

TÜRKİYE'DE OLAĞAN DÖNEM KANUN HÜKMÜNDE KARARNÂME'LERİ İLE İLGİLİ BAZI SORUNLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Mustafa AVCI*

Özet

Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilmesi bazı durumlarda gerekli olduğu için bu düzenleme Anayasa'da yer bulmuştur. Kanun hükmünde kararnâme'ler konusunda ortaya çıkan sorunların hemen hemen tamamına yakını, Anayasa'daki kanun hükmünde kararnâme'ler rejimine ilişkin düzenleme eksikliklerinden veya yanlışlıklarından kaynaklanmaktadır. Örneğin, kanun hükmünde kararnâme'lerin imzalanması için Cumhurbaşkanı'na gitmesi konusunda Anayasa'nın kanun hükmünde kararnâme'leri düzenleyen 91.maddesinde bir düzenleme yer almamaktadır. Yine kanun hükmünde kararnâme'nin Meclis tarafından reddedilmesi veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, bu kanun hükmünde kararnâme'nin değiştirdiği veya uygulamadan kaldırdığı önceki tarihli kanunun yürürlüğe girmesine ilişkin Anayasa değişikliğinin yapılması gerektiği belirtilmektedir. Örneğin yine Anayasa, kanun hükmünde kararnâme'nin Meclis'e sunulmadan yürürlüğe girdiğini düzenlemiştir. Çünkü ancak yürürlükte olan bir şey yürürlükten kalkabilir. Bu hatalı düzenlemenin Anayasa'da düzeltilmesi gerekmektedir. Anayasa'da, yürürlükten kalkar yerine yürürlüğe girmez denmesi gerekirdi. Dolayısıyla önümüzdeki günlerde Anayasa'da yapılması plânlanan değişikliklerde, kanun hükmünde kararnâme'ler konusunda tespit edilen birçok soruna yönelik çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kanun hükmünde kararnâme, yetki kanunu, idarenin düzenleyici işlemi, Anayasa Mahkemesi, yargısal denetim.

EVALUATIONS ABOUT SOME PROBLEMS RELATED TO DECREE LAW OF REGULAR PERIOD IN TURKEY

Abstract

The Council of Ministers is vested with the authority to issue a decree in the Constitution as this may be required in some cases. Almost all problems related with decree laws result from deficiencies or falsities concerning the regime of decree laws in the Constitution. For example, regarding the signing of decree laws by the President, the Constitution does not provide any regulation in Article 91, which is related with the decrees with the farce of law.

* Yrd.Doç.Dr. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi.

Further, upon rejection of a decree law by the Parliament or cancellation of a decree law by the Constitutional Court, there is need to make a constitutional amendment regarding the enforcement of the previous law amended or removed by the given decree law. For instance, organized the Constitution, being submitted to Parliament by decree law enter into force. Because, something that is in effect cease to have effect. This erroneous statement in the Constitution should be corrected. Rather than cease to have effect, the statement should be that the decree law does not enter into force. Thus, the constitutional amendments planned for the coming days are expected to target at the solutions of many problems related with decree laws.

Key Words: *Decree law, enabling statute, the regulatory process of the administration, Constitutional Court, judicial review.*

Giriş

1961 Anayasası'nın 64.maddesinde yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilmiştir.¹ 1982 Anayasası da, "kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verme" kenar başlıklı 91.maddesi ile kanun hükmünde kararnâme rejimini ayrı maddede ve ayrıntılı olarak düzenleyerek, kanun hükmünde kararnâme uygulamasını bir Anayasal kurum olarak sürdürmüştür.²

1982 Anayasası'nın 7.maddesi, *yasama yetkisi devredilemez* demektir. 1961 Anayasası'nda ve 1982 Anayasası'nda da mevcut bir kural olan, *yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine*, 1971 yılında yapılan Anayasa deği-

¹ 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği, yürütme organının düzenleme alanındaki yetkileri açısından yeni bir dönem başlatmıştır. Bakınız. TANÖR/YÜZBAŞIOğLU, s.362vd. ;GÖZÜBÜYÜK, Açıklamalı Türk Anayasaları, s.103, 154. ;ÖZBUDUN, s.232. ;GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s.55vd. ;ATAR, Karşılaştırılmalı ve Notlu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Önceki Anayasalar, s.125-126. ;GÜNDAY, s.91. ;Şüphesiz asıl olan yasama organının düzenleme yetkisidir. Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararnâme'lerle düzenleme yapma yetkisi, devletin sosyal ve ekonomik alana müdahale gereksinimini karşılamak, önemli ve zorunlu hâllerde çabuk karar alınmasını sağlamak amacıyla kullanılabilir istisnâ bir yetkidir. Kanun hükmünde kararnâme'ler konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnâmelerin Hukuki Rejimi, s.24-171. ;YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması, s.73-90. ;TANÖR/YÜZBAŞIOğLU, s.362-383. ;ATAR, Türk Anayasa Hukuku, s.248-253. ;ÖZBUDUN, s.232-241.

² TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.27, 31vd.

şikliği ile oluşturulan kanun hükmünde kararnâme’ler ile bir istisna getirilmiş olmaktadır. Doktrinde, kanun hükmünde kararnâme’lerin yasama yetkisinin bir devri niteliğinde olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte,³ kanaatimizce kanun hükmünde kararnâme’ler, kısmen Anayasa’da yer alan yasama yetkisinin devri olarak belirtilebilir. Yani bir yetki devri olarak nitelendirilebilir ancak Anayasa’da yer alan bir yetki devri olduğu için istisna olarak kabul edilebilir.⁴ Belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi bir kararında, kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisini *kendine özgü ayrık bir yetki* olarak görmekte birlikte, *yasama yetkisinin devredilmezliği* ilkesinin bir istisnası olarak kabul etmemiştir.⁵ Ancak, Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki kararlarının istikrarlı olmadığı da görülmektedir. Kanun hükmünde kararnâme uygulamasının yaygınlaşması, onun istisnaî bir düzenleme olma niteliğinden uzaklaşmasına neden olmaktadır.⁶

³ “Kanun hükmünde kararnâme, Meclis’in yasama yetkisini yürütme organına devretmesi; belli konuların Meclis’in yasama alanının dışına çıkarılması; belli konulara ilişkin kanunların düzenleyici işlem konumuna indirilmesi; yasama yetkisinin kullanılmasında yeni ve değişik bir yöntem ya da genişletilmiş bir düzenleme yetkisi değildir.” Bakınız. KARAHANOGULLARI, Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, s.41-62. ;“Bakanlar Kurulu’nun sahip olduğu kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi, kendine has, sui-generis bir yetkidir. Ancak, kanun hükmünde kararnâme’ler konusunda, yasama organı tarafından Bakanlar Kurulu’na *yasama yetkisinin devri* söz konusu değildir.” Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. AKYILMAZ/SEZGINER/KAYA, s.59-60. ;“Kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin özel bir kullanım biçimidir. Ancak, yasama organı aslî yetki sahibi olarak her an kendisinin düzenleyebileceği işten tamamen el çekmediği sürece; yasama organının kendi denetimi altında geçici bir süre için, bu alanı yürütme organının düzenlemesine izin vermesi yetki devri değildir” Bakınız. YÜZBAŞIOĞLU, s.56vd. ;“Kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi, maddî bakımdan kaynağını Anayasa’dan alan sui-generis bir yasama işlemidir.” Bakınız. SAĞLAM, s.265.

⁴ “Kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine Anayasa ile getirilmiş bir istisna olduğu açıktır.” Bakınız. GÜNDAY, s.92-93.

⁵ “Anayasa’nın 87 ve 91.maddelerinde de yetkinin ‘devrinden’ değil, ‘verilmesinden’ söz edilmektedir. Yetkinin verilmesi ile devri, hukuksal sonuçları yönünden farklıdır. Devir durumunda yetki devredilene geçer; devredenin o yetkiyi kullanması söz konusu olamaz. Oysa kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisinin verilmesinde yetkiyi veren yasama organı yetkiyi kaldırabilir, kapsamına giren konularda kendisi düzenleme yapabilir.” Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:16.09.1993. Esas:1993/28, Karar:1993/28. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:13.09.1995/22403. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. Erişim Tarihi:09.11.2011.

⁶ “Kanun hükmünde kararnâme uygulamasının yaygınlaşmasıyla, idarenin kanuniliği ilkesinin yerini idarenin kanun hükmünde kararnâme’lere uygunluğu ilkesi almaktadır.” Ayrıca bakınız. BİLGİN, s.173. ;“Kanun hükmünde kararnâme uygulamasının yaygınlaştırılması, yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir.” Aksi görüş için bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.89vd.

Son zamanlarda yasama organı tarafından çıkarılan yetki kanunu'na dayanılarak idarî teşkilat dâhil birçok alanda kanun hükmünde kararname'ler ile düzenlemeler yapılması, olağan dönem kanun hükmünde kararname'leri konusunu tekrar güncel hâle getirmiştir. Bu çalışmada, olağan dönem kanun hükmünde kararname'leri ile ilgili bazı sorunlar ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri değerlendirilmektedir.

1. Kanun Hükmünde Kararname'lerin Hukukî Niteliği ve Konusu

Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan bir yetki kanunu'yla yetkilendirilmesi gerekir.⁷ Kanun hükmünde kararname'ler, fonksiyonel açıdan bir yasama işlemidir. Ancak, kanun hükmünde kararname'lerin bir düzenleyici işlem mi yoksa yasama işlemi mi olduğu konusunda zaman zaman tartışmalar da olmuştur.⁸ Kısaca belirtmek gerekir ki, kanun hükmünde kararname, organik açıdan *idarî işlem*dir, fonksiyonel açıdan ise tipik bir *yasama işlemi*dir. Organik açıdan idarî işlemdir çünkü yürütme organı olan Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Fonksiyonel açıdan ise, yasama işlemidir çünkü konusunu çoğunlukla kanunların değiştirilmesi oluşturmaktadır.⁹

⁷ Kanun Hükmünde Kararnâmelerin hukukî niteliği konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. GÖZLER, Anayasa Hukukuna Giriş, s.318. ;GÖZLER, İdare Hukuku, s.1042. ;ATAY, s.48vd. ;SAĞLAM, s.261-271. ;TAN, s.335-353. ;TEZİÇ, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnâmeler, s.3-14.

⁸ Duran, kanun hükmünde kararname'nin, bir yetki kanunu'na dayandığı için ve yetki kanunu'nda belirtilen ilkeler ve sınırlamalar doğrultusunda çıkarılabileceği için bunun bir düzenleyici işlem yani yürütme işlemi olduğunu belirtmektedir. Bakınız. DURAN, Kanun Hükmünde Kararname, s.3-19. ;Özbudun da, Anayasa'nın yürütmenin düzenleyici işlemlerini, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı kararname'si olarak belirttiğini ve dolayısıyla kanun hükmünde kararname'nin bir yürütme işlemi olduğunu ifade etmiştir. Bakınız. ÖZBUDUN, s.231. ;1982 Anayasası'nın 91.maddesinin 2.fikrasına göre, *yetki kanunu*, çıkarılacak kanun hükmünde kararname'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını belirtir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname uygulamasını, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası olarak kabul etmemesinin sonucu olarak Bakanlar Kurulu'na genel ve sınırları belirsiz bir yetki veren yetki kanunlarını, 'yasama yetkisinin devredilmezliği' ilkesine aykırı bularak iptal etmektedir. İlgili kararlar için bakınız. YÜZBAŞIOĞLU, s.65.

