

NORMATİF DÜZEN KALİTESİ¹

Doç. Dr. Müslüm AKINCI*

ÖZET

Normatif düzen, belli bir kalite ölçütüne uymak zorundadır. Hukuk ve adalet toplumun temeli olduğuna göre, toplumsal yaşam öngörülebilir, anlaşılabilir, tutarlı bir norm dizgesiyle sağlanabilir. Parlamento çoğunluğu ya da tali düzenleyici iktidar olarak yürütme erki kural koyarken bu gerekleri göz önünde tutmalıdır. Aksi takdirde, norm yoluyla kaos yaratma hukuka olan saygı ve güveni yok eder.

Anahtar Kelimeler: normatif düzen, yasa yapma tekniği, açıklık, istikrar, ulaşılabilirlik, genellik

NORMATIVE ORDER QUALITY

ABSTRACT

Normative order, must comply with a certain quality criteria. As Law and justice are basis of the society, social life can be provided by predictable, understandable, consistent normative system. Majority in the parliament or executive power as a secondary regulatory ruling power must take into account these requirements when they rule making. Otherwise, a normative chaos may destroy the respect and confidence of law.

¹ Bu makale, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü tarafından 11-12 Mayıs 2012 tarihinde düzenlenmiş olan Yasama Tekniği Eğitim Semineri'nde sunulan bildiri esas alınarak hazırlanmıştır.

* Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD

Keywords: normative order, law-making technique, cleaityr and predictability, stability, accessibility, generality.

GİRİŞ

Hukuk kuralları özünde toplumsal düzeni sağlamak için konur. “Düzen” (order), söz ve anlam itibariyle az – çok bir istikrar (stability) çağırıştır.² Norm koyma iktidarı ile devlet, toplumsal düzeni sağlamak adına kaos yaratamaz. Demokratik yönetimler yurttaşlarının “en iyi yararına” (the best interests of their citizens) olacak biçimde hizmet etmekle mükelleftir.³ Hukuk devletinde normatif hukuk düzeninin bireylere hukuk güvenliğini sağlayabilmesi için birtakım kalite ölçütlerine (quality standards) uygun olması gerekir.



“Normatif düzen kalitesi” olarak tanımlayabileceğimiz başlıca ölçütler⁴

² Sassöli , Marco (2005) “*Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers*”, The European Journal of International Law Vol. 16 no.4 EJIL, s.668 vd.

³ “Evaluate the Quality of Legislative Bills”, <http://www.qualityoflaws.com/design-standards/veto-substandard-bills.aspx>

⁴ Fuller, L.Lon, (1964), The Morality of Law 42-44’den aktaran Fallon, H. Richard, (1997) “*The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse*”, Columbia Law Review, Vol.97, January 1997, No.1, Columbia: Columbia Law Review Association Inc. shf. 8

1. **GENELLİK** (generality), kanunun genel olması belli bir kişiye değil, fakat uygulanabileceği bütün kişilere hitabeden kurallar içermesidir.
2. **YAYGINLIK, ULAŞILABİLİRLİK** (accessibility): Mevzuatın, istendiğinde ilgilileri tarafından rahatça ulaşıp okunabilecek nitelikte olması gerekir.
3. **AÇIKLIK** (understandable, clear and predictable): basit cümle yapısı, kapsam ve içerik yönünden normun sınırlarının belli olması, ortalama insanın anlayabileceği duruluk ve sözdizimi ile ifade edilmiş olması gerekir. Hukuki kesinlik (legal certainty) duraksamaya yer vermeyecek bir anlamlandırma durumunu ifade eder.⁵ Hukuk dilbilimcileri (lawyer-linguist) tarafından yasa tasarılarının önceden okunup değerlendirilmesi gerekir.

“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal

⁵ AIHM’nin Baranowski v. Poland ile Jėčius v. Lithuania kararlarında bu açıkça ortaya konmaktadır. Bkz. ,Macovei, Monica, (2002) The right to liberty and security of the person, A guide to the implementation of Article 5 of the European Convention on Human Rights, <http://echr.coe.int/NR/rdonlyres/D7297F8F-88DB-42B0-A831-FB4D1223164A/0/DG2ENHRHAND052004.pdf>

düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”⁶

Öte taraftan yasa yapıp yürürlüğe konulduktan sonra uygulamacıların da tereddütte kalmayacağı biçimde düzenlenmiş olması gerekir.

- 4. ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK** (foreseeability): Yasa kuralı, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. “Öngörülebilirlik Şartı” olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında ilgili kimselerin nasıl bir hukuki akibete uğrayacakları, hangi hakları elde edebilecekleri, yaptırım sözkonusu ise nasıl bir yaptırıma uğrayacaklarını öngörebilmeleri gerekir. Özellikle idareye takdir yetkisi veren durumlarda takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfi ve öngörebilecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır. Sarahat ve vuzuh gerekleriyle bütün olarak öngörülebilirlik kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte idare bakımından da istikrar sağlanır.
- 5. ÇELİŞMEZLİK**(consistency): Genel kanun-özel kanun; önceki kanun-sonraki kanun; genel hükümler-özel hükümler karşıtlamında normatif düzenlemenin çelişkiler yumağına dönüşmesi ciddi hak ihlallerine yol açabilir.
- 6. İZLENEBİLME YETENEĞİ:** Meri mevzuat sistematik ve istikrarlı bir bütünlüğü içermelidir. Yürürlüğe konan her düzenleme muhatabı olan kişiler yönünden bundan sonraki yaşamını ona göre düzenleme durumunu yaratır. Kısa zaman dilimi içinde değişen bir mevzuatın izlenmesi zorlaşır, ilgilileri bakımından da kaotik bir istikrarsızlık doğurur.

