

## MİLLÎ KORUNMA KANUNUNUN TATBİK TEN KALDIRILMASIYLA İLGİLİ SORUNLAR

Ass. Oğuz ONARAN

1940 yılında Avrupa'da başlayan savaş dolayısıyla, 1924 Anayasasınının 74/3. maddesine dayanılarak, (olağanüstü hallerde, kanuna göre yükletilecek para ve mal ve çalışma ödevleri dışında hiç bir kimse başka hiç bir şey yapmaya ve vermiye zorlanamaz.) 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu, 18 Ocak 1940'da kabul edilmiş ve 26 Ocak 1940 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanmıştı.

Bu kanunun yapılma sebebi olarak, «Millî Korunma Kanunu Lâyihası Mucip Sebepler Mazbatası» nda şöyle yazılmaktaydı: (1)

«Son zamanlarda Avrupa'da hüküm sürmekte olan siyasi gerginlik nihayet müteaddit milletler arasında harp haline inkilâp etmiş ve böylece harp sahasına ve harp tehlikesine yakın ve hattâ uzak memleketler fevkalâde ahval ve şartlar içinde kalmışlardır.

Bu ahval, bilhassa süratli seyri sebebiyle, hemen her tarafta hükümetlerce alınan fevkalâde tedbirlerle karşılanmaktadır.

Memleketimizin halen Avrupa'da hüküm süren harbin dışında bulunduğu malûmdur. Bununla beraber, millî hayatımızda bu istisnaî ahvalin tesirlerini önlemek ve sair bakımlardan olduğu kadar, iktisadî bakımdan da tahaffuzî ve tedafüî tedbirler almak zarureti muvacehesindeyiz.»

Görülüyor ki, bir ölüm kalım savaşına giren ya da bu savaşın her an kendi ülkelerinde patlak verme tehlikesiyle karşı karşıya kalan devletler, ulusal ekonomilerini ve savunmalarını düzenlemek

(1) Millî Korunma Kanunu Esbabı Mucibe Lâyihası, Tunçer - Arıemre - Akşit, Millî Korunma Mevzuatı şerh ve izahı, Ankara, 1955, s. 1.

amacıyla, olağanüstü durumları kabul etmişler; gerek meclislerin kanun yapmaktaki yavaş işlemesi, buna karşılık, olayların «süratli seyri», gerekse uzmanların daha çok yürütme organında bulunmaları dolayısıyla, kanunların sınırları içine giren konularda bile, (2) meclisler, yürütme organlarına geniş yetkiler tanımışlardır.

Yukarıda söylediğimiz gibi, Millî Korunma Kanunu bu zorunluklar karşısında kabul edilmiş bir kanundur. 1940'dan sonra, değişen şartlarla, o da çeşitli değişiklikler geçirmiştir. (3) Kanunun birinci maddesinde, olağanüstü durumlar açıkça gösterilmiş, sayılmıştır:

«A — Umumi veya kısmî seferberlik,

B — Devletin bir harbe girmesi ihtimali,

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

Kanunun ikinci maddesi de, yürütme organının bu kanunla kendisine verilen yetkileri ne zaman kullanmaya başlayacağını göstermektedir:

«Madde 2 — İcra Vekilleri Heyeti, fevkalâde hallerin zuhuru-na binaen bu kanunla kendisine tevdi edilen vazife ve salâhiyetlerin ifası ve istimaline lüzum hasıl olduğunu görünce derhal kanunun tatbikine başlayarak keyfiyeti ilân ve Türkiye Büyük Millet Meclisine arzeder.»

Demek ki, olağanüstü durumun var olduğuna karar vermek yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiş oluyor. Nitekim, Bakanlar Kurulu, 19/2/1940 tarih ve 2/1877 numaralı kararla «fevkalâde hal» ilân etmiştir. Kararda şöyle denmektedir: «3780 numaralı Millî Korunma Kanununun birinci maddesinde derpiş edilen fevkalâde salâhiyetlerin ihtiyaç nisbetinde tatbikine geçilmesine...»