⁹ "Anayasa'da öngörüldüğü şekli ile kanun hükmünde kararname'ler yapısal bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler..." Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:06.10.1993. E:1993/35. K:1993/34. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:20.11.1993/21764. ;Bu yöndeki kararlar için bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:13.11.1995. E:1995/45. K:1995/58. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:24.11.1995/22473. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:20.09.1995. E:1995/43. K:1995/46. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:29.09.1995/22419. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. E.T:09.11.2011. ;Danıştay 8.Daire-

Kanun hükmünde kararnâme’lerin konusuna gelince, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından usûlüne uygun olarak çıkarılmış bir yetki kanunu varsa, düzenlenecek olan konu veya konuların yetki kanunu’nda belirtilmiş olması şartıyla ve yasak alanlar dışında, kanun hükmünde kararnâme çıkarılabilir.¹⁰ Ayrıca belirtmek gerekir ki, Bakanlar Kurulu’na belli ve somut olmayan konularda kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilemez, çıkarılacak kanun hükmünde kararnâme’nin konusunun belli ve somut olması gerekir.¹¹ Bu konuda Anayasa Mahkemesi’nin kararları da vardır.¹²

Kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi konu bakımından Anayasa’nın 91 ve 163.maddelerinde¹³ sınırlandırılmıştır.¹⁴ Buna göre,

si. K.T:07.06.1990. E:1990/811. K:1990/69. Bkz. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T:10.11.2011. ;Ayrıca bakınız. KARAHANOGULLARI, Kanun Hükmünde Kararnâmenin Niteliği, s.41-62. ;GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s.148. ;TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.32.

¹⁰ Öncelikle belirtmek gerekir ki, tüzük ve yönetmelik gibi idarenin genel düzenleyici işlemlerinin var olabilmesi için, bunlardan önce gelen bir kanunun var olması şarttır. Kanun hükmünde kararnâme’de ise önceden bir kanunun var olması şart değildir. Bir konunun kanun ile düzenlenebilmesi, o konunun kanun hükmünde kararnâme ile de düzenlenebilmesine kural olarak bir engel teşkil etmez yani (Anayasa’da belirtilen sınırlamalar dışında) kanun hükmünde kararnâme ile de o konu düzenlenebilir. Bakınız. ÖZBUDUN, s.233vd. ;GÖZLER, Anayasa Hukuku, s.319. ;GÖZLER, İdare Hukuku, s.1046-1047.

¹¹ 1961 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu’na *belli konularda* kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilmiş iken, 1982 Anayasası’nın kanun hükmünde kararnâme’yi düzenleyen 91.maddesinde böyle bir ifade yer almamıştır. Ancak, 1982 Anayasası’nın 87.maddesi mucibince yine Bakanlar Kurulu’na *belli konularda* kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilebileceği görülmektedir. Bakınız. GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.92-93. ;ATAR, Türk Anayasa Hukuku, s.250. ;“1982 Anayasası, belli bir konu ile yetki kanunu’nda sınırlama getirilmesini açıkça öngörmemektedir.” Bu görüş için bakınız. TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.366.

¹² Anayasa Mahkemesi’ne göre; “Anayasa’nın 87.maddesi, Bakanlar Kurulu’na verilecek kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceğini belirtmektedir. Bu durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kurulu’na, ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir, her konuyu kapsayacak genişlikte kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilemez, ayrıca kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisinin konusu somut olmalıdır”. Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:06.02.1990. E:1988/62. K:1990/3. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:12.10.1990/20663. ;Yine Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnâme’nin konusunun, dayanağı olan yetki kanunu’nda belirgin bir şekilde yer alması gerektiğine karar vermiştir: “Kanun hükmünde kararnâme’nin amacı ve kapsamı da, *konusu gibi* geniş içerikli, her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımla gösterilmemeli, farklı şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır.” Anayasa Mahkemesi. K.T: 02.10.1996. E:1996/61. K:1996/35. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:27.12.1996/22860. Bkz. [http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi Bankası](http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi_Bankasi). E.T:09.11.2011.

¹³ Anayasa’nın 163.maddesine göre, “Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararnâme ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez.” Ayrıca bakınız. YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması, s.75.

¹⁴ Anayasa’nın 91.maddesinin 1.fikrasına göre; “Sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak

Anayasa'nın 12-40 ve 66-74.maddelerinin alanlarına ilişkin olarak kanun hükmünde kararname ile düzenleme yasağı getirmiştir.

Anayasa'da öngörülen *kanunla düzenleme* kuralının, kanun hükmünde kararname'lerle düzenleme yapılmasını kapsayıp kapsamadığı da tartışmalıdır.¹⁵ Anayasa'nın kanunla düzenleneceğini öngördüğü bir konu, kanun hükmünde kararname ile ilgili hüküm olan Anayasa'nın 91.maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça ya da 163.maddede olduğu gibi, kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe, kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir.¹⁶

Son zamanlarda kabul edilen 6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na idarî teşkilat kurulmasına ve düzenlenmesine ilişkin olarak ka-

üzere, Anayasa'nın *ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde* yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile *dördüncü bölümünde* yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararname'lerle düzenlenemez." Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1047vd. ;GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.96vd. ;KARAHANOĞULLARI, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi, s.387-435. ;Anayasa'nın 91.maddesinin 1.fıkrasında yer alan düzenleme, Anayasa'nın 13.maddesinde yer alan; "temel hak ve hürriyetler... Ancak kanunla sınırlanabilir" düzenlemesiyle uygunluk teşkil etmektedir. Bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1043.

¹⁵ AZRAK, Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri, s.3vd.

¹⁶ Kanun hükmünde kararname'ler rejimi, Anayasa'nın 91.maddesinde düzenlenmiştir. Bir konunun 91.maddede belirtilen kanun hükmünde kararname ile düzenleme yasağı kapsamına girip girmediğinin tespitinden önce, Anayasa'nın *kanunla düzenlenir* dediği konuların kanun hükmünde kararname ile düzenlenip düzenlenemeyeceğinin tartışılması gerekir. Doktrinde Anayasa'nın değişik maddelerinde öngörülen *kanunla düzenleme* koşulunun o konuda kanun hükmünde kararname çıkarılmasını engellemediği belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız. ÖZBUDUN, s.235. ;GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.102. ;GÖZLER, İdare Hukuku, s.1043vd. ;AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.55. ;AVCI, s.84-85. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:16.05.1989. E:1989/4. K:1989/23. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:08.10.1989/20306. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:01.02.1990. E:1988/64. K:1990/2. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:21.04.1990/20499. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası>. E.T:09.11.2011. ;Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname ile düzenleme yasağını, Anayasa'nın 12-40 ve 66-74.maddelerinin alanlarına ilişkin düzenlemelerle sınırlı tutmuş ve yasak kapsamına giren maddelerle dolaylı bir ilginin varlığını yeterli görmemiştir: "Dolaylı biçimde kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendirmeyecek bir düzenleme düşünmek oldukça güçtür. Bu nedenle de dolaylı bir ilginin varlığına dayanılarak sonuca gitmek isabetli değildir". Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:06.01.1986. E:1986/15. K:1987/1. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:04.10.1987/19594. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası>. E.T:09.11.2011. ;Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 91.maddesindeki sınırlamanın dışında kalan 128.maddesi ile ilgili yapılacak düzenlemelerin, aralarında doğrudan bir ilgi olmadığı için 91.maddedeki yasak kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:08.02.1989. E:1988/38. K:1989/7. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:03.05.1989/20157. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası>. E.T:09.11.2011.

nun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilmiştir. Kanun hükmünde kararnâme ile idârî teşkilat kurup kurulamayacağı konusunun incelenmesi gerekir. Anayasa’nın 123.maddesine göre; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve *kanunla düzenlenir*.” İdârî teşkilat, kanun hükmünde kararnâme’yle düzenlenebilecek konular arasında görünmekle birlikte, Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisini, *ivedi ve zorunlu* durumlarda kullanılabilir bir yetki olarak tanımlamış ve kanun hükmünde kararnâme’yle yeni bakanlık kurulmasını Anayasa’ya aykırı bulmuştur.¹⁷ Öte yandan Anayasa Mahkemesi’nin kamu iktisadî teşebbüsleri ve mahallî idarelerin kanun hükmünde kararnâme’yle düzenlenebileceğine hükmettiği kararları da bulunmaktadır.¹⁸ Yayla’ya göre, kanun hükmünde kararnâme ile kamu tüzel kişisi veya bir başka ifadeyle idârî teşkilat kurulması konusunda duraksamaya düşülebilir çünkü sorun karmaşıktır.¹⁹

Anayasa Mahkemesi’ne göre, *belirli kanun alanları dışında*,²⁰ *ivedi ve zorunlu hâllerde*,²¹ yetki kanunu’nda belirtilen konulara ilişkin olarak kanun hükmünde kararnâme ile düzenleme yapılabilirse de, *ivedi ve zorunlu* olarak nitelendirilemeyecek konularda kanun hükmünde kararnâme ile düzenleme

¹⁷ Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:01.02.1990. E:1988/64. K:1990/2. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:21.04.1990/20499. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011. ;Ayrıca bakınız. YILDIRIM/KARAN, s.4.

¹⁸ Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:16.05.1989. E:1989/4. K:1989/23. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:08.10.1989/20306. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:08.02.1989. E:1988/38. K:1989/7. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:03.05.1989/20157. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011.

¹⁹ “Kanun hükmünde kararnâme bir kanun gibi olmakla birlikte bazı özellikler taşır. Kanun hükmünde kararnâme ile idârî teşkilat kurulduğunda, ortaya sürekli çalışacak olan bir kuruluş çıkacaktır. Bu kuruluşu oluşturan ilgili kanun hükmünde kararnâme, Meclis tarafından reddedilirse, ret kararının resmî gazete’de yayımlandığı tarihte söz konusu kanun hükmünde kararnâme yürürlükten kalkacaktır. Ama bu arada (ki bu ara yıllarca sürebilmektedir) idârî teşkilata verdiği hayat sürmektedir. Aksi hâlde meydana gelecek karmaşa, hukukî güven ve istikrarla bağdaşmayacaktır.” Bakınız. YAYLA, s.226.

²⁰ Anayasa’nın 91.maddesinin 1.fıkrasında kanun hükmünde kararnâme ile düzenlenemeyeceği belirtilen temel hak ve özgürlükler, ancak kanun ile düzenlenebilir. Ayrıca Anayasa’nın 163.maddesinde belirtildiği gibi kanun hükmünde kararnâme çıkarılmayacağı düzenlenen konular da ancak kanun konusu edilebilir.