⁶ Anayasa Mahkemesi’nin 26.01.2012 tarih ve E 2011/6, K. 2012/16 sayılı kararına ilişkin başvuru dilekçesinde yer alan gerekçe bölümünden.

7. **SÜREKLİLİK (DAYANIKLILIK):** Norm, yapıp yürürlüğe konulmakla kuramsal olarak öngörülme- yen bir zaman süresi boyunca yürürlükte kalacağı, toplumun yaşamını buna göre düzenleyeceği varsayılır. Zamanın şartlarına uymayıp aslında değişmesi gereken durumların haricinde, mevzuatın zamansal varoluşu hukuka olan saygı ve güveni artırır.

➤ Norm koyma iktidarının sınırları var mı? Evet var:

1. Hukukun evrensel ilkeleri (Yukarıda sıralananlar)

2. Anayasa Mahkemesi Kararları.

* Any. 138/4: “Yasama ve yürütme organları ile idare mahkeme kararlarına uymak zorundadır”

* Any. 153/1: “Anayasa Mahkemesi kararları kesindir.”

3. AİHM kararları (Jurisprüdansların) Any. 90. maddesi gereğince iç hukuktaki etkisinin doğal bir sonucudur.

Adaletle ulaşmayı engelleyen önemli bir neden de “*normatif kaos*”tur Sürekli değişen, belirsiz düzenlemeler içeren, izlenebilirlik yeteneğini kısıtlayan, öngörüye olanak tanımayan, benzer konuda düzenleme getiren normlarla çatışan bir mevzuat kaosunda bireylerin nasıl bir hukuksal koruma görecekleri elbette ki şüphelidir. . Bir hukukçunun bile izlemekte ve ilişkilendirmekte zorlandığı mevzuat dizgesinin çokluğu ve karmaşıklığı sıradan bir vatandaşın hak aramasını oldukça zorlaştırmaktadır. Özellikle ülkemiz bakımından son yıllarda çok sık değişen mevzuat gerçekten de izlenmeyi ve anlaşılmayı zorlaştırmıştır. Bu nedenle bir kere uygulanmakla tükenmeyen, açık, anlaşılır, aynı konuyu düzenleyen öteki normlarla çelişmeyen kuralların konma zorunluluğu bulunmaktadır.⁷

⁷ **Scalia**, Damien (2008) “A few thoughts on guaranties inherent to the rule of law as applied to sanctions and the prosecution and punishment of war crimes” **International Review of the Red Cross**, Volume 90 Number 870 June, 343

Normun olması gereken niteliği hakkında AİHM'nin yaklaşımı büyük ölçüde istikrar kazanmış durumdadır: **Ör. Karademirci ve Diğerleri - Türkiye Davası** (25/01/2005)'nda Mahkeme, süregelen kararlarında yer alan "**yasayla öngörölmüş olmak**" ifadesinin, yalnızca suç sayılan tedbirin iç hukukta yasal bir dayanağının olmasını değil, aynı zamanda sözkonusu yasanın yeterliğini de gözettiğini hatırlatır: "sözkonusu yasa, yargılanacak kişiler için erişilebilir ve öngörülebilir olmalıdır (Bkz.diğerleri arasında, Rotaru-Romanya [GC], no: 28341/95, § 52, CEDH 2000-V, Gaweda-Polonya, no: 26229/95, § 39, CEDH 2002-II, ve Maestri-İtalya [GC], no: 39748/98, § 30, CEDH 2004).AİHM davanın özel koşulları ışığı altında, yasanın yeterliliği koşuluna uyulup uyulmadığını araştırarak ve sözkonusu yasanın erişilebilir ve öngörülebilir olup olmadığını inceleyecektir.

Erişilebilirlik konusunda AİHM, 2908 sayılı Kanun'un 44. ve 82. maddelerinin bu kriteri sağladığını, zira sözkonusu kanunun 7 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandığını tespit etmiştir. Dolayısıyla AİHM kanunun erişilebilirlik kriterine uyduğu sonucuna varmıştır.

Öngörülebilirlik konusuna gelince, AİHM ulusal mevzuatın, sendika yöneticilerinin basın toplantısı ve yazılı basın açıklaması yapacakları koşulları yeterince net bir şekilde belirtip belirtmediğini inceleyecektir (mutadis mutandis, Maestri, adıgeçen karar, § 34).

AİHM sözkonusu 44. maddenin muğlâk ve açık olmayan kelimeler kullandığını, özellikle de "benzeri yayınlar" ifadesinin böyle olduğunu ve yargıçlara geniş bir takdir yetkisi tanıdığını kabul etmiştir.

AİHM, yasaların mutlak bir kesinlik içinde hazırlanmasının güç olabileceğini ve şekil ve şartların uygulama alanını belirlemede ulusal mahkemelere belirli bir esneklik payı tanınabileceğini de dile getirmiştir.

Hukuki bir düzenleme ne kadar açık bir dille kaleme alınmış olursa olsun, mahkemelerin kısmen yorumda bulunması kaçınılmazdır. Daima açık

olmayan noktaları aydınlığa kavuşturmak ve sözkonusu hükmü değişen koşullara uyarlamak gerekecektir (E.K.-Türkiye, no: 28496/95, § 52, 7 Şubat 2002).”

“Aktif Yasama Faaliyeti”nden “Yasama Enflasyonu”na

Yasama faaliyeti hem bir süreci, hem de bu sürecin ürünü; yani milli irade adına bir işleyiş ve istenileni ifade eder. Burada istenilen (gewolltes), kamu yararı amacıyla belli bir toplumsal ilişkiye yeni bir biçim vermektir. Son yıllarda doğrusu bir “**yasama enflasyonu**” (legislative inflation)’ndan söz edilebilir. Belli bir alana ait mevzuatın yıllar geçmesine karşın değişmeden kalması nasıl ki normal bir durum değilse, sık sık değişmesi de bir o kadar normal değildir. Başdöndürücü hızla değişen mevzuatın “izlenebilme yeteneği” bakımından nasıl bir değerlendirmeye tabi tutulacağı ortadadır.