(2) Anayasaya göre kanun konusu olan işler şunlardır: Kişi hak ve hürriyetlerinin sınırının çizilmesi (1924 Anayasası, m. 72, 75, 76, 77, 79, 80; 1961 Anayasası m. 11, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 36, 38, 39, 40; 42; 47; 57); vergi alınması (1924 Anayasası, m. 85; 1961 Anayasası m. 61), memur statüsü (1924 Anayasası, m. 93; 1961 Anayasası, m. 117), bütçe (1924 Anayasası, m. 95; 1961 Anayasası, m. 126)

(3) Millî Korunma Kanununu değiştiren kanunlar: 3954, 4156, 4180, 4684, 4945, 5020, 5236, 5766, 6084, 6444, 6731, 6750.

Öyleyse hükümet, gerekli buldukça, ortaya çıkan zorunluluklara göre kanunun kendisine verdiği yetkileri kullanacaktır. Ayrıca kanunun dördüncü maddesine göre, Bakanlar Kurulunca kararları hazırlamak ve bu işle ilgili Bakanlar arasında işbirliğini sağlamak amacıyla, Başbakanın teklifi üzerine ilgili Bakanlardan meydana gelen bir Koordinasyon Heyeti kurulmuştur.

Böylece, bu kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu ve Koordinasyon Heyeti, 1940 yılından 1960'a kadar iktisadî hayatı düzenleyecek kararlar aldılar.

Ancak savaştan sonra kanunda sayılan olağanüstü durumlar ortadan kalktığına göre, olağanüstü durum ilân eden kararın kaldırılması yani kanunun uygulanmaktan vaz geçilmesi gerekirdi. Yalnız savaştan sonra da Türkiye'nin iktisadî durumunun olağanüstü tedbirlere ihtiyacı olduğunu da düşünürsek, Millî Korunma Kanunu yerine, yeni şartları da gözönüne alarak olağanüstü durum kavramını kanunda gösterilenlerden daha geniş olarak ele alan ve hükümleri de bir savaş halinin gerektirdiği sertlikte değil de daha yumuşak olan bir kanunun yapılması uygun olurdu. (4)

Nitekim kanunun bu sert hükümlerinden şikâyetler çoğaldığı için 27 Mayıs İhtilâlinde sonra Millî Korunma Kanununun kaldırılması yoluna gidildi. Bunun için ise, 3780 sayılı kanunun üçüncü maddesine göre, (fevkalâde hallerin hitam bulunduğu ve bu kanun hükümlerinin tatbikine lüzum kalmadığı Hükümetçe kararlaştırılarak ilân ve Büyük Millet Meclisine arz edilir.) Bakanlar Kurulunun, olağanüstü durumun kalktığına ve kanunla kendisine verilen yetkilerin kullanılmayacağına yani kanunun uygulanmasının durdurulduğuna dair bir karar alması gerekirdi. Bundan sonra, «kanundaki aksaklıkları gideren yeni bir kanunun hazırlanması - ve olağanüstü durumlarda uygulanmaya başlanması uygun olur» du (5).

Oysa böyle yapılmamıştır. 16 Eylül 1960 tarihli Resmî Gazete'de 10/9/1960 tarihinde kabul edilmiş 79 No. lu «Millî Korunma Suçlarının Affına, Millî Korunma teşkilât, sermaye ve fon hesaplarının tasfiyesine ve bazı hükümler ihdasına dair Kanun» yayınlanmıştır. Bu kanun, aşağıda da göreceğimiz gibi, Millî Korunma Kanununu ve ona dayanarak Bakanlar Kurulunun çıkardığı kararnameleri tamamen ortadan kaldıran bir kanun değildir.

(4) Fevkalâde hal var mı? Kunter, N. Cumhuriyet, 24/5/1956.

(5) Fevkalâde hal rejimleri, Daver, B. Ankara, 1961, s. 163.

Bu durumda akla bir soru geliyor: Meclis, olağanüstü durumu takdir etmek, başladığına ve bittiğine karar vermek yetkisini Hükümete bıraktığına göre; Hükümet, olağanüstü durumun sona erdiği kararını almadığı sürece bu durum Meclisi de bağlar mı?

Meclis bir kanun kabul edip yürütme organına belirli yetkiler tanıdığına göre, bu yetkileri istediği zaman geri alabilmelidir. Zaten bu yetkilerin kullanılmasının da süreli olarak denetlenmesi gerekir. Kanunda sayılan olağanüstü durumlar açıkca ortadan kalktığı halde, Hükümet kanunu uygulamaya devam ediyorsa, bununla Meclisin bağlanmaması gerekir.