²¹ Anayasa Mahkemesi’nin artık yerleşik hâle gelen içtihadına göre, kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi, Anayasa’nın 91.maddesindeki koşullara ilave olarak, “önemli, ivedi ve zorunlu” hâllerde verilmelidir. Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:01.02.1990. E:1988/64. K:1990/2. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:21.04.1990/20499. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011.

yapılmamalıdır.²² Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname düzenlemesi ile ilgili verdiği bir karar²³ ile (ki daha sonra da bu doğrultuda birçok karar vermiştir ve bu konuda yerleşik içtihat oluşturmuştur)²⁴ çok geniş alanları kapsayan ve acil nitelikte olmayan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmeye başlamıştır. Dolayısıyla kanun hükmünde kararname'lerin çıkarılmasına ilişkin yeni bir sınır oluşturmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya ilişkin yukarıda belirtilen kararı ile kanun hükmünde kararname'nin konusu geniş nitelikte veya kanun hükmünde kararname'nin çıkarılması acil değil ise yasama yetkisinin devri olacağı, kanun hükmünde kararname'nin konusu dar nitelikte veya kanun hükmünde kararname'nin çıkarılması acil ise yasama yetkisinin devri olmayacağı şeklinde bir mantık ortaya çıkmıştır. Bu durumda çıkarılacak olan kanun hükmünde kararname'nin konusunun geniş nitelikte olup olmadığının nasıl ve hangi organ tarafından tespit edileceği sorunu karşımıza çıkmaktadır ki bu konuda yapılacak tespitlerin çok sübjektif olacağı aşikârdır. Kanaatimizce kanun hükmünde kararname'nin konusunun geniş veya dar nitelikte olması şeklinde bir sınırlama ölçütünün getirilmesi doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bu kararın mantıklı bir gerekçesini bulmak oldukça zor gözükmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin, o dönemde kanun hükmünde kararname'lerin oldukça fazla sayıda çıkartılmasının bir sonucu olarak ve bu durumu bertaraf etmek amacıyla belirtilen gerekçeye dayalı kararı vermiş olduğu düşünülebilir. Ayrıca ifade edilebilir ki, Anaya-

²² Anayasa Mahkemesi'ne göre, "niteliği itibariyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmayı gerektiren düzenlemeler ivedi ve zorunlu olarak nitelenemez". Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:05.10.2000. E:2000/45. K:2000/27. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:28.10.2000/24214. ;"1982 Anayasası döneminde idarî teşkilât ve kamu personelinin nitelikleri konusunda birçok kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise, bazen ivedilik ve zorunluluk koşuluna uymadığı, bazen de yasama yetkisinin devri anlamına gelebileceği için sınırları belirsiz ve genel nitelikli yetki kanunlarını iptal etmiştir". Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:20.03.2001. E:2001/9. K:2001/56. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:19.01.2002/24645. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. E.T:09.11.2011. ;Belirtmek gerekir ki, bir yetki devri uygulaması olan kanun hükmünde kararname'nin konularının sınırlandırılması yoluna gidilerek kanun hükmünde kararname'ye bir sınır getirilmek istenmiştir. Kanun hükmünde kararname'nin yasama yetkisinin devri olmadığı konusundaki görüş için bakınız. KARAHANOGULLARI, Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, s.41-62.

²³ Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:08.02.1989. E:1988/38. K:1989/7. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:03.05.1989/20157. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. E.T:09.11.2011.

²⁴ YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması, s.76.

sa Mahkemesi’nin, kanun hükmünde kararnâme’nin çıkarılması bakımından getirdiği *ivedi (acil)* ölçütünün de çok soyut ve sübjektif değerlendirmelere açık olduğu görülmektedir.²⁵ Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi’nin *kanunîlik (legalite)* denetimi yapması gerektiği, *yerindelik (opportunité)* denetimi yapmaması gerektiği söylenebilir.²⁶ Çünkü yerindelik denetimi hâliyle sübjektif değerlendirmeleri bünyesinde taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda belirtilen kararı ile bir yerindelik denetimi yaptığını söylemek yanlış olmayacaktır. Anayasa Mahkemesi kararlarının bu konuda *ıctihat yolu ile* yeni bir yasak alan oluşturduğu görülmektedir.

1982 Anayasası’nın 91.maddesinin 2.fıkrası, yetki kanunu’nun nasıl olacağını, yani çıkarılacak kanun hükmünde kararnâme’nin genel olarak sınırlarını da belirtmiştir. Anayasa’nın 91.maddesine göre, çıkarılacak kanun hükmünde kararnâme’nin acil olması gerektiği şeklinde bir süre sınırlaması konmamıştır. Yine Anayasa’da, kanun hükmünde kararnâme’nin birden fazla çıkarılıp çıkarılmayacağından bahsedilmektedir. Dolayısıyla bu durumda da, yani kanun hükmünde kararnâme’nin birden fazla çıkarılıp çıkarılmayacağı söz konusu ise acillikten söz edilemeyecektir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi tarafından verilen ve yukarıda belirtilen karara karşı ilk çelişki, daha Anayasa’nın 91/2.fıkrasındaki düzenleme ile ortaya çıkmaktadır. Belirtilen karara karşı bir başka çelişki, Anayasa’nın 91.maddesinin 3.fıkrasında yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama dönemi sona erse bile kanun hükmünde kararnâme çıkarılabilecek iken, kanun hükmünde kararnâme’nin nasıl acil olabileceği bir çelişki oluşturmaktadır.²⁷

2. Kanun Hükmünde Kararnâme’leri Cumhurbaşkanı’nın İmzalaması

Kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Kanun hükmünde kararnâme’lerin imzalanması için Cumhurbaşkanı’na gitmesi konusunda Anayasa’nın kanun hükmünde kararnâme’leri düzenleyen 91.maddesinde bir düzenleme yer almamaktadır. Böyle bir düzenlemeye 91.maddede yer verilmemesinin mantıklı bir gerekçesi olmadığı da bellidir çünkü kanun hükmünde kararnâme’ler 91.maddede belirtilmediği hâlde

²⁵ İvedilik ve zorunluluk şartlarının belirsizliği konusundaki eleştiri için bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.94-95. ;ÖZBUDUN, s.236.

²⁶ Bakınız. TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.181.

²⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.81-100.

imzalanması için Cumhurbaşkanı'na gitmektedir. Bilindiği gibi tüzük'ler de imzalanması için Cumhurbaşkanı'na gitmektedirler. Ancak belirtmek gerekir ki, tüzük'lerin Cumhurbaşkanı'nın imzasına gideceği konusunda Anayasa'nın 115.maddesinde açık hüküm söz konusudur: "Tüzükler, Cumhurbaşkanı'na imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır." Fakat Anayasa'nın kanun hükmünde kararnâme'leri düzenleyen 91.maddesinde böyle bir düzenleme yer almamaktadır. Bu maddede, 115.maddedeki gibi bir düzenleme olmamasının mantıklı bir gerekçesi yoktur. Çünkü aynı 115.maddedeki gibi, kanun hükmünde kararnâme'ler de, 91.maddede düzenleme olmamasına rağmen, Cumhurbaşkanı'na imzalanması için gitmektedir. Bu konuya ilişkin olarak bir idârî teamülün oluştuğu ve bu sebepten dolayı, bu konuda bir düzenleme olmadığı hâlde, kanun hükmünde kararnâme'lerin Türk pozitif hukukuna girdiği tarih olan 1971 yılından bu yana uygulamanın bu şekilde gerçekleştiği ifade edilebilir.

1961 Anayasası'nın 64.maddesinde kanun hükmünde kararnâme'lerin imzalanması için Cumhurbaşkanı'na gideceği açık bir şekilde yazmaktadır. 1982 Anayasası'nın 91.maddesinde ise böyle bir düzenleme yoktur. Ancak 1982 Anayasası'nın 8.maddesinde Cumhurbaşkanı'nın açık bir şekilde *yürütme organı* olduğu belirtildiği için, yukarıda belirtilen kural 91.maddeye uyarlanarak böyle bir uygulama oluşmuştur. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı, yürütmenin iki kanadını oluşturmaktadır. Dolayısıyla kanun hükmünde kararnâme imzalanması veya bir başka ifadeyle imza ile onaylanması için Cumhurbaşkanı'na gelmektedir.²⁸ Yine ayrıca belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevlerini düzenleyen 104.maddede, *kararnâme'leri imzalamak* Cumhurbaşkanı'nın yetkileri arasında sayıldığı ve kanun hükmünde kararnâme de netice itibarıyla bir *kararnâme* olduğu için Cumhurbaşkanı'nın imzasına gelmesi çok doğal karşılanması gereken bir durumdur.²⁹

Cumhurbaşkanı'nın kanun hükmünde kararnâme'lerdeki imzasının hukukî niteliğinin yani Cumhurbaşkanı'nın imzasının kurucu nitelikte mi yoksa duyurucu nitelikte mi olduğunun da incelenmesi gerekir. Kanun hük-

²⁸ Cumhurbaşkanı'nın imzasının bir onay olmadığı, Cumhurbaşkanı'nın hukuka aykırı olduğuna inandığı kanun hükmünde kararnâme'leri imzalamaması gerektiği de belirtilmiştir. Bakınız. GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s.151. ;Cumhurbaşkanı'nın kanun hükmünde kararnâme'leri imzalamayı reddetme yetkine sahip olmadığı da ifade edilmiştir. Bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1049.

²⁹ GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s.151. ;ÖZBUDUN, s.237.

münde kararnâme’lerin dışındaki diğer kararnâme’lerde Cumhurbaşkanı’nın imzası olmadan işlem tamamlanamaz yani Cumhurbaşkanı’nın imzası kurucu niteliktedir. Kanun hükmünde kararnâme’lerde de Cumhurbaşkanının imzası kurucu niteliktedir. Yani Cumhurbaşkanı imzalamaz ise oluşmaz ve yürürlüğe girmez.³⁰

Kanun hükmünde kararnâme’lerde Cumhurbaşkanı’nın yaptığı denetimin bir yerindelik denetimi olduğu görülmektedir. Bu bakımdan mevcut önüne gelen kanun hükmünde kararnâme’yi imzalaması ve direnmemesi gerekir. Ancak kanun hükmünde kararnâme’de Anayasa’ya aykırılık görür ise, hiç değilse bir defaya mahsus olmak üzere kanun hükmünde kararnâme’yi Bakanlar Kurulu’na geri gönderip gönderemeyeceğinin doktrinde tartışmalı olduğu belirtilebilir.

Teziç’e³¹ göre, Cumhurbaşkanı’nın, kanun hükmünde kararnâme’yi imzalamada direnmesi hâlinde ne olacağı konusu Anayasa ve kanunlarda düzenlenmediğinden, Cumhurbaşkanı’nın bir kanunu imzalamada direnmesi hâlinde ne olmaktaysa, kanun hükmünde kararnâme’yi imzalamada direnmesi hâlinde de aynı uygulamanın geçerli olması gerektiği şeklinde bir yorum yapılmak suretiyle çözüm bulunabilir. Yani kanunlarda olduğu gibi, kanun hükmünde kararnâme’lerde de, bir defaya mahsus olmak üzere Bakanlar Kurulu’na geri gönderip, kanun hükmünde kararnâme’nin aynen kabul edilip Cumhurbaşkanı’nın önüne gelmesi durumunda imzalamak zorunda olmalıdır. Şayet geri gönderilen kanun hükmünde kararnâme’nin değişmesi hâlinde tekrar geri gönderebilecektir. Onar, bu görüşe kısmen katılmaktadır. Onar, kanun hükmünde kararnâme’nin bir kanun olmadığını, kanun hükmünde kararnâme’yi yasama organı’nın yapmadığını ve dolayısıyla Anayasa’da kanunlar için söz konusu olan bu düzenlemenin kanun hükmünde kararnâme’ye yayılamayacağını belirtmektedir. Zira kanun hükmünde kararnâme’ler için Anayasa’da böyle bir yol açıkça belirtilmemektedir.³² Onar, kanun hükmünde kararnâme’ler bakımından bu konunun tartışmalı olduğunu, Cumhurbaşkanı’nın bu durumda parlamenter sistemin koşullarından kaynaklanan bir yerindelik denetimi yaptığını ve kanun hükmünde kararnâme’nin

³⁰ GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.112.