Üst norm olarak Anayasa’dan başlamak gerekirse, karşılaştırma yapmak bakımından iki örnek vererek açıklık getirmeye çalışalım:

- İsveç’te 1974’den beri yürürlükte olan, (13 bölüm ve toplam 156 maddeden oluşan) Esas Teşkilat Kanunu’nda şimdiye kadar (1976 ve 1979’da olmak üzere iki kez) değişiklik yapılmıştır.
- 1789 tarihli Amerikan Anayasası yürürlükte olduğu 222 yıllık bir zaman diliminde sadece 27 kez değiştirilmesine (amendment) karşın,
- 1982 Anayasamız (9 Kasım 1982 günlü RG’de yayınlanıp yürürlüğe girdiği) 29 yıllık ömründe 17 kez (118 maddesi) değiştirilmiştir!...

Anayasa Değişiklikleri

1. 1987 yılı Anayasa değişikliği (3361 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 4
2. 1993 yılı Anayasa değişikliği (3913 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
3. 1995 yılı Anayasa değişikliği (4121 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 15

4. 1999 yılı **Anayasa** değişikliği (4388 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
5. 1999 yılı Anayasa değişikliği (4446 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 3
6. 2001 yılı **Anayasa** değişikliği(4709 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 33
7. 2001 yılı **Anayasa** değişikliği (4720 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
8. 2002 yılı **Anayasa** değişikliği (4777 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 2
9. 2004 yılı **Anayasa** değişikliği (5170 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 10
10. 2005 yılı Anayasa değişikliği (5370 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
11. 2005 yılı **Anayasa** değişikliği (5428 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 5
12. 2006 yılı **Anayasa** değişikliği (5551 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
13. 2007 yılı Anayasa değişikliği (5659 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 1
14. 2007 yılı **Anayasa** değişikliği (5678 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 7
15. 2007 yılı **Anayasa** değişikliği (5697 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 2
16. 2008 yılı **Anayasa** değişikliği (5735 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 2
17. 2010 yılı **Anayasa** değişikliği (5982 sayılı kanun), Değiştirilen madde adedi: 28

Bu değişiklikler öğretilerde ve kamuoyunda yetmez bulunmuş, silbaştan yeni bir Anayasa'ya umutlar ayarlanmıştır. Evet, Anayasalar toplumsal değişim dinamiğinin gerisinde kalmaz, ama sürekli bir yenileme çabası da bir anomaliye işaret eder. Bir an için karşılaştırmalı veriler gözönüne alındığında, Türkiye'mizin toplumsal değişim hızının,

yukarıda sergilenen (atom çağındaki) Amerika veya İsveç yapısına kıyasla çok daha önde olduğu çıkarsaması akla gelse de, esasında ayrıntıya inilince durumun böyle olmadığı anlaşılmaktadır. Toplumsal bilinç dinamiğinin eritemediği (zihnimizde duran) statik klişeler ile hükmettiği toplumun özvarlıklarını ihmal edici mekanik bir özenti ya da bastırıcı/zorlayıcı dış etkenlerle yaratılmaya çalışılan Anayasal değişim çabası sürgit bir kör dövüşü ve sağırlar diyalogundan öte geçmemektedir.

Peki, kanun düzeyindeki hukuk kurallarında durum nedir?

Doğrusu buradaki manzara da hızlı bir değişime işaret ediyor. Örneğin, 2005’de yürürlüğe giren 5326 sayılı **Kabahatler Kanunu** şimdiye kadar 5 kez (13 maddesi) değiştirilmiştir. Üstelik getirilen düzenleme yeni bir belirsizlik yarattı: bu Yasaya dayanılarak verilen idari para cezalarına karşı adli yargıya mı, idari yargıya mı gidileceği hususu uzun zaman askıda kaldı.

1.1.2003’den itibaren yürürlüğe girmek üzere 4.1.2002’de kabul edilmiş olan 4737 sayılı **Kamu İhale Kanunu**, daha uyku döneminde iken ondört maddesi değiştirilmiş, izleyen yıllarda ise çeşitli tarihlerde onyediyet adet (yaklaşık 60 maddesi üzerinde) değişiklik yapılmıştır.

1 Haziran 2005’de girmek üzere 26.09.2004’de kabul edilmiş olan 5237 sayılı **Türk Ceza Kanunu**, henüz uyku döneminde iken 5228 sayılı kanunla 10 maddesi değiştirilmiş, yürürlüğe girdikten sonra ise müteaddit defalar 61 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Hukukçu meslektaşlarımızın bile izlemekte zorlandığı bu değişimi, yasaya uygun davranmasını istediğimiz sıradan yurttaşın yakalaması ne kadar mümkün olabilir?

1 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 13.01.2011 tarihinde kabul edilmiş olan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu henüz yürürlüğe girmeden 26.06.2012 tarih ve 6335 sayılı kanunla 55 madde değiştirildi.

