

# Birinci Kısım

## OLAĞAN DÖNEM KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİ

Biz bu kısımda olağan dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin hukukî rejimini inceleyeceğiz. Bu incelemeyi de üç bölüme ayırarak yapacağız. *Birinci bölümde* Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesini, *ikinci bölümde* Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasını, *üçüncü bölümde ise* çıkarılan kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmesini, aynen veya değiştirilerek onaylanmasını göreceğiz. Diğer bir ifadeyle birinci bölümde *yetki kanunu*, ikinci bölümde *kanun hükmünde kararname*, üçüncü bölümde ise *ret, onay veya değiştirerek onay kanunu* incelenecektir.

PLÂN:

**Birinci Bölüm:** Yetki Kanunu

**İkinci Bölüm:** Kanun Hükmünde Kararname

**Üçüncü Bölüm:** Ret, Onay veya Değiştirerek Onay Kanunu

## **Birinci Bölüm**

### **YETKİ KANUNU**

Olağan dönemlerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler Anayasamızın 91'inci maddesinde düzenlenmiştir. 91'inci maddenin ilk fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yetkilendirilmesi gerekir. Bu yetkilendirme, bir "yetki kanunu"yla yapılmaktadır. İşte bu bölümde, bu "yetki kanunu"nun hukukî rejimini unsur unsur inceleyeceğiz. Ancak bu unsurların incelenmesine geçmeden önce, bir ön sorun olarak bazı meselelere değinmek gerekir.

#### **I. TBMM'NİN BAKANLAR KURULUNA KHK ÇIKARMA YETKİSİ VERMESİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ NEDİR?**

Yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermektedir. Bu yetkinin hukukî niteliği nedir<sup>1</sup>?

- 
1. Türk doktrinindeki görüşleri görmeden önce bu konuda Fransız doktrininde ileri sürülen görüşlerin bir özetini vermekte yarar vardır. Bu konuda Fransız doktrininde ileri sürülmüş teorileri, Burhan Kuzu'yu izleyerek, şu şekilde özetleyebiliriz:

**a) Yetki Devri Teorisi.-** Bu konuda ileri sürülen, "yasama yetkisinin devri (*délégation*) teorisi"ne göre, yasama organı, yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken, kendi sahip olduğu yasama yetkisini devretmektedir. Bu durumda, yürütme organı, yetki kanunu ile belirlenmiş sınırlar içinde yasama yetkisini kullanır. O yasama organının vekilidir; kanun koyucu gibi hareket eder. Dolayısıyla, yaptığı işlemler, tıpkı yasama organı tarafından yapılmış işlemler gibidir. Kanun gücüne sahiptir. Mevcut kanunlarda değişiklik yapabilir (Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler, op. cit.*, s.192-196).

**b) Kanunlar ile Kararnameler Arasındaki Hiyerarşinin Askıya Alınması Teorisi.-** Kendisine "yürütme organının işlemlerinin kanuna

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi konusunda belli başlı üç görüş ortaya atılmıştır. Birinci görüşe göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yürütme organına verilmiş “biraz daha genişletilmiş” basit bir düzenleme yetkisidir. İkinci görüşe göre ise, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, “yasama yetkisinin devri” niteliğinde bir işlemdir. Üçüncü görüşe göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kurulunu kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda yetkilendirmesi “yetki devri”, değil “yetki verme” niteliğindedir.

### 1. “Biraz Daha Genişletilmiş” Düzenleme Yetkisi Görüşü

Bu görüş, 1961 Anayasa döneminde Lûtfi Duran tarafından savunulmuştur. Yazara göre,

---

bağımlılığı prensibinin kısmen askıya alınması teorisi” ismi de verilen ikinci bir teoriye göre, yasama organının yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi durumunda, bir yetki devri yoktur. Fakat, sadece hukuk kuralları arasındaki hiyerarşinin kısmen ve geçici olarak askıya alınması vardır. Yasama organının yürütme organını kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda yetkilendirmesi durumunda, yürütme organının işlemlerinin kanuna bağımlılığı ilkesi kısmen ve geçici olarak ihmal edilmekte ve askıya alınmaktadır. Bu teoriye göre, kanunlar ile kararnameler arasındaki hiyerarşik düzenin ortadan kaldırılması, ne kanunların, ne de kararnamelerin hukukî niteliklerini değiştirmektedir. Yani kanun, kanun olarak, kararname de kararname olarak kalmaktadır. Ancak, böyle bir durumda, kanunlar kararname ile değiştirilebildikleri için, kanunlar ile kararnameler arasındaki altlık-üstlük ilişkisi askıya alınmaktadır (Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, op. cit., s.208-209).

c) “*Délégation*” Teorisi.- Kendisine “yürütme organının düzenleme yetkisinin genişletilmesi” ismi de verilen bir üçüncü teoriye göre, yasama organı yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi durumunda, ona, anayasanın kendisine vermiş olduğu yasama yetkisini devretmiş olmuyor; fakat sadece, yürütme organının zaten sahip olduğu mevcut düzenleme yetkisini biraz daha genişletmiş oluyor veya belli konuları geçici bir süre için yasama alanından yürütme alanına aktarmış oluyor. Bu görüş taraftarları söz konusu teoriyi isimlendirmek için “*délégation* (kanun olmaktan çıkarma)”, “*déclassement* (sınıfını değiştirme)”, “*déplacement* (yerini değiştirme)” gibi kelimeleri kullanmaktadırlar (Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, op. cit., s.214-215).

“Türk KHK mekanizmasında, ne bir yasama yetkisinin yürütme organına devri (*délégation*), ne de yasal maddelerin düzenleme alanına aktarılması (*délégalisation, déclassément*) söz konusudur. T.C. Anayasası'nın 64'üncü maddesine eklenen yeni hükümlerle, sadece yürütme organının düzenleme yetkisi biraz daha genişletilmiş ve serbestleştirilmiş bulunmaktadır”<sup>2</sup>.

Bu konuda Burhan Kuzu da Lûtfi Duran gibi düşünmektedir. Kuzu şöyle yazmaktadır:

“Kanaatimizce, bizdeki KHK'ler ile Yürütme Organının düzenleme yetkisi biraz daha genişletilmiştir; işte hepsi o kadar. Yasama yetkisinin İcra Organına devredilmesi veya bazı konuların Yürütme alanına aktarılması söz konusu değildir”<sup>3</sup>.

## 2. “Yasama Yetkisinin Devri” Görüşü

Ergun Özbudun tarafından savunulan ikinci bir görüşe göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi “yasama yetkisinin devri” niteliğindedir<sup>4</sup>. Böyle bir durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendi sahip olduğu yasama yetkisini, belli bir konuda, belli sınırlar içinde, belli bir süre için Bakanlar Kuruluna devretmektedir. Çünkü, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname yapması, tüzük yapması veya yönetmelik yapması gibi bir işlem değildir. Zira, Bakanlar Kurulu, tüzük ve yönetmelik ile ancak kanunlara aykırı olmamak şartıyla düzenleme yapabilirken, kanun hükmünde kararname ile, yürürlükteki kanun hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmektedir. Ya-

- 
2. Lûtfi Duran, “Kanun Hükmünde Kararname”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 8, Haziran 1975, Sayı 2, s.5 Bu nedenle, Lûtfi Duran, kanun hükmünde kararnamelerin yasama işlemi niteliğinde olduğunu kabul etmemiş, kanun hükmünde kararnameyi, yürütme organı bakımından “tüzük”e, yasama organı bakımından ise “kanun tasarısı”na benzetmiştir (*Ibid.*, s.11-12). Duran’a göre, hukukî niteliği itibarıyla kanun hükmünde kararname, tüzükten farklıdır. Ancak, “yetki kanununun verdiği düzenleme yetkisi, al-elâde kanundan alınan aynı nitelikteki selahiyetten daha geniş olabilir ve bir süre ile bağlı değildir. Bu derece ve müddet ayrılığından başka, kanun hükmünde kararname ile tüzük arasında bir fark yoktur” (*Ibid.*, s.6).
  3. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, *op. cit.*, s.366.
  4. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1998, s.170-171.

ni, kanun hükmünde kararname, daha öncede söylediğimiz gibi, kanunla aynı hukukî güce sahiptir. Kanun hükmünde kararnamenin bunu ancak, yetki kanununun belirlediği alanda yapabilmesi onun hukukî gücünü etkilemez. Ergun Özbudun'un isabetle belirttiği gibi,

“yasama yetkisi ne şekilde anlaşılırsa anlaşılınsın, bu yetkinin ‘kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak’ unsurlarını içerdiğinden şüphe yoktur. Dolayısıyla, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebilen ve kaldırabilen bir işlemin, kanunla aynı hukukî güçte olduğu ve bu tür işlemler yapılabile yetkisinin de maddî bakımdan yasama yetkisi olarak vasıflandırılması gerektiği sonucuna varılabilir”<sup>5</sup>.

Kanımızca da, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermesi, bir “yasama yetkisinin devri” niteliğindedir. Ancak bu takdirde de, 1982 Anayasasının 7’nci maddesinde öngörülen “yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi” karşısında bu “yetki devri”nin nasıl yapılabildiğini açıklamak gerekecektir. Bunu biraz aşağıda yapacağız. Şimdi üçüncü bir görüşü görelim.

### 3. “Yetki Devri” Değil, “Yetki Verme” Görüşü

Erdoğan Teziç ve Necmi Yüzbaşıoğlu gibi bazı yazarlara göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi, “yetki devri” niteliğinde değil, “yetki verme” veya “yetki tanıma” niteliğindedir. Erdoğan Teziç’e göre,

“1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin tanınmış olması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmamaktadır. Şöyle ki, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, kanunla düzenlenecek konuların yürütmenin düzenleme alanına sokulması, ya da yasama alanından çıkarılması (délégalisation) sonucunu doğurmamaktadır. Yasama organı verdiği yetkiyi her zaman bir kanunla geri alabileceği gibi, o alanda, daha sonra yasal düzenlemede de bulunabilir”<sup>6</sup>.

5. Özbudun, *op. cit.*, s.170.

6. Teziç, *Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.28.

Necmi Yüzbaşıoğlu da aynı şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin “yetki devri” değil, “yetki verme” niteliğinde olduğunu savunmaktadır. Yazara göre,

“herhangi bir alanda aslî düzenleme yetkisi, yasama organında olduğu, yani yasama organının her an bizzat kendisinin düzenleyebileceği, işten tamamen el çekmediği sürece, yürütme organının kendi denetimi altında, geçici bir süre için, bu alanı yürütme organının düzenlemesine izin vermesi yetki devri değildir. Dolayısıyla, Meclis’in bir alanı asıl düzenleme yetkisini kendisinde alıkoyarak, yürütme organına kendisinin belirlediği bir konuda ya da alanda, yine kendisinin denetimi altında, belirli bir süre için sonunda kendisinin son sözü söyleyebileceği bir *yetki vermesi*; yasama organının bu alandan elini çekmeyip her an bizzat düzenleyebilmesi koşuluyla, yetki yasama yetkisi niteliğinde de olsa, *yetki devri* olarak kabul edilemez”<sup>7</sup>.

*Eleştiri.*- Kanımızca, Erdoğan Teziç’in ve Necmi Yüzbaşıoğlu’nun bu görüşlerine katılmaya imkân yoktur. Her iki görüş de, “yetki devri” ile “yetki verme” arasında bir farklılık olduğu varsayımına dayanmaktadır. Her iki yazarın açıklamaları da ancak bu temelde anlamlandırılabilir. Yasama organı o alandan artık el çekiyorsa, bir daha o alanda kanun çıkaramıyorsa “yetki devri”; buna karşılık, tanıdığı yetkiyi geri alabiliyor, o alanda istediği zaman kanun çıkarabiliyorsa “yetki verme” vardır. Böyle bir ayrım varsa, şüphesiz ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi, bir “yetki devri” değil, bir “yetki verme”dir.

Ancak her nedense, Erdoğan Teziç ve Necmi Yüzbaşıoğlu bize “yetki devri” ile “yetki verme” arasında varsaydıkları bu ayrımın temellerini açıklamamaktadırlar. Böyle bir ayrım var mıdır? Varsa bunun temeli nedir? Yazarlar bu soruları sormamaktadırlar bile. Böyle bir ayrımın varlığı daha önceden ispat edilmedikçe, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin

7. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.56. İtalikler bize ait.

bir “yetki devri” değil, bir “yetki verme” olduğunu söylemenin bir anlamı yoktur.

Kanımızca, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin o alanda bir daha kanun çıkarma yetkisinden vazgeçtiği anlamına gelmemektedir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi geri almadıkça ve o alanda tekrar kanun çıkarmadıkça, Bakanlar Kurulu o alanda kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir. Yani o alanda yürürlükteki kanunları ilga edebilmekte veya onlarda değişiklik yapabilmektedir. Mevcut kanun hükümlerini yürürlükten kaldırma veya değiştirme yetkisi bir yasama yetkisi ise, bu yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıyor olması, “yasama yetkisinin devri” değil de nedir?

#### 4. Anayasa Mahkemesinin İctihadı

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin niteliği konusunda, Anayasa Mahkemesi “yasama yetkisinin devri” görüşünü reddetmektedir. Yüksek Mahkeme, 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında şöyle demiştir:

“Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarabilme konusunda verilen yetki... yasada öngörülen koşullar ve süre ile sınırlı olup, Anayasanın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellik kazanan bir görüş değildir. Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin kararlarında da vurgulandığı gibi, TBMM tarafından, önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu’nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır”<sup>8</sup>.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da şu görüşü dile getirmiştir:

“Anayasa’da öngörüldüğü biçimi ile, KHK’ler yapısal (organik, uzvi) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedir. Ancak, Türkiye Bü-

8. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.103).

yük Millet Meclisi verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlenmesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiş olması Anayasa'nın 7. maddesinde öngörülen 'Yasama yetkisinin devredilmezliği' ilkesini ortadan kaldırmaz"<sup>9</sup>.

Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına karşı da yukarıda Erdoğan Teziç ve Necmi Yüzbaşıoğlu'na yönelttiğimiz eleştiri yöneltilebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin "verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul" edebilmesi, yasama yetkisinin devredilmediği anlamına gelmez. Zira, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabilir. Keza, kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul veya reddedebilir veya değiştirebilir de. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi kanunla geri almadıkça, Bakanlar Kurulunun çıkardığı kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnama hakkında kabul veya ret kararına kadar geçen devrede organik olarak bir Bakanlar Kurulu işlemi olarak yürürlükte kalmakta ve bu sürede mevcut kanunlarda değişiklik yapabilmektedirler. Dolayısıyla bu yetki, yasama yetkisidir. Keza, böyle bir yetkinin Bakanlar Kuruluna verilmesi de "yasama yetkisinin devri" anlamına gelir.

## II. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ İLKESİ KARŞISINDA BAKANLAR KURULUNA

- 
9. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.88). Anayasa Mahkemesi görüşünü başka kararlarında da tekrarlamıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 13 Kasım 1995 Tarih E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.786.



## KHK ÇIKARMA YETKİSİNİN VERİLMESİ NASIL AÇIKLANABİLİR?

Yukarıda gördüğümüz gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi, kanımızca, “yasama yetkisinin devri” niteliğindedir. Oysa 1982 Anayasasının 7'nci maddesine göre, “yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez”. Bu hüküm karşısında nasıl oluyor da, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama yetkisini Bakanlar Kuruluna devredebilmektedir? Burada bir Anayasaya aykırılık yok mudur? Açıkçası, Anayasanın “yasama yetkisi devredilemez” diyen 7'nci maddesi ile “Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilebilir” diyen 91'inci maddesi arasında bir “çatışma” yok mudur<sup>10</sup>?

Hemen belirtelim ki, bu “çatışma” sorunu, yukarıda kasten yanlış bir şekilde ortaya atılmış “sahte” bir sorundur. Zira, bilindiği gibi, bir hukuk düzeninin kuralları arasında bir “çatışma” olması mümkün değildir. Zira hukuk kuralları tutarlı bir bütün oluştururlar. Hukuk kurallarının oluşturduğu bu tutarlı bütüne hukuk düzeni denir. Tanımı gereği, hukuk düzenini oluşturan unsurlar arasında bir çatışma, bir çelişki olması mümkün değildir. Yine de ilk bakışta birbiriyle çatışıyormuş gibi görünen birden fazla kural bulunabilir. Ancak bu çatışma olsa olsa “görünüştür”dir, “zahiri”dir. İşte hukuk kuralları arasında böyle bir “görünüştür çatışma” varsa, bu çatışma, şu üç ilkeye göre çözülür: “*Lex superior derogat legi inferiori* (üst kanun alt kanunları ilga eder)”; “*lex posterior derogat legi priori* (sonraki kanun

10. Burada belirtelim ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesini “yasama yetkisi”nin devri niteliğinde görmeyen yukarıda açıkladığımız görüşler, kabul edilirse, zaten, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi açısından açıklama problemi kalmaz. Zira bu durumda, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin devri niteliğinde olmadığından böyle bir problem de ortaya çıkmamaktadır. Burada hatta şunu söyleyelim ki, yukarıdaki yazarlar, âdetta bu problemi çözemedikleri veya problemle karşılaşmamak için bu görüşlerini savunuyorlarmış izlenimi uyanmaktadır.

önceki kanunları ilga eder)” ve “*lex specialis derogat legi generali*” (özel kanun genel kanunları ilga eder)”<sup>11</sup>. Buna göre, bir kanunun iki ayrı hükmü arasında çelişki var ise, bu çelişki, *lex specialis derogat legi generali* ilkesi uyarınca çözümlenir. Yani çelişen hükümlerden “genel nitelikte” olanı ihmal edilip, “özel nitelikte” olanı tercih edilir ve uygulanır.

Gerçekten de, 1982 Anayasasının 7’nci maddesi ile 91’inci maddesi arasında bir çatışmanın olması hukuken tasavvur edilemez. Aynı Anayasanın bir parçası olan iki madde arasında çatışma değil, olsa olsa “genel hüküm-özel hüküm” ilişkisi olabilir. Anayasanın 7’nci maddesi “genel hüküm (*lex generalis*)” niteliğindedir. Zira yasama yetkisi konusunda genel bir ilke koymaktadır. Buna karşılık, Anayasanın 91’inci maddesi “özel hüküm (*lex specialis*)” niteliğindedir. Çünkü, bu madde, belli alanlardaki yasama yetkisini, belli şartlarda kullanılmasını ayrıca düzenlemektedir. O halde, 91’inci madde ile 7’nci madde arasında çatışma yoktur. Zira, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi konusunda, Anayasanın genel hüküm olan 7’nci maddesi değil, özel hüküm olan 91’inci maddesi uygulanır<sup>12</sup>.

Bu çözüme göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir “istisnası” niteliğindedir<sup>13</sup>. Ergun Özbudun bu görüşüne bir de kanıt getirmektedir<sup>14</sup>. Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa Tasarısının yasama yetkisine ilişkin 7’nci maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği belirtildikten sonra, “Anayasa ile Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır” cümlesi eklenmiştir. Gerçekten, aynı husus, bu maddenin gerekçesinde de açıkça belirtilmiştir. Bu hususu belirten cümle, “bu yetkinin amaç ve kapsamı Anayasanın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunmaktadır” gerekçesiyle, Millî Güvenlik Konse-

11. Hukuk kuralları arasında çatışma çözme kuralları hakkında bkz.: Kemal Gözler, *Hukuka Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1998, s.265-271.

12. İlginçtir ki, bu basit ve açık çözüm, Türk anayasa hukuku doktrininde sadece Ergun Özbudun (*op. cit.*, s.171) tarafından dile getirilebilmiştir.

13. Özbudun, *op. cit.*, s.171.

14. *Ibid.*

yince madde metninden çıkartılmıştır. Yani, bu hususun ayrıca Anayasada açıklanmasına lüzum bulunmadığı düşünülmüştür<sup>15</sup>.