³¹ Bu konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. TEZİÇ, Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnâmeler, s.3-14.

³² Erdal Onar’a göre, tüzük ise yine aynı kanun gibi değerlendirilmelidir. Cumhurbaşkanı tüzüğü imzalamada direnir ve tüzük aynen kabul edilirse imzalamak zorundadır.

Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'ya aykırı bulunması hâlinde tekrar tekrar imzalanmayabileceğini ancak geri gönderilme neticesinde kanun hükmünde kararnâme'nin aynen kabul edilmesi hâlinde ikinci defa geri gönderilmemesi gerektiğini, başka bir çözüm yolu olmadığı için kabul etmektedir.

3. Kanun Hükmünde Kararnâme'lerin Kabulü ve Yürürlüğe Girmesi

Kanun hükmünde kararnâme'lerin hukukî rejimi ile ilgili bir başka sorun Anayasa'nın 91.maddesinin son fıkrasındaki bir düzenlemede yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, kanun hükmünde kararnâme yapıldıktan sonra yürürlüğe girebilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulması gerekmektedir. Dolayısıyla şöyle bir sorun ortaya çıkabilir: Kanun hükmünde kararnâme yapıldıktan sonra onaylanması için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaz ise ne olacaktır? Anayasa'nın 91.maddenin son fıkrasında bu durumda; "...kanun hükmünde kararnâme'ler... yürürlükten *kalkar*" denilmektedir. Belirtmek gerekir ki, kanun hükmünde kararnâme, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmamıştır ve dolayısıyla Anayasa, kanun hükmünde kararnâme'nin *Meclis'e sunulmadan yürürlüğe girdiğini* ifade etmiş olmaktadır. Çünkü ancak yürürlükte olan bir şey yürürlükten kalkabilir. Bu hatalı ifadenin Anayasa'da düzeltilmesi gerekmektedir. Anayasa'da, bu duruma ilişkin olarak, *yürürlükten kalkar* yerine *yürürlüğe girmez* denmesi gerekirdi. Bu şekilde düzenlenmediği için, Meclis'e sunulmadığı hâlde, kanun hükmünde kararnâme bir gün bile olsa yürürlükte sayılabilir ve o bir gün içerisinde kanun hükmünde kararnâme uygulanabilir şeklinde bir yorum yapılabilir. Yine Anayasa'nın 91.maddesinin son fıkrasında; "...Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce reddedilen kanun hükmünde kararnâme'ler bu kararın resmî gazete'de yayımlandığı tarihte, *yürürlükten kalkar*" denilmektedir. Böylece kanun hükmünde kararnâme'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde *onaylanmadan yürürlükte olduğu* belirtilmiş olmaktadır. Dolayısıyla, bu kanun hükmünde kararnâme hükümlerine dayanarak yapılmış uygulama işlemleri ve kazanılmış haklar da doğal olarak saklı kalır.³³ Anayasa koyucunun bu kuralı koymaktaki amacı da hukuk güvenliğini sağlamak ve kazanılmış hakları korumaktır.³⁴ Bu durumdaki kanun hükmünde kararnâme'ler, hiçbir zaman bir kanuna dönüşmemesine karşın, resmî gazete'de yayımlandıkları günle, red ya da değişiklik kanununun resmî gazete'de yayımlandıkları gün arasında, kanun hükmünde kararnâme olarak yürürlükte kalmış olurlar.

³³ ÖZBUDUN, s.239.

³⁴ KUZU, s.370vd.

1982 Anayasası’nın 91.maddesinin son fıkrasından bir önceki fıkrasına göre; “Kanun hükmünde kararnâme’ler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulu’nda *öncelikle* ve ivedilikle (yani bir defa görüşme) görüşülür.”³⁵ İvedilikle görüşmeden ne anlaşılması gerektiği belli olmasına karşın, *öncelikle* görüşmeden ne anlaşılması gerektiği belli değildir hatta bu ifadenin son derece muğlâk ve sübjektif değerlendirmelere açık olduğu belirtilebilir. *Öncelikle* ifadesi tam olarak belli bir süreyi ifade etmemektedir. Herkesin *öncelik anlayışının* farklı olduğu düşünüldüğünde, Anayasa’daki bu ifadeye göre, Meclis’e gelen bir kanun hükmünde kararnâme, belki hiçbir zaman görüşülmeyebilir. Çünkü *öncelikle* ifadesinden başka bir ifadenin Anayasa’da mevcut olmadığı ve bu konuda boşluk olduğu görülmektedir. Bu nedenlerle *öncelikle* ifadesinin Anayasa’dan çıkarılması veya yerine kesinlik belirten bir ifadenin getirilmesi gerekmektedir.

Kanun hükmünde kararnâme ile ilgili değerlendirilmesi gereken bir başka sorunu örnekten yola çıkarak belirtecek olursak, bir kanun hükmünde kararnâme 2 Şubat 2011 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek, yine 2 Şubat 2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne onay için gönderildiğinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu kanun hükmünde kararnâme’yi, 3 Şubat 2012 tarihinde görüşmek suretiyle, kanun hükmünde kararnâme hakkında üç değişik karar alabilecektir.³⁶ Şöyle ki; Meclis, kanun hükmünde kararnâme’yi, *1-Kabul edebilir, 2-Değiştirerek kabul edebilir, 3-Reddedebilir.*³⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kanun hükmünde

³⁵ “Kanun hükmünde kararnâme’lerin Meclis’te görüşülüp karara bağlanması için Anayasa’da belli bir süre öngörülmemiştir. Anayasa Mahkemesi’ne göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi önündeki kanun hükmünde kararnâme’lerin görüşülmesinde Meclis’in takdir yetkisi söz konusudur. Önemli olan kanun hükmünde kararnâme’lerin gündemdeki öteki kanun tasarı ve tekliflerinden öncelikle ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır.” Bakınız. ATAY, s.53. ;“Öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğu, kanun hükmünde kararnâme’lerin ‘gündemdeki öteki kanun tasarı ve tekliflerinden öncelikle ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır.’ Dolayısıyla, yasama organı gündemini düzenlemek durumunda bulunan Başkanlık tarafından görüşülecek kanun hükmünde kararnâme’lerin gündemin ‘kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler’ kısmının ilk sırasına konulması gerekmektedir. Bu mekanizma Meclis İçtüzüğü’nde öngörüldüğü gibi Genel Kurulun işaret oyuyla karar vermesine gerek kalmadan Anayasa gereği kendiliğinden işleyecektir.” Bakınız. ZENGİN/ALTIN, s.40.

³⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Meclis’in ancak bir kanunla kanun hükmünde kararnâme’leri reddedebileceği, aynen veya değiştirerek kabul edebileceğini düzenleyerek, bu konuya açıklık getirmiştir. Bakınız. TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.379. ;Ayrıca bakınız. GÜNDAY, s.96. ;Meclis’in ret, onay veya değiştirerek onay işlemlerini kanun şeklinde değil, bir parlamento kararı şeklinde yapması gerektiği konusunda bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.149-155.

³⁷ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.378vd. ;TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.29. ;GÖZLER, İdare Hu-

kararnâme için alabileceği bu üç karar üzerinde durmakta fayda vardır: 1-Mecelis, kanun hükmünde kararnâme'yi kabul ederse, kanun hükmünde kararnâme, kanun olur. Bu durumda incelenen konu itibarıyla kanaatimizce bir sorun çıkmaz. Gerek 2 Şubat 2011 tarihinde kanun hükmünde kararnâme'nin yapılmasından sonra, gerekse Meclis tarafından kanun hükmünde kararnâme'nin kabul edilerek kanun yapılmasından sonra, dava açma süreleri ayrı ayrı başlamak şartıyla, Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası için başvurma hakkı, ilgili kişi ve makamlara tanınmıştır. Yani, dava açma süresi olan 60 günlük süre, 2 Şubat 2011'de ve yine Meclis tarafından 3 Şubat 2012'de kanun hükmünde kararnâme'nin kabul edilmesinden sonra yeniden ayrıca başlamaktadır. 2-Kanun hükmünde kararnâme, Meclis tarafından değiştirilerek kabul edilebilir. Bu durumda da yine incelenen konu itibarıyla kanaatimizce bir sorun çıkmayacaktır. Kanun hükmünde kararnâme, kanun olacaktır. Anayasa Mahkemesi'ne başvuru ile ilgili yukarıda yapılan açıklamalar burada da geçerli olacaktır. 3-Kanun hükmünde kararnâme, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilebilir. Bu durumda kanun hükmünde kararnâme, 3 Şubat 2012 tarihinden itibaren *hukuk dünyasında yok* kabul edilebilir. Bu durumda şu sorun ortaya çıkabilir: Reddedilen kanun hükmünde kararnâme ile önceki tarihli bir kanun değiştirilmiş veya uygulamadan kaldırılmış ise, kanun hükmünde kararnâme, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde reddedilince, önceki tarihli o kanun yok mu yoksa kendiliğinden yürürlüğe girdiği mi kabul edilecektir. Bir başka ifadeyle, kanun hükmünde kararnâme Meclis tarafından reddedildiğinde önceki tarihli kanun dirilecek mi yoksa o kanun da mı reddedilmiş sayılacaktır. Bu konu tartışmalıdır ve bu tartışmalar devam etmektedir. Kanaatimizce bu konuda en mantıklı yaklaşım, önceki tarihli kanunun *askıda olduğu* şeklindedir.³⁸ Yani kanun hükmünde kararnâme'nin reddedilmesi ile önceki tarihli kanun kendiliğinden yürürlüğe girmelidir. Bu konuda aksi görüşte olan yazarlara göre, kanun hükmünde kararnâme'nin yapıyla önceki tarihli kanun kendiliğinden yürürlükten kalktığından, kanun hükmünde kararnâme'nin reddedilmesiyle önceki tarihli kanun kendiliğinden yürürlüğe girmeyecektir.³⁹ Kanaatimizce bu yaklaşım pragmatist açıdan bakıldığın-

kuku, s.1051vd. ;GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.100-102. ;ÖZBUDUN, s.237vd. ;ATAR, Türk Anayasa Hukuku, s.252-253.

³⁸ Bu görüşü savunan diğer yazarların açıklamaları konusunda bakınız. DURAN, Kanun Hükmünde Kararnâme, s.5. ;YÜZBAŞIOĞLU, s.155-156. ;TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.29.