- Yürütme erkinin tali norm koyma iktidarına dair ilginç ve tipik bir örnek: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği

İlk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarihinde, Kanun'un yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkarılmıştır (RG. 07.02.1993 tarih ve 21489 sayı.) Birçok değişikliğe uğramış olan bu Yönetmelik 1997 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1997 tarihli ikinci ÇED Yönetmeliği (RG. 23.06.1997 tarih ve 23028 sayı.) ise hükümlerinde önemli değişiklikler yapıldıktan sonra, 2002 tarihinde üçüncü ÇED Yönetmeliği (RG. 06.06.2002 tarih ve 24777 sayı) ile ortadan kaldırılmıştır. Bu Yönetmeliğin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebi ile açılan dava sürmekte iken idare bu Yönetmeliği de uygulanmasında sorunlar olduğundan bahisle, 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği (RG. 16.12.2003 tarih ve 25318 sayı.) ile yürürlükten kaldırmıştır. En son çıkarılan ve halen uygulamada bulunan ÇED Yönetmeliği 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (RG. 17.07.2008 tarih ve 26939 sayı) 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde ise 2009, 2011 ve 2011 tarihlerinde üç kez değişiklik yapılmıştır. Bu denli fazla değişikliğe uğrayan ÇED Yönetmeliği ile sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını disiplin altına almak ne mümkün olacaktır.⁸

Ulaşılabilirlik (attainability) durumu, geniş kitlelerin mevzuatın ne olduğunu bilmeleri ve ondan yararlanabilmeleri için birtakım düzenlemeleri gerekli kılar. Elektronik ortamda mevzuatın yayınlanmaya başlamasıyla son yıllarda bu konuda epey bir mesafe alındığı söylenebilir. Yasayı bilmemek mazeret sayılmayacaksa, devletin uygun vasıta ve yöntemlerle yasayı "bilinir kılması" gerekir. Fransa'da örneğin mevzuatı halkın etkili biçimde bilgisine sunma konusunda yasa ile (12 Nisan 2000 tarihli Kanun, 2 ve 3. M.) devlete özel bir sorumluluk yüklenmiş bulunmaktadır. Türkiye'de Adalet Bakanlığı'nın başlattığı UYAP Projesi kapsamında internet ortamına aktarılan programda maalesef mevzuat değişiklikleri düzenli olarak işlenmiyor.

Erişilebilirlik sadece fiziki ulaşma imkânını ifade etmez. **Açıklık** (clarity) , **iç-tutarlılık** (coherence), **süreklilik** (consistency) gibi gereklerin karşılanmasıyla yasal düzenlemenin ulaşılmış sayılacağı kabul

⁸ Alica, Süheyla Suzan "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", in Gazi Ü. HF Dergisi, http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/15cilt_sayi3_5.pdf

edilir.⁹ Hukuk devleti olmanın bir gereğidir bu aynı zamanda.¹⁰ Bu noktada paradoksal bir duruma işaret etmek gerekir: Anayasaya göre, herkes kanun önünde eşittir. Kanunu sıradan bir yurttaşa göre daha iyi bilen bir kamu görevlisi ile bilgi eksikliği yüzünden çaresizliğe teslim olmuş bir yurttaşa oranla daha avantajlı durumda iken nasıl eşitlikten söz edebiliriz? O halde kanun önünde eşitlik, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin bütün yurttaşların kanuna eşit biçimde ulaşımı veya en azından yasanın ne olduğunu bilme konusunda “fırsat eşitliği”ne sahip olmasını gerektirir.

Anlaşılabilirlik

11 Nisan 2012 gün ve 28261 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmış olan “*Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun İle Denetimli Serbestlik Ve Yardım Merkezleri İle Koruma Kurulları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” uygulamada çok tereddütlere neden oldu. 400 bin mahkûmun yararlanabileceği söylenen yasanın henüz tam olarak kimleri kapsadığı anlaşılmamış görünüyor. Örneğin, açık ceza infaz kurumu olmayan askeri mahkemeler yönünden yasadaki “Açık ceza infaz kurumunda bulunan” anlatımı karşısında mahkemeler uygulamanın nasıl yapılacağı konusunda tereddütte kalmışlardır.¹¹

Açıklık gereği Danıştay’ın 10. Dairesi’nin 2012/335 sayılı kararında somut bir hukuka uygunluk “ölçütü” olarak kullanılmıştır.

⁹ Cremona, J. J., (1986) “*The Interpretation of the Word "Law" in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights,*” Working paper for the meeting between a delegation of the European Court of Human Rights and the Inter –American Court of Human Rights, San Jose Costa Rica, 13-16 January 1986, s.7p vd

¹⁰ Steiner, Eva “*Access to Legal Norms and Codification in England: An Issue of Fundamental Rights*” www.univ-montp1.fr/content/.../version/

¹¹ Hatta Eskişehir 4. Asliye Ceza Mahkemesi Hakimi Oktay Kuban’ın, "Denetimli serbestlik" uygulaması kapsamında, hakimlerin görevlerinin denetimli serbestlik müdürlüklerine verildiğini öne sürerek Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu dile getirilmiştir.¹¹ Bu durumda Jėčius v. Lithuania kararındaki ihlal akla gelmektedir. (Göçmenlerin haksız yere tutuklanıp alıkonulması) bkz. <http://www.dunya.com/gorevimizi-mudurlere-verdiniz-diyen.-hakim.-anayasa-mahkemesine-basvurdu-151534h.htm>

Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Genel Müdürlüğü'nün Atatürk'ü Anma ve Gençlik ve Spor Bayramı" konulu 11.1.2012 tarih ve 817 sayılı Genelgesinin yürütmesinin durdurulmasına karar verilirken:

“Anayasamızın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup yasayla düzenleneceği; 124. maddesinde ise, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği hükmüne yer verilmiştir.

Düzenli hale koymak, düzen vermek olarak tanımlanabilecek olan düzenleme yetkisi, kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise, hukukta sürekli, soyut ve objektif, genel durumları belirleyen, bireysel olmayan, tükenmez norm olarak tanımlanmaktadır. İdare, Anayasa ve yasal düzenlemelerden aldığı yetki ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge gibi düzenleyici işlemleri yapan idarenin, bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığıının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin, sürekli, soyut, objektif, bireysel olmayan, genel durumları belirleyen ve gösteren, maddi olaylara uygulanabilecek nitelikte, diğer bir deyişle hukuk âleminde maddi aleme aktarılabilir açıklık ve belirlilikte hükümler içermesi gerekmektedir.