Anayasa Mahkemesi de aslında 11 Ocak 1985 tarih ve K.1985/1 sayılı Kararında 91'inci maddenin 7'nci maddenin bir istisnasını teşkil ettiğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre,

“Anayasanın 7'nci maddesindeki ‘yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez’ biçimindeki hüküm, genel nitelikte bir kuraldır. Anayasa'nın 91., 121. ve 167/2. maddelerindeki özel kurallar gözönünde tutularak değerlendirilmelidir. Nitekim Danışma Meclisinde kabul edilen sözkonusu 7. maddenin ‘Bu yetki devredilemez. Anayasa ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi saklıdır’ biçimindeki ikinci fıkranın ikinci cümlesi Millî Güvenlik konseyi Anayasa Komisyonunca metinden çıkarılmış ve maddede yapılan değişikliğin gerekçesinde: (Maddenin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi... hükmü madde metinden çıkarılmıştır. Zira, bu yetkinin amaç ve kapsamı Anayasa'nın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunmaktadır) denilmek suretiyle yapılan değişikliğin nedeni açıklanmıştır”<sup>16</sup>.

Ancak yukarıda gördüğümüz gibi, Anayasa Mahkemesi daha sonraki kararlarında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesini “yasama yetkisinin devri” niteliğinde görmediğinden, Anayasanın 7'nci maddesinde belirtilen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi karşısında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin durumunu açıklama zorunluluğu hissetmemiştir.

### III. YETKİ KANUNLARINDA BULUNMASI GEREKEN UNSURLAR

Olağan dönemlerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler Anayasamızın 91'inci maddesinde düzenlenmiştir.

15. *Ibid.*

16. Anayasa Mahkemesinin 11 Ocak 1985 Tarih ve E.1984/6, K.1985/1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 21, s.10-11.

91'inci maddenin ilk fıkrasının birinci cümlesi şudur: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir”. Bu cümleden hareketle şunları söyleyebiliriz. Bir kere, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yürütme organının bir başka kısmına değil, Bakanlar Kuruluna aittir. İkinci olarak, bu yetki, ona Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilmektedir. Diğer yandan 91'inci maddenin ikinci fıkrasından Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu yetkiyi Bakanlar Kuruluna, bir “parlâmento kararı” ile değil, bir “kanun” ile vereceği anlaşılmaktadır.

O halde, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılan bir “yetki kanunu” ile yetkilendirilmesi gerekir. Böyle bir yetkilendirme olmadan, Bakanlar Kurulunun olağan dönemlerde kendiliğinden kanun hükmünde kararname çıkarması mümkün değildir. Bu husus, Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edilmiştir:

“Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur... Bakanlar Kurulunun belli bir konuda kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için öncelikle TBMM tarafından kendisine bu konuda yasa ile bir yetkinin verilmiş olması gerekir. Bakanlar Kurulu, bir yasa ile önceden yetkilendirilmedikçe, kendiliğinden KHK çıkartamaz”<sup>17</sup>.

Buna göre, kanun hükmünde kararnameleri incelemeyden önce, kanun hükmünde kararnamelerin dayanağı olan “yetki kanunu”nun hukukî rejimini incelemek uygun olur.

Anayasamızın 91'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir”.

---

17. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.88). Anayasa Mahkemesi aynı ifadeyi başka kararlarında da tekrarlamıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 13 Kasım 1995 tarih E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.786.

Buna göre, yetki kanunu da kendi içinde unsurlara ayrılarak incelenebilir.

*Yetki kanununun içermesi gereken unsurlar*, 1982 Anayasasının 91'inci maddesinin ikinci fıkrasında sayılmıştır. Bu fıkraya göre,

“Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir”.

Bu fıkraya göre, yetki kanununun taşıması gereken dört unsur vardır: Amaç, kapsam, ilkeler, kullanma süresi unsurları<sup>18</sup>. Gerçekten de, uygulamada çıkarılan bütün yetki kanunlarının 1'inci maddesinde “amaç”, 2'nci maddesinde “kapsam”, 3'üncü maddesinde “ilkeler” ve 4'üncü maddesinde “kullanma süresi ve süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı” hususları belirtilmektedir. Keza, bu ilk dört madde de sırasıyla “amaç”, “kapsam”, “ilkeler” ve “yetki süresi” başlıklarını taşımaktadır<sup>19</sup>.

Hemen belirtelim ki, 91'inci maddenin ikinci fıkrasının ifadesi yanlıştır. Bir kere, bir yetki kanununun kullanma süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılabilmesi ihtimal dahilinde olduğuna göre, burada “kanun hükmünde kararnamenin” değil “kanun hükmünde kararnamelerin” denmesi

18. Necmi Yüzbaşıoğlu, bu unsurlar yanında bir de “konu” unsurunu incelemektedir (Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.95-106). Konu unsuru, yetki kanununun değil, kanun hükmünde kararnamelerin bir unsurudur. O nedenle, kanun hükmünde kararnamelerin konusunun incelenmesinin yetki kanunlarının unsurları başlığı altında yapılması hatalıdır.

19. Örnek olarak herhangi bir yetki kanununa bakılabilir: 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı İdarî Usûl ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 25 Ekim 1988, Sayı 19970; 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun”, *Resmî Gazete*, 11 Mayıs 1994, 21931 (Mükerrer); 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1991, Sayı 20896.

gerekirdi. Ancak bu şekilde olsa bile, bu ifade yanlıştır. Zira, buradaki “amaç”, “kapsam”, “ilkeler” ve “süre” unsurları, kanun hükmünde kararnamelerin değil, yetki kanununun unsurlarıdır. Dolayısıyla kanun hükmünde kararnamelerde değil, yetki kanunlarında bulunması gereken unsurlardır. Yukarıda açıkladığımız gibi uygulamada da bu böyledir. Zaten aksi anlamsız olurdu. Burada “amaç”, “kapsam”, “ilkeler” ve “süre”, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna verdiği kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin “amacı”, “kapsamı”, “ilkeleri” ve “süresi”dir.

### **- Yetki Kanunlarında “Konu”nun Belirtilmesi Zorunludur mudur?**

Yukarıda görüldüğü gibi, yetki kanununda bulunması gereken unsurlar arasında “konu unsuru” yoktur. Gerçekten de, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin “belli konularda” verileceği 1961 Anayasasının 64’üncü maddesinde açıkça belirtilmesine rağmen, 1982 Anayasasının 91’inci maddesinde “belli konularda” ibaresi bulunmamaktadır.

Bu bulunmayış bir unutmaya eseri değildir. Anayasa Tasarısının Danışma Meclisi görüşmeleri sırasında, bazı üyeler bu eksikliği eleştirerek, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin düzenlendiği maddeye “belli konularda” ifadesinin konulması için önergeller vermişlerse de, bu önergeller dikkate alınmamıştır<sup>20</sup>. Neticede, Anayasasının 91’inci maddesinde yetki kanununun “konu” unsuru belirtilmemiştir.

Dolayısıyla, kanımızca, Anayasasının 91’inci maddesinin sistemine göre, yetki kanunlarında, Bakanlar Kuruluna hangi “konularda” kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildiğinin belirtilmesine gerek yoktur.

Ancak Ergun Özbudun’a göre, 1982 Anayasasının 91’inci maddesinde “belli konularda” ibaresinin yer almamasından

---

20. Bu konuda Cahit Tutum bir önerge vermiştir. Fakat önergesi dikkate alınmamıştır. (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, Cilt IX, Birleşim 138, Oturum 3, s.146’dan nakleden Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, *op. cit.*, s.323).

“yetki kanununun sınırları belli olmayan bir alanda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebileceği sonucu çıkarılmaz”<sup>21</sup>. Zira, yazara göre, ‘Anayasanın 87’nci maddesi, TBMM’nin görev ve yetkilerini sayarken, “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek”ten söz etmektedir<sup>22</sup>. Dolayısıyla bu görüşe göre, 91’inci maddedeki bu boşluk 87’nci maddedeki bu hüküm ile doldurulabilir. Bu görüş Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında da benimsenmiştir. Mahkemeye göre,

“Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisinin ‘belli konularda’ verileceği 1961 Anayasası’nın 64. maddesinde açıkça belirtildiği halde 1982 Anayasası’nın yetki yasasının sahip olması gereken öğelerini gösteren 91. maddesinde bu koşul bulunmamaktadır. Ancak, 1982 Anayasası’nın TBMM’nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesinde ‘...Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek...’ kuralı bulunmaktadır. Bu nedenle 91. maddede ‘belli konularda’ ifadesini yer almaması bir noksanlık sayılamaz... Bu durumda... verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunlu(dur)”<sup>23</sup>.

Kanımızca Ergun Özbudun’un bu görüşüne ve Anayasa Mahkemesinin bu kararına katılmak mümkün değildir. Zira, Anayasanın 87’nci maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerinin genel olarak düzenlendiği bir madde olması itibarıyla, 91’inci madde karşısında bir “genel hüküm”dür. 91’inci madde ise, 87’nci madde de sayılan yetkilerden birisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini ayrıca ve ayrıntısıyla düzenleyen bir madde olması itibarıyla, 87’nci madde karşısında “özel hüküm” niteliğindedir. *Lex specialis derogat legi generali* ilkesi uyarınca, 87’nci maddenin hükmü ihmal edilip, 91’inci maddenin hükmü esas alınmalıdır. Ve 91’inci madde

---

21. Özbudun, *op. cit.*, s.205.

22. *Ibid.*

23. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.104.

esas alınırsa, yetki kanununda konu unsurunun belirtilmesine gerek olmayacaktır.

Aslında bu sorun çok önemli bir sorun değildir. Zira, yetki kanununda, amaç, kapsam ve ilkeler unsurları belirtileceğine göre, zaten Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna verdiği yetkinin konusu somut olarak ortaya çıkmış olacaktır.

Yetki kanununda “konu” unsuru belirtme zorunluluğu olmamasına rağmen, aşağıda ikinci bölümde göreceğimiz gibi, Bakanlar Kurulunun her konuda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yoktur. Konu bakımından Anayasanın 91’inci maddesinde öngörölmüş sınırlar vardır.

#### A. AMAÇ UNSURU

1982 Anayasasının 91’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını... gösterir”.

**1. “Amaç” Kavramının Tanımı.-** Burada her şeyden önce “amaç” unsurunu tanımlamamız gerekir.

a) *Teziç, Yüzbaşıoğlu, Anayasa Mahkemesi.-* Erdoğan Teziç’e göre,

“amaç unsuru, Bakanlar Kurulunun kendisine tanınan yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirler”<sup>24</sup>.

Necmi Yüzbaşıoğlu’na göre ise,

“amaç, Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisinin niçin verildiğinin yanında verilen yetki ile nelerin yapılması gerektiğini ifade eder. Daha somut bir anlatımla, amaç unsuru, Bakanlar Kurulu’na KHK ile düzenleme yetkisi verme ihtiyacını ve bu ihtiyacın nasıl ya da hangi araçlarla giderilmesi gerektiğini içerir”<sup>25</sup>.

24. Teziç, *Anayasa Hukuku, op. cit.*, s.28.

25. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.80.



Anayasa Mahkemesi de “amaç” unsurunu benzer bir şekilde tanımlamaktadır. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararına göre,

“amaç, Bakanlar Kurulu’nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirle(mektedir)”<sup>26</sup>.

*Eleştiri.*- Kanımızca, Erdoğan Teziç’in, Necmi Yüzbaşıoğlu’nun ve Anayasa Mahkemesinin “amaç” kavramı konusunda verdikleri tanımlar yanlıştır. Erdoğan Teziç’in, tanımında kullandığı “neleri gerçekleştirmesi gerektiği” ifadesi, amacı değil, konuyu belirtir niteliktedir. “Neleri gerçekleştirmesi gerektiği” ifadesini aynen kullanan Anayasa Mahkemesinin tanımı da aynı hatayla lekelidir. Necmi Yüzbaşıoğlu’nun “amaç” tanımı ise, ilginç bir şekilde “araçları” da kapsamaktadır (...nasıl ya da hangi araçlarla giderilmesi gerektiğini içerir...).

*b) Görüşümüz.*- Biz yetki kanununda belirtilmesi gereken amaç unsurunun tanımı konusunda şunları düşünüyoruz:

Türk Dil Kurumunun *Türkçe Sözlük*’üne göre “amaç”, “erişilmek istenen sonuç”tur<sup>27</sup>. Keza, idare hukukun literatüründe, idarî işlemlerin bir unsuru olarak amaç, idarî işlem ile ulaşılmak istenilen nihaî sonuç olarak tanımlanmaktadır<sup>28</sup>. Bu tanımı yetki kanununa da uygulayabiliriz. Yetki kanununun amacı, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermekle ulaşmak istediği sonuçtur. İşte, Anayasa, “ulaşılmak istenen bu sonucun” ne olduğunun yetki kanununda belirtilmesini istemektedir.

Şüphesiz ki bu sonucun, yani amacın genel olarak “kamu yararı” olduğunu söyleyebiliriz. Kamu yararını amaçlamayan bir yetki kanunu Anayasaya aykırı olur. Ancak, “kamu yararı” kamu hukuku işlemlerinin “genel amacı”dır. Bu genel amacın

26. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.105.

27. Hasan Eren *et alii* (Haz.), *Türkçe Sözlük*, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayınları, 1988, Cilt 1, s.61 (“amaç” maddesi).

28. Örneğin Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1997, s.126.

somutlaşması, kamu yararı amacının bir parçasını oluşturan özel amaçların olması mümkündür. Genelde de, kanunların ilk amacı daha somut bir amaç, kamu yararı ise nihai amaçtır. Kanımızca, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yetki kanununun amacı olarak “kamu yararını gerçekleştirmek” demekle yetinmemeli, o yetki kanunuyla ulaşmak istediği somut amaçları ayrıca belirtmelidir. Gerçekten de, uygulamada, Türkiye Büyük Millet Meclisi çıkardığı yetki kanunlarının “amaç” başlıklı 1’inci maddelerinde, genel amaç olan kamu yararının değil, bu genel amaca matuf özel amaçları, somut amaçları da ayrıca ve açıkça belirtmektedir.

Örneğin, 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı İdarî Usûl ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun 1’inci maddesinde amaç unsuru, “kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülmesi” olarak belirtilmiştir<sup>29</sup>. Haliyle kamu hizmetlerinin bu şekilde yürütülmesinde de kamu yararı vardır. 5 Nisan 1983 tarih ve 2810 sayılı Para ve Sermaye Piyasalarının Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanununun 1’inci maddesinde amaç, “malî piyasaların güven ve istikrar içinde, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasını sağlayacak düzenlemeler yapmak” olarak gösterilmiştir<sup>30</sup>. 10 Haziran 1987 tarih ve 3378 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanununun 1’inci maddesinde amaç, “doğal gazın, düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde ithali, satışı, satış fiyatının tespiti ve dağıtımı” olarak tespit edilmiştir<sup>31</sup>. Şüphesiz ki, doğal gazın bu şekilde ithali ve dağıtımında kamu yararı vardır.

**2. Anayasa Mahkemesinin “Amaç” Unsuruna İlişkin İçtihadı.-** Anayasa Mahkemesi verdiği birçok kararda, yetki kanununda amacın “somut olarak” belirtilmesini ve “geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemesi”ni istemektedir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname konusunda dana sonra birçok defa tekrar-

29. *Resmî Gazete*, 25 Ekim 1988, Sayı 19970.

30. *Resmî Gazete*, 7 Nisan 1983, Sayı 18011.

31. *Resmî Gazete*, 17 Haziran 1987, Sayı 19490.

ladığı 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında yetki kanunlarında belirtilmesi gereken amaç unsuru hakkında şöyle demiştir:

“Anayasa’nın 91. maddesi Yetki Yasası’nda Bakanlar Kurulu’na verilen yetkinin ‘amacı’(nın)... belirtilmesini zorunlu kılmıştır. Amaç, Bakanlar Kurulu’nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK’nin amacı da somut olarak belirtilmelidir. KHK’nin amacı... geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır. Çünkü, KHK’nin yetki yasasında gösterilen amaç... doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal, hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa... bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa’ya aykırı kılar”<sup>32</sup>.

*Eleştiri.*- Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne prensip olarak katılmak mümkündür. Ancak burada şunu belirtelim ki, Anayasa Mahkemesi bu görüşünü pratiğe her zaman yanlış uygulamıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, K.1990/3 sayılı Kararıyla denetlediği 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun amaç ve kapsamını belirsiz bularak iptal etmiştir. Oysa, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı “İdarî Usûl ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu”nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde amaç unsuru, “kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi” olarak belirtilmişti. Bu amaç, “geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatım”larla ifade edilmiş ise, acaba bu amaç, daha “somut olarak” nasıl ifade edilecektir? Kanımızca, Türkiye Büyük Millet Meclisi 3482 sayılı Yetki Kanununda amacı yeterince somut bir şekilde ifade etmiş idi. Bize öyle geliyor ki, sadece yukarıdaki

32. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.105. Anayasa Mahkemesi aynı kararı birçok defa tekrarlamıştır: Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.88; Anayasa Mahkemesinin 13 Kasım 1995 Tarih E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.786.

Yetki Kanunu değil, tüm yetki kanunları, zaten amaç unsuru olarak yeterince somut amaçlar belirtmişlerdir. Bu yetki kanunlarının amaç unsuru için kullandığı ifadeleri daha da somutlaştırmak zaten mümkün değildir.

Kaldı ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmemesi için, çıkardığı yetki kanununun amaç unsuru çok somutlaştırmış, ayrıntılarıyla belirtmiş olsa bile, Anayasa Mahkemesi bu amaç unsurunda aykırılık görmek istiyorsa, yine de amaç unsurunda Anayasaya aykırılık görebilecektir. Bunun en güzel örneği, 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Karar-nameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun” hakkında Anayasa Mahkemesinin verdiği 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Karardır<sup>33</sup>. 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun amaç unsuru, ayrıntılı ve somutlaştırılmış bir şekilde kaleme alınmıştır. Amaç unsuru şu şekilde ifade edilmiştir:

“Bu kanunun amacı... rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması için düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir”<sup>34</sup>

Burada işaret edelim ki, yukarıda kendisinden kısaltarak alıntı yaptığımız Kanunun amaç unsurunun düzenleyen 1’inci maddesi bir kitap sayfasından çok daha uzundur. Söz konusu amacın daha da “somut” yazılması için hayal sınırlarını zorlamak gerekir. Buna rağmen Anayasa Mahkemesi, “Yasa’nın amacının belirlendiği 1. madde somut ve sınırlandırılmış değildir” diye karar verebilmiştir<sup>35</sup>.

33. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.266.

34. *Resmî Gazete*, 11 Mayıs 1994, 21931 (Mükerrer).

35. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.266.

## B. KAPSAM UNSURU

1982 Anayasasının 91'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin... kapsamını... gösterir”.

**“Kapsam” Kavramının Tanımı.-** Kapsam, sınırları belirlenmiş bir alandır. Bu alanın içinde bulunan şeylerin, onun kapsamında olduğu söylenir. Örneğin bir kanunun uygulama alanında bulunan kişiler ve konular, o kanunun kapsamı içinde bulunurlar. Bu tanıma göre, yetki kanununun kapsamı, daha açıkçası, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna verdiği yetkinin kapsamı, bu yetkiye dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile hangi alanların, hangi konuların düzenleneceği, hangi kişilere ilişkin düzenlemeler getirilebileceğini anlatır. Örneğin yetki kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarında “memur statüsü”nde çalışanlara ilişkin düzenlemeler yapması için yetki veriyor, buna karşılık “işçi statüsünde çalışanlara” ilişkin düzenleme yapılması için yetki vermiyorsa, memurların yetki kanununun kapsamında olduğu, işçilerin ise, yetki kanununun kapsamı dışında kaldığı söylenebilir. Bu anlamda, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler haricinde her şey, yetki kanunlarının kapsamına girebilir. Kapsama neyin girip girmeyeceğine Türkiye Büyük Millet Meclisi karar verir. Kapsama her “şey”, canlı ve cansız varlıklar, kişiler girebilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken, bu yetkinin kapsamını, yani çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin hangi konulara ilişkin olacağını belirtmelidir. Kanımızca, Türkiye Büyük Millet Meclisi bu kapsamı genel kavramlar ile de belirtebilir. Aslında yetki kanununun başlığı dahi kapsamını ifade etmektedir. Örneğin 28 Aralık 1982 tarih ve 2767 sayılı “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Hakkında Yetki Kanunu”<sup>36</sup>nun kapsamına kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları girmektedir. Keza, 5 Nisan 1983 tarih ve 2810 sayılı

36. *Resmî Gazete*, 30 Aralık 1982, Sayı 17914.