³⁹ Doktrinde aksi yönde görüş taraftarları da az değildir. Aksi görüş için bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1053. ;ÖZBUDUN, s.239-240. ;SERİM, s.42.

da doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü hukukta ve kanunda boşluk olması istenen bir durum değil, aksine arzu edilmeyen bir durumdur. Kanunun askıda olması halinde hukukta boşluk olmayacaktır. Ayrıca Meclis, kanun hükmünde kararnâme’yi reddederken önceki tarihli kanunu reddetmemektedir, sadece o kanun hükmünde kararnâme’yi reddetmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, reddedilen kanun hükmünde kararnâme, önceki tarihli bir kanunu uygulamadan kaldırılabılır. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, kanun hükmünde kararnâme’yi, kabul etmesi hâlinde önceki tarihli kanun uygulamadan kalkmış olacaktır. Aksi görüşe göre, Meclis’in kanun hükmünde kararnâme’yi reddetmesi hâlinde de, önceki tarihli kanun yürürlüğe girmeyeceği için yine uygulamadan kalkmış olacaktır. Böylece farklı kararlar ile aynı hukukî sonuçların ortaya çıkması söz konusu olacaktır ki, bu mantıken ve hukuken doğru bir yaklaşım değildir. Bu açıklamalar da önceki tarihli kanunun *askıda olduğu* görüşünü kuvvetlendirmektedir.⁴⁰

Anayasa Mahkemesi’nin, kanun hükmünde kararnâme’yi, Meclis tarafından görüşülmeden iptal etmesi durumunda, kanun hükmünde kararnâme’nin uygulamadan kaldırdığı önceki tarihli kanunun yürürlüğe girip girmeyeceği tartışmalı olmakla birlikte, kanaatimizce önceki tarihli kanunun askıda olduğu yönündeki görüş bu hâlde de geçerli olmalıdır.⁴¹ Ancak belirtmek gerekir ki, aksi görüşte olan yazarlar önceki tarihli kanunun bu hâlde dahi yürürlüğe girmeyeceğini savunmaktadırlar.⁴² Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da bir kararında özetle, “kanunda boşluk olduğunu belirtmek suretiyle, kanun hükmünde kararnâme’nin yürürlükten kalkmasının, uygulamadan kaldırılan ya da hükümleri değiştirilen kanunun geri gelmesi sonucunu doğurmayacağı-

⁴⁰ “1961 Anayasası düzeninde kanun hükmünde kararnâme işlevsel bakımdan idârî düzenleyici işlem niteliğinde olduğundan, iptal edilmesi, ya da Meclis tarafından reddedilmesi durumunda, bu kanun hükmünde kararnâme’nin değiştirdiği ve böylece askıya aldığı kanun hükümlerinin tekrar kendiliklerinden uygulamaya girecekleri kabul ediliyordu.” Bakınız. TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.29.

⁴¹ Belirtmek gerekir ki, kanun hükmünde kararnâme’lerin ister doğrudan Anayasa’ya aykırı olmaları nedeniyle, ister yetki kanunu’nun iptal edilmiş olması nedeniyle Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmeleri hâlinde; aynı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmeleri durumunda olduğu gibi, iptal edilen kanun hükmünde kararnâme’lerin değiştirdiği veya uygulamadan kaldırdığı kanun hükümlerinin, esasen yürürlükten kalkmamış, sadece *uygulanabilirliklerinin askıya alınmış* olduklarının, kanun hükmünde kararnâme’lerin iptali kararının resmî gazete’de yayımlanmasıyla birlikte, askıya alınmış kanun hükümlerinin kendiliğinden yürürlüğe gireceğinin kabul edilmesi gereklidir.

⁴² GÖZLER, İdare Hukuku, s.1053. ;ÖZBUDUN, s.239-240.

na” hükmetmiştir.⁴³ Ayrıca Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bu kararında; “Anayasa Mahkemesi’nin, kanun hükmünde kararname’yi, Meclis tarafından görüşülmeden iptal etmesi durumunda da önceki tarihli kanunun yürürlüğe girmeyeceğini” belirtmiştir. Hâlbuki Meclis’in kanun hükmünde kararname’yi reddetmesi hâlinde olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi’nin kanun hükmünde kararname’yi, Meclis tarafından görüşülmeden iptal etmesi durumunda da, aslında olan önceki tarihli kanunun yürürlüğe girmesi gereklidir.

Bir kanun başka bir kanunla ilga edilir ve bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilirse, ilga edilen ilk kanun tekrar yürürlüğe girmez⁴⁴ ancak, kanun, kanun hükmünde kararname değildir. Dolayısıyla kanun için geçerli olan hukuk ilkelerini ve kurallarını tümüyle alarak kanun hükmünde kararname’ler için kullanmak her zaman doğru bir yaklaşım olmayabilir. Kısaca belirtmek gerekirse, hukukî bir konudaki yorumun hukukî boşluğu doldurmak için yapılması gerektiği münasebetiyle, önceki tarihli *kanunun askıda* olduğu ve yukarıda belirtilen durumlarda yürürlüğe tekrar girmesi gerektiği yönündeki anlayış kanaatimizce daha doğru gözükmektedir.

Ayrıca ifade etmek gerekir ki, kanun hükmünde kararname’nin Meclis’ce reddedilmesi veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, bu kanun hükmünde kararname’nin değiştirdiği veya uygulamadan kaldırdığı önceki tarihli kanunun yürürlüğe girmemesi nedeniyle oluşan hukukî boşluğun ne şekilde doldurulacağı konusunda, mahkemeler dâhil hiçbir organ veya kişi değerlendirmelerde bulunamaz ve hâkimlere yön gösteremezler. Hukukî boşluk olduğunda, her hâkim bu konuya ilişkin yorumu kendi takdirine göre yapacaktır.⁴⁵ Bütün bu açıklamalar göstermektedir ki, idarede birliğin bozulmaması ve kaotik bir durumla karşı karşıya gelmemenin bir gereği olarak *kanunun askıda* olduğunu kabul etmek en doğru yaklaşım olacaktır.

⁴³ Bakınız. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu. K.T:10.12.1997. E.1997/665. K:1997/1016. Karar için bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1054.

⁴⁴ GÖZLER, İdare Hukuku, s.1053. ;ÖZBUDUN, s.240.

⁴⁵ “Ancak; 1-Hâkimin hukuk yaratma yetkisi nedeniyle, uyuşmazlıkları çözmek için önceki tarihli kanunu uygulaması olanaklıdır. 2-Kanun düzeyinde bağlayıcı niteliği olan içtihadı birleştirme kararı uyarınca, kanun (veya kanun hükmünde kararname) iptal edilsin edilmesin, yürürlükten kaldırılan hükme göre doğan hakka bağlı olarak yüklenilen ve açık ya da örtülü sözleşmeye dönüşerek özel hukuk alanına geçen borcun, önceki tarihli kurallara göre sürmesi gerekir. 3-Bir kanunun (veya kanun hükmünde kararname’nin) iptali, gerçek anlamda bir kazanılmış hakkı zedeliyorsa, önceki tarihli kanunun etkisini sürdürmesi düşünülebilir. Bu, kazanılmış hakkın korunması anlamında bir uygulama niteliğindedir.” Bakınız. SERİM, s.42.

4. Kanun Hükmünde Kararnâme’lerin Yargısal Denetimi

1982 Anayasası, kanun hükmünde kararnâme’lerin yargısal denetimini Anayasa’ya uygunluk denetimi olarak öngörmüş ve bu yetkiyi Anayasa Mahkemesi’ne vermiştir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnâme’lerin Anayasa’ya uygunluk denetimini hem esas hem de şekil bakımından yapmaktadır.⁴⁶ Bu bağlamda, kanun hükmünde kararnâme’ler, 1982 Anayasası’nın 148, 149, 150 ve 151.maddeleri uyarınca, 150.maddenin öngördüğü kişi ve makamlarca açılacak iptal davasında esas ve şekil bakımından Anayasa Mahkemesi’nin denetimine konu olabilecekleri gibi, Anayasa’nın 152.maddesi uyarınca, itiraz yolu ile de⁴⁷ diğer mahkemelerde esas bakımından (şekil bakımından denetim hariç)⁴⁸ Anayasa’ya aykırılıkları ileri sürülmek suretiyle denetime konu olabilirler.⁴⁹

1982 Anayasası’nın 153.maddesine göre, Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi diğer kurallar gibi, kanun hükmünde kararnâme’ler de, kural olarak, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararlarının resmî gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. İstisna olarak Anayasa Mahkemesi, gereken hâllerde, kararın resmî gazete’de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçmemek koşuluyla, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Hukukî boşluk doğmaması için, iptal kararlarının yürürlüğe girmesinin ertelenmesi hâlinde idarenin de yargının da söz konusu hükümleri uygula-

⁴⁶ Ayrıntılı bilgi için bakınız. KABOĞLU, s.82-83. ;ALİEFENDİOĞLU, s.104. ;GÖZLER, Anayasa Hukukuna Giriş, s.320-321.

⁴⁷ 1961 Anayasası itiraz yolunu düzenlediği 151.maddesinde, kanun hükmünde kararnâme’lerin itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi’nin denetimine getirilmesini öngörmüyordu.

⁴⁸ Kanun hükmünde kararnâme’lerin şekil bakımından denetiminin kapsamı, kanunlardan farklı olarak sınırlandırılmamıştır. Ancak, Anayasa, 148.maddesiyle, kanunların şekil bakımından denetimine itiraz yolunu da kapsayan sınırlamalar getirirken; kanun hükmünde kararnâme’ler için bu maddede bir hüküm koymamasına ve Anayasa’nın 152.maddesinde de kanun hükmünde kararnâme’lerin itiraz yoluyla şekil bakımından denetimini engelleyen bir hüküm olmamasına karşın, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi’nin Kuruluşu ve Yargılama Usûlü Hakkında Kanun’un 21.maddesiyle; “Şekil bozukluğuna dayanan Anayasa’ya aykırılık iddiaları mahkemelerde ileri sürülemez” hükmüyle, *kanun hükmünde kararnâme’lerin de itiraz yoluyla şekil denetiminin önünü kapamıştır*. Bakınız. TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.382. ;“2949 sayılı Anayasa Mahkemesi’nin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun’un 22. maddesine göre, kanun hükmünde kararnâme’lerin şekil bakımından Anayasa’ya aykırılıkları iddiasıyla açılacak iptal davaları için de süre olarak 60 gün belirlenmiştir. O hâlde, kanun hükmünde kararnâme’lerin şekil bakımından Anayasa’ya aykırılıkları iddiasıyla açılacak iptal davalarının 10 günlük süre kısıtlamasına tâbi olmadığı söylenebilir.” Bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.115.

