 1953, s. 296.

60) Bakınız : Giritli, İsmet : a.g.e., s. 144-148.

Daver, Bülent : a.g.e., s. 142 ve 161.

61) Daver, Bülent : Fevkalâde haller ve ferdî hürriyetler; Siyasal Bil-
giler Fakültesi Dergisi; S.B.F.D. 1952, cilt VII, sayı 1-4, s. 190.

62) Daver, Bülent : a.g.e. s. 161.

63) Giritli, İsmet: a.g.e. s. 147.

64) Bülent Daver de, Fransa'da sıkı yönetim ilânını kazai denetime
tabi tutma hususunda 23 Ekim 1953 tarihli "Huckel" kararını zikr ediyor.
Bakınız : Daver, Bülent: a.g.e. s. 141.

ihlâl edebilme vasfını haiz olmadığı, bir an için kabul edilse bile, bu yürürlük kararından sonra ve hatta onun sayesinde hükûmetin fevkalade tanzim salahiyetine dayanarak yaptığı herhangi bir kararnamenin açılacak bir tam kaza veya iptal dâvası zımında yürürlük kararnamesi de tetkike tabi tutulmak mümkün ve lâzımdır⁶⁵.

Diğer bir ifade ile M.K.K. nun 1. maddesinde belirtilen üç anormal halden hiç biri mevcut olmadığı halde hükûmet bu kanunu yürürlüğe sokar ve yürürlük kararnamesini yasamaya arz ederse, bu ve bunun sayesinde çıkarılan diğer kararnameler ferdin meşru menfaat ve haklarını ihlâl ederse yürürlük kararnamesi hiç olmazsa dolayısıyla kazai denetime konu teşkil etmiş olur⁶⁶.

Ancak biz, Prof. Giritli'nin, M.K.K. ile ilgili kararnamelerin kazaî murakabesinde yürürlük kararnamesi ile diğer kararnameler arasında bir ayırım yapma imkânı bulunmadığı görüşüne tamamen katılmaktayız⁶⁷. Esasen aksi yönde bir görüş 1961 Anayasası'na da aykırılık teşkil eder, çünkü Anayasa'nın 114. maddesinin 1. fıkrası: "İdarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz" demektedir.

M.K.K. nun yürürlük kararnamesi yasama organının onayına tabi tutulmakla, kanaatımızca idarî tasarruf olma vasfını kaybetmektedir; bu bakımdan Anayasanın 114. maddesine uygun şekilde kazaî murakabeye tabi olduğunu kabul etmek gereklidir.

SONUÇ

Mali ve iktisadi buhran halleri ile ilgili mevzuatı ve bunların hürriyetler rejimine etkilerini, özellikle bu husustaki kanaatlerimizi bir kere daha belirterek ifade etmek gerekirse, diyebiliriz ki:

— Olağanüstü hal rejimini de bir hukuk rejimi olarak telakki etmekte ve Devletin hukukun dışına çıkamayacağı, çıkmaması gerektiği kanaatında bulunmaktayız.

65) Giritli, İsmet : a.g.e. s. 147.

66) Giritli, İsmet : a.g.e. s. 148.

67) Giritli, İsmet : a.g.e. s. 148.

— Olağanüstü hal ilânını gerektirecek durumlar meyanında, iktisadî hayatın normal dalgalanmalarından olan defilasyon ve enfilasyon hareketlerine böyle bir durumu gerektirecek önem atfetmemekteyiz.

— Olağanüstü bir hali düzenliyen bir çerçeve kanununun, bu kanun çerçevesinde, kaide tasarruflar vaz'etme yetkisini hükûmete vermesini Anayasaya aykırı görmemekteyiz.

— Malî ve iktisadî buhran hallerini diğer olağanüstü hallerden ayıran özellik, bu ahvalde icra organının sadece belirli bir kanunu idarî karar ve tedbirlerle uygulamakla yetinmeyip, fevkalade tanzim yetkisi ile tec-hiz edilmesidir.

— Mali ve iktisadî buhran hallerini ön gören hükümler 1876 ve 1924 Anayasalarında mevcut olduğu gibi 1961 Anayasasının da 123. maddesinde yer almaktadır.

— Bu nevi olağanüstü halleri düzenliyen kanunların başında gelen Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu geçici nitelikte olup, süresi belirli zamanlarda kanunla uzatılmaktadır.

— M.K.K. ise lüzumu halinde yasama organınca onaylanan bir kararname ile yürürlüğe konmakta ve kaldırılmaktadır. Bu kanunun hangi ahvalde mer'iyete konacağı 1. maddesinde gösterilmiştir. Ancak, yürürlükten kaldırılmasını büyük ölçüde yürütme organının takdirine bırakmasını sakıncalı görmekteyiz.

— Malî ve iktisadî buhran hallerinde kanunlara istinaden ittihaz olunan kararnameler birer hükûmet tasarrufu mahiyetinde olmayıp, alâade kaide tasarruflardır. Bu kararnamelerin bütün unsurları çerçeve kanunlarında belirtilmiştir.

— 1961 Anayasasında kabul olunan 123. madde tasarılarında öne sürülen hükümlerden daha genel ifadelidir.

— Malî ve iktisadî buhran halleri ile ilgili mevzuat, çalışma ve seyahat hürriyetlerine, mülkiyet hakkına ve ticarete bir takım kısıtlamalar getirmektedir.

— Bu mevzuat üzerinde yasama organının, sahip olduğu siyasî murakabe yanında, bütçe kanunu yolu ile hukukî murakabe imkân ve yetkisi-ne de sahip bulunduğu kanaatındayız.

— Malî ve iktisadî buhran hallerinde çıkarılan bütün kararnamelerin kazaî denetime tabi olduklarından şüphe etmediğimiz gibi, M.K.K. nu yürürlüğe koyan kararnamenin de Anayasasının 114. maddesine uygun şekilde kazaî murakabeye tabi tutulabileceği, tutulması gerektiği görüşüne katılmaktayız.