“Para ve Sermaye Piyasalarının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu”<sup>37</sup>nun kapsamına para ve sermaye piyasaları girmektedir.

Kanımızca, kanun hükmünde kararname ile sadece mevcut kanunlarda birtakım değişiklikler değil, daha önce kanun konusu olmayan bir alanda da yepyeni düzenlemeler yapılabileceğinden yetki kanununda, kapsam tespit edilirken hangi kanunlarda değişiklik yapılacağına belirtilmesine gerek yoktur; zaten o alanda kanun yoksa belirtilmesi mümkün de değildir. Kanımızca, yetki kanununun kapsamı yukarıdaki örneklerdeki gibi belirtilebilir.

**1. 6 Şubat 1990 Tarih ve K.1990/3 Sayılı Karar.-** Ancak, buna rağmen, Türkiye Büyük Millet Meclisi kapsamı daha da somutlaştırmak için, kapsamı belirttikten sonra, 1990 yılından sonra, yetki kanununa dayanarak çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile değiştirilecek kanunları da belirtmektedir. 1990 yılına kadar ise Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanununda kapsama giren kanunları tek tek saymıyordu. Örneğin 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı İdarî Usûl ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun 2’nci maddesinde yetki kanununun kapsamı “kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının da birbirleriyle olan ilişkilerini... düzenleyen idarî usûl ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi”<sup>38</sup> şeklinde açıklanmıştır:

Anayasa Mahkemesi, kapsamın bu şekilde belirlenmesini Anayasaya aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesi yetki kanununda, amacın olduğu gibi, kapsamın da “somut olarak” belirtilmesi gerektiğine ve “geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemesi” gerektiğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname konusunda daha sonra birçok defa tekrarladığı 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında yetki kanunlarında belirtilmesi gereken kapsam unsuru hakkında şöyle demiştir:

37. *Resmî Gazete*, 7 Nisan 1983, Sayı 18011.

38. *Resmî Gazete*, 25 Ekim 1988, Sayı 19970.

“Anayasa’nın 91. maddesi Yetki Yasası’nda Bakanlar Kurulu’na verilen yetkinin... ‘kapsamı’(nın)... belirtilmesini zorunlu kılmıştır... KHK’nin.. kapsamı... geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır. Çünkü, KHK’nin yetki yasasında gösterilen... kapsam doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal, hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen... yetkinin kapsamını aşıyorsa bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa’ya aykırı kılar”<sup>39</sup>.

Bu genel açıklamadan sonra, Anayasa Mahkemesi, yukarıda alıntılanığımız 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı İdarî Usûl ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun 2’nci maddesinde belirtilen kapsamın “belirgin ve sınırlı olduğunu söylemek ve bunun doğal sonucu olarak yetkinin konu ve kapsamının somutlaştırıldığını kabul etmek olası değildir” diyerek iptal kararı vermiştir<sup>40</sup>.

**2. 12 Aralık 1991 Tarih ve K.1991/50 Sayılı Karar.-** Anayasa Mahkemesi bu kararından sonra çıkarılan 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanununun<sup>41</sup> 2’nci maddesi, bu yetki kanununun kapsamını, Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında belirttiği istek doğrultusunda, kapsama giren kamu kurum ve kuruluşlarını tek tek sayarak tespit etmiştir. Artık bu kapsamın Anayasa Mahkemesinin aradığı gibi “belirgin ve sınırlı olduğu” düşünülebilirdi. Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu yetki kanununu da

39. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.105. Anayasa Mahkemesi aynı kararı birçok defa tekrarlamıştır: Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.88; Anayasa Mahkemesinin 13 Kasım 1995 tarih E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.786.

40. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.112.

41. *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1991, Sayı 20896.

12 Aralık 1991 tarih ve K.1991/50 sayılı Kararıyla iptal etmiştir<sup>42</sup>.

**3. 16 Eylül 1993 Tarih ve K.1993/28 Sayılı Karar.-** Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararından sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi, çıkardığı 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilât Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu”<sup>43</sup>nun 2’nci maddesinde, bu yetki kanununun kapsamını, Anayasa Mahkemesinin K.1990/3 ve K.1991/50 sayılı Kararlarında belirttiği isteği doğrultusunda, somut olarak, kendilerinde değişiklik yapılacak kanunları (BAĞ-KUR, SSK ve T.C. Emekli Sandığı Kanunları... T.C. Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu ile Sigorta Murakabe Kanunu...) sayarak belirtmiştir. Artık bu şekilde belirlenen kapsamın Anayasa Mahkemesinin aradığı gibi “belirgin ve sınırlı olduğu” düşünülebilirdi. Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu Yetki Kanununun kapsamını da belirsiz bulmuş ve Yetki Kanununu 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararıyla iptal etmiştir<sup>44</sup>.

**4. 7 Temmuz 1994 Tarih ve K.1994/45-2 Sayılı Karar.-** Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararından sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi, çıkardığı 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun”<sup>45</sup>un 2’nci maddesinde, bu Yetki Kanununun kapsamını, Anayasa Mahkemesinin K.1990/3, K.1991/50 ve K.1993/28 sayılı Kararlarında belirttiği isteği doğrultusunda, ayrıntılı ve somut bir şekilde belirlemiştir. Bu kanunun, “kapsam” başlıklı 2’nci maddesi tam dört kitap sayfası uzunluğundadır. Bu Yetki Kanununa dayanılarak

42. Anayasa Mahkemesinin 12 Aralık 1991 Tarih ve E.1991/27, K.1991/50 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.679.704.

43. *Resmî Gazete*, 27 Haziran 1993, Sayı 21620.

44. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.320-342.

45. *Resmî Gazete*, 11 Mayıs 1994, Sayı 21931 (Mükerrer).



çıkartılacak kanun hükmünde kararnamelerin hangi kanunlarda değişiklik yapacağı kanun tarih ve sayıları belirtilerek tek tek sayılmıştır. Hatta, bununla da yetinilmemiş, kapsam dahilindeki kanunların hangi maddelerinde değişik yapılacağı da madde numaraları da belirtilmiştir.

Artık bu kapsamın Anayasa Mahkemesi aradığı gibi “belirgin ve sınırlı olduğu”ndan şüphe etmemek gerekirdi. Ne var ki, bu sefer de, Anayasa Mahkemesi, 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararıyla bu Yetki Kanununun da kapsamını “çok geniş” bulmuş ve Yetki Kanununu iptal etmiştir. Mahkemeye göre,

“özelleştirmeden personele, örgütlenmeden emeklilik kurallarına çok geniş bir konu ve kapsam içeren yasa’yla kamu kurum ve kuruluşlarında satış, kapatma, tasfiye, çalışmaları durdurma gibi önemli düzenlemeler için KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Ayrıca kapsama kimi konular, eklemeler yapılarak alan daha da genişletilmektedir”<sup>46</sup>.

Oysa, Anayasa Mahkemesine göre, yetki kanununun kapsamı sınırlı olmalıdır. Zira, yüksek Mahkemeye göre,

“Anayasanın 87. maddesinde ‘... Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek...’ T.B.M.M. nin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Bu durumda TBMM, Bakanlar Kurulu’na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki veremez. ‘Belli’ sözcüğünün anlamı açıktır ve sınırlı durumu öngörmektedir”<sup>47</sup>.

Böylece Anayasa Mahkemesi, 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararıyla, yetki kanununun kapsam unsuruna bir şart daha eklemiştir. Bu şarta göre, kapsam, “geniş” olmamalı, “sınırlı” olmalıdır.

**5. 29 Kasım 1994 Tarih ve K.1994/80 Sayılı Karar.- Anayasa Mahkemesinin bu kararlarından sonra, Türkiye Büyük**

46. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.259.

47. *Ibid.*, s.261.

Millet Meclisi, çıkardığı 7 Temmuz 1994 tarih ve 3991 sayılı “Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yetki Kanunu”<sup>48</sup>nun 2’nci maddesinde, bu Yetki Kanununun kapsamını, Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında belirttiği isteği doğrultusunda, somut olarak ve pek de “geniş” olmayacak bir şekilde belirlemiştir. Bu kanunun, “kapsam” başlıklı 2’nci maddesi aynen şöyledir:

**“Kapsam:**

**MADDE 2.-** Bu kanuna göre çıkarılabilecek Kanun Hükümünde Kararnameler, gerektiğinde madde ve bölüm başlıkları da dahil olmak üzere;

a) 3182 sayılı Bankalar Kanununun 512 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile değişik, 3, 4, 5, 6, 7, 910, 11, 12, 13, 14, 19, 20, 23, 31, 33, 37, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 50, 51, 52, 54, 57, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 83, 90, 91, 92, 93, 94 ve 95 inci maddelerinde yapılacak değişikliklerle, bunlara ilişkin geçici hükümleri ve bu düzenlemelerin sonucu olarak kaldırılacak hükümleri,

b) 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanununun 510 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile değişik 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 37, 38, 39, 58 ile 41 nci maddelerinde yapılacak değişikliklerle, bunlara ilişkin geçici hükümleri ve bu düzenlemelerin sonucu olarak kaldırılacak hükümleri,

c) 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun sigorta sözleşmesine ilişkin 1267, 1294, 1295, 1296 ve 1297 nci maddelerinde yapılacak değişiklikleri kapsar.”

Artık bu şekilde belirlenen kapsamın “belirsiz”, “her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlı” olduğu iddia edilemezdi. Keza, sadece üç adet kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasının öngörülmesinin de “çok geniş bir kapsam” olarak değerlendirilmesi de herhalde mümkün değildi<sup>49</sup>.

48. *Resmî Gazete*, 7 Haziran 1994, Sayı 21953.

49. Bu arada belirtelim ki, son olarak çıkarılan 27 Ağustos 1999 tarih ve 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkın-

Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu yetki kanunu üzerine verdiği 29 Kasım 1994 tarih ve K.1994/80 sayılı Kararıyla bu yetki kanununu Anayasaya aykırı bularak iptal etmiş; karar gerekçesinde de, yukarıda tam metnini verdiğimiz kapsamı belirleyen ikinci maddenin “belirsiz” olduğunu ileri sürmüştür. Mahkemeye göre,

“‘Kapsam’ başlıklı ve konuyu da içeren 2. maddenin (a) ve (b) fıkralarında değişikliklere ilişkin geçici hükümler getirilmesi ve bunun sonucu olarak kimi yasa kurallarının kaldırılması yetkisine yer verilmesi *belirsizliğe* neden olmaktadır.

Yetki Yasasıyla üç yasada toplam seksen madde de değişiklik yapılması öngörülmekte ve bu değişiklikler bankaların ve sigorta şirketlerinin kuruluşundan faaliyetlerine, yönetim organlarına kadar uzanmaktadır. Bankalar, Sigorta ve Türk Ticaret Yasa’larının düzenlediği konular, kamu oyunu yakından ilgilendiren kapsamlı, *bilimsel çalışmayı*<sup>50</sup> gerektiren ve öncelikle TBMM’nin değerlendirmeleriyle, sıkı sıkıya bağlantılıdır.

---

da Yetki Kanunu”nun kapsamı, kanun kanun, madde madde belirtilmemiştir. Kanunu kapsam başlıklı ikinci maddesi şöyledir: “Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler; imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma, doğal afetler, sivil savunma, mevcut fonların işleyişi ve her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı ve gerektiğinde ilave fon kurulması, ekonomik konularda yapılacak düzenlemeleri, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulmasını ve teşkilât kanunlarında yapılacak değişiklikler ile çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde doğal afetlerle ilgili değişiklikleri kapsar” (*Resmî Gazete*, 29 Ağustos 1999, Sayı 23801). Eğer yukarıdaki yetki kanunlarının kapsamı Anayasa aykırı ise, bu Yetki Kanununun kapsamı evleviyetle Anayasaya aykırıdır.

50. Not edelim ki, Anayasa Mahkemesinin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin “bilimsel çalışma” yaptığı izlenime sahip olması tek kelimeyle hayret vericidir. Anayasa Mahkemesi “bilimsel çalışma” ile “norm koyma” arasındaki farktan habersizdir. Yok eğer Anayasa Mahkemesi “bilisel çalışma” ifadesiyle, norm koymanın “teknik bilgi” ve “uzmanlık” gerektiren bir faaliyet olduğunu dile getirmek istiyorsa, Anayasa Mahkemesinin bu düşüncesinin tam tersi doğrudur. Zira, yüzlerce kişiden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisine nazaran Bakanlar Kurulunun daha “uzman” ve “teknik bilgi”ye sahip bir kurul olduğu tartışmasızdır.

Bunların *belirsizlikler* içinde düzenlenmesi Anayasa'ya uygun düşmez"<sup>51</sup>.

Yukarıda tam metnini verdiğimiz “kapsam” başlıklı 2'nci madde, eğer Anayasa Mahkemesinin iddia ettiği gibi “belirsiz” ise, acaba, bu madde, daha “belirli” bir şekilde nasıl kaleme alınabilir? Bu soruya makul ve mantıklı bir kişinin olumlu cevap vermesi mümkün değildir.

Maalesef Anayasa Mahkemesi bu yanlış kararını bire karşı on oyla alabilmiştir. Bu karara sadece bir üye, Güven Dinçer, karşı oy vermiştir. Güven Dinçer, karşı oy gerekçesinde şöyle demiştir:

“Bakanlar Kurulu'na yasa ile verilen yetki, KHK yapılacak değişiklikleri yasa maddelerinde tek tek sayarak ve amaç ve kapsam ve ilkeleri ayrıntılı bir biçimde belirlenerek yasama organınca gerekli açıklıkta sınırlandırılmıştır. Sınırları ve *kapsamı bu kadar belirli bir konuda*, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmemesi KHK ile düzenleme yolunun kapatılması anlamındadır"<sup>52</sup>.

**Özet.-** Yukarıda kararları özetleyelim:

**1.** Anayasa Mahkemesi 6 Şubat 1990 tarihinde verdiği K.1990/3 sayılı Kararıyla yetki kanunlarının kapsamının “belirsiz”, “her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlı” olmaması gerektiğini ileri sürmüştür.

**2.** Anayasa Mahkemesinin bu karardan ders alan Türkiye Büyük Millet Meclisi 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanununda, kapsama giren kamu kurum ve kuruluşlarını tek tek sayarak tespit etmiştir. Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu kapsamı da “belirsiz” bulmuş ve Yetki Kanununu da 12 Aralık 1991 tarih ve K.1991/50 sayılı Kararıyla iptal etmiştir.

51. Anayasa Mahkemesinin 29 Kasım 1994 Tarih ve E.1994/68, K.1994/80 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.487 (İtalikler bize ait).

52. Güven Dinçer'in Karşı Oy Yazısı, *in Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.492 (İtalikler bize ait).

3. Anayasa Mahkemesinin bu kararına uymak isteyen Türkiye Büyük Millet Meclisi 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı Yetki Kanununda kapsamı kendilerinde değişiklik yapılacak kanunları isim isim sayarak tespit etmiştir. Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu kapsamı da belirsiz bulmuş ve Yetki Kanununu, 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararıyla iptal etmiştir.

4. Anayasa Mahkemesinin bu kararlarına uymayan çalışan Türkiye Büyük Millet Meclisi 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununda, kapsamı, Anayasa Mahkemesinin isteği doğrultusunda, ayrıntılı ve somut bir şekilde belirlemiştir. Bu Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde karnamelerin nelerde düzenleme yapabileceği, hangi kanunlarda değişiklik yapabileceği kanun tarih ve sayıları verilerek tek tek sayılmıştır. Hatta, bununla da yetinilmemiş, kapsam dahilindeki kanunların hangi maddelerinde değişik yapılacağı da madde numaraları belirtilerek tek tek sayılmıştır. Ne var ki, bu sefer de, Anayasa Mahkemesi, 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararıyla bu Yetki Kanununun da kapsamını “çok geniş” bulmuş ve Yetki Kanununu iptal etmiştir.

5. Anayasa Mahkemesinin bu kararlarından ders alan ve her halükârda Anayasa Mahkemesi aradığı kriterlere uymak azminde olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 7 Temmuz 1994 tarih ve 3991 sayılı Yetki Kanununda kapsamı hem somut olarak belirtmiş, hem de bu kapsamın çok geniş olmamasına dikkat etmiş, kapsama sadece üç adet kanunu almış ve bu kanunlarda yapılacak değişiklikleri de madde madde saymıştır. Ne var ki Anayasa Mahkemesi bu Yetki Kanununda belirtilen kapsamı da “belirsiz” bulmuş ve Kanunu 29 Kasım 1994 tarih ve K.1994/80 sayılı Kararıyla iptal etmiştir.

**Eleştiri.-** Görünen odur ki, Anayasa Mahkemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermesini istememektedir. Anayasa Mahkemesinin ileri sürdüğü gerekçelere Türkiye Büyük Millet Meclisi harfiyen uysa bile, çıkardığı her yetki kanununu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir. Aslında Anayasa Mahkemesinin aradığı kapsamın “belirgin” olması veya

“sınırlı” olması şartları göstermelidir. Yukarıda tek tek gösterildiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi bu şartlara harfiyen uymuş, Anayasa Mahkemesi yine kapsamı “belirsiz” veya “çok geniş” bulabilmiştir. Tabiri caizse, Türkiye Büyük Millet Meclisi “ağzıyla kuş tutsa” Anayasa Mahkemesine yaranamamaktadır.

Neticede, Anayasa belirli alanlarda Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilebileceğini kabul etmiş olmasına rağmen, Anayasa Mahkemesinin bu tutumu nedeniyle, herhangi bir alanda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebilmesi 1990’dan itibaren mümkün olmamıştır. Bu şu anlama gelmektedir ki, Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Bakanlar Kuruluna tanıdığı bir yetki, Anayasa Mahkemesi tarafından ortadan kaldırılmıştır. Kanımızca, kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli Anayasa Mahkemesinin, Anayasanın diğer organlara tanıdığı yetkileri ortadan kaldırmak gibi bir yetkisi yoktur.

Anayasa Mahkemesinin bu kararları, Türkiye’de kanun hükmünde kararname yolunu pratikte kapatmıştır. Anayasanın 91’inci maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından fiilen ilga edilmiş durumdadır. Anayasa Mahkemesinin Anayasa hükümlerini ilga etmek gibi bir yetkisi yoktur. Anayasa Mahkemesi “kurucu iktidar” değil, bir “kurulmuş iktidar”dır. Anayasa Mahkemesinin bu yöndeki tutumu, onun, kurucu iktidarı gasp etmesi anlamına gelir ki, bu bir nevi ihtilal demektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri dışına çıkan Anayasa Mahkemesine hiçbir tepki göstermemiş olması, tersine her defasında Anayasa Mahkemesi ileri sürdüğü kriterlere uymaya çalışması Türkiye Büyük Millet Meclisinin iyi niyetini göstermektedir. Kendi yetkilerinin dışına çıkan, dolayısıyla, kurucu iktidarı gasp etme yoluna giren bir anayasal organa karşı diğer anayasal organların tepki gösterme hakkı vardır. Türkiye

Büyük Millet Meclisi kanımızca, “mekanist anayasa anlayışı”<sup>53</sup> çerçevesinde bir tepki olarak, Anayasa Mahkemesinin bütçesini kısabilir veya Anayasa Mahkemesinin görev yerini değiştirebilirdi. Türkiye Büyük Millet Meclisi bunu yapmamış, tersine, Anayasa Mahkemesi kriterlerine uymaya çalışmış ve “sâfiyyet” içinde, Anayasa Mahkemesinin Anayasaya uygun karar vermesini “insaf”a gelmesini boşu boşuna beklemiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu talihsiz kararlarını zaman zaman oy birliğiyle<sup>54</sup>, zaman zamanda yüksek bir oy çokluğuyla alabilmiştir<sup>55</sup>.