⁴⁹ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.382.

ması gerektiği savunulabilir.⁵⁰

1982 Anayasası'ndaki kanun hükmünde kararname'ler rejiminde, kanun hükmünde kararname'ler fonksiyonel olarak yasama işlemi olduklarından, kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya uygunluk denetimine tâbi kılınmışlardır.⁵¹ Yine bu bağlamda, 1982 Anayasası'na göre, yetki kanunu'nda, kanun hükmünde kararname ile değiştirilebilecek ya da yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin belirtilmesi zorunlu olmadığı; bu nedenle de, kanun hükmünde kararname'lerin yürürlükteki öteki kanunlara uygunluğu söz konusu olamayacağından, artık kanun hükmünde kararname'lerin Danıştay tarafından denetlenmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.⁵² Çünkü kanun hükmünde kararname'lerin kendi içeriklerinin yetki kanunu'na aykırılığı aynı zamanda bir Anayasa'ya aykırılık sorunu oluşturmaktadır ve bu durum da Anayasa Mahkemesi'nin denetiminin kapsamına girmektedir.⁵³ Her ne

⁵⁰ “Bu konuda tam bir görüş birliği yoktur. Yargı yerleri, (belki geciktirici meselenin uzaması nedeniyle) nihai kararın verilmesini erteleyebilir. Herhâlde, boşluk doğmaması gerekçesi, iptal edildiği bilinen hüküm veya hükümlerin bir süre daha uygulamada kalmasını haklı kılabılır.” Bakınız. YAYLA, s.414. ;“Yürürlükte kalan kanun ve kanun hükmünde kararname hükümleri uygulanacaktır. Bu yürütme için bir zorunluluktur.” Bakınız. BİLGEN, s.171-172. ;“İptal edilmiş olduğu bilindiği hâlde eldeki davaların Anayasa'ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi, Anayasa'nın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceği için uygun görülemez.” Danıştay 5.Dairesi. K.T:23.12.1992. E:1992/1219. K:1992/3872. ;Ayrıca bakınız. Danıştay 8.Dairesi. K.T:13.10.1997. E:1996/5256. K:1997/2729. Bkz. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T:09.09.2011.

⁵¹ 1961 Anayasası'ndaki kanun hükmünde kararname'ler rejiminde, kanun hükmünde kararname'ler fonksiyonel olarak yasama işlemi değil, *idarenin genişletilmiş düzenleyici işlemi* olarak görüldüğü için, *istisnai olarak* Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi kılınmışlardır (TEZİÇ, s.29-30). Bundan dolayı ve 1961 Anayasası'nın 144.maddesindeki; “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmüne de bağlı olarak, doktrinde bazı yazarlar (DURAN, Kanun Hükmünde Kararname, s.8vd), kanun hükmünde kararname'lerin özellikle yetki kanunu ve diğer kanunlara uygunluk yönünden, Danıştay tarafından da denetlenebileceğini ileri sürmüşlerdir. Uygulamada ise, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, *inceleme yeteneği olmadıkları* gerekçesiyle kanun hükmünde kararname'leri denetlemekten kaçınmıştır (Danıştay Dava Daireleri Kurulu. K.T:07.06.1974. E:1974/142. K:1974/540. Bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1054-1055).

⁵² “Danıştay'm herhangi bir aşamada kanun hükmünde kararname'leri denetlemesi söz konusu olamaz.” Bakınız. TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.30-31. ;ÖZBUDUN, s.240.

⁵³ “Kanun hükmünde kararname'nin kendi içeriğinin Anayasa'ya aykırı olmaması, fakat yetki kanunu'na aykırı olması durumunda, bunun da bir Anayasa sorunu oluşturacağı, dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetkisine tabi olacağı açıktır.” Bakınız. ÖZBUDUN, s.240. ;Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bir yetki kanunu olmadan kanun hükmünde kararname çıkarılması durumunda dahi, buna ilişkin denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması gerekmektedir. “Bu tür kanun hükmünde kararname'ler bir ‘yok’ işlem niteliğinde de olsa, ‘yokluğun’ Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilmesi ve ‘yokluğundan

kadar, Anayasa, kanun hükmünde kararnâme’lerin, yetki kanunu’na uygunluk denetiminden değil, Anayasa’ya uygunluk denetiminden söz etmiş ise de, kanun hükmünde kararnâme’ler rejimi ve yetki kanunu’nun kendine özgü işlevinden dolayı, yetki kanunu’na aykırı olan kanun hükmünde kararnâme hükümleri, yetki unsuru yönünden Anayasa’ya da aykırı düşeceklerinden, kanun hükmünde kararnâme’lerin yetki kanunu’na uygunluğu da, Anayasa’ya uygunluk denetiminin konusunu oluşturacaktır. Bir başka ifadeyle, kanun hükmünde kararnâme’ler içerik olarak Anayasa’ya aykırı olmasalar bile, dayandıkları yetki kanunu’na aykırılık teşkil ederlerse, öncelikle yetki kanunu’na ve bu nedenle Anayasa’ya aykırı olduklarına ilişkin bir durum ortaya çıkacaktır. Aksi bir uygulamada kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisinin, Anayasa’nın öngörmediği bir şekilde kullanılmış olacağı ifade edilmiştir.⁵⁴

Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnâme’leri, içerikleri yönünden Anayasa’ya uygunluklarını denetlediği gibi, yetki kanunlarına uygunlukları yönünden de denetlemektedir. Bir diğer ifadeyle, Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnâme’lerin Anayasa’ya uygunluk denetimini yaparken, hem içerikleri hem de yetki kanunlarına uygunlukları yönünden değerlendirme yapmaktadır. Ayrıca, yetki kanunu’nun Anayasa’ya uygunluğunu denetlediğini belirtmeye gerek yoktur. Anayasa Mahkemesi’nin, kanun hükmünde kararnâme’lerin yargısal denetimine ilişkin olarak verdiği (bu karardan sonra verdiği diğer kararlar da aynı yönde olduğu için önemlidir) bir kararı özetle şu şekildedir: “Anayasa’da kanun hükmünde kararnâme’lerin siyâsal denetimi yanında yargısal denetimi de öngörülmüştür. Kanun hükmünde kararnâme’ler fonksiyonel açıdan yasama işlemi niteliğinde olduklarından, bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir. Anayasa’nın 148, 150, 151 ve 153.maddelerine göre, kanun hükmünde kararnâme’lerin esas ve şekil bakımından Anayasa’ya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetlemektedir. Kanun hükmünde kararnâme’lerin yargısal denetimi söz konusu olduğunda, dayandığı yetki kanunu’nun öncelikle Anayasa’ya, daha sonra ise, kanun hükmünde kararnâme’nin kendisinin hem yetki kanunu’na hem de Anayasa’ya uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir. Her ne kadar, Anayasa’nın 148.maddesinde, kanun hükmünde

dolayı iptaline’ karar verilmesi gerekir.” Bakınız. ALİEFENDİOĞLU, s.122. ;“Yetki kanunu olmaksızın kanun hükmünde kararnâme çıkarılması, yasama işlevinin yürütme tarafından gaspıdır. İdare hukukunda işlev gaspı, yokluk derecesinde hukukî sakatlık nedenidir.” Bakınız. DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, s.407.

⁵⁴ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.31-32. ;ÖZBUDUN, s.240.

kararnâme'lerin yetki kanunlarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, sadece Anayasa'ya esas ve şekil bakımından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa'ya uygunluk denetiminin kapsamına öncelikle kanun hükmünde kararnâme'nin dayanağı olan yetki kanunu'nun denetiminin girdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın ilgili maddesinde, Bakanlar Kurulu'na ancak yetki kanunu'nda belirtilen sınırlar içinde kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verildiği görülmektedir. Bu durumda yetki kanunu olmazsa kanun hükmünde kararnâme'nin de olmayacağı açıktır. Bu yetkinin dışına çıkılması kanun hükmünde kararnâme'yi Anayasa'ya aykırı hâle getirir. Böylece, kanun hükmünde kararnâme'nin yetki kanunu'na aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir."⁵⁵

5. İptal Edilen Yetki Kanunu'na Dayanılarak Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnâme'lerin Hukukî Durumu

Doktrinde, Kanun hükmünde kararnâme'ler rejiminin özellikleri ve yetki kanunu ile kanun hükmünde kararnâme arasındaki sıkı bağ nedeniyle, yetki kanunu'nun iptali hâlinde, ona dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme'lerin bundan etkilenmeyerek geçerliliklerini sürdürmeye devam edeceklerini savunmanın, Anayasa'da yer alan kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti, yasama yetkisinin devredilmezliği ve Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkelerine aykırılık teşkil edebileceği ileri sürülmüştür.⁵⁶

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi. K.T:13.11.1995. E:1995/45. K:1995/58. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:24.11.1995/22473. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011.

⁵⁶ Gözler, bu görüşe katılmamaktadır. Gözler'e göre, zaman bakımından yetkisizlik nedeniyle, dayandığı yetki kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükmünde kararnâme'lerin geçerliliği etkilenmez. Bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1068. ;Atar da aksi görüştedir. Atar'a göre, yetki kanunu'nun iptal edilmesi hâlinde buna dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme'ler yürürlükte kalmaya devam eder. İptal edilen kanun hükmünde kararnâme'ye dayanılarak daha önce yapılan işlemler de geçerliliğini sürdürür. Çünkü Anayasa Mahkemesi kararları geriye yürümez. Bakınız. ATAR, Türk Anayasa Hukuku, s.252. ;Bu görüşte olan yazarlar ise çoğunluktadır. Bakınız. GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.103. ;TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.382-383. ;TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.32. ;Anayasa Mahkemesi de istikrarlı bir şekilde bu görüşü savunmaktadır. Bakınız. Anayasa Mahkemesi. K.T:05.02.1992. E:1990/22. K:1992/6. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:27.11.1993/21771. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:13.11.1995. E:1995/45. K:1995/58. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:24.11.1995/22473. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011. ;Yıldırım ise, yetki kanunu yürürlükteyken çıkarılan kanun hükmünde kararnâme'nin kazanılmış hak niteliğinde, bireysel bir hukukî duruma girdiğini kabul etmenin güç olduğunu, çünkü kanun hükmünde kararnâme'nin kendisinin genel hukukî durumlar yaratan bir hukuk kuralı olduğunu, bu sebeplerle yetki kanunu'nun iptali sonrasında, iptal edilen yetki kanunu'na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme'lerin iptali isteminde, kararların geriye yürümezliği ilkesine dayanılmaması gerektiğini belirtmiştir. Bakınız. YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararnâme

İptal edilen yetki kanunu’na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme’lerin hukukî durumlarının ne olacağı, son derece tartışmalı ve değişik yaklaşımların olduğu bir konudur.⁵⁷ Bu bağlamda konuya ilişkin üç yaklaşımın olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlardan *birincisi*, yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnâme’lerin, ayrıca bir karara gerek olmaksızın, iptal edilen yetki kanunu’nun yürürlükten kalkması ile birlikte, *kendiliğinden yürürlükten kalkmış* sayılmalarıdır. Bir kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinde, nasıl o kanunun uygulanmasını göstermek için yapılmış olan tüzük ve yönetmelik gibi genel düzenleyici idârî işlemler kendiliğinden yürürlükten kalkarak, hükümsüz hâle geliyorsa; yetki kanunları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükmünde kararnâme’lerin de, iptal kararı ile birlikte kendiliğinden yürürlükten kalkarak, hükümsüz hâle gelebileceğini ileri süren bu yaklaşım kanaatimizce doğru gözükmemektedir. Çünkü kanunla tüzük ve yönetmelik arasındaki ilişki ile yetki kanunu ile kanun hükmünde kararnâme arasındaki ilişki aynı nitelikte değildir ve bu konuda kıyas yapmak da yanlış olacaktır. Belirtmek gerekir ki, kanunlar, yetki kanunlarından farklı olarak, doğrudan hukukî sonuçlar doğuran ve bireylere haklar ve borçlar yükleyen düzenlemelerdir. Tüzük ve yönetmelik gibi genel düzenleyici idârî işlemler ise, kanunun uygulanmasını gösteren düzenlemelerdir. Bir başka anlatımla, tüzük ve yönetmelik olmaksızın da kanun doğrudan bireylere uygulanabilir, ancak kanun olmadan tüzük ve yönetmelik, uygulanması bir yana, var olamaz. Dolayısıyla kanunun iptal edilmesiyle, iptal edilen kanunun uygulanmasını gösteren tüzük ve yönetmelik gibi genel düzenleyici idârî işlemlerin kendiliğinden yürürlükten kalkmış sayılmasında bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak, yetki kanunlarının işlevi, bireyler üzerinde doğrudan hukukî sonuçlar doğurmak, bireylere haklar ve borçlar yüklemek değil, doğrudan hukukî sonuçlar, haklar ve borçlar doğuracak olan kanun hükmünde kararnâme’lerle düzenleme yapılabilmesi için, Bakanlar Kurulu’na yetki vermekten ibarettir. Bireyler üzerinde doğrudan hukukî sonuçlar, haklar ve borçlar doğuran kanun hükmünde kararnâme’ler olduğu için, kanun hükmünde kararnâme’lerin yetki kanunu’ndan ayrı bir hukukî değerinin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yetki kanunu’nun iptal edil-

Uygulaması, s.88.