Esasen, düzenleyici işlemlerin açık, belirli ve öngörülebilir olması, hukuk güvenliğinin, dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Zira idare, ancak açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koymak suretiyle hukuk güvenliğini sağlayabilir.

Yukarıda aktarılan Yönetmelik ve Yönergeyle yapılan düzenlemeler çerçevesinde, 19 Mayıs'ta il ve ilçe düzeyinde ortak formatta yapılacak törenlerde yetkili komitelerce belirlenecek sayıda öğrencilerin katılımı gerektiği halde, anılan gerekliliği ortadan kaldıran ifadelerle yer veren dava konusu Genelge, Yönetmelik ve Yönergeye aykırı saptamalar içerdiği gibi, bir düzenleyici işlemde olması gereken "açık ve belirgin olma" niteliğini de taşımamaktadır.

Bu haliyle, dava konusu Genelge, 19 Mayıs'ta il ve ilçe düzeyinde yapılacak törenlere, öğrencilerin katılım katılmayacağını belirsiz hale getirmek suretiyle yürürlüğünü koruyan Yönetmelik ve Yönergeye aykırı uygulamalara yol açabilecek niteliktedir.”

Madem hukuk kurallarına uymak zorunlu ise, normun sadece önceden bilinmesi değil, aynı zamanda içeriğinin (anlamının) da açıkça tanımlanmış olması gerekir. İnsanlar kanunlara, anlayabildiği kadarıyla uyarlar. Şimdi içeriği bir yana, başlıklarına bakıldığında bile anlamak için özel bilgiyi gerektiren yürürlükteki şu örneklere bakılırsa;

- 18 Rebiülevvel 1332 tarihli Ameliyatı İskaiye İşletme Kanunu Muvakkatı
- 19/3/1927 tarihli ve 992 sayılı *Seriri Taharriyat ve Tahlilat Yapılan ve Masli Teamüller Aranılan Umuma Mahsus Bakteriyoloji ve Kimya Laboratuvarları Kanunu*
- 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı *Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun* (doktor, diş hekimi, sünnetçi, ebe ve hemşirelerin mesleki faaliyetlerini düzenleyen bu kanunun kaç meslek erbabınca bilindiği konusu araştırmaya değer doğrusu).
- 14/5/1928 tarihli ve 1262 sayılı *İспенçiyari ve Tıbbi Müstahzarlar Kanunu*
- 15/5/1930 tarihli ve 1608 sayılı *Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında Kanun*
- 0/6/1930 tarihli ve 1705 sayılı *Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun*
- **442 sayılı Köy Kanunu**'nda karar organları sayılırken, “**ihhtiyar heyeti**” deyimine yer verilmesi bu kurulun üyelerinin yaşlılardan oluştuğu gibi bir izlenim vermekte, öğrenciler arasında bile alay konusu edilmektedir.

J.Rawls'in (Theory of Justice, adlı eserinde, s.236-240) dediği gibi, “şayet yasanın neye izin verdiği, neyi yasakladığı açık değilse, yurttaş nasıl davranacağını bilemez; dolayısıyla devletin bu kimseden tam

anlamıyla hukuka saygı beklemesi adil olmaz. Anlaşılamazlık, hukukun otoritesinin dayanağı olan yetkinin meşruluğunda zaafiyete neden olur.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarında, normun erişilebilirliği, mahkemeye ulaşma hakkının bir ön-gereği olarak algılanır. Zira sahip olduğu haklarını ve bu hakları arayabileceği yol ve yordamı bilemeyen kişi için sadece mahkemelerin var olması onu ulaştırır kılmaz. Adil yargılanma hakkının işlevselliği, bilinçlendirme çabasındaki süreklilikle sağlanmaktadır. İsveç'te örneğin, adliyelerde yaptığım çalışma ziyaretlerinde görebildiğim kadarıyla, duruşma salonlarının önlerinde panolardaki kutulara konulmuş olan küçük kitapçıklarda “haklarımız” konusunda yalın- özlü bilgiler verilmektedir. Buna benzer bir uygulama bizde de başlatılmış fakat yeterince yaygınlaştırılamamıştır.

■ “T(ç)orba Kanun” Sorunu

Bizde yasama konusunda “ifrat” ve “tefrit” durumuna düşüldüğü gözlenmektedir. 2011'in daha başında toplum hayatı bakımından son derece önemli olan Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Tebligat Kanunu gibi bazı yasalar Parlamento'da rekor sayılabilecek bir hızla geçirildi. Öte taraftan kişilerin idare karşısında daha güvenceli duruma getirebilecek son derece yaşamsal Genel İdari Usul Kanunu, Kamu Denetçiliği Kanunu, idari uyuşmazlıkları alternatif usullerle çözmeye elveren Uyuşmazlıkların Alternatif Usullerle Giderilmesine Dair Kanun yıllardır Meclis raflarında ele alınmayı beklemekte ya da Meclise gelmesi beklenmektedir. Keza kör-topal da olsa yürüyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nu tamamlayabilecek Sır Kanunu ile Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun da yasalaşmayı beklemektedir. İdari yargıda istinafa imkân tanıyacak İYUK değişikliği de yapılamadığından, her yıl Danıştay'da artan dosya sayısı tahammül sınırlarını çoktan geçmiştir.