### C. İLKELER UNSURU

1982 Anayasasınının 91’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin... ilkelerini... gösterir”.

Erdoğan Teziç, “ilke”yi, “yapılacak bir işte amaca ulaşmak için uyulması gereken temel yöntemler” olarak tanımlamakta-

---

53. Kemal Gözler, “Realist Yorum Teorisi ve Mekanist Anayasa Anlayışı”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1998, Cilt 15, s.220-238.

54. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı (*Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.332) oy birliğiyle alınmıştır.

55. 6 Şubat 1990 Tarih ve K.1990/3 Sayılı Karar: Yekta Güngör Özden, Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Mustafa Şahin, İhsan Pekel, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, *Karşı Oy kullanan Üyeler*: Necdet Darıcıoğlu, Servet Tüzün, Erol Cansel

- 16 Eylül 1993 Tarih ve K.1993/23 Sayılı Karar: Yekta Güngör Özden, Güven Dinçer, Mustafa Gönül, Oğuz Akdoğanlı, İhsan Pekel, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, Haşim Kılıç, Yalçın Acargün, Mustafa Bumin, Sacit Adalı. *Karşı Oy kullanan Üyeler*: Yok

- 7 Temmuz 1994 Tarih ve K.1994/45-2 Sayılı Karar: Yekta Güngör Özden, Güven Dinçer, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, Yalçın Acargün, Sacit Adalı, Ali Hüner. *Karşı oy kullanan üyeler*: Samia Akbulut, Haşim Kılıç, Mustafa Bumin, Lütfi F. Tuncel.

- 29 Kasım 1994 Tarih ve K.1994/44 Sayılı Karar: Yekta Güngör Özden, İhsan Pekel, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, Haşim Kılıç, Yalçın Acargün, Mustafa Bumin, Sacit Adalı, Ali Hüner, Lütfi F. Tuncel. *Karşı Oy Kullanan Üye*: Güven Dinçer.

dır<sup>56</sup>. Kanımızca “ilke”nin, “yöntem” ile tanımlanması anlamsızdır. Necmi Yüzbaşıoğlu ise, “ilkeler”i, “yetki kanununda gösterilen amaca ulaşmak için, KHK'lerle yapılacak düzenlemelerde uyulacak ya da uygulanacak olan temel esaslar ve ölçütler” olarak tanımlamaktadır<sup>57</sup>. Kanımızca “ilkeler”in, “ölçütler” ile tanımlanması anlaşılır bir şey değildir. Diğer yandan, “ilkeler”, belki “esaslar” olarak tanımlanabilir. Ancak, bu anlamda “esaslar” kelimesi aslında “ilkeler” demekten başka bir şey değildir<sup>58</sup>. Bu durumda ise, bu tanım, tanımlandığı şeyi içerdiğinden mantık bakımından geçersiz bir tanımdır.

Anayasa Mahkemesi bazı yetki kanunlarını “ilkeler” unsuru bakımından iptal etmiş, ama her nedense bu “ilkeler” terimini tanımlamaya teşebbüs etmemiştir.

Kanımızca, “ilke” kavramı, hukuken ayrıca tanımlanmasına ihtiyaç duyulmayan, genel dilde ne anlam ifade ediyorsa, hukuk dilinde de aynı anlama sahip olan bir terimdir. Buna göre bu terimi tanımlamak için genel sözlüklere başvurmak yeterlidir. Türk Dil Kurumunun *Türkçe Sözlük*'üne göre “ilke”, “temel düşünce, temel inanç, umde, prensip” demektir<sup>59</sup>.

“Umde” ise, Ferit Devellioğlu'nun *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgati*'ne göre, “dayanılacak, güvenilecek şey” demektir<sup>60</sup>.

“Prensip (*principe*)” ise, *Petit Robert*'e göre şu anlamlara gelmektedir: “Konulmuş, ama bir şeyden çıkarılmamış, ilk önerme (*proposition première, posée et non déduite*)”; “bir bilgi düzeninin gelişiminin tâbi olduğu önemli kavram veya önerme (*proposition, notion importante à laquelle est subordonné le développement d'un ordre de connaissance*)”; “her akıl yürüt-

56. Teziç, *Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.29.

57. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.85.

58. Örneğin “idare hukukunun umumî esasları”, “idare hukukunun genel ilkeleri” demektir. Keza aynı anlamda, 1982 Anayasasının “genel ilkeleri”nin belirlendiği Anayasanın birinci kısmının başlığı “genel esaslar”dır.

59. Hasan Eren *et alii* (Haz.), *Türkçe Sözlük*, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayınları, 1988, Cilt 1, s.698 (“ilke” maddesi).

60. Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgati*, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984, s.1347 (“umde” maddesi).



menin dayandığı temel gerçeklikler (*les vérités fondamentales sur lesquelles s'appuie tout raisonnement*); “değer yargılarına dayanan veya bir model, bir kural veya bir amaç oluşturan hareket kuralı (*règle d'action s'appuyant sur un jugement de valeur et constituant un modèle, une règle ou un but*)”<sup>61</sup>.

Bu sözlüklerin tanımlarından hareket ederek “ilke” kavramını tam altı değişik şekilde belirleyebiliriz.

### 1. “İlke” = “Temel Düşünce”

Türk Dil Kurumunun *Türkçe Sözlük*'üne göre, “ilke”, “temel düşünce” demektir. O halde *Türkçe Sözlük*'ten hareket edersek, yetki kanununda belirtilecek “ilke”nin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken sahip olduğu “temel düşünce, temel inanç” olduğunu söyleyebiliriz. O halde, Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanununda, “ilke” olarak, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken sahip olduğu “temel düşüncüyü”, “temel inancı” belirtebilir.

Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, ilke olarak “zaman ve emek kaybının önlenmesi” ifadesini kullanmıştır. Bu Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken sahip olduğu “temel düşünce”dir. O halde bir “temel düşünce” olan bu şey, bir “ilke” olarak kabul edilebilir. Keza, Türkiye Büyük Millet Meclisi 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, “ilke” olarak, “kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi” ifadesini kullanmıştır. O halde, “kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi” Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken sahip olduğu “temel düşünce”dir. Bu “temel düşünce” de, bir “ilke” olarak kabul edilebilir. Diğer bir örnek olarak, 5 Mayıs 1994 tarih ve

61. Paul Robert (rédaction dirigé par A. Rey et J. Rey-Debove), *Dictionnaire de la langue française (Le Petit Robert 1)*, Paris, Le Robert, 1991, s.1530 (“principe” maddesi).

3987 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, “rekabetin tesisi ve korunması” ilkesi belirtilmiştir. O halde, “rekabetin tesisi ve korunması” Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken sahip olduğu “temel düşünce”dir. Bu “temel düşünce” de, bir “ilke” olarak kabul edilebilir.

## 2. “İlke” = “Dayanılacak Şey”

Ferit Devellioğlu'nun *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgati*'ne göre “umde (ilke)”, “dayanılacak şey” demektir. O halde adı geçen Lûgattan hareket edersek, yetki kanununda belirtilecek “ilke”nin Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarırken “dayanacağı şey” olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, bazı yetki kanunlarında ilke olarak Bakanlar Kurulunun düzenleme yaparken “dayanacağı şeyler” gösterilmiştir. Örneğin, 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, belirtilen ilkelere birisi de, “beyanın yeterli sayılması, ancak, zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi”dir. O halde, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname ile düzenleme yaparken, “beyanın yeterli sayılması, ancak zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi” ifadesine *dayanabilir*. Keza, 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, ilke olarak “bir hizmetin tek bir kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi” ifadesi kullanılmıştır. Buna göre, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname ile düzenleme yaparken, yaptığı düzenlemelerde “bir hizmetin tek bir kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi” ifadesine *dayanabilir*.

## 3. “İlke” = “İlk Önerme, İlk Kural”

*Petit Robert*'e göre, bir kere, “ilke (*principe*)”, bir “ilk önerme, ilk kural”dır. O halde *Petit Robert*'den hareket edersek, yetki kanununda belirtilecek “ilk önerme”nin, “ilk kural”ın “ilke” olduğunu söyleyebiliriz. Yani, Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanununda ilke olarak birtakım “ilk önermeler”i, birtakım “ilk kuralları” belirtebilir. Gerçekten de, bazı yetki kanunlarında ilke olarak bu nitelikte “ilk önermeler”, “ilk kural-

lar” gösterilmiştir. Örneğin 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, belirtilen ilkelere birisi de, “beyanın yeterli sayılması, ancak, zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi”dir. Bu ifade bir “ilk önerme”, bir “ilk kural” olarak kabul edilebilir. Bu ilk kuraldan hareketle, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname ile daha başka kuralları, daha ayrıntılı kuralları koyabilir. Keza, 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, ilke olarak “özelleştirme akitlerinin uygulanması sırasında çıkabilecek hukukî uyumsuzlukların... tahkim yoluna başvurularak çözülmesi” ifadesi yer almıştır. Bu ifade bir “ilk önerme”, bir “ilk kural” olarak kabul edilebilir. Bu “ilk kural”dan hareketle, daha başka kuralları, daha ayrıntılı kuralları, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname ile koyabilir. O halde, Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanunlarında “ilkeler” unsurunu birtakım “ilk önermeler” birtakım “ilk kurallar” koyarak düzenlemiş olabilir.

#### 4. “İlke” = “Önemli Kavram”

*Petit Robert*’e göre, ikinci olarak, “ilke (*principe*)”, “önemli kavram” demektir. O halde yetki kanununda belirtilecek “ilkeler”in, kanun hükmünde kararnameler ile yapılacak düzenlemelerin tâbi olduğu “önemli kavram veya önerme”ler olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, bazı yetki kanunlarında, ilke olarak bu nitelikte kavramlar belirtilmiştir. Örneğin 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, ilke olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında “işbirliği ve koordinasyon” kavramı; 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, “ilke” olarak “hıyerarşik bağlılık” kavramı; 1 Haziran 1994 tarih ve 3991 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, ilke olarak, “ekonomik istikrar” kavramı; 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde, “millî güvenlik” kavramı kullanılmıştır. Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname ile düzenleme yaparken bu “kavramları” dikkate almalıdır. Bu kavramlar, kanun hükmünde kararnameler ile yapılacak düzenlemelerin tâbi

olduğu kavramlar olduğuna göre, kanun hükmünde kararname-lerin tâbi olacağı “ilke” olarak belirtilebilir.

### 5. “İlke” = “Temel Gerçeklikler”

*Petit Robert*'e göre, üçüncü olarak, “ilke (*principe*)”, “temel gerçeklik” demektir. O halde *Petit Robert*'den hareket edersek, yetki kanununda belirtilecek “ilke”lerin, yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinin “dayandığı temel gerçeklikler” olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, bazı yetki kanunlarında ilke olarak birtakım “temel gerçeklikler” dile getirilmiştir. Örneğin, 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, “kamu açıklarının millî ekonominin kapsamlı dengeleri üzerinde yarattığı olumsuz etkiler”den bahsedilmiştir. Bu ifadeyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi, ülkemizde kamu açıklarının millî ekonominin dengeleri üzerinde olumsuz etkiler yarattığını bir “temel gerçeklik” olarak kabul etmektedir. Keza, 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, ilke olarak “ücret sistemini âdil bir şekilde geliştirmek”, “memurlar ve diğer personelin malî ve sosyal haklarında... iyileştirmeler yapmak” belirtilmiştir. Bu ifadeden *a contrario* ücret sisteminin âdil olmadığı, memurlar ve diğer personelin malî ve sosyal haklarının iyi olmadığı sonucu çıkar ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bunu bir “gerçeklik” olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır. Bu “temel gerçeklikler”, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna yetki vermesinin “dayanağı” olduğuna göre, “ilke” kavramına girebilir. O halde Türkiye Büyük Millet Meclisi yetki kanununda ilke olarak böyle “temel gerçeklikler”den bahsedebilir.

### 6. “İlke” = “Hareket Kuralı”

*Petit Robert*'e göre, dördüncü olarak, “ilke (*principe*)”, “hareket kuralı” demektir. O halde *Petit Robert*'den hareket edersek, yetki kanununda “ilke” olarak, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname ile düzenleme yaparken izleyeceği “hareket kuralı”, “hareket tarzı” belirtilebilir. Gerçekten de, bazı yetki kanunlarında ilke olarak bazı “hareket kuralları” konmuştur. Örneğin 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Yetki Kanunu-

nun 3'üncü maddesinde, ilke olarak “bu kanunun 2 nci maddesinin (b) bendinde yazılı yetkiler kullanılırken, sadece mer’i mevzuatta mevcut yetkilerin yeniden dağılımı, toplanması veya kaldırılması esastır” denerek Bakanlar Kurulunun nasıl hareket edeceği belirtilmiş; yani Bakanlar Kuruluna yönelik “hareket kuralı” konulmuştur. Yine aynı kanunda diğer bir ilke olarak da, “Bu yetki kanununun uygulanmasında biri diğerinden ilişkisiz konular aynı kanun hükmünde kararname metninde yer alamaz” denilerek Bakanlar Kuruluna yönelik bir hareket kuralı konulmuştur.

Yukarıdaki hareket kuralları usûle ve biçime ilişkindir. İçeriğe ilişkin hareket kuralları da olabilir. Örneğin, 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesinde, Bakanlar Kuruluna memurlara “âdil bir ücret seviyesi” sağlarken “ülkenin ekonomik ve sosyal durumu”nu da dikkate almasını emretmiştir. Bu şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna nasıl hareket edeceğini de göstermiştir; yani Bakanlar Kuruluna yönelik “hareket kuralı” koymuştur. 1 Haziran 1994 tarihli Yetki Kanununun 3'üncü maddesi, ise Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarırken “bankaların kuruluş ve faaliyetlerini yeniden düzenlemek, hukukî ve malî bünyelerini tasarrufların güven altında tutacak şekilde takviye etmek” ilkesini göz önünde bulundurması kuralını getirmiştir. Yani Bakanlar Kurulu bankaların malî bünyelerini herhangi bir şekilde değil, “tasarrufları güven altında tutacak şekilde” düzenlemelidir. Keza, 31 Mayıs 1995 tarih ve 4109 sayılı Yetki Kanununun 3'üncü maddesi, “Bakanlar Kurulu 1'inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken, ülkenin coğrafi durumunu, ekonomik şartlarını, kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde göz önünde bulundurur” diyerek, Bakanlar Kurulunun yeni il ve ilçeler kururken nasıl hareket etmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu tür ilkeler Bakanlar Kuruluna yönelik bir hareket kuralıdır. Bu “hareket kuralları”nı Bakanlar Kurulunun izlemesi gerektiğine göre, bunların da, “ilke” kavramına girdiği söylenebilir. O halde Türkiye Büyük Millet Meclisi, yetki kanununda ilke olarak böyle “hareket kuralları”nı da belirtebilir.

*Petit Robert*'e göre, bu “hareket kuralları” da, bizatihi “değer yargılarına dayanmakta” veya “bir model, bir kural veya bir amaç oluşturmaktadır”dır. Dolayısıyla buradaki değer yargısı, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisinin değer yargısıdır. Dolayısıyla, “hareket kuralı” anlamında “ilkeler” bir bakıma “amaç”la çok yakında ilgilidir. İlginçtir ki, Anayasa Mahkemesi, 31 Mayıs 1995 tarih ve 4109 sayılı Yetki Kanununu, kanunda “ilke olarak belirlenen hususlar, amaç olarak belirlenen hususların hemen hemen aynıdır” diyerek iptal edebilmiştir<sup>62</sup> Yukarıdaki açıklamalarımızdan anlaşıldığına göre, ilke zaten, “amaç” unsuruyla yakından alakalıdır. Bazı ilkelere bizatihi amaç oluşturmaktadır.

### 7. Anayasa Mahkemesinin “İlke” Anlayışı

Anayasa Mahkemesi, “ilke”nin ne olduğunu tanımlamamıştır. “İlkeler”in ne olması gerektiğini de söylememiştir. Ancak buna rağmen, Anayasa Mahkemesi, “ilkeler”in nasıl olması gerektiği söylemiştir. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararına göre, kanun hükmünde kararnamelerin ilkeleri, “geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik biçimlerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır”<sup>63</sup>. Anayasa Mahkemesi, yine aynı kararda, denetlediği 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun 3’üncü maddesinde belirtilen ilkelerin belirtiliş biçimini Anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkemeye şöyle demiştir:

“Yetki Yasası’nın 3. maddesinde çıkarılacak KHK'lerin ilkeleri belirlenmiştir. Yasa’nın 1. maddesinde belirtilen amaca ulaşabilmek için uygulanacak ilkelerin açıkça ve gelişigüzel uygulamalara yol açmayacak biçimde belirlenmesi gerekir. Çünkü, bunlar çıkarılacak KHK'lerin yargısal denetiminde de ölçüt olarak kullanılacaktır. Yasa’da belirtilen ilkelerin bir bölümü ‘a-

62. Anayasa Mahkemesinin 4 Temmuz 1995 Tarih ve E.1995/35, K.1995/26 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 31, Cilt 2, s.599.

63. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.262.

maç' olarak değerlendirilebilecek niteliğe sahip olup, bir bölümü de somutlaştırılmamış, her yana çekilebilir, genel anlatımlardan oluşmaktadır”<sup>64</sup>.

31 Mayıs 1995 tarih ve 4109 sayılı “İl ve İlçelerin kurulmasına Dair Yetki Kanunu”nu 4 Temmuz 1995 tarih ve K.1995/26 sayılı Kararıyla iptal ederken Anayasa Mahkemesinin dayandığı gerekçelerden biri de şudur:

“Yetki Yasası'nın 3. maddesinde de çıkarılacak KHK'lerin ilkeleri belirlenmiştir. İlke olarak belirlenen hususlar, amaç olarak belirlenen hususların hemen hemen aynıdır. ‘Ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler’ kurulurken hangi ölçütlerin esas alınacağı açıklıkla belirtilmemiştir. Başka bir anlatımla, Yasa’da ilke olarak belirlenen hususlar somutlaştırılmamış, her yana çekilebilir gen el anlatımlardan oluşmuştur”<sup>65</sup>.

Yukarıdaki iki kararın gerekçesinden şu sonuç çıkarılabilir: Yetki kanununda belirtilen “ilkeler”in “açıkça ve gelişigüzel uygulamalara yol açmayacak biçimde” belirlenmesi gerekir. Bu ilkeler “somutlaştırılmış” olmalı, “her yana çekilebilir, genel anlatımlar”dan oluşmamalıdır.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin kararına katılmak mümkün değildir. Yukarıda “ilke” kavramının tanımı konusundaki tartışmalardan da görüleceği gibi, “ilke”, özünde, “genel” bir şeydir. İlke “somutlaştırılmış” bir şey değildir. Bir şey, somutlaştırılabilirse zaten ilke olmaktan çıkar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu genel nitelikte olan “ilke”yi belirtmekte, Bakanlar Kurulu da onu çıkaracağı kanun hükmünde kararnamele somutlaştırmaktadır. Kaldı ki, Yetki Kanunlarında belirtilen bazı ilkeleri örnek olarak yukarıda verdik. Bu ilkeler inceleirise, hepsinin, açık seçik kaleme alındığı, gelişigüzel uygulamalara yol açmayacağı, bu ilkelerin her yana çekilebilir ilkeler olmadığı anlaşılır.

64. *Ibid.*, s.268.

65. Anayasa Mahkemesinin 4 Temmuz 1995 Tarih ve E.1995/35, K.1995/26 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 31, Cilt 2, s.599.