Ayrıca, Meclis, kanunların sınırı içindeki bazı konuları geçici olarak, yürütme organının kanun gücünde olan kararnamelerle düzenlenmesine müsaade etmiştir. Yasama yetkisini Meclis tamamen elinde tuttuğuna göre, bu müsaadeyi de istediği zaman geri alabilir. Yalnız Hükümet, olağanüstü durumun kalktığını ilân etmeden, Meclis, Hükümete olağanüstü yetkiler veren kanunu kaldırır ya da değiştirirse, yasama ve yürütme organları arasında bir çatışma olabilir, bu çatışma da siyasi yollarla çözülecek bir sorundur.

Zaten Millî Korunma Kanununun kaldırılmasında böyle bir sorun da yoktur. Çünkü aynı tarihli Resmî Gazete'de Bakanlar Kurulunun da bir kararı bulunmaktadır. Ayrıca 79 No. lu kanun, Hükümete eski kanunun verdiği yetkileri bırakan bir kanundur. Şimdi bu kanunu inceleyelim:

3780 sayılı kanunun «tatbikattan kaldırılmıyan» hüküm ve kurumları şunlardır :

1 — 3780 sayılı kanunun 19. maddesi, yeni kanunun 6. maddesine alınmıştır. (Hükümet kararı ile işyerlerine gündüz ve gece çalışmalarında tatbik edilmek üzere, günlük iş saatleri, işlerin mahiyetine ve ihtiyaç derecesine göre üçer saat kadar arttırılabilir ve zaruret halinde Hafta Tatili Kanunu ile Ulusal Bayram ve Genel Tatiller hakkındaki Kanun hükümleri kısmen veya tamamen tatbik edilmeyebilir.) Ayrıca, «Millî Korunma Kanununun 4. maddesine istinaden evvelce alınan kararlardan bu kanunun neşri tarihinde mer'î olanların tatbikine devam olunur.»

2 — Yeni kanunun 7. maddesiyle, 3828 sayılı «fevkalâde vaziyet dolayısıyla bazı vergi ve resimlere zam icrasına ve bazı mad-

delerin mükellefiyet mevzuuna alınmasına dair Kanun'un, 4040 sayılı bu kanuna ek kanunun, 4226 sayılı yukardaki kanunların bazı hükümlerinin değiştirilmesine ve «bazı vergi ve resimlere zam icrasına dair kanunun» tatbik edilmekte olan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.» Bunlardan başka; 4876 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununa ek Kanunun da hükümleri kaldırılmamıştır.

3 — Yeni kanunun 10. maddesiyle, aşağıdaki Koordinasyon Heyeti kararlarının 'tatbikine devam olunur.'

K/5: Ereğli Kömür Havzasındaki istihsalâtın arttırılması, tanzimi ve icabeden mütedavil sermayenin verilmesi hakkındaki karar,

K/792: 2490 sayılı Kanun hükümlerine tâbi daire ve müesseseler (umumi, mülhak ve hususi bütçelerle idare edilen daireler) sermayesinin tamamı veya en az yarısı Devlet veya Devlet teşekkül ve müesseseleri tarafından verilmek suretiyle kurulan müessese ve teşekküller arasında Millî Korunma Kanunu yürürlükte kaldığı müddetçe yapılacak alım ve satım muamelelerinde, 1050 sayılı kanun ile (Muhasebei Umumiye Kanunu) ekleri uygulanmak ve alım bedeli önceden taahhüt kaydedilmek şartıyla Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmaması hakkında karar.

K/964: Taşkömürü ve taş tozu ile briket fiyatlarının tesbiti sureti hakkında karar,

K/1089: Taşkömürü ve kok'un nakil ve tevziine ait kararları ısdar etmek ve icabeden tedbirleri almak hususunda İşletmeler Vekâletine salâhiyet verilmesi hakkında karar,

K/1164: «Memleket dahilinde imal edilen çimento fiyatlarının tesbiti ile «Çimento Fonu» tesisine ve çimento satışlarından prim alınıp verilmesine dair karar,

K/1180: Çimento alım ve satımının serbest bırakılması hakkında karar.