⁵⁷ Bu konudaki görüş ve tartışmalar için bakınız. GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.104vd. ;TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.31vd. ;ÖZBUDUN, s.240-241. ;TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.382-383. ;ATAR, Türk Anayasa Hukuku, s.252. ;YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması, s.84-88. ;ATAY, s.53. ;GÜNDAY, s.97-98.

miş olması, kanun hükmünde kararname'lerin içeriğini boşaltıp, hukukî sonuçlar, haklar ve borçlar doğurabilmesini engellemez; sadece kanun hükmünde kararname'leri yetki unsuru yönünden sakat ve dolayısıyla da Anayasa'ya aykırı işlemler durumuna getirir. Bu nedenle, yetki kanunu iptal edildiğinde, ona dayanarak çıkarılan kanun hükmünde kararname'lerin de, iptal kararının yürürlüğe girmesiyle birlikte, kendiliğinden yürürlükten kalkacağını ileri sürmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.⁵⁸ İkinci yaklaşım olarak belirtilebilecek Gözler'in görüşü şu şekildedir: "Kanun hükmünde kararname'nin, bir yetki kanunu'na dayanılarak çıkarıldıktan sonra yetki kanunu'na devamlı olarak dayanması şart değildir. Zaten bu mümkün de değildir. Yetki kanunları altı ay, bir yıl gibi kısa süreli kanunlar olduğuna göre, bu yetki kanunu'na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararname'ler hâliyle dayanakları olan yetki kanunu'nun süresinin bitimi ile yürürlükten kalktıktan sonra da varlıklarını devam ettireceklerdir. Aksi takdirde kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapmanın bir anlamı kalmazdı. Dayandığı yetki kanunu'nun süresinin bitmesiyle, kanun hükmünde kararname nasıl geçerliliğini yitirmiyorsa, dayandığı yetki kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi de, kanun hükmünde kararname'nin geçerliliğini etkilemez."⁵⁹ Kanaatimizce daha uygun olan üçüncü yaklaşıma göre ise, kanun hükmünde kararname'ler, içeriğine bakılmaksızın, sadece dayanakları olan yetki kanunu'nun iptal edilmiş olması gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeleri gerekir.⁶⁰ Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'ya

⁵⁸ "Yetki kanunları iptal edilen kanun hükmünde kararname'lerin kendiliklerinden yürürlükten kalkmaları mümkün değildir. Mutlaka Anayasa Mahkemesi tarafından ayrıca iptal edilmeleri gerekir. Anayasa Mahkemesi, yetki kanunu'nun iptal edilmiş olmasının kanun hükmünde kararname'lerin geçerliliğini etkilediğini kabul ediyorsa da, bu kararname'lerin kendiliğinden yürürlükten kalkacaklarını kabul etmemektedir. Bunlar ancak Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelirlirse Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebileceklerdir." Bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.126.

⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.122-123.

⁶⁰ Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname'nin dayanağı olan yetki kanunu'nun iptal edilmiş olmasının, kanun hükmünde kararname'yi kendiliğinden Anayasa'ya aykırı hâle getirdiğine karar vermiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi. K.T:05.02.1992. E:1990/22. K:1992/6. Anayasa Mahkemesi bu kararı daha sonra verdiği birçok kararında da yinelemiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi. KT:05.05.1992. E:1991/33. K:1992/32. ;Anayasa Mahkemesi. KT:06.10.1993. E:1993/32. K:1993/32. ;Anayasa Mahkemesi. KT:06.10.1993. E:1993/36. K:1993/35. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:08.07.1994. E:1994/53. K:1994/48. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:13.11.1995. E:1995/45. K:1995/58. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:23.05.1996. E:1996/22. K:1996/16. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:30.01.1997. E:1997/17. K:1997/6. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:07.05.1997. E:1997/40. K.1997/47. GÖZLER, Kanun Hükmünde Ka-

uygunluk denetimi yaparken taleple bağlı olduğundan ve dolayısıyla bir başvuru olmadan, iptal edilen yetki kanunu’na dayanılarak çıkarılmış olan kanun hükmünde kararnâme’leri re’sen belirleyerek, bunlar hakkında da kendiliğinden iptal kararı verme yetkisi bulunmamaktadır.⁶¹ Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi’nin, iptal edilen yetki kanunu’na dayanılarak çıkarılmış olan kanun hükmünde kararnâme’leri iptal edebilmesi, iptal davası ya da itiraz başvurusu yoluyla önüne gelmesi durumunda söz konusu olabilecektir. Bu durumda Gözler’e göre; “Kanun hükmünde kararnâme, yetki süresi devam ederken çıkarılmış olduğuna ve Anayasa Mahkemesi de yetki kanunu’nu daha sonraki bir tarihte iptal edeceğine göre, kanun hükmünde kararnâme’ye karşı daha önceden iptal davası açılmamış ise, yetki kanunu’nun iptal edilmiş olması nedeniyle kanun hükmünde kararnâme’ye karşı tekrar iptal davası açmak mümkün olmayacaktır; çünkü 60 günlük iptal davası açma süresi muhtemelen geçmiş olacaktır.”⁶² Belirtmek gerekir ki, Anayasa, kanun hükmünde kararnâme’lerin Anayasa’ya uygunluk denetiminde *itiraz yolunu* da benimsemiştir. Dolayısıyla, kanun hükmünde kararnâme’lerin itiraz yoluyla da Anayasa Mahkemesi’nin önüne getirilebilmesi mümkündür. Burada başka bir sorun karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki; dayandıkları yetki kanunu iptal edildiği hâlde, iptal davası açılmayan ve itiraz yoluna da başvurulmayan kanun hükmünde kararnâme’ler yürürlükte kalmaya devam edeceklerdir. Bu sorun ise şu şekilde giderilebilir: Türkiye Büyük Millet Meclisi, yetki kanunları iptal edilen kanun hükmünde kararnâme’leri görüşürken, Anayasa’nın 153.maddesindeki; *Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı* ilkesine binaen, dayanak olan yetki kanunu’nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle, kanun hükmünde kararnâme’leri reddedip yürürlükten kaldırabilir veya iptal kararının gerekçesi doğrultusunda Anayasa’ya uygun hâle getirmek suretiyle kanun hükmünde kararnâme’leri kabul edip kanunlaştırabilir. Yetki kanunu’nun iptalinden önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşerek ka-

rarnamelerin Hukuki Rejimi, s.120’deki dipnottan.

⁶¹ “Yetki kanunu’nun iptal edilmesinden önce, bu Kanuna istinaden çıkarılan kanun hükmünde kararnâme’ler hakkında Anayasa Mahkemesi’nce ayrıca iptal kararı verilmedikçe, bu kanun hükmünde kararnâme’lerin yürürlüğü devam etmektedir.” Anayasa Mahkemesi. K.T:06.09.1995. E:1995/47. K:1995/40. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:11.11.1995/22460. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. E.T:09.11.2011.

⁶² Bakınız. GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, s.127. ;“Bu durumda ortaya çıkabilecek muhtemel zaman aşımı sorunu, Anayasa’daki 60 günlük iptal davası açma süresini, yetki kanunu’nun iptal kararının resmî gazete’de yayımlanmasından itibaren başlatmak suretiyle çözümlenebilir.” Bu görüş için bakınız. YÜZBAŞIOĞLU, s.142.

bul edilen kanun hükmünde kararname'ler ise, artık kanun oldukları için, yetki kanunu'nun iptal edilmesinden etkilenmeyeceklerdir, bu aşamadan sonra, kanunun Anayasa'ya uygunluğunun denetimi söz konusu olabilecektir.

Anayasa Mahkemesi, yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararname'lerin hukukî durumu ile ilgili ilk ve ayrıntılı değerlendirmesini, iptal ettiği 3479 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılmış olan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yi denetlerken yapmıştır: “Yetki kanunu'nun iptali, bu kanuna dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararname'nin tamamının dayanaksız kalması sonucunu doğurmaz.”⁶³ Ancak daha sonra Anayasa Mahkemesi bu görüşünü değiştirmiş ve kanun hükmün-

⁶³ “Bir yetki yasasının iptal edilmesinde buna dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararname'lerin hukuksal durumları ne olacaktır? Hukukumuzda ilk kez ortaya çıkan bu sorunun bu davada öncelikle çözümlenmesi gerekmektedir.

Yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan ve yapısı ve etkileri yönünden yasa benzeri bulunan kanun hükmünde kararname'lerin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi Anayasa Mahkemesi'nin görevi olduğundan yetki yasasının iptalinin, buna dayanan kanun hükmünde kararname'lere etkisi doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirme alanı içinde kalmaktadır.

Yetki yasasının iptalinin, buna dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararname'lere etkisi konusunda tek ve kesin bir esas koymaya ve bu doğrultuda yorum yapmaya olanak yoktur. Olayın Anayasa Mahkemesi önüne getiriliş biçimi, yani iptal davası ya da itiraz yolu ile aykırılık savında bulunmuş olması değişik sonuçlar ortaya çıkarabilir. Ayrıca, kanun hükmünde kararname'nin dayandığı yetki yasasının iptal gerekçesi, iptali istenen kanun hükmünde kararname'nin Anayasal durumunu belirleyecektir. Bu bakımdan, öncelikle 3479 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali gerekçesi üzerinde durmak gerekir. Yetki yasasının Anayasa'nın 91. maddesinde sayılan öğelerden birine aykırı olması nedeniyle iptali durumunda, içerdiği kuralın Anayasa'ya uygun olsa bile buna dayanan kanun hükmünde kararname'lerin iptalini gerektirir.