- 1.08.2010 tarihli RG'de yayınlanmış olan 6009 sayılı “**Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**”a baktığımızda, bu yasa ile vergi mevzuatında 40 maddede bir değişiklik yapılmış, geriye kalan 26 madde ile de (vergi

mevzuatı ile ilgisi olmayan) çeşitli Kanun ve KHK’lerde değişiklik yapılmıştır. 17 Şubat 2006 tarihli RG’de yayınlanmış olan “**Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik**”in Taslak Hazırlamada Uyulacak İlkeler başlıklı 4. maddenin (f) bendine göre “*Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez.*” Yani, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Keza aynı Yönetmeliğin 11. maddesinin 2.fıkrasında Torba Kanun uygulaması açıkça yasaklanmaktadır. Hal böyle olmasına karşın, bir kanuni düzenleme ile birden çok yasa maddesi değiştirilmekte, bunun sonucu doğabilecek çelişki ve tutarsızlıklarla mevzuatın anlaşılabilirliği, izlenebilirliği ve ulaşılabilirliği konusunda deformasyonlara neden olunmaktadır. Öte yandan mali mevzuatta sık sık yapılan değişikliklerle, yasaya uygun davranıp devlete karşı ödevini zamanında, eksiksiz yapan kişi yerine, ödev ve sorumluluktan kaçan kişilere ödü(n)l verilmekte; “nasıl olsa bir gün af gelir!” türündeki haksız beklenti hukukileştirilmektedir.

- 6111 SAYILI “**Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**”. “*Uluslararası finans piyasalarında başlayan ve tüm sektörleri etkisi altına alan ekonomik kriz*”i hareket noktası alan Tasarı, “*Ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir şekilde devamlılığını temin etmek, yatırım ortamını iyileştirmek, özel sektörün kamuya olan borç yükünü azaltmak,...*” amaçlarıyla hazırlanmıştır. Tasarı, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’ndan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na kadar, onlarca yasada değişiklik öngörmektedir. *Yüzlerce madde ve sayfa: Yasa, 113 madde ile noktalanıyor, fakat geçici maddeler, madde içinde*

maddeler, paragraflar ve bentler, “kural ya da başkaca düzenleme” sayısını binlere çıkarıyor. Mesela YÖK Denetleme Kurulu’nu yeniden yapılandıran md.92: 1) a, b,...2) a’dan m’ye kadar bentler; yine bu madde içinde md.8: ama bu kez sıralama tam tersine, yani, “a, b) 1., 2., 3 şeklinde...devamla aynı madde içinde Geçici md. 58. Bir yerinde şöyle diyor: YÖK denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu adına, “öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulunduran, Yükseköğretim Kuruluna bağlı bir kuruldur.” Sosyal haklara ilişkin güvencelerin gevşetilmesi üzerinde yoğunlaşan Tasarı’da yok yok: vergilere, istihdam ve çalışma koşullarına, sosyal güvenlik ilkelerine, kamu hizmeti anlayışından uzaklaşmaya ve özelleştirmeye kadar... Bütün bunların, iş güvencesi, sendikal haklar ve toplu sözleşme hakkı yanısıra, kamu görevinde liyakat ve nitelik ilkeleri üzerinde olumsuz etki ve sonuçlar yaratacağı açık olsa da, Tasarı, hukukçunun –ne de dilbilimcinin tek başına üstesinden gelebileceği bir metin değil...¹²

- **KHK MESELESİ:** *Yasa ile yapılabilecek bir normatif düzenlemenin KHK ile de yapılabileceğini düşünmek doğru mudur?*

Anayasa Mahkemesi’ne göre; “Kanun hükmünde kararname çıkarılması, yasama meclislerinin ağır işleyen yol ve yönteminden kurtulmak için, “ivediliği gerektiren durumlarda” yürütmeyi etkili kılmak amacıyla başvurulacak bir yöntem olarak hukukumuzda girmiştir. Bilindiği gibi, 1961 Anayasasının 64. maddesiyle 22.9.1971 günlü, 1488 sayılı yasayla yapılan değişiklik sonucunda, TBMM’nce belli konularda, yasayla Bakanlar Kuruluna KHK. çıkarmak yetkisinin verilebileceğine ilişkin kural getirilmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde; parlamenter rejimlerde yasa yapmanın belli usullere uyulmasını gerektirdiği, bunun da zaman aldığı ileri sürülerek değişen ekonomik ve

¹² **Kaboğlu, İ.** (2010) “Sosyal haklar: Torbala ve öğür” **Birgün Gazetesi** 23 Aralık 2010 tarihli Köşe Yazısı

sosyal koşulların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulmasının çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olduğu belirtilmiştir.

KHK'lerle ilgili kurallar 1982 Anayasasının 87. ve 91. maddelerinde benzer biçimde yer almıştır. 87. maddede, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisini verme işi TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede "belli konularda" deyimini dışında aynı kural tekrarlanmıştır. Ayrıca, 91. maddede, KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunacak unsurlar sayılmıştır.

1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasında, yetki yasasında bulunacak unsurlar arasında, bu yasada yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve KHK'de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi zorunluluğuna yer verilmemiştir. Buna karşın, 1982 Anayasası, yetki yasasında, kullanma süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermek zorunluluğunu getirmiştir.

Bu durumda, yetki yasaları açısından 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasında, esasta çok önemli farklılık bulunmamaktadır. Anayasanın 87. maddesindeki açıklık ve yetki yasasında, 91. maddede sayılan unsurların bulunması zorunluluğu karşısında, TBMM, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarmak yetkisini belli konularda verebilecektir.

1982 Anayasasının 91. maddesinde, ayrıca;

- "Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.
- Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.
- Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede

yayımlandıkları tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.” kuralına yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere, Anayasaya göre KHK’lerin verilen yetkiye uygun olabilmesi için, **(I) belli konularda çıkarılması, (II) 91. maddedeki unsurları içermesi, (III) Resmî Gazetede yayımlandıkları gün TBMM’ne sunulması** gerekir. TBMM, kendisine sunulan kararnameleri reddedebilecek, değiştirebilecek ya da aynen yasalaştırabilecektir.¹³

Burada, Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisinin verilmesinin “**yasama yetkisinin devri**” anlamına gelip gelmediği konusunun da incelenmesi gerekmektedir. Anayasanın 7. maddesi, yasama yetkisinin, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralını getirmiş, 8. maddede, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” denilmiş, 9. maddede ise, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı kuralına yer verilmiştir.