Madde 10/2'ye göre de, «borsalarda yapılacak her nevi hububat satışlarına münhasır olmak üzere» de, K/1051 sayılı karar (her nevi malların alım ve satımının tabi tutulacağı esaslar) uygulanacaktır.

4 — Kanunun ikinci geçici maddesine göre de, «Millî Korunma Kanununa istinaden kurulmuş olan Petrol Ofisi ile Et ve Balık Kurumu için hususi birer teşkilât kanunu yürürlüğe konuluncaya kadar bunlar; kuruluşlarına, işleyişlerine ve vazifelerine ait kararlar ve bu kararların alâkalı bulunduğu Millî Korunma Kanunu hükümlerine göre faaliyetlerine devam ederler.»

Bunlardan başka, kanun birinci maddesiyle, «3780 sayılı Millî Korunma Kanunu ile ek ve tâdillerine aykırı hareketlerinden dolayı haklarında tahkikat ve takibat yapılanlarla, mahkûm edilmiş bulunanların suçlarını ve cezalarını cezaî neticeleriyle birlikte» affetmiştir. Yalnız, 3780 sayılı kanunun 64. maddesinde «bu kanunla kendilerine verilen vazife ve salâhiyetleri suiistimal etmek suretiyle suç işleyenler» aftan faydalanamazlar. Yalnız, 64. maddede bunlar hakkında, «T.C.K. ile ve diğer kanunlarda muayyen olan cezalar iki kat olarak hükmolunur» hükmü değiştirilmiş, «bunlar hakkında T.C.K. ile diğer kanunlarda muayyen olan cezalar aynen hükmolunur» denmiştir.

Ayrıca Millî Korunma Dairesi, Tahsis ve Tevzi Dairesi kaldırılmış, kanunun 27. maddesiyle «muhtelif kararlarla tesis edilmiş olan fonlar, Koordinasyon Heyeti kararları ve bunlarla ilgili muameleler» kısacası, «Millî Korunma Kanunu şumulüne giren... her türlü hak ve vecibelerle borç ve alacaklar» tasfiye edilmiştir.

Görülüyor ki, bu kanunla Millî Korunma Kanunu tamamen yürürlükten kalkmış değildir. Bir kısım hükümleri yürürlükte bırakılmıştır. Öyleyse bu kanun, Millî Korunma Kanununu kaldıran değil de onu değiştiren bir kanun mahiyetindedir. Millî Korunma Kanunu bir olağanüstü durum kanunudur. 79 No. lu kanun da, Bakanlar Kuruluna olağanüstü yetkiler veren bir kanundur.

Bakanlar Kurulunun yukarıda sözü geçen kararı ise şöyledir:

«19/2/1940 tarihli ve 2/12877 sayılı Bakanlar Kurulu kararnameyle tatbikine başlanılan 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu ile ek ve tâdillerinin tatbikten kaldırılması... mezkûr kanunun 3. maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 16/9/1960 tarihinde kararlaştırılmıştır.»

Bu kararda olağanüstü durum sözü hiç geçmediğine göre, acaba olağanüstü durum kaldırılmadı mı diye bir soru akla gelebilir. Ama karar, olağanüstü durumlarda uygulanacak bir kanunu

tatbikten kaldırdığına göre, zımnî olarak olağanüstü durumu da kaldırmıştır denebilir. Çünkü, 3780 sayılı kanunun 3. maddesi «fevkalâde hallerin hitam bulduğu ve bu kanun hükümlerinin tatbikine lüzum kalmadığı» Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır demektir. Bu hükme göre, kanun hükümlerinin tatbikine lüzum kalmadığının kararlaştırılıp ilân edilmesi, olağanüstü durumun da sona erdiği sonucunu doğuracaktır. Maddeye göre bu iki durum, birbirine bağlıdır. Bunun için, kararda olağanüstü durum hakkında bir şey söylenmemiş olmasına karşın, olağanüstü durumun kaldırıldığı sonucunu çıkarabiliriz.

Oysa 79 No. lu kanuna bakacak olursak kanunda da olağanüstü durum sözü hiç geçmediği halde, Hükümete olağanüstü yetkiler tanınmıştır.