## D. SÜRE UNSURU

1982 Anayasasının 91’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin... kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir”. Hemen belirtelim ki, buradaki süre kanun hükmünde kararnamenin süresi değil, yetki kanununun yürürlükte kalma süresidir. Yani, bu yetki kanununa dayanılarak kanun hükmünde kararname çıkarılabilecek süredir.

### 1. Süre Ne Olarak Belirlenecektir?

Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini belli bir süre için verir. Süre, *yıl*, *ay*, *gün* olarak saptanabilir. Ancak sürenin yasama yılı, malî yıl olarak da belirlenmesi mümkündür. Sürenin *belirli bir tarih olarak* saptanması da mümkündür. “Bakanlar Kurulu 31 Aralık 2000 tarihine kadar kanun hükmünde kararname çıkarabilir” gibi. Önemli olan nokta, sürenin başlangıç ve bitiş tarihlerinin yeterince açık bir şekilde tespit edilebilmesidir.

Acaba yetki süresi, yukarıdaki şekillerden birisiyle değil de, belirli bir *olaya veya duruma bağlı olarak tespit edilebilir mi?* Örneğin, Bakanlar Kuruluna “savaş süresince”, “savaşın bitimine kadar”, “kriz süresinde”, “krizin bitimine kadar” gibi ifadelerle süre belirtilebilir mi? Burhan Kuzu’nun belirttiğine göre, Fransa’da Birinci Dünya Savaşı sırasında çıkarılan yetki kanunlarında süre genellikle bu şekilde belirtilmiştir. Sürenin bu şekilde belli olaylara veya durumlara bağlı olarak belirtilmesi ihtimalî daha ziyade olağanüstü hallerde söz konusu olur. Bizim Anayasamız ise olağanüstü hallerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini bizzat tanıdığı için, yani böyle durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kurulunu yetki kanunu ile yetkilendirmesine gerek olmadığı için, böyle bir sorun genelde ortaya çıkmaz. Ancak yine de, kanımızca, sürenin başlangıç ve bitim tarihleri kesin olarak saptanması mümkün oldukça, süre belirli bir olaya veya duruma bağlı olarak normal dönemlerde de tespit edilebilir. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi belli bir konuda kanun çıkarılıncaya kadar o alanda kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapma yetkisini Ba-



kanlar Kuruluna verebilir. Burada yetki süresi, o alanda kanun çıkarılınca sona erer. Keza, Türkiye Büyük Millet Meclisi, mesela, Avrupa Birliğine girilinceye kadar belli bir alandaki mevzuatın Avrupa Birliği mevzuatıyla uyumlaştırılması amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Bu takdirde, yetkinin süresi Türkiye'nin Avrupa Birliğine girdiği gün sona erer.

## **2. Yetki Süresi İçinde Birden Fazla Kanun Hükmünde Kararname Çıkarılabilir mi?**

Bakanlar Kurulu, kendisine verilen yetki süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir mi? Bu soruya 1982 Anayasasının 91'inci maddesinin ikinci fıkrasında açıkça cevap vermiştir. Bu fıkraya göre, "yetki kanunu..., süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir". Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi çıkardığı yetki kanununda, Bakanlar Kurulunun birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabileceğini belirtmiş ise, Bakanlar Kurulu bu süre içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir. Yok eğer yetki kanununda, birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı belirtilmiş ise, Bakanlar Kurulu sadece tek bir kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir.

Uygulamada hep, yetki süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği öngörülmektedir. Genellikle de Hükûmetler bir yetki kanununa dayanarak birden fazla, hatta onlarca, kanun hükmünde kararname çıkarmaktadırlar.

Anayasanın yetki süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılmasına izin vermiş olmasından, Anayasanın, kanun hükmünde kararnameyle düzenleme usûlünü, istisnaî bir usûl olarak görmediği sonucu çıkartılabilir. Anayasa Mahkemesinin iddia ettiği gibi, kanun hükmünde kararname usûlünü Anayasa istisnaî bir usûl olarak kabul etseydi, yetki süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılmasına izin vermezdi.

### 3. Bakanlar Kurulunun Değişmesiyle Süre Sona Erer mi?

Belli bir Bakanlar Kurulu döneminde verilmiş kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, acaba bu Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi durumunda, sona erer mi? Yoksa süre devam eder, Bakanlar Kurulunun yerine kurulacak yeni Bakanlar Kurulu da kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahip olur mu? Yeni Bakanlar Kurulu eski Bakanlar Kuruluna verilmiş kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini kullanabilir mi?

Bu soruya 1982 Anayasasının 91'inci maddesinin üçüncü fıkrası açıkça cevap vermiştir. Fıkraya göre, “Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz”. O halde yeni kurulan Bakanlar Kurulu eski Bakanlar Kurulu döneminde verilmiş olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini kullanabilecektir.

Aslında böyle bir açık hüküm Anayasada olmasaydı da aynı sonuca ulaşabilecektik. Zira, yetki kanunlarında “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir” denmektedir. Bu belli Bakanlar Kuruluna değil, genel olarak Bakanlar Kuruluna yetki verildiği anlamına gelir. Aksi takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna yetki verirken, genel bir ifade kullanmayıp, “bilmem kaçınıc Hükûmete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir” veya “falanın başkanlığındaki Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir” gibi ifadeler kullanmalıydı. Böyle ifadeler kullanmadıkça, yetki kanununun süresi devam ediyorsa, yeni Bakanlar Kurulunun da yetkili olduğu kabul edilmelidir. Zira, ortada bir kanun vardır ve bu kanun hâlâ yürürlüktedir. Yürürlükte olan bir kanuna dayanarak da yeni Bakanlar Kurulu haliyle kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Peki Türkiye Büyük Millet Meclisi bu şekilde sadece görevdeki Bakanlar Kuruluna yetki verdiğini açıkça belirtmişse, yeni Bakanlar Kuruluna yetki geçer mi? Kanımızca, Anayasa-

nın 91'inci maddesinin dördüncü fıkrası bu durumu kapsamaz. Burada, Türkiye Büyük Millet Meclisinin verdiği yetkinin süresini aynı zamanda belli bir şarta bağlı olarak da sınırlandırdığı sonucu ortaya çıkar. Kanımızca, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bunu yapmaya yetkisi vardır. Bu takdirde, yetki yeni kurulan Bakanlar Kuruluna geçmez. Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesiyle yetki de sona erer.

#### **4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Yetki Kanununun Süresi İçinde O Alanda Kanun Çıkarabilir mi?**

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna bir alanda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermiş olması, o alanda artık kanun çıkaramayacağı anlamına gelmez. Zira, aksi durum, yasama yetkisinin niteliği ile bağdaşmaz. Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bir kanunla verildiğine göre, bu kanunun hukukî değeri de, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı herhangi bir kanun kadardır. O halde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verdiği bir konuda da, kendisi daha sonra kanun çıkarabilir. Bunun kabul edilmemesi, yetki kanunları ile diğer kanunlar arasında hiyerarşi kurulması anlamına gelir ki, Türk anayasa hukukunda kanunlar arasında böyle bir hiyerarşi kurulması mümkün değildir.

#### **5. Türkiye Büyük Millet Meclisi Yetki Kanununun Süresini Kısaltabilir mi?**

Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi her zaman geri alabilir. Zira, Anayasada bunu yasaklayan bir hüküm yoktur. Türkiye Büyük Millet Meclisinin sahip olduğu yasama yetkisi aslî ve konu itibarıyla sınırsız bir yetki olduğuna göre, daha önce çıkardığı yetki kanununu geri alabilir; onda istediği değişiklikleri de yapabilir. Zira, Anayasanın 87'nci maddesine göre, "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görev ve yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Yetki kanununu kaldırmaya yetkili olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetki kanununun süresini kısaltmaya *a fortiori* yetkili olması gerekir. Za-

ten sürede yapılacak bir kısaltma da, yetki kanununda değişiklik anlamına gelir ki, kanunlarda değişiklik yapma yetkisi de Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir.

Bu arada şunu da belirtelim ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna bir alanda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermiş olması, o alanda artık kanun çıkaramayacağı anlamına gelmez. Zira, aksi takdirde, böyle bir durum, yasama yetkisinin niteliği ile bağdaşmaz. Zira, Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bir kanunla verildiğine göre, bu kanunun hukukî değeri de, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı herhangi bir kanun kaddır. O halde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verdiği bir konuda da, kendisi daha sonra kanun çıkarabilir. Bunun kabul edilmemesi, yetki kanunları ile diğer kanunlar arasında hiyerarşi kurulması anlamına gelir ki, Türk anayasa hukukunda kanunlar arasında böyle bir hiyerarşi yoktur.

## **6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Yetki Kanununun Süresini Uzatabilir mi?**

Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna verdiği kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin süresini daha sonra uzatabilir mi? Kanımızca bu soruya olumlu yanıt vermek gerekir. Zira, yukarıda da belirttiğimiz gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği süreyi kısaltma yetkisine sahiptir. Aynı şekilde uzatma yetkisine de sahiptir. Verilen sürenin daha sonra uzatılması yetki kanununda Türkiye Büyük Millet Meclisinin değişiklik yapması anlamına gelir ki, kanunlarda değişiklik yapma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğuna şüphe yoktur.

Uygulamada, Türkiye Büyük Millet Meclisi daha önce çıkardığı bazı yetki kanunlarının sürelerini daha sonra çıkardığı başka kanunlar ile uzatmıştır. Örneğin, 17 Haziran 1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanununun<sup>66</sup> iki yıl olan süresi, 2 Aralık 1983

66. *Resmî Gazete*, 19 Haziran 1982, Sayı 17729.

tarikh 2967 sayılı Kanun<sup>67</sup> ile iki yıl daha uzatılmıştır. 2 Şubat 1984 tarih ve 2977 sayılı Yetki Kanununun<sup>68</sup> 18 ay olan yetki süresi 30 Mayıs 1985 tarih ve 3207 sayılı kanunla<sup>69</sup> bir yıl, daha sonra da 3 Haziran 1986 tarih ve 3296 sayılı kanun<sup>70</sup> ile iki yıl daha uzatılmıştır. 12 Mart 1986 tarih ve 3268 sayılı Yetki Kanununun<sup>71</sup> iki yıl olan süresi, 9 Nisan 1987 tarih ve 3347 sayılı Kanun<sup>72</sup> ile 31 Aralık 1988'e kadar, arkasından da 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Kanunla<sup>73</sup> 31 Aralık 1990'a kadar uzatılmıştır<sup>74</sup>.

Anayasa Mahkemesi süreyi uzatan 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Kanunu Anayasaya aykırı bularak 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararıyla iptal etmiştir. Mahkemeye göre,

“3347 ve 3379 sayılı Yasalarla değişik 3268 sayılı Yasa ile toplam... dört yıl, dokuz ay, 19 gün yetki alınmıştır. Görüldüğü gibi bu süre, hemen hemen bir yasama dönemi kadardır. Bir yasama dönemine yaklaşık bir süre içinde, yetki alınan konulardaki düzenlemelerin bitirilmemiş olması da işin ivedi ve hemen yerine getirilecek türden olmadığını göstermektedir... Uzun bir süre için yürütmeye kesintisiz yetki verilmesi, yasama yetkisinin devri niteliğindedir. Bu uygulama Anayasa'nın 7. Maddesiyle bağdaşamaz... Yetki süresinin sürekli uzatılması Anayasa'nın 91. maddesine uygun düşmez”<sup>75</sup>.

67. *Resmî Gazete*, 3 Aralık 1983, Sayı 18240.

68. *Resmî Gazete*, 8 Şubat 1984, Sayı 13806.

69. *Resmî Gazete*, 4 Haziran 1985, Sayı 18774.

70. *Resmî Gazete*, 7 Haziran 1986, Sayı 19130.

71. *Resmî Gazete*, 19 Mart 1986, Sayı 19052.

72. *Resmî Gazete*, 17 Nisan 1987, Sayı 19434.

73. *Resmî Gazete*, 28 Ekim 1988, Sayı 19973.

74. Süre uzatmanın son bir örneği 17 Ağustos 1999 depreminin ertesinde çıkarılan 27 Ağustos 1999 tarih ve 4452 sayılı Yetki Kanununun yetki süresi 2 Aralık 1999 tarih ve 4484 sayılı Kanun ile üç ay uzatılmıştır (*Resmî Gazete*, 4 Aralık 1999, Sayı 23896). Bu son örnekte, yetki süresinin arzu edildiği gibi kısa olamayacağını ve bu sürenin uzatılmasına ihtiyaç duyulacağını göstermektedir.

75. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.73.

Anayasa Mahkemesinin bu kararına katılmak mümkün değildir. Yukarıda açıkladığımız gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi kendi koyduğu kanunu kaldırmak yetkisine sahip olduğu gibi, değiştirmek yetkisine de sahiptir. Sürenin uzatılması da kanunda yapılan bir değişiklik niteliğindedir. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesi kararında kullandığı gerekçelere de katılmak mümkün değildir. Zira, bu gerekçe, kanun hükmünde kararnamelemler ile ancak, “ivedi ve hemen yerine getirilecek türden” işlerin düzenlenebileceği varsayımına dayanmaktadır ki, bu varsayım tamamıyla yanlıştır.

### 7. Süre Ne Kadar Uzun Olacaktır?

Süre konusunda asıl mesele, sürenin *ne kadar uzun* olacaktır. Anayasa sürenin belirtileceğini öngörmekte, ama sürenin uzunluğu hakkında bir hüküm içermemektedir. Kanımızca, Anayasada bir üst sınır konulmadığına göre, sürenin ne kadar uzun olacağı Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir. 1982 Anayasası döneminde çıkarılan yetki kanunlarında yetki süresi üç ay ile beş yıl arasında değişmektedir<sup>76</sup>. Genellikle bu süre uygulamada, 6 aylık, 1 yıllık veya 2 yıllık olarak tespit edilmektedir.

Sürenin uzunluğu konusunda Anayasa Mahkemesi, 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında şu değerlendirmeyi yapmıştır:

“Anayasa’ya göre yetki yasası, Bakanlar Kurulu’na verilen yetkinin süresinin de göstermek zorundadır. Bu zorunluluk TBMM'nin yetkilerini çok uzun süre yürütme organına veremeyi alkoymaktadır. Ancak bu sürenin ne kadar olacağı Anayasa’da belirtilmemiştir. Fakat sürenin, KHK kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş gerekçesine uygun olarak kısa olması ge-

76. En uzun yetki süresi, beş yıl olarak 10 Haziran 1987 Tarih ve 3378 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması na Dair Yetki Kanunu ile verilmiştir (*Resmî Gazete*, 17 Haziran 1987, Sayı 19490). En kısa yetki süresi ise üç ay olarak 5 Mayıs 1994 Tarih ve 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Kararnamelemler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun” ile verilmiştir (*Resmî Gazete*, 11.5.1994, Sayı 21931 Mükerrer).

rekir. Bakanlar Kurulu'na çok uzun süreli yetki verilmesi, koşullu ve süreli bir yetki verilmesine olanak tanıyan Anayasanın aşularak yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir. Bakanlar Kurulu'na uzun süreli bir yetki verilmesi istisnanın olağan duruma dönüşmesine ve yasama yetkisinin devrine yol açar ki, Anayasanın 7. maddesi, ise buna olanak vermez”<sup>77</sup>.

Anayasa Mahkemesinin bu kararıyla âdetta Anayasanın 91’inci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme şartları arasına bir de “kısa sürelilik” şartını kattığı izlenimini ediniyoruz. Anayasa Mahkemesinin yetki kanununun “kısa süreli” olması gerektiği, diğer bir ifadeyle, sürenin “çok uzun” olmaması gerektiği yolundaki bu görüşüne aşağıda açıklayacağımız gerekçelerle katılmak mümkün değildir. Ancak hemen belirtelim ki, Anayasamızda süre hiçbir şekilde belirtilmemiştir. Yetki kanununun kısa süreli olması yolunda bir hüküm Anayasamızda mevcut değildir.

Bu konuda bu karara muhalif kalan üye Mehmet Çınarlı'nın şu karşı oy gerekçesini buraya aktarmayı uygun buluyoruz:

“Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kısa bir süre için verileceği, bu sürenin yeni bir yetki kanunuyla uzatılıp uzatılamayacağı yolunda bir hüküm de Anayasa’da yer almamıştır.

Aksine Anayasa'nın konuyla ilgili bulunan 91. maddesinde sürenin mutlaka kısa tutulmasının gerekmediğini gösteren belirtiler vardır. Bu belirtileri şöylece sıralayabiliriz:

a) Sözü geçen maddenin ikinci fıkrasında, yetki süresi içinde birden fazla kararname çıkarılmasına izin verilebileceğine dair bir hükmün yer almış olması;

---

77. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.105. Anayasa Mahkemesi bu görüşünü daha sonraki kararlarında da tekrarlamıştır: Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.332; Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.262.

b) Üçüncü fıkrasında, Bakanlar Kurulu'nun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesinin yetkinin sona ermesine sebep olamayacağını belirtilmiş bulunması;

c) Dördüncü fıkrasında, kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin (onaylamaya rağmen) süre bitimine kadar devamına izin verme imkanının tanınması.

Bütün bu belirtiler ve özellikle Anayasa'da men edici bir hükmün bulunmayışı, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren bir kanunda gösterilen sürenin, başka bir kanunla uzatılmasının Anayasa'ya aykırı olacağı iddiasının kabulünün imkânsız kılmaktadır"<sup>78</sup>.

Kaldı ki, yukarıdaki kararda Anayasa Mahkemesi sürenin "çok uzun olmaması" gerektiğini ileri sürmüş, ama, sürenin "çok uzunluğunun" ölçütünü belirlemediği. Somut olarak belli süreler alıp Anayasa Mahkemesinin o süreyi uzun bulup bulmadığını inceleyelim:

**a) İki Yıllık Süre Uzun mudur?-** Anayasa Mahkemesi yukarıda belirttiğimiz 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında iki yıllık süre öngören 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı Yetki Kanununun 4'üncü maddesini Anayasaya aykırı göerek iptal etmiştir<sup>79</sup>. Buna göre, "iki yıllık" sürenin Anayasa Mahkemesi tarafından uzun bulunduğunu söyleyebiliriz.

**b) Bir Yıllık Süre Uzun mudur?-** Anayasa Mahkemesinin iki yıllık süreyi uzun bulan 6 Şubat 1990 ve K.1990/3 sayılı Kararından sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi çıkardığı yetki kanunlarında yetki süresi olarak daha kısa süreler öngörmüştür. 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı Yetki Kanununun<sup>80</sup> 4'üncü maddesinde süre bir yıl olarak öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararıyla bu Yetki Kanununun ilk üç maddesini Anayasaya aykırı göerek iptal etmiş, bu kararda da sürenin "kısa" olması gerektiği yo-

78. Mehmet Çınarlı'nın karşı Oy Yazısı, in Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.85;

79. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.115, 116.

80. *Resmî Gazete*, 27 Haziran 1993, Sayı 21620.



lundaki yukarıdaki görüşünü tekrar ileri sürmüştü<sup>81</sup>, ama bir yıllık süre öngören 4'üncü maddede “Anayasaya aykırı bir yön” görmemiştir<sup>82</sup>. Demek ki, bir yıllık süre Anayasa Mahkemesine, 1993 yılında çok uzun bir süre olarak görünmemiştir.

Buna karşılık, aynı bir yıllık süre, 1995 yılında Anayasa Mahkemesine çok uzun olarak görünmüştür. Anayasa Mahkemesi, 4 Temmuz 1995 tarih ve K.1995/26 sayılı Kararıyla, 31 Mayıs 1995 tarih ve 4109 sayılı Yetki Kanununu<sup>83</sup> iptal ederken şu değerlendirmeyi yapmıştır:

“4109 sayılı Yasa'nın 4. Maddesi ile bir yıl süreyle yeni il ve ilçeler kurulması yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmektedir. Burada, daha önce amacı, kapsamı, ve ilkeleri açıklıkla belirlenmiş ve zorunluluğu ortaya konulmuş önemli ve ivedi bir durumun çözülmesi için değil, istenildiğinde kullanılmak üzere Bakanlar Kuruluna yeni il ve ilçeler kurulması konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Bir yasama döneminin beşte birine denk düşecek biçimde uzun bir süre için verilen bu yetki ile, ayrık bir yetki olağana dönüştürülmekte ve âdeta belli bir konudaki yasama yetkisi yürütme organına devredilmiş olmaktadır”<sup>84</sup>.