İncelenen davada 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin dayanaksız kaldığı savında bulunulmuştur. Anayasa'nın 91.maddesi kapsamında olan ve öbür Anayasal ölçütler bakımından 91.maddeye uygun düşen bir yetki yasasının denetiminde, Anayasa Mahkemesi'nce bir yetki yasası konusunda ilk kez uygulanan ve Anayasa'nın bütününden kaynaklanan yorumla getirilen yeni bir ölçütle iptal kararı verilmiştir. Bu ölçütün daha önce çıkan yetki yasalarının kullanım alanına etkisi kabul edildiği takdirde kanun hükmünde kararname ile yapılan düzenlemelerde istikrarsızlık ve güvensizlik yaratacak ve bu kanun hükmünde kararname'lerin tesis ettiği hukukî durumlar ve kazanılmış haklar büyük ölçüde ihlal edilebilecektir. Bu bakımdan gelecek için gözetilebilecek ve her düzenleme alanı için ayrı bir görünüm kazanmaya elverişli olan “ivedilik, zorunluluk” ve “belirli zamanda yetki kullanma” ölçütlerinin geçmişe dönük olarak kullanılması, hem Anayasa Mahkemesi kararlarının geçmişe yürümeyeceği yolundaki kurala aykırı olur hem de Anayasa Mahkemesi'nin 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaliyle ilgili kararının gerekçesine uygun düşmez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptali, bu Yasa'ya dayanılarak çıkarılan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin tümünün dayanaksız kalması sonucunu doğurmayacağından incelemenin içerik yönünden sürdürülmesi gerekir.” Anayasa Mahkemesi. K.T:17.07.1990. E:1990/1. K:1990/21. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:16.07.1991/20931. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>. E.T:09.11.2011.

de kararnâme’leri denetlediği bütün kararlarında kullandığı kararını vermiştir: “Yetki kanunu’nun Anayasa’ya aykırı olması nedeniyle iptali durumunda, içerdiği kurallar Anayasa’ya uygun olsa bile, iptal edilen yetki kanunu’na dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme’lerin iptali gerekir.”⁶⁴ Anayasa Mahkemesi’nin iptal edilen yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnâme’lerin iptal edilmesi gerektiği şeklindeki yaklaşımının istikrar kazanmış olduğu görülmektedir.⁶⁵

Sonuç

Kanun hükmünde kararnâme düzenlemesinin oluşturulma nedenlerinin başında, sosyal devletin ekonomik yaşama müdahalesinin güçlü yürütmeyi gerektirmesi gelmektedir. Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararnâme çıkarma yetkisi verilmesi bazı durumlarda gerekli olduğu için bu düzenleme Anayasa’da yer bulmuştur. Zaten Anayasa’daki düzenlemelerin hiçbiri gereksiz değildir.

⁶⁴ “Bir yetki kanunu’na dayanmadan çıkarılan, yetki kanunu’nun kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki kanunu’nun Anayasa’ya aykırılığı saptanan ya da Anayasa’ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen kanun hükmünde kararnâme’lerin Anayasal konuları birbirinden farksızdır. Bu durumda kanun hükmünde kararnâme’ler Anayasal dayanaktan yoksun bulduklarından, içerikleri Anayasa’ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptali gerekir.” Anayasa Mahkemesi. K.T:05.02.1992. E:1990/22. K:1992/6. ;Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı ve bu konuda vermiş olduğu diğer kararları için bakınız. GÖZLER, İdare Hukuku, s.1065 ve 1066’taki dipnot. ;YILDIRIM, Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması, s.87’deki dipnot.

⁶⁵ Burada kısaca şu konuyu da belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarda, *iptal kararlarının geriye yürümezliği* ilkesini, *mutlak ve katı* bir şekilde yorumlamayıp; sadece iptal edilen hükümlere göre, bütün sonuçları ile fiilen elde edilmiş olan kazanılmış hakları korumak ve böylece iptal kararlarının devlete ve hukuka güveni sarsabilecek, toplumsal kargaşaya yol açabilecek etkilerini önlemekle sınırlı olduğunu ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi, kararlarında *iptal kararlarının geriye yürümezliği* ve *kazanılmış hakların korunması* ilkelerini ayrıntılı olarak değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi. K.T:12.12.1989. E:1989/11. K:1989/48. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:22.01.1990/20410. ;Anayasa Mahkemesi. K.T:17.07.1990. E:1990/1. K:1990/21. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:16.07.1991/20931. ;“Yetki Kanunu’nun iptalinin, bu kanuna dayanılarak çıkartılan kanun hükmünde kararnâme’lere etkisinin Anayasa’nın 153.maddesindeki ‘iptal kararları geriye yürümez’ kuralı çerçevesinde değerlendirilmesi uygun değildir. Yetki kanunu’nun iptaline ilişkin kararın, resmî gazete’de yayımı gününe kadar çıkarılan kanun hükmünde kararnâme’leri etkilemeyeceği biçiminde bir ilke de konulamaz.” Anayasa Mahkemesi. K.T: 06.09.1995. E:1995/47. K:1995/40. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:11.11.1995/22460. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>. E.T:09.11.2011. ;Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararlarının geriye yürümezliği ile ilgili doktrinindeki görüşler ve değerlendirmelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız. AZRAK, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Geriye Yürümezliği, s.151vd. ;Kararların geriye yürümezliği ilkesinin tartışmalı olduğunu da belirtmek gerekir. Bakınız. YILDIRIM, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, s.70vd. ;ÇAĞLAYAN, s.127.

Kanun hükmünde kararname'ler konusunda ortaya çıkan sorunların hemen hemen tamamına yakını, Anayasa'daki kanun hükmünde kararname'ler rejimine ilişkin düzenleme eksikliklerinden veya yanlışlıklarından kaynaklanmaktadır.

Kanun hükmünde kararname'lerin imzalanması için Cumhurbaşkanı'na gitmesi konusunda Anayasa'nın kanun hükmünde kararname'leri düzenleyen 91.maddesinde bir düzenleme yer almamaktadır. Yine kanun hükmünde kararname'nin Meclis tarafından reddedilmesi veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, bu kanun hükmünde kararname'nin değiştirdiği veya uygulamadan kaldırdığı önceki tarihli kanunun yürürlüğe girmesine ilişkin Anayasa değişikliğinin yapılması gerektiği belirtilmektedir.

1982 Anayasası'nın 91.maddesinin son fıkrasından bir önceki fıkrasına göre; "Kanun hükmünde kararname'ler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulu'nda *öncelikle* ve ivedilikle (yani bir defa görüşme) görüşülür." İvedilikle görüşmeden ne anlaşılması gerektiği belli olmasına karşın, *öncelikle* görüşmeden ne anlaşılması gerektiği belli değildir hatta bu ifadenin son derece muğlak ve subjektif değerlendirmelere açık olduğu belirtilebilir. *Öncelikle* ifadesi tam olarak belli bir süreyi ifade etmemektedir. Herkesin *öncelik anlayışının* farklı olduğu düşünüldüğünde, Anayasa'daki bu ifadeye göre, Meclis'e gelen bir kanun hükmünde kararname, belki hiçbir zaman görüşülmeyebilir. Çünkü *öncelikle* ifadesinden başka bir ifadenin Anayasa'da mevcut olmadığı ve bu konuda boşluk olduğu görülmektedir. Bu nedenlerle *öncelikle* ifadesinin Anayasa'dan çıkarılması veya yerine kesinlik belirten bir ifadenin getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa, kanun hükmünde kararname'nin *Meclis'e sunulmadan yürürlüğe girdiğini* düzenlemiştir. Çünkü ancak yürürlükte olan bir şey yürürlükten kalkabilir. Bu hatalı düzenlemenin Anayasa'da düzeltilmesi gerekmektedir. Anayasa'da, *yürürlükten kalkar yerine yürürlüğe girmez* denmesi gerekirdi. Dolayısıyla önümüzdeki günlerde Anayasa'da yapılması planlanan değişikliklerde, kanun hükmünde kararname'ler konusunda tespit edilen birçok soruna yönelik çözüm önerilerinin de hayata geçirilmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara, 2011.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- ATAR, Yavuz, *Karşılaştırmalı ve Notlu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Önceki Anayasalar*, Mimoza Yayınları, Konya, 2008.
- ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, 5.Baskı, Konya, 2009.
- ATAY, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.
- AVCI, Mustafa, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.
- AZRAK, Ali Ülkü, *Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği*, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: I, Ankara, 1984. s.151-168.
- AZRAK, Ali Ülkü, *Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri, Kamu Personeli Sorunları, İdare Hukuku Sempozyumu*, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:8, 4-5 Nisan, Eskişehir, 2003. s.1-12.
- BİLGİN, Pertev, *İdare Hukuku Dersleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İptal Edilen Düzenleyici İşlemin Yerine Eskisi Yürürlüğe Girer Mi?*, *Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Dergi No:14, Ankara, 2000. s.137-142.
- DURAN, Lutfi, *Kanun Hükmünde Kararnâme*, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Cilt:8, Sayı:2, Ankara, 1975. s.3-19.
- DURAN, Lutfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.
- GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 2006.
- GÖZLER, Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitapevi. Bursa. 2000.

- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt:I, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 13.Baskı, Bursa, 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Turhan Kitabevi, 4.Baskı, Ankara, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 27.Baskı, Ankara, 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt:I, Turhan Kitapevi, 4.Baskı, Ankara, 2006.
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 7.Baskı, Ankara, 2003.
- KABOĞLU, İbrahim, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, 2.Baskı, Kasım, İstanbul, 1997.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:52, Sayı:1-4, Ankara, 1997. s.387-435.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, (Bir Öneri: Birlikte Yasama), *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Cilt:31, Sayı:2, Haziran, Ankara, 1998. s.41-63.
- KUZU, Burhan, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 6.Baskı, Ankara, 2000.
- SAĞLAM, Fazıl, Kanun Hükmünde Kararnâme Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar, *Anayasa Yargısı*, Cilt:I, Ankara, 1984. s.261-271.
- SERİM, Bülent, İptal Edilen Kuralın Yerine Eskisinin Kendiliğinden Yürürlüğe Girememesi, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Cilt:28, Sayı:1, Mart, Ankara, 1995. s.33-46.
- TAN, Turgut, Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması ve Sorunlar, *Ankara Üniversitesi Siyâsal Bilgiler Fakültesi Dergisi*,

Cilt:50, Sayı:1-2, Ankara, 1995. s.335-350.

TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, *1982 Anayasası’na göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 8.Baskı, İstanbul, 2006.

TEZİÇ, Erdoğan, *Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnâmeler*, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Cilt:5, Sayı:1, Mart, Ankara, 1972. s.3-14.

TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 5.Baskı, İstanbul, 1998.

YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, 1.Baskı, Eylül, İstanbul, 2009.

YILDIRIM, Turan/KARAN, Nur, *İdare Hukuku I*, XII Levha Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Ekim, 2009.

YILDIRIM, Turan, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı*, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Cilt:26, Sayı:4, Ankara, 1994. s.69-80.

YILDIRIM, Turan, *Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması*, *Hukuk Araştırmaları*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Cilt:9, Sayı:1-3, İstanbul, 1995. s.73-90.

YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnâmeler Rejimi*, Beta Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 1996.

ZENGİN, Eyüp/ALTIN, Sırrı, *Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnâme Uygulaması*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:34, Temmuz-Eylül, Ankara, 1999. s.29-45.

<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>.

<http://www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi>.