Anayasa, böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organları belirlemiş ve kuvvetler ayrımını Anayasanın temel ilkesi yapmıştır. Bu ilke, Türkiye Cumhuriyetinin, Anayasanın 2. maddesinde sayılan, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de dayanağıdır. Anayasanın, Başlangıçta altıncı fıkrada belirttiği gibi, Kuvvetler ayrımı, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük ancak Anayasa ve kanunlardadır.

Bu maddelerin incelenmesinden, Anayasaca verilen KHK çıkarabilme yetkisinin; kendine özgü ve ayrık bir yetki olduğu

¹³ KHK’ler konusunda geniş bir değerlendirme için bkz. **Gözler**, Kemal (2000) Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları

anlaşılmaktadır. Bu yetki kullanılırken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır. Anayasanın 87. ve 91. maddelerinde “yetkinin devrinden” değil, verilmesinden söz edilmektedir.

Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasına göre, yetki yasaları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararname, TBMM Komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşülecektir.

Anayasanın, görüşülmesinde bile “öncelik ve ivedilik” aradığı KHK çıkarma yetkisinin, Anayasanın yukarıda açıklanan kuralları dikkate alınarak yerine getirilmesinde zorunlu bulunan, belli usullere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir.

Sonuç olarak, yasama yetkisi genel ve aslî bir yetkidir, bu yetki TBMM’ne aittir, devredilemez. KHK’ler, unsurları Anayasa’da belirlenen yetki yasalarına göre çıkarılır ve işlem görürler, ayrık durumlar içindirler ve bağlı bir yetkinin kullanılması yoluyla hukuksal yaşamı etkilerler.

Bu kararname, ancak, **ivedilik isteyen** belli konularda, kısa süreli yetki yasalarına dayanılarak çıkarılabilirler. Nitekim maddenin Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, “... çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir...” biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanınca da, “... Kanun kuvvetinde kararname, .. yasama meclisinin acil bir durumda kanun yapmak için geçecek sürede çıkartacağı, kanun ihtiyaca, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur.” (DMTD, C 9 B 137-146, Yasama yılı: 1, S: 152, 153) denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir.

KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, yetki yasalarına, kullanılma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik koşuluna uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece, üç kamu erki arasındaki denge bozulur, yürütme organı yasama organına karşı üstün bir duruma gelir. Bu durum Anayasa'nın yukarıda açıklanan maddelerine aykırı düşer. Anayasa Mahkemesi, yakın tarihte verdiği bir kararında, "TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin ancak, **önemli, zorunlu** ve **ivedi durumlarda verilmesi**, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da izlenimini verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasa koyucunun amacına, kuşkusuz daha uygundur: (AYM'nin 16.5.1989 günlü, E. 1989/4, K. 1989/23 sayılı kararı RG. 8.10.1989, Sayı. 20302) diyerek konuya açıklık kazandırmıştır.¹⁴

Anayasa'nın 128. Maddesine Aykırılık:

- Bir bakanlığın kurulması salt, adının belirlenmesi ve bakanlık makamının kurulması olmayıp müsteşarından başlayarak görevlilerinin, merkez ve taşra örgütünün, memurlar ve kamu görevlileri kadrolarının oluşturulması, hak ve yükümlülüklerinin saptanmasıdır. KHK ile Bakanlık teşkilatında ve teşkilatlanmasında tepeden tırnağa bir değişiklik yapılması TBMM'nin yetkisini Bakanlar Kurulu'na devrederek, kadro, unvan, görev, yetki ve niteliklerin yasayla düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 128. maddesine aykırı duruma sokar.
- Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarabilme konusunda verilen yetkinin yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilir. Bu yetkinin yasada öngörülen koşullar ve süre ile sınırlı olup Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellik kazanan bir görüş değildir. Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararlarında da vurgulandığı gibi TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve

¹⁴ Any Mahk. E: 1988/64, K: 1990/2, Karar Günü: 1.2.1990

yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır.

- KHK'lerden pek çoğunun kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişinden çok yapılarına, görev ve yetkilerine ve kişilerin temel haklarına yönelik düzenlemeler getirmiştir.

2011 seçimleri öncesi ve sonrası çok yoğun bir KHK'ler dönemi yaşandı.

- 8.6.2011 tarihli RG'de yayınlanan **KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER**

KHK/633 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/634 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/635 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/636 Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/637 Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/638 Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/639 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/640 Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/641 Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/642 Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/643 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

- 17 ağustos 2011 tarihli RG’de çıkan **KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER**

KHK/648 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

KHK/649 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

- 2 Kasım 2011 Tarihli ve 28103 Sayılı Resmî Gazete – Mükerrer 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu’nca çıkarılan **KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER:**

KHK/661 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

KHK/662 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

KHK/663 Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/664 Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/665 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

KHK/666 Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

Söz konusu KHK'ler, anayasanın sözü ve özüne aykırı olmanın dışında yasa yapma tekniğine tamamen aykırı olan torba kanunlarla normatif düzende yenilikler getirmiştir. Kanunla yapılma zorunluluğu olan idari teşkilatlanma neredeyse bakanlık seviyesinde "reorganizasyona" tabi tutulmuştur.