Anayasa Mahkemesi bu kararında sürenin uzunluğu bakımından bir kriter getirmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, bir yıllık süre uzundur; çünkü bu süre, “bir yasama döneminin beşte birine denk düşecek biçimde”dir. Anayasa Mahkemesinin bu kararında yetki süresinin uzunluğunun kıstası olarak yasama dönemini ele aldığını görmekteyiz. Mahkemeye göre, yasama döneminin beşte biri kadar olan bir süre “uzun”dur.

**c) Altı Aylık Süre Uzun mudur?-** 18 Mayıs 1994 tarih ve 3990 sayılı Yetki Kanununun<sup>85</sup> 4'üncü maddesinde yetki süresi

81. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.332.

82. *Ibid.*, s.341.

83. *Resmî Gazete*, 3 Haziran 1995, Sayı 22302 (Mükerrer).

84. Anayasa Mahkemesinin 4 Temmuz 1995 Tarih ve E.1995/35, K.1995/26 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.599.

85. *Resmî Gazete*, 18 Mayıs 1994, Sayı 21938.

altı ay olarak öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi 5 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/44-2 sayılı Kararıyla altı aylık süreyi öngören 4'üncü maddenin de Anayasaya aykırı olduğuna ikiye karşı dokuz oyla karar vermiştir<sup>86</sup>. Yani Anayasa Mahkemesi 1994 yılının Temmuz ayında altı aylık süreyi uzun bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi bu altı aylık sürenin niçin uzun olduğunu ve bu sürenin Anayasanın hangi kuralına nasıl aykırı olduğunu kararda göstermemiştir. Bu konuyu gözlemleyen muhalif üye Güven Dinçer, haklı olarak, muhalefet şerhinde şöyle yazmaktadır: “Yetkinin süresini altı ay olarak belirleyen maddenin, Anayasa'nın hangi kuralını ne biçimde ihlâl ettiğini anlamak güçtür”<sup>87</sup>. Karara muhalif kalan diğer üye Yılmaz Aliefendioğlu da, karara, “‘altı aylık’ bir süre uzun sayılmaz ve sadece bu nedenle yasama yetkisinin devri anlamına gelmez” diyerek karşı çıkmıştır<sup>88</sup>.

Ne var ki, Anayasa Mahkemesi altı aylık süreyi uzun bulan bu kararında istikrar gösterememiştir. 1994 yılının Temmuz ayında altı aylık süreyi Anayasaya aykırı bulan Anayasa Mahkemesi, üç ay sonra, aynı yılın Kasım ayında altı aylık süreyi Anayasaya uygun bulmuştur: 7 Temmuz 1994 tarih ve 3991 sayılı Yetki Kanununun<sup>89</sup> 4'üncü maddesinde yetki süresi altı ay olarak belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi 29 Kasım 1994 tarih ve K.1994/80 sayılı Kararında, söz konusu Yetki Kanununu, amaç, kapsam ve ilkeler bakımından Anayasaya aykırı görmüş olmasına rağmen, altı aylık süre yönünden Anayasaya bir aykırı-

---

86. Anayasa Mahkemesinin 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.354.

87. Güven Dinçer'in Karşı Oy Yazısı, *in* Anayasa Mahkemesinin 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.355.

88. Yılmaz Aliefendioğlu'nun Karşı Oy Yazısı, *in* Anayasa Mahkemesinin 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.356-357.

89. *Resmî Gazete*, 7 Haziran 1994, Sayı 21953.

rılık görmemiştir<sup>90</sup>. Yani Anayasa Mahkemesine göre 1994 yılında altı aylık süre uzun değildir.

**d) Üç Aylık Süre Uzun mudur?-** 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununun<sup>91</sup> 4'üncü maddesinde süre 3 ay olarak belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararıyla, bu Kanunu Anayasaya aykırı görerek iptal etmekle birlikte, Anayasaya aykırı gördüğü maddeler arasında bu üç aylık süreyi öngören 4'üncü maddeyi saymamıştır<sup>92</sup>. Bundan üç aylık sürenin de uzun olmadığı sonucuna varabiliriz.

Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesinin sürenin uzunluğu konusunda istikrar kazanmış bir içtihadı yoktur. yukarıdaki kararlara göre, Anayasa Mahkemesinin bir yıllık süreyi uzun bulduğunu, üç aylık süreyi de uzun bulmadığını söyleyebiliriz. Ancak altı aylık süre bakımından bir kesinlik yoktur. Anayasa Mahkemesi 1994 yılında ilk önce bu altı aylık sürenin uzun olduğuna karar vermiş, daha sonra da, üç ay sonra, altı aylık sürenin uzun olmadığına karar vermiştir.

**Değerlendirme.-** Kanımızca, Anayasada yetki süresi için bir üst sınır öngörülmediğine göre, sürenin uzunluğunu belirleme yetkisi de, yetki kanunu çıkarma yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Anlayışımıza göre, kanun hükmünde kararname kurumu istisnaen başvurulması gereken bir kurum olmadığına göre, sürenin uzun olmasında bir sakınca yoktur. Keza, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin uzun bir süre için verilmesinde “yasama yetkisinin devri” bakımında da bir sakınca görmek mümkün değildir. Zira, yukarıda açıkladığımız gibi, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi zaten yasama yetkisinin devri anlamına gelmektedir. Bu devir, 1982 Anayasasının 91'inci

90. Anayasa Mahkemesinin 29 Kasım 1994 Tarih ve E.1994/68, K.1994/80 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.489.

91. *Resmî Gazete*, 11 Mayıs 1994, Sayı 21931 (Mükerrer).

92. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.277.

maddesinde ayrıca öngörüldüğü için, Anayasaya aykırılık oluşturmaz. Çünkü, yukarıda açıklandığı gibi 1982 Anayasasının yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören 7'nci maddesi ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilebileceğini öngören 91'inci maddesi arasında “genel hüküm-özel hüküm” ilişkisi vardır.

Kanımızca, her yetki kanunu için geçerli bir “yetki süresi” önceden saptanamaz. Zira, sürenin uzunluğu yetki kanununun amacına ve kapsamına bağlıdır. Süre amacın gerçekleşmesine ve kapsama giren konular hakkında kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılabilecek uzunlukta olmalıdır. Sadece bir konuda ve spesifik bir amaç için Bakanlar Kuruluna yetki veren bir yetki kanununun süresi bir ay gibi kısa bir süre olması mümkün iken, birçok amaç için, birçok konuyu içeren bir kapsamdaki yetki kanununun süresi çok daha uzun olabilir. Mühim olan şey, sürenin, yapılması öngörülen düzenlemelerin yapılabileceği kadar uzun olmasıdır.

Bununla birlikte, Anayasa bir süre öngördüğüne göre, bu sürenin sınırsız olduğu, süre belirtmeden kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilebileceği iddia edilemez. Süre uzun olsa da, sınırlı olmalıdır. Ancak iktisadî ve malî alanlarda bazen bir kere düzenleme yapılarak düzenleme ihtiyacı ortadan kalkmaz. Öyle alanlar olabilir ki, değişen iktisadî ve malî koşullara göre sıklıkla kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılması gerekebilir. Böyle alanlarda, amaç, değişen koşullara uygun devamlı düzenlemeyi gerektirdiği ölçüde, çok uzun süreler için kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilebilir.

#### **IV. TBMM, ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN YETKİ KANUNUNUN YERİNE YENİSİNİ ÇIKARABİLİR Mİ?**

Uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yetki kanunları yerine aynı konuda yeni yetki kanunları yaptığı görülmüştür. Örneğin Anayasa Mahkemesi, 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kara-

rıyla<sup>93</sup>, 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Yetki Kanununu süresinin çok uzun olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir (söz konusu yetki kanununun süresi 31 Aralık 1990 tarihine kadardı, yani iki yıl, 1 ay 18 gün idi). Bunun üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi iptal edilen yetki kanunuyla aynı konuda 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı yeni bir Yetki Kanununu<sup>94</sup> çıkarmıştır. Anayasa Mahkemesi bu Yetki Kanununu 12 Aralık 1991 tarih ve K.1991/50 sayılı Kararıyla iptal etmiş ve daha önce iptal edilen bir yetki kanunu ile “aynı amaç, konu ve kapsamda” yeni bir yetki kanunu çıkarılamayacağına karar vermiştir<sup>95</sup>. Mahkeme bu kararında şu gerekçeye dayanmıştır:

“Anayasa’nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı belirtilmiştir. Yasa koyucu, yasa düzenlemelerinde hukuk ve Anayasa’nın üstün kurallarına bağlıdır. Buna göre, Anayasa’ya aykırı bulunan kuralların yeniden yasalaştırılmaması gerekir. Anayasa’ya aykırılığı Anayasa Mahkemesi’nce saptanmış kuralların aynı amaç doğrultusunda yeniden yasalaştırılması, kararı etkisiz duruma düşürmek anlamına gelir”<sup>96</sup>.

Anayasa Mahkemesinin Anayasanın 153’üncü maddesinin son fıkrasına atfettiği bu anlam, kanımızca tartışmaya açıktır. Ancak, bu husus, Anayasa Mahkemesinin kararlarının bağlayıcılığı üzerine genel bir tartışma gerektirir. Bu tartışma bizim buradaki konumuzun dışında kalır. Bu nedenle, biz burada bu tartışmaya girmiyoruz. Ancak, burada şunu belirtelim ki, Anayasa Mahkemesinin bu görüşü doğru olsa bile, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı yetki kanununun önceki ile “aynı” olduğunun gösterilmesi gerekir. Oysa, burada “aynı”lığı aramamakta,

93. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.51-78.

94. *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1991, Sayı 20896.

95. Anayasa Mahkemesinin 12 Aralık 1991 Tarih ve E.1991/27, K.1991/50 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.702.

96. *Ibid.*, s.700.

“benzeri”ni de yeterli görmekte<sup>97</sup> ve “amaç”ta aynılığı yeterli görmektedir. Mahkemeye göre,

“konu ve kapsam bakımından sözcüklerde farklılıklar olsa bile ikinci yasanın aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın onu etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığıının saptanması aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir”<sup>98</sup>.

Anayasa Mahkemesi bu değerlendirmeyi yaptıktan sonra, iptal edilen önceki Yetki Kanununun “kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personele”, yeni yetki kanununun da “kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personele” ilişkin olduğunu gözlemlemiştir<sup>99</sup>. Mahkemeye göre,

“sonuçta sözkonusu yasalarda kapsama giren kamu görevlilerinin çerçevesi eş düzeydedir. Tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır. Düzenleniş biçimindeki fark sonuca etkili değildir... Görüldüğü gibi iptal edilen yetki yasası ile dava konusu yetki yasası konu, kapsam ve özellikle amaç bakımından benzer niteliktedir... Bu açıklamalar, Yasa'nın Anayasa Mahkemesi kararlarına karşın, önceki yetki yasalarıyla aynı amaç, konu ve kapsamda Bakanlar Kuruluna yeniden yetki vermek düşüncesiyle çıkartıldığını ortaya koymaktadır... Bu durum, Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı davranıldığına ilişkin yeterli bir gerekçedir. Çünkü, Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği bir yasa ile verilen KHK çıkarma yetkisi, aynı amaç ve içerikle bu kez dava konusu yasa ile yinelenmektedir. Böylece yasama organı KHK çıkarma konusundaki yetkisini bağlayan, kendini de bağlayan Anayasa Mahkemesi kararını etkisiz kılmak için kullanmış olmaktadır”<sup>100</sup>.

Anayasa Mahkemesinin kararı kanımızca isabetsizdir. Zira, Anayasa Mahkemesi 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Yetki Kanununu “kapsamının çok geniş olması, genel bir düzenlemeyi amaçlayan konuların somut olarak belirlenmemiş bulunması..., ve verilen yetkinin uzun süreli olması nedeniyle” iptal et-

---

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

99. *Ibid.*, s.701.

100. *Ibid.*

miştir<sup>101</sup>. Oysa, Türkiye Büyük Millet Meclisi çıkardığı 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı yeni Yetki Kanunu<sup>102</sup> şüphesiz öncekiyle aynı konudur. Ancak önceki Yetki Kanunundan farklı olarak, Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarındaki gerekçeye uygun olarak, kapsamı daha dar, amacı daha belirli ve süresi de daha kısadır (10 ay). Bu nedenle bunların konularının benzer olması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa Mahkemesi kararını etkisiz kılmak amacıyla hareket ettiğini ve dolayısıyla Anayasanın 153'üncü maddesinin son fıkrasını çiğnediği anlamına gelmez. Tam tersine, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal edilen Yetki kanunundaki Anayasaya aykırı olan hususları, Anayasa Mahkemesi kararı ışığında gidermeye çalışmaktadır. Burada Anayasa Mahkemesi kararını etkisiz kılma çabası değil, tersine Anayasa Mahkemesinin getirdiği ölçütleri hayata geçirme çabası vardır.

6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı yeni Yetki Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi bu kanunla aynı konuda 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı Yetki Kanununu<sup>103</sup> çıkarmıştır. Bu yetki kanunu da Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararıyla aynı gerekçeye dayanılarak iptal edilmiştir<sup>104</sup>. Oysa bu kanun öncekinden farklı olarak amacı, kapsamı ve ilkeler çok daha somut olarak belirliyordu. Bu iptal kararından sonra da Türkiye Büyük Millet Meclisi aynı konuda 18 Mayıs 1994 tarih ve 3990 sayılı Yetki Kanununu<sup>105</sup> çıkarmıştır. Anayasa Mahkemesi bu yetki kanununu Anayasanın 153'üncü maddesinin son fıkrasına aykırı bularak 5 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/44-2 sayılı Kararıyla iptal etmiştir<sup>106</sup>. Oy-

---

101. *Ibid.*

102. *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1991, Sayı 20896.

103. *Resmî Gazete*, 27 Haziran 1993, Sayı 21260.

104. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.337-340.

105. *Resmî Gazete*, 18 Mayıs 1994, Sayı 21938 (Mükerrer)

106. Anayasa Mahkemesinin 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.347-350.

sa, konusu aynı olmakla birlikte bu Yetki Kanunu öncekinden farklıydı. Bir kere amacı ve kapsamı çok somut olarak, değiştirilecek kanunlar isim isim ve madde madde sayılarak gösterilmiştir. Keza ilkelerde çok belirli bir şekilde gösterilmiştir. Nihayet Yetki Kanununun süresi de 6 aya indirilmiştir.

Bu nedenle, bu yetki kanunlarında Anayasa Mahkemesi kararını etkisiz kılma düşüncesi yoktur. Yukarıda da belirtildiği gibi, tam tersine, Anayasa Mahkemesinin aradığı ölçütlere uygun olma çabası vardır. Anayasa Mahkemesinin önceki yetki kanunuyla aynı olduğu gerekçesiyle iptal ettiği 3479, 3755, 3911 ve 3990 sayılı Yetki Kanunlarının metinleri incelenirse, bunların aynı konuda olmakla birlikte, amaçları, kapsamaları, ilkeleri ve süreleri bakımından birbirinden farklı olduğu ve her bir yetki kanununda, o yetki kanunundan önce verilmiş Anayasa Mahkemesinin son iptal kararında aradığı ölçütlere uyum sağlanması için düzenlemeler yapıldığı gözlemlenecektir.

3755 sayılı kanundan önce, amaç, kapsam ve ilkeler genellikle birer paragraf uzunluğunda, genel ifadelerle kaleme alınırken, 3755 ve 3911 sayılı kanunlarda amaç, kapsam ve ilkeler ayrıntılı bir şekilde kaleme alınmıştır. 3990 sayılı Kanunun amacı 12 paragraf, kapsamı 17 paragraf, ilkeleri 8 paragraf olarak ayrıntılı, somut bir şekilde dile getirilmiştir. Farkı belirginleştirmek için şunu söyleyelim ki, aynı konuda olan 3775 sayılı Kanunun amaç, kapsam ve ilkeler maddeleri 1,5 sayfa yer kaplarken, 3990 sayılı Kanunun amaç, kapsam ve ilkeler maddeleri 10 sayfa yer kaplamaktadır.

Keza bu yetki kanunlarının süreleri de Anayasa Mahkemesinin içtihadı doğrultusunda kısalmıştır. 3479 sayılı yetki kanununda süre iki yıldan fazla iken, 3755 sayılı yetki kanununda süre 10 aya ve 3990 sayılı yetki kanununda ise süre 6 aya inmiştir.

Tüm bunlar göstermektedir ki, konuları aynı olsa bile, bu yetki kanunları arasında amaç, kapsam, ilke ve süre unsurları bakımından ayniyet yoktur. Dolayısıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu yetki kanunlarında Anayasa Mahkemesi önceki iptal kararlarını etkisiz kılma gibi bir düşünceyle hareket ettiği



değil, tam tersine, Anayasa Mahkemesinin iptal kararları doğrultusunda, iptal kararına gerekçe teşkil eden hususları dikkate alarak düzenleme yaptığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Aksi bir sonuca varılması, Anayasa Mahkemesinin bir kere iptal kararı verdiği bir konuda bir daha kanun çıkarılmayacağı anlamına gelir ki, bu 1982 Anayasasının sistemiyle de, genel olarak anayasa yargısının mantığıyla da taban tabana zıttır.

Doktrinde Anayasa Mahkemesinin bu yoldaki kararlarını isabetli bulan yazarlar da vardır. Örneğin, Necmi Yüzbaşıoğlu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği yetki kanunu ile aynı konuda yetki kanunu çıkarılmasını “Anayasa’ya karşı hile” olarak nitelendirmiştir<sup>107</sup>. Yüzbaşıoğlu, bu “Anayasa’ya karşı hile” kavramını iki defa kullanıyor olmasına rağmen, bu kavramın ne anlama geldiğini, Türkiye Büyük Millet Meclisinin nasıl Anayasaya karşı hile yaptığını açıklamamaktadır.

## **V. TBMM'İN BAKANLAR KURULUNA KHK ÇIKARMA YETKİSİ VERMESİNİN ŞARTLARI<sup>108</sup> VAR MIDIR? (İvedilik, Zorunluluk ve Önemlilik Şartları Üzerine)**

107. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.93, 94.

108. Necmi Yüzbaşıoğlu, “önemlilik”, “ivedilik” ve “zorunluluk” şartlarını “şart” olarak değil, “unsur” olarak nitelendirmekte ve “Yetki Kanununun Anayasa Mahkemesi İçtihadı İle Belirlenen Unsurları” başlığı altında incelemektedir (Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.106-113). Aşağıdaki açıklamalarımızdan da görüleceği gibi, “önemlilik”, “ivedilik” ve “zorunluluk” bir unsur değil, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmesi için mevcut olması gereken şartlardır. “Unsur”, bir şeyi oluşturan kısımlardır. Örneğin, “kapsam”, “ilkeler”, “süre” yetki kanununun bir unsurudur; zaten bunlar kanunun kendi metninde birer maddedirler. Bunların bir araya gelmesiyle yetki kanunu oluşmaktadır. Şart ise, bir başka durumda ortaya çıkabilmesi için varlığı gerekli olan durumdur. Gerçekten de “önemlilik”, “ivedilik” ve “zorunluluk”, yetki kanununun bir parçası değildir. Bunlar yetki kanununun dışında bulunur. Bunlar, yetki kanununun bir parçası değil, yetki kanunu çıkarılabilmesi için varlığı gerekli olan durumlardır. Zira ivedi olan şey, yetki kanunu değil, yetki kanunu çıkarılırken içinde bulunulan durumdur.