Örneğin, kanunun 6. maddesiyle Bakanlar Kuruluna fazla çalıştırma yetkisi yine tanınmıştır. Oysa Anayasanın 123. maddesine, çalışma yükümü, olağanüstü durumlarda vatandaşlar için konulabilecek yükümler arasında gösterilmiştir. Ayrıca, dinlenme hakkı, Anayasanın 44. maddesine göre ancak kanunla sınırlandırılabileceğine göre, bu konuda, kanunların sınırı içine giren bir maddede yürütme organına bir yetki tanınmıştır.

Sonra kanunun 'uygulanmasına devam olunur' dediği kanundan 3828 sayılı kanunun birinci maddesinde şöyle denmektedir: «fevkalâde vaziyetin devamı müddetince tatbik edilmek üzere...», «uygulanmasına devam edilen kararlardan K/792 No. lu kararda «...Millî Korunma Kanunu yürürlükte kaldığı müddetçe yapılacak alım ve satım muamelelerinde...» denmektedir. Bunlar da gösteriyor ki, olağanüstü durumlarda uygulanan hükümlerin uygulanmasına devam olunmaktadır, dolayısıyla kanun, Hükümet'e, Anayasaya göre ancak olağanüstü durumlarda verilebilecek yetki vermiştir.

Bu durum karşısında Bakanlar Kurulunun kararının yalnız Millî Korunma Kanunu ek ve tadillerini' tatbikten kaldırdığını, bundan olağanüstü durumun da zımnî olarak kaldırıldığının çıkarılmıyacağı, dolayısıyla olağanüstü durumun devam ettiği sonuca ulaşmak akla daha yakın geliyor. Çünkü o zaman, yeni kararın Bakanlar Kuruluna birtakım yetkiler verilmesinin bir hukuka ayarına olur. Yalnız kanunda, yukarıda da söylediğim gibi, olağanüstü durumlardan hiç söz edilmemiş, kanunun ne zaman

uygulanacağı gösterilmemiş, olağanüstü durumlar sayılmamıştır. Millî Korunma Kanunu da 'tatbikten kalktığına' göre orada sayılan olağanüstü durumların devam ettiği de söylenemez. Zaten o durumlar savaştan sonra ortadan kalkmıştır. Öyleyse bu kanun hangi olağanüstü durumlarda uygulanacak bir kanundur diye sorulabilir. Bu sorunun cevabı ne kanunda ne de kararda olmadığına göre, yine olağanüstü durumun zımnî olarak kaldırıldığı sonucuna varırız ki böylece bir kısır dönü (fâsit daire) içine de girmiş oluruz.

Kısacası, aynı Resmî Gazete'de yayınlanan bu kanunla karar arasında bir çelişme vardır. Kanunda 'uygulanmasına devam olunur' denilen hükümleri, Hükümet kararında uygulamaktan vazgeçmiştir. 20 yıl boyunca kanun yürürlükte kalmış, yalnız Bakanlar Kurulu gerektiği zaman kanunu uygulamış, kanunla kendisine verilen yetkileri kullanmıştır. Şimdi ise, Bakanlar Kurulu aldığı kararla, «Millî Korunma Kanunu ile ek ve tâdillerini» tatbikten kaldırmıştır. Hattâ 79 No. lu kanun da Millî Korunma Kanunu nu tadil eden bir kanun mahiyetinde olduğuna göre, Hükümet onu da tatbik etmemiye karar almıştır denebilir. Ama her halde, Hükümet'e bir takım olağanüstü yetkiler veren bir kanunun Hükümet, olağanüstü durum olmadığına karar verince uygulanmaması gerekecektir. Ama böyle düşünmenin de bir kısır dönü içine girdiğini gördük.

Elbette ki, bu karışılığa yer vermemek, bu işi daha açık olarak yapmak gerekirdi. Bakanlar Kurulunun kararından sonra, eski kanuna göre yapılmış muameleleri ve kurumları tasfiye etmek için bir kanun yapılması ve gerekiyorsa, değişen şartlara göre olağanüstü durumları açıkca sayarak Hükümet'e bir takım yetkiler verilmesi, Hükümet'in de bu yeni yanuna göre yetkilerini kullanmaya başlaması, bu yeni kanunu 'tatbike' karar vermesi yerinde olurdu.