Örneğin 636 sayılı KHK ile önce, "Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK" (636 sy.lı), birkaç hafta sonra, 644 ve 645 sayılı KHK ile "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" ile "Orman ve Su İşleri Bakanlığı"nın yapısında yeniden bir düzenlemeye gidildi. Yetmedi, izleyen haftalarda ise, 648 ve 653 sayılı KHK'lerle öncekiler üzerinde yeniden değişiklikler yapıldı. Daha çok bürokratik yapı tarafından belirlendiği izlenimi veren bu KHK'lerle seçilmişler değil, atanmışlar böylesine önemli bir konuda TBMM'ni devre dışı bırakarak egemenlik yetkisinin kullanımda öne çıkmışlardır. Adı geçcek KHK'lerle en üst idari seviyedeki yapılar yeniden düzenlenmiş; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları üzerinde kurulu Türk idari teşkilatındaki yerel'in yetkileri merkeze geçirilirken, koruma kurulları ve odalar gibi meslek kuruluşları, ya devre dışı bırakılmış, ya da görev ve yetki alanları iyice daraltılmıştır.¹⁵ Rahmetli hocamız Prof. Dr. Faruk Erem'in

¹⁵ Kaboğlu, İbrahim, "KHK/Yasa/Anayasa: Hangisi Daha Üstün", 15 Mart 2012 tarihli Birgün Gazetesi,

deyimiyle bu, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kötüye kullanımından başka bir şey değildir.¹⁶

Yasama faaliyetine katılım: “Yasal Kalite Reytingi” (the quality rating of laws)

California’da 1995 yılında birkaç gönüllü tarafından kurulmuş olan Yasa Kalitesi Enstitüsü (The Quality of Laws Institute) yurttaşların yasama sürecine aktif katılımını teşvik etmektedir. Bu amaca yönelik olarak internet ortamında yurttaşlar için hazırlık aşamasında olan (tasarı taslakları) üzerinde değerlendirme yapma imkânı tanınmaktadır. Bunun için 17 sorudan oluşan bir “kalite testi” uygulanmaktadır. Bu test yasa yürürlüğe girmeden “veto” hakkına sahip olanların popüler desteğine kanıt olarak gösterilmektedir.

1. Does the bill have a title? Taslağın bir başlığı var mı?
2. Does the bill contain the legislative sponsor’s name? Taslağın öneride bulunanların (destekleyenlerin) adı var mı?
3. Does the bill have a stated purpose? Taslağın amacı ortaya konmuş mu?
4. Is the identity of the designer(s) of the bill listed? Taslağı hazırlayanın künyesi var mı?
5. Is the identity of the employer of the bill designer(s) listed? Önergeyi hazırlayanların künyesi verilmiş mi?
6. Does the bill address a defined problem? Taslak belirli bir soruna yönelik mi (ya da hangi toplumsal sorunu çözmek için hazırlanmış?)
 Have the size and severity of the problem been analyzed?

¹⁶ Erem, Faruk (1988), “*Kanun Hükmünde Kararname Yetkisinin Kötüye Kullanılması*”, **TBB Dergisi** Sayı:3, portal.ubap.org.tr/ App_Themes/Dergi/1988-19883-1065.pdf

7. Sorunun büyüklüğü ve ciddiyeti yeterince analiz edilmiş mi?
 - Is the subject matter of the bill limited to the solution of only one problem? Tasarı sadece bir sorunu çözmek için mi yapılmış? Yoksa her derde deva yasa mı?
8.
 - Does the bill state the priority of the problem (e.g. high / medium / low)? Tasarı sorunun ne kadar öncelikli olduğu hususunu belirlemiş mi?
9.
 - Does the bill estimate the population of the directly effected community? Tasarı, bundan doğrudan etkilenecek olan kitleyi öngörebilmekte midir?
10.
 - Does the bill provide an estimate of its total costs (e.g. drain from treasury, enforcement, and compliance costs)? Tasarı toplam maliyet konusunda bir öngörü içermekte midir?
11.
 - Does the bill identify potential undesired effects of its enforcement? Tasarı yürürlüğe girmesi durumunda potansiyel istenmeyen etkileri tanımlamış mıdır?
12.
 - Has the bill been tested to demonstrate expected results? Tasarı beklenen sonuçları göstermek için test edilmiş midir?
13.
 - Does the bill define measurable goals and the metrics for assessing its efficacy? Tasarı ölçülebilir hedefler ve ölçüm değerlerini tanımlayabiliyor mu?
14.
 - Does the bill provide references to all methods, materials, and information sources that were used to design the bill? Tasarı olgunlaşma sürecinde kullanılan her türden referans kaynağı, metodu ve bilgileri içeriyor mu?
15.
 - Is the bill free from “earmarks,” “pork barrel,” or special interest provisions that are unrelated to the solution of the
- 16.

problem? (Tasarı, kamu yararına mı yoksa özel bir yarara mı yönelik olarak hazırlanmıştır?)

- Is the text of the bill succinct (kısa ve öz) and easy to understand? Tasarı kısa ve öz olup, anlaşılabilir mi?

Bill's Overall Quality Score

Calculate

%

SONUÇ

Normatif düzen, belli bir kalite ölçütüne uymak zorundadır. Hukuk ve adalet toplumun temeli olduğuna göre, toplumsal yaşam öngörülebilir, anlaşılabilir, tutarlı bir norm dizgesiyle sağlanabilir. Parlamento çoğunluğu ya da tali düzenleyici iktidar olarak yürütme erki kural koyarken bu gerekleri göz önünde tutmalıdır. Aksi takdirde, norm yoluyla kaos yaratma hukuka olan saygı ve güveni yok eder.

Normative order, must comply with a certain quality criteria. As Law and justice are basis of the society, social life can be provided by predictable, understandable, consistent normative system. Majority in the parliament or executive power as a secondary regulatory ruling power must take into account these requirements when they rule making. Otherwise, a normative chaos may destroy the respect and confidence of law.