Anayasamızın 91’inci maddesinin ilk fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin *şartı*, bu yetkiyi, çıkaracağı bir “yetki kanunu” ile vermesidir. 91’inci maddenin ikinci fıkrasına göre ise, yukarıda gördüğümüz gibi, böyle bir yetki kanunu, dört adet unsuru, amaç, kapsam, ilke ve süre unsurlarını içermesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi, içinde amacını, kapsamını, ilkelerini ve kullanma süresini belirttiği bir yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. O halde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin *tek şartı*, bu dört unsuru içeren bir yetki kanunu ile bu yetkiyi vermesidir. Anayasamızın ne 91’inci maddesinde, ne de başka bir maddesinde, bu şart dışında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini verebilmesi için bir başka şart öngörülmemiştir.

### 1. Anayasa Mahkemesinin İçtihadı

Ancak buna rağmen, Anayasa Mahkemesinin 1990 yılında oluşturduğu ve daha sonra da geliştirerek tekrarladığı içtihadına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini verebilmesinin “ivedilik”, “zorunluluk” ve “önemlilik” olmak üzere üç adet şartı vardır.

Burada şunu belirtelim ki, Anayasa Mahkemesi, bu üç şartı, üç ayrı şart olarak ele alıp tek tek değerlendirmemekte, yetki kanunlarını bu üç ayrı şart açısından her biri bakımından ayrı ayrı incelememektedir. Daha ziyade bunları bir bütün olarak düşünmekte ve bunları birlikte kullanmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında “bu kararname, ancak, ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasalarına dayanılarak çıkarılabilirler”<sup>109</sup>; 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında, “TBMM tarafından, *önemli, zorunlu ve ivedi* durumlar dışında ve yasama yetkisinin

109. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.63.

devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir"<sup>110</sup>; 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararında ise "KHK'ler ancak *ivedilik* isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak *etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler* için yürürlüğe konulur"<sup>111</sup> demiştir.

İvedilik ve zorunluluk şartları aşağıda zikredeceğimiz diğer kararlarda geçmesine rağmen, "önemlilik" sadece 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararda geçmektedir. Anayasa Mahkemesi hiçbir kararında bu "ivedilik", "zorunluluk" ve "önemlilik" şartlarının ne olduğunu tanımlamamış, sadece, yetki kanunlarını bu şartlara aykırı bularak iptal etmiştir.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla, Anayasa Mahkemesi "ivedilik", "zorunluluk" ve "önemlilik" şartlarından ilk defa, 16 Mayıs 1989 tarih ve K.1989/23 sayılı Kararında bahsetmiştir. Mahkemeye göre,

"TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin ancak önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasa yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasakoyucunun amacına, kuşkusuz, daha uygundur"<sup>112</sup>.

Ancak bu Karardan bağlayıcı bir sonuç çıkarılamaz. Çünkü, bir kere, Anayasaya uygunluğu denetlenen metin bir yetki kanunu değil, bir kanun hükmünde kararnamedir. İkinci olarak, bu kararda Anayasa Mahkemesi iptal kararı vermemiştir. Üçüncü olarak, yukarıda alıntıladığımız metinden de anlaşılacağı gibi, Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki görüşü, "bağlayıcı" nitelikte değil, daha ziyade tavsiye niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Zira, alıntının sonu "daha uygundur" ifadesiyle bitmektedir. Yani "TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin ancak önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilme-

110. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.103).

111. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.331.

112. Anayasa Mahkemesinin 16 Mayıs 1989 tarihli E.1989/4, K.1989/23 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 25, 245.

si” “daha uygun” olur. Ancak, önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmemesi durumunda, bu yetki Anayasaya aykırı olmaz.

Anayasa Mahkemesi “ivedilik”, “zorunluluk” ve “önemlilik” şartlarının ilk defa 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında aramıştır<sup>113</sup>. Anayasa Mahkemesi bu konudaki görüşünü 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararında<sup>114</sup> daha derli toplu olarak yeniden kaleme almış ve bu görüşünü bir şablon olarak, öze etkili olmayan bazı küçük değişiklikler dışında, aynen 5 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/44-2 sayılı Kararında<sup>115</sup>, 7 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/45-2 sayılı Kararında<sup>116</sup>, 4 Temmuz 1995 tarih ve K.1995/26 sayılı Kararında<sup>117</sup>, 19 Eylül 1995 tarih ve K.1995/44 sayılı Kararında<sup>118</sup>, 19 Eylül 1995 tarih ve K.1995/45 sayılı Kararında<sup>119</sup> ve 2 Ekim 1996 tarih ve K.1996/35 sayılı Kararında<sup>120</sup> tekrarlamıştır.

Bu kararlarda dile getirilen fikir esasen aynıdır. K.1990/2 sayılı Kararda bu fikir ilk defa dile getirildiği için diğerlerine

- 
113. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.62-64.
114. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331.
115. Anayasa Mahkemesinin 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.342-343.
116. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.260-261.
117. Anayasa Mahkemesinin 4 Temmuz 1995 Tarih ve E.1995/35, K.1995/26 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.594-595.
118. Anayasa Mahkemesinin 19 Eylül 1995 Tarih ve E.1995/44, K.1995/44 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.651-653.
119. Anayasa Mahkemesinin 19 Eylül 1995 Tarih ve E.1995/39, K.1995/45 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.380-381.
120. Anayasa Mahkemesinin 2 Ekim 1996 Tarih ve E.1996/61, K. 1996/35 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.818-819.

göre daha az derli topludur. K.1993/28, K.1994/44-2, K.1994/45-2, K.1996/26, K.1995/44, K.1995/45 ve K.1996/35 sayılı Kararlardaki gerekçe, öze ilişkin olmayan bazı ifade farklılıkları bir yana bırakılırsa, birbirinin aynısıdır. K.1994/45-2 sayılı Kararda kullanılan gerekçede öncekilerde yer almayan daha geniş ifadeler vardır. Biz aşağıya K.1993/28 sayılı Kararda<sup>121</sup> kullanılan gerekçeyi alıyoruz. Bu gerekçeye K.1994/45-2 sayılı Kararda kullanılan iki cümleyi köşeli parantez içinde ilâve edeceğiz.

Anayasa Mahkemesi, 16 Eylül 1993 tarih ve K.1993/28 sayılı Kararında şöyle demiştir:

“91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının ve KHK’lerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları ve Genel Kurul’unda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa’nın görüşülmesinde bile ‘öncelik ve ivedilik’ aradığı KHK çıkarma yetkisinin, Anayasa’nın yukarıda açıklanan kuralları gözetilerek yerine getirilmesinde zorunluluk bulunan, belli yöntemlere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir. Çünkü, Anayasa’nın 87. ve 91. maddelerinde de yetkinin ‘devrinden’ değil, ‘verilmesinden’ söz etmektedir. Yetkinin verilmesi ile devri, hukuksal sonuçları itibarıyla farklıdır. Devir durumunda yetki devredilene geçer; devredenin o yetkiyi kullanması söz konusu olmaz. Oysa, KHK çıkarma yetkisinin verilmesinde yetkiyi veren yasama organı yetkiyi kaydırabilir, kapsamına giren konularda kendisi düzenleme yapabilir.

Bu maddelerin birlikte incelenmesinden, yasama yetkisinin genel ve aslî yetki olup TBMM’ne ait olduğu, devredilemeyeceği, KHK çıkarma yetkisinin de kendine özgü ve ayrık bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. KHK çıkarma yetkisi verilirken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır. KHK’ler, ögeleri Anayasa’da belirtilen yetki yasalarına dayanılarak çıkarılır, ayrık durumlar içindir ve bağlı yetkinin kullanılması yoluyla yaşamını etkilerler.

---

121. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331.

KHK'ler ancak *ivedilik isteyen belli konularda*, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak *etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler*<sup>122</sup> için yürürlüğe konulur. [Sık sık bu yola başvurulması demokratik yapılanmanın temel organı yasama organını bir tür dışlamak ya da geri iterek ona ilişkin özgür haklara el atma niteliğini alır. Yasama Organının bu duruma olur vermesi Anayasa'yla bağdaşmaz]<sup>123</sup>. Nitekim, maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni, Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak seri bir kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir..." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı'da "...Kanun kuvvetinde kararname, ...yasama meclisininin acil bir durumda kanun yapmak için geçici sürede çıkartacağı, kanunun ihtiyaca, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur" (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 9, Birleşim 137-146, Yasama Yılı 1, Sayfa 152, 153) denilerek<sup>124</sup> aynı doğrultuda görüş bildirmiştir.

KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, kullanma süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması, hemen hemen her konuda yeni KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, *ivedilik [ve zorunluluk]*<sup>125</sup> *koşul[larına]* uyulmaması, yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece, üç kamu erki arasında denge bozulur, yürütme organı yasama organının yetkilerine elatmış olur ve ona karşı üstün bir konuma gelir. Bu Anayasa'nın yukarıda açıklanan kurallarına aykırı düşer"<sup>126</sup>.

---

122. İtalikler bize ait.

123. Köşeli parantez içindeki bu iki cümle Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı Kararından alınmıştır (*Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.261).

124. "diyerek" olması gerekir.

125. Köşeli parantez içindeki kelime Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı Kararından alınmıştır (*Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.261).

126. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331. Anayasa Mahkemesinin aynı içtihadı tekrarladığı kararları için bkz.:

Anayasa Mahkemesi bu kararıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmesi koşullarına, Anayasada yer almayan “ivedilik” ve “zorunluluk” koşullarını eklemiştir<sup>127</sup>. Mahkemeye göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna ancak ivedi ve zorunlu durumlarda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

## 2. Anayasa Mahkemesi İçtihadının Değerlendirilmesi

Anayasa Mahkemesinin bu içtihadını doktrinde *eleştiren* yazarlar vardır. Örneğin, Ergun Özbudun’a göre,

“Anayasa Mahkemesinin, Anayasa metninde mevcut olmayan, önemlilik, zorunluluk, ivedilik ve kısa sürelilik gibi unsurları, KHK’lerin geçerlilik şartlarına eklemesinin Anayasaya uygunluğu çok kuşkuludur. Yürütme organına KHK çıkarma yetkisi verilmesi ihtiyacını doğuran sadece konunun ivediliği değil, çoğu zaman konunun yasama organınca gereği gibi düzenlenemeyecek derecede teknik oluşu, ya da düzenlemede hızla değişen şartlara intibakı sağlayacak belli bir esneklik sağlanması gereğidir”<sup>128</sup>.

- 
- 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.62-64.
  - 5 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/50, K.1994/44-2 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.342-343.
  - 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.260-261.
  - 4 Temmuz 1995 Tarih ve E.1995/35, K.1995/26 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.594-595.
  - 19 Eylül 1995 Tarih ve E.1995/44, K.1995/44 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.651-653.
  - 19 Eylül 1995 Tarih ve E.1995/39, K. 1995/45 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.380-381.
  - 2 Ekim 1996 Tarih ve E.1996/61, K. 1996/35 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.818-819.

127. Yukarıda belirttiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesi “önemlilik” şartını sadece 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında aramıştır (Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.63).

128. Özbudun, *op. cit.*, s.207.

Anayasa Mahkemesinin bu içtihadını doktrinde *savunan* yazarlar da vardır. Örneğin, Necmi Yüzbaşıoğlu “aynen”<sup>129</sup> ve “tümüyle”<sup>130</sup> Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına katılmaktadır. Yazar bu konuda şöyle yazmaktadır:

“Biz AYM'nin bu içtihadına gerekçeleri ile birlikte aynen katılıyoruz. Çünkü, yukarıda açıkladığımız üzere, KHK'lerin hukumuza alınış nedeni, önemli, ivedi ve zorunlu düzenlemeleri yapabilmek içindir. Bu nedenle de, KHK'lerle düzenleme ‘önemli, ivedi ve zorunlu’ durumlar için öngörülmüş; bu durumlar gibi ve bu durumlara özgü ‘ayrık, istisnaî’ bir yetkidir. Bu yetki, her durumda ve sürekli kullanılabilen olağan bir düzenleme yetkisi değildir. Olağan düzenleme yetkisi T.B.M.M.’ne ait ve kanunla kullanılacak bir yetki olup, Anayasa’nın yedinci maddesi uyarınca bu devredilemez bir yetkidir. KHK'lerin ‘ayrık ve istisnaî’<sup>131</sup> bir yetki olmaktan çıkıp, ‘olağan’ düzenleme yetkisi haline dönüşmesi KHK'ler rejiminin yumuşak karnıdır”<sup>132</sup>.

Biz kanunun genel, kanun hükmünde kararnamelerin ise istisnaî olduğu görüşünü aşağıda b ve c başlıkları altında eleştireceğimiz için burada Necmi Yüzbaşıoğlu’nun bu görüşünü ayrıca eleştirmiyoruz.

Biz, Anayasa Mahkemesinin bu içtihadını ayrıntılarıyla incelemenin uygun olacağını düşünüyoruz. Mahkeme, bu içtihadını temellendirmek için çeşitli *argümanlar* ileri sürmüştür. Bu argümanları tek tek açıklayıp sonra her birini çürütmeye çalışacağız.

a) *Yetki Kanunlarının ve KHK'lerin, TBMM'de Öncelik ve İvedilikle Görüşüleceği Kuralından Çıkarılan Argüman*

Bir kere, Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisinin verilebilmesi için

129. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.109.

130. *Ibid.*

131. İtalikler bize ait. *Ayrık* “müstesna”, *ayrıklık* “istisna” demek olduğuna göre (TDK, *Türkçe Sözlük*, *op. cit.*, s.117); *istisna* da “ayrıklık” demek olduğuna göre (*Ibid.*, s.725), “ayrık ve istisnaî” ifadesi yanlıştır.

132. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.109.



ivedilik şartını Anayasanın 91'inci maddesinin sekizinci fıkrasından *a fortiori* çıkarmaya çalışmıştır. Mahkemeye göre,

“91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının ve KHK'lerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları ve Genel Kurul'unda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa'nın görüşülmesinde *bile*<sup>133</sup> 'öncelik ve ivedilik' aradığı KHK çıkarma yetkisinin... yerine getirilmesinde zorunluluk bulunan..., ivedi durumlarda kullanılması gerekir”<sup>134</sup>.

Altını çizdiğimiz “bile” kelimesinin de gösterdiği gibi, Anayasa Mahkemesi burada evleviyet yoluna (*argumentum a fortiori*) başvuruyor. Mahkemenin burada yaptığı çıkarımın geçerli olabilmesi için öncelikle, bir yetkinin verilmesinde aranan usûl kurallarının o yetkinin kullanılmasında evleviyetle (*a fortiori*) geçerli olduğunun ispatlanması gerekir ki, hukuk mantığında bunun ispatlanması mümkün değildir. Zira, *argumentum a fortiori* için ya *a maiori ad minus* ya da *a minori ad maius* durumları söz konusu olmalıdır<sup>135</sup>. Oysa burada böyle bir durum söz konusu değildir.

#### *b) Yasama Yetkisinin Genelliği ve Aslılığı Argümanı*

Anayasa Mahkemesi, bu ivedilik ve zorunluluk koşullarını ikinci olarak, yasama yetkisinin genelliği ve aslılığı ilkelerinden çıkarmıştır. Anayasa Mahkemesine göre, asıl olan, genel olan yetki, yasama yetkisidir. Düzenlemelerin kanunla yapılması asıldır. Kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılması ise “istisna” teşkil eder<sup>136</sup>. Bu “istisna”nın genel kural haline gelmemesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuru-

133. İtalikler bize ait.

134. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331.

135. *Argumentum a fortiori* için bkz. Kemal Gözler, *Hukukun Genel Teorisi- ne Giriş*, Ankara, US-A Yayınları, 1998, s.178-181.

136. “Yasama yetkisinin genel ve aslı yetki olup TBMM'ne ait olduğu..., KHK çıkarma yetkisinin de kendine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır... KHK'ler... ayrı durumlardır içindir” (Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331;.

luna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini ancak ivedi ve zorunlu durumlarda verebilmesi gerekir.

Yukarıda<sup>137</sup> açıkladığımız gibi, kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılması modern demokrasilerde istisnaî bir durum değildir. Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapması en az, yasama organının kanun ile düzenleme yapması kadar, genel ve olağan bir durumdur. Anayasa Mahkemesinin, kanun ile düzenleme yapılmasının “kural”, kanun hükmünde kararnamenin ile düzenleme yapılmasının ise “istisna” teşkil ettiği yolundaki iddiası ispatlanmamış bir varsayımdan ibarettir. Kaldı ki, böyle bir varsayımın ispatlanmış olduğunu bir an kabul etsek bile değişen bir şey olmaz. Zira, bu istisnaya bizim Anayasamızın kendisi izin verdiği ve kendisi zorunluluk ve ivedilik şartını öngörmediğine göre, bu istisnanın nicel sınırını belirleme imkanı hiçbir zaman olmayacaktır. Anayasanın kendisi böyle bir sınır çizmedikçe, Anayasa Mahkemesinin kendisinin bir sınır çizmesi, yetki gaspından başka bir şey değildir.

### c) Yasama Yetkisinin Devredilmezliği Argümanı

Anayasa Mahkemesi, bu ivedilik ve zorunluluk koşullarını üçüncü olarak, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden çıkarmıştır. Mahkemeye göre,

“yasama yetkisinin... TBMM'ne ait olduğu, devredilemeyeceği, KHK çıkarma yetkisinin de kendine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. KHK çıkarma yetkisi verilirken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır... KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, kullanma süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması, hemen hemen her konuda yeni KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, *ivedilik [ve zorunluluk] koşul[larına]* uyulmaması, yasama yetkisinin devri anlamına gelir”<sup>138</sup>.

137. Bkz. *supra*, s.15.

138. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331 (Köşeli parantez içindeki kelime Anayasa Mahkemesinin 7

Keza, Anayasa Mahkemesi, 6 Şubat 1990 tarih ve K.1990/3 sayılı Kararında da

“TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu’nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır”<sup>139</sup>

demiştir.

Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesini öngören Anayasanın 7’nci maddesi karşısında Anayasanın 91’inci maddesinde Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesinin nasıl açıklandığını yukarıda görmüştük<sup>140</sup>.

Bu nedenle bu konuya ayrıntılarıyla girmeden şunu söyleyelim: Anayasanın 7’nci maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesine engel değildir. Zira, bu yetki bizzat 7’nci maddenin içinde yer aldığı Anayasanın bir başka maddesi olan 91’inci maddesinden kaynaklanmaktadır. 7’nci madde ile 91’inci madde arasında hiyerarşi yoktur. Biçimsel anayasa anlayışında aynı anayasanın iki maddesi arasında hiyerarşi değil, olsa olsa “özel hüküm-genel hüküm” ilişkisi olur. Gerçekten de, yukarıda açıkladığımız gibi, Anayasanın 7’nci maddesi genel hüküm, 91’inci maddesi ise özel hüküm niteliğindedir. Bunların arasında çatışma olursa, *lex specialis derogat legi generali* ilkesi uyarınca 7’nci madde değil, özel hüküm niteliğinde olan 91’inci madde tercih edilmelidir. Aksi, takdirde 7’nci maddenin 91’inci maddeden hiyerarşik olarak üstün olduğu sonucu çıkar ki, bu biçimsel anayasa anlayışında kabul edilemez.

Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararname ilkesinin yaygınlaştırılmasını yasama yetkisinin devri

---

Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.261’den alınmadır).

139. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.103.

140. Bkz. *supra*, s.32-34.

niteliğinde görmesinde isabet yoktur. Kanun hükmünde kararname uygulaması ne kadar yaygınlaştırılırsa yaygınlaştırılsın, bu uygulama, yasama yetkisinin devrini öngören Anayasanın 7'nci maddesine aykırı olarak görülemez; çünkü, burada 7'nci madde değil, 91'inci madde geçerlidir.

#### *d) Demokratik Yapılanma Argümanı*

Anayasa Mahkemesi, bu ivedilik ve zorunluluk koşullarını dördüncü olarak, demokratik yapılanmanın bir gereği olarak takdim etmiştir. Mahkemeye göre,

“KHK'ler ancak ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Sık sık bu yola başvurulması demokratik yapılanmanın temel organı yasama organını bir tür dışlamak ya da geri iterek ona ilişkin özgür haklara el atma niteliğini alır”<sup>141</sup>.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin yanlış bir demokrasi anlayışı vardır. Bir yetkinin yasama organı tarafından kullanılması demokratik, yürütme organı tarafından kullanılması ise anti-demokratik olarak görülemez. Ergun Özbudun'un isabetle belirttiği gibi,

“günümüzde yürütme organının düzenleyici yetkilerinin genişlemesi tüm batı demokrasilerinde görüldüğü gibi, bu değişimi antidemokratik olarak nitelendirmek de mümkün değildir. Çağdaş demokrasilerde yürütme organı ne ölçüde halk iradesinden kaynaklanıyorsa, yürütme organı da o kadar halk iradesinden kaynaklanmaktadır”<sup>142</sup>.

#### *e) Yasama ve Yürütme Organları Arasında Denge*

Anayasa Mahkemesi, bu ivedilik ve zorunluluk koşullarını beşinci olarak, yasama ve yürütme organları arasında dengeye dayanarak savunmaya da çalışmıştır. Mahkemeye göre,

141. Anayasa Mahkemesinin 7 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.261.

142. Özbudun, *op. cit.*, s.207.

“KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, kullanma süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması, hemen hemen her konuda yeni KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik koşuluna uyulmaması (durumunda)... üç kamu erki arasında denge bozulur, yürütme organı yasama organının yetkilerine elatmış olur ve ona karşı üstün bir konuma gelir. Bu Anayasa'nın yukarıda açıklanan kurallarına aykırı düşer”<sup>143</sup>.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin görüşüne katılmak mümkün değildir. Yürütme organının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahip olması ve hatta bu uygulamanın Anayasa Mahkemesinin iddia ettiği gibi yaygınlaşmış olması, 1982 Anayasası sisteminde, bir dengesizlik olarak, özellikle dengenin yasama aleyhine bozulduğu şeklinde yorumlanamaz. Zira, 1982 Anayasası sisteminde, yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yasama organı vermektedir. Yasama organı dengenin kendi aleyhine bozulduğu fikrinde ise, bu yetkiyi yürütme organına vermez. Keza, 1982 Anayasasının sisteminde, eğer yasama organı verdiği kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yürütme organı tarafından dengesizce kullandığı kanısına varırsa, verdiği bu yetkiyi süresi dolmadan geri alabilir. Dahası bu yetkiyi geriye almamış olsa bile yasama organı, yürütme organının çıkardığı kanun hükmünde kararnameleri reddederek bozulan dengeyi tekrar ihdas edebilir. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesinin yasama organına bağlı olduğu ve keza bu yetkiye dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin denetiminin de yasama organına ait olduğu bir sistemde, yasama ile yürütme arasında dengenin yasamanın aleyhine bozulduğunu söylemek, yürütme organının yasama organının yetkilerine el attığını ileri sürmek abartılı bir iddiadır.

Ergun Özbudun'un isabetle belirttiği gibi,

“Anayasamızın KHK'lere ilişkin düzenlemesinde yasama organı, başta yetki kanunu çıkarmak, sonda ise KHK'leri onaylamak, değiştirmek veya reddetmek suretiyle, süreci kontrolü al-

---

143. Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/26, K.1993/28 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.330-331.

tında tutacak yetkilerle donatılmış olduğu gibi, bu denetim sürecini dilediği ölçüde hızlandırmak imkânına da sahiptir. Bu nedenle, KHK uygulamasının yaygınlaştırılmasının yasama organını devre-dışı bırakacağı görüşü yerinde değildir. KHK uygulaması, ancak yasama organı gerekli gördüğü ölçüde yaygınlaştırılabilecek, birçok konular da Anayasanın 91'inci maddesi gereğince zaten KHK ile düzenlenemeyecektir"<sup>144</sup>.

#### f) Tarihsel Argüman

Anayasa Mahkemesinin “ivedilik ve zorunluluk” şartlarını temellendirmek için kullandığı son bir argüman da “tarihsel” argümandır. Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasının *travaux préparatoires*'ına başvurmakta, Anayasa Komisyonu sözcüsünün Danışma Meclisindeki bir beyanını zikretmektedir<sup>145</sup>. Bu beyana göre, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesinin sebebi acil durumlarda kanun çıkarma imkanına sahip olunmamasıdır. Bir kere, belirtilen bu gerekçe, kanun hükmünde kararname kurumunun varlık sebeplerinden sadece bir tanesidir. Kanun hükmünde kararname çıkarma kurumunun başka sebepleri de vardır. Bu sebebin dile getirilmesi diğer sebeplerin varlığını ortadan kaldırmaz.

Anayasa Mahkemesinin Anayasa görüşmeleri sırasında Danışma Meclisindeki bir beyana dayanması tarihî yorum metoduna başvurduğu anlamına gelmektedir. Hemen şunu gözlemlemek gerekir ki, tarihî yorum metoduna nadiren başvuran Anayasa Mahkemesinin burada bu metoda başvurmuş olması ilginçtir. Bilindiği gibi, hukukun genel teorisinde, tarihî yorum metoduna birçok eleştiriler yöneltmiştir<sup>146</sup>. Belirtmek gerekir ki, hukuken bağlayıcı olan şey, Anayasanın metnidir; metnin kabul edilmesi dönemindeki hazırlık çalışmaları değildir. Kaldı ki, hazırlık çalışmaları içinde de öncelik verilmesi gereken metinler vardır. “Tasarı” ve “gerekçe” metinlerinde açıklık varken, meclis görüşmelerindeki beyanlara bakılmasının bir anlamı yoktur.

144. Özbudun, *op. cit.*, s.207-208.

145. *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, Cilt 9, Birleşim 137-146, Yasama Yılı 1, Sayfa 152, 153.

146. Bkz. Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş*, *op. cit.*, s.168-169.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa Tasarısının yasama yetkisine ilişkin 7'nci maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği belirtildikten sonra, "Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır" cümlesini eklenmişti. Gerçekten, aynı husus, bu maddenin gerekçesinde de açıkça belirtilmiştir<sup>147</sup>. "Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır" cümlesi, "bu yetkinin amaç ve kapsamı Anayasanın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunmaktadır" gerekçesiyle, Millî Güvenlik Konseyince madde metninden çıkartılmıştır. Yani, bu hususun ayrıca Anayasada açıklanmasına lüzum bulunmadığı düşünülmüştür<sup>148</sup>. Dolayısıyla Anayasanın "tasarı" ve "gerekçe" metinleri, Anayasa Mahkemesinin çıkardığı sonucu değil, tam tersi bir sonucun doğru olduğunu göstermektedir. Hazırlık çalışmalarından hareketle bir yorum yapılacaksa, hazırlık çalışmaları da kendi sistemi içinde, bir bütün olarak düşünülmeli, hazırlık çalışmaları içindeki önemli metinlerde açıklık varken, üçüncü ve dördüncü derecedeki metinlere başvurulmamalıdır. Diğer bir ifadeyle, "gerekçe" ve "tasarı" gibi metinlerde açıklık varsa, Meclis görüşmelerindeki bir beyan esas alınamaz.

Özetle, yukarıda alıntılıdığımız Anayasa Mahkemesinin gerekçesinde kullanılan tüm argümanlar yukarıdaki şekilde çürütülebilmektedir.

### 3. Önemlilik, Zorunluluk ve İvedilik Şartlarının Belirsizliği Konusunda Eleştiri

Önemlilik, zorunluluk ve ivedilik şartları mevcut olsa bile, çözülmez bir problem daha ortaya çıkmaktadır. Zira, "önemlilik", "zorunluluk" ve "ivedilik" kavramları belirsiz kavramlardır. Bunları objektif olarak belirlemek mümkün değildir. Yukarıda verdiğimiz Anayasa Mahkemesi kararlarında da bu kavramlar tanımlanmamıştır. Bu kavramları kim tanımlayacaktır?

147. Osman Selim Kocahanoğlu, *Gereğeli ve Açıklamalı Anayasa*, İstanbul, Temel Yayınları, 1993, s.39.

148. Özbudun, *op. cit.*, s.171.

Bu soruya, “yasama organı tanımlayacaktır” diye cevap verirsek, bu takdirde bunlar Anayasa Mahkemesinin denetiminde bir ölçüt oluşturmaktan uzak kalacaktır. Yok eğer bunları “Anayasa Mahkemesi tanımlayacaktır” dersek, bu takdirde de Anayasa Mahkemesine yerindelik denetimi yapmasına yol açacak geniş bir takdir yetkisi vermiş oluruz. Zira, Anayasa Mahkemesi bir konuyu ivedi bulabileceği gibi bulmayabilir de. Keza, Anayasa Mahkemesi bir düzenlemeyi zorunlu bulabilir de bulmayabilir de. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi bir düzenlemeyi önemli bulabilir de bulmayabilir de. Aslında Anayasa Mahkemesinin neyin ivedi, neyin önemli, neyin zorunlu olduğu konusunda değerlendirme yapmaya yetkisi olmadığı gibi, bu konuda bilgisi de yoktur.

#### 4. Üyeler: Oylar ve Karşı Oylar

Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki içtihadına katılmayan üyeler de olmuştur. 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında Necdet Darıcioğlu, Mehmet Çınarlı, Servet Tüzün ve Erol Cansel karşı oy kullanmışlardır.

Necdet Darıcioğlu, karşı oy yazısında şöyle demiştir:

“Söz konusu kavramların (önemlilik, zorunluluk ve ivedilik) değişik yorumlara elverişli son derece esnek anlam ve içerikleri, buyurucu bir hükmün dolaylı ögesini bile oluşturmamaları, Anayasa’nın 91. maddesinin sekizinci fıkrasında, kanun hükmünde kararnamelerin salt ivedi ve zorunlu durumlarda çıkarılabileceğinden kesinlikle söz edilmemekte olması çoğunluk görüşü doğrultusunda değerlendirme yapılmasını engellemektedir”<sup>149</sup>.

Mehmet Çınarlı da çoğunluk görüşüne şu gerekçe ile katılmamıştır:

“Anayasa’nın 91. maddesinde, gerek öteki maddelerinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin ancak ‘zorunlu ve ivedi’ hallerde verilebileceğine dair bir hüküm ve kısıtlama

---

149. Necdet Darıcioğlu’nun Karşı Oy Yazısı, *in* Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.79.



mevcut değildir. Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'da mevcut olmayan bir hükme dayanarak iptal kararı vermesi mümkün olmadığı gibi; yürütmenin ve uygulamanın dışında bulunan bir yüksek mahkemenin 'zorunlu ve ivedi haller'in hangi haller olduğunun takdir etmesi de son derece güçtür"<sup>150</sup>.

Servet Tüzün ise karşı oy yazısında şöyle demiştir:

“Anayasada öngörülen konu ile ilgili sınırlamalar dışında, İVEDİ ve ZORUNLU olmaları gibi ek koşullar aranmamalıdır. Öte yandan Anayasa'nın sözü edilen ilgili hükümleri gereği yetki kanunda yer alacak olan unsurlar dışında tamamen bir siyasî tercih sorunu olabilecek, KHK'nin konusunun 'ivedi ve zorunlu' olup olmadığının ön plana çıkarılıp değerlendirilmesi, Anayasaya uygunluk denetiminin dışına çıkılması ve yerindelik denetimine neden olur"<sup>151</sup>.

Erol Cansel de karşı oy yazısında çoğunluk görüşüne niçin katılmadığını şöyle açıklamıştır:

“İki maddede (m.87 ve 91) de KHK.nin ancak 'ivedi, zorunlu ve önemli' hallerde çıkarılması gibi, KHK.lerin her birinde ve defasında Anayasal denetimi gerektirecek somut kriterler mevcut değildir"<sup>152</sup>.

1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında dört üye (Necdet Darıcıoğlu, Mehmet Çınarlı, Servet Tüzün ve Erol Cansel) karşı oy kullanmış olmalarına rağmen, aynı konuda, bu üyeler emekliye ayrıldıktan sonra, Anayasa Mahkemesinin 16 Eylül 1993 ve sonraki tarihli kararlarında bu “ivedilik” “zorunluluk”, “önemlilik” şartları konusunda ya hiç karşı oy kullanmamış ve ya da sadece bir üye (Güven Dinçer) karşı oy kullanmıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 29 Kasım 1994 tarih ve K.1994/80 sayılı Kararında Güven Dinçer yazdığı karşı oy yazı-

150. Mehmet Çınarlı'nın Karşı Oy Yazısı, in Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.84.

151. Servet Tüzün'un Karşı Oy yazısı, in Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.88,

152. Erol Cansel'in Karşı Oy yazısı, in Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.90.

sında, “Mahkememizin yetki kanunlarının iptaliyle ilgili olarak bundan önceki kararlarında getirilen ‘önemli’, ‘zorunlu’ ve ‘ivedi’ olma ölçütleri Anayasa’da mevcut değildir”<sup>153</sup> demiştir.

Anayasa Mahkemesinin “önemlilik” “zorunluluk” ve “ivedilik” şartlarını koyduğu bu kararlarına karşı oy kullanan üyelerin isimlerini (Necdet Darıcıoğlu, Mehmet Çınarlı, Servet Tüzün, Erol Cansel ve Güven Dinçer) yukarıda zikrettik. Bu yanlış kararların sorumlularını teşhis etmek için, çeşitli tarihlere bu kararlara olumlu oy kullanan üyelerin isimlerini de zikretmek uygun olur: Yekta Güngör Özden, Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan, Mustafa Şahin, İhsan Pekel, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, Mustafa Gönül, Oğuz Akdoğanlı, Haşim Kılıç, Yalçın Acargün, Mustafa Bumin, Sacit Adalı, Ali Hüner, Samia Akbulut, Mustafa Bumin, Lütfi F. Tuncel,

### **5. Eleştiri: Anayasa Mahkemesi Tali Kurucu İktidarı Gasp Etmektedir**

Görünen odur ki, Anayasa Mahkemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmesi için, “önemlilik, zorunluluk ve ivedilik” şeklinde üç şart koymuştur. Bu şartlar Anayasanın ne 91’inci maddesinde, ne de başka bir maddesinde mevcuttur. O halde Anayasa Mahkemesi, Anayasaya, Anayasada mevcut olmayan yeni normlar eklemiştir.

Anayasaya, Anayasada olmayan yeni normlar eklediğini bizzat Anayasa Mahkemesinin kendisi itiraf etmektedir. Anayasa Mahkemesi, 17 Temmuz 1990 tarih ve K.1990/21 sayılı Kararında<sup>154</sup>, “önemlilik, zorunluluk, ivedilik ve kısa sürelilik”

153. Güven Dinçer’in karşı Oy Yazısı, Anayasa Mahkemesinin 29 Kasım 1994 Tarih ve E.1994/68, K.1994/80 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.491).

154. Anayasa Mahkemesinin 17 Temmuz 1990 Tarih ve E.1990/1, K.1990/21 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.301-333.

şartlarını koyduğu 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararının<sup>155</sup> bir değerlendirmesini yapmış ve şöyle demiştir:

“Anayasa Mahkemesi, KHK çıkarılması ile ilgili olarak TBMM tarafından verilen yetkinin, ancak ‘ivedi ve zorunlu’ durumlarda ve çok uzun olmayan sürelerde kullanılacak bir yetki olduğu gerekçesi ile 3479 sayılı Yetki Yasası’ı iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin sözü edilen iptal kararı ile KHK’ler yönünden *ilk kez ‘ivedi ve zorunlu’ olma ve ‘belirli sürelerde kullanma’ ölçütleri getirmiştir*. Bu anayasal ölçütlerin daha önce yürürlüğe girmiş olan KHK’leri etkilemesi düşünülemez. *Konulan yeni ölçütler* geleceğe yönelik yeni bir anlayışı açıklamaktadır”<sup>156</sup>.

Kararda italik olarak verdiğimiz ifadeler açıkça göstermektedir ki, Anayasa Mahkemesi, “ivedi ve zorunlu” olma ve “belirli sürelerde kullanma” ölçütlerinin Anayasada bulunmadığını, bu ölçütlerin kendisi tarafından “ilk kez” 3479 sayılı Yetki Kanunu üzerine verdiği 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararında getirildiğini söylemektedir. Keza aynı alıntıda, Anayasa Mahkemesi “konulan yeni ölçütler”den bahsetmektedir. Demek ki Anayasa Mahkemesi, Anayasada olmayan “yeni ölçütler koyduğunu” ikrar etmektedir.

Hatta yeni bir norm koyduğunu kabul ettikten sonra, Anayasa Mahkemesi haliyle bu yeni normun zaman bakımından uygulanması sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Acaba, bu “ivedi ve zorunlu” olma ve “belirli sürelerde kullanma” ölçütleri, daha önce çıkan Yetki Kanunlarına dayanılarak çıkan kanun hükmünde kararnamelere uygulanacak mıdır? Anayasa Mahkemesine göre, bu ölçütlerin

“daha önce çıkan yetki yasalarının kullanım alanına etkisi kabul edildiği takdirde KHK ile yapılan düzenlemelerde istikrarlılık ve güvensizlik yaratacak ve bu KHK’lerin tesis ettiği hukukî durumlar ve kazanılmış haklar büyük ölçüde ihlâl edilebi-

155. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.-51-78

156. Anayasa Mahkemesinin 17 Temmuz 1990 Tarih ve E.1990/1, K.1990/21 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.319. İtalikler bize ait.

lecektir. Bu bakımdan..., ‘ivedilik, zorunluluk’ ve ‘belirli zamanda yetki kullanma’ ölçütlerinin geçmişe dönük kullanılması... Anayasa Mahkemesi kararlarının geçmişe yürümeceği yolundaki kurala aykırı olur”<sup>157</sup>.

Bu karar çok ilginçtir. Anayasa Mahkemesi yeni norm koyduğunun tam anlamıyla bilincindedir ki, yeni koyulan bu normun geçmişe uygulanıp uygulanmayacağını tartışabilmektedir. Bu tartışma, Türk Anayasa Mahkemesinin ne kadar “fantezist” olduğunun mükemmel bir göstergesidir. Kanunların Anayasadaki bir norma uygunluğunu araştırmakla görevli bir Mahkeme, bu görevini bırakıp yeni bir Anayasa normu koymakta ve bu normun geçmişe uygulanıp uygulanamayacağını tartışabilmektedir!

Yukarıda alıntılanan karardan da açıkça görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi Anayasada bulunmayan yeni normlar koymuştur. Ve bu normlara dayanarak da yasama organının çıkardığı kanunları iptal edebilmiştir. Anayasa Mahkemesinin görevi, kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemekten ibarettir. Anayasa Mahkemesinin Anayasaya norm eklemek gibi bir görevi yoktur. Anayasa Mahkemesi kanunları Anayasada yer almayan bir kurala dayanarak iptal edemez. Anayasa Mahkemesinin bunu yapması Anayasaya aykırılık teşkil eder. Anayasa Mahkemesinin Anayasaya norm eklemesi, sadece basit bir Anayasaya aykırılık değil, kurucu iktidarı gasp etmek anlamına gelir. Zira Anayasada değişiklik yapma, Anayasaya yeni normlar ekleme yetkisi, kurucu iktidara aittir. Kurucu iktidar da iki şekildedir. Aslî kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar<sup>158</sup>. Ülkemizde aslî kurucu iktidar 12 Eylül 1980 Askerî Müdahalesini gerçekleştiren Millî Güvenlik Konseyidir. Bu kurucu iktidar belli bir süre işlemiş ve yerini tali kurucu iktidara bırakmıştır. Tali kurucu iktidar ise, Anayasanın 175’inci maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisi veya beşte üçü+seçmenlerdir. Anayasa Mahkemesinin Anayasa norm eklemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte

157. *Ibid.*

158. Bu konuda bkz. Kemal Gözler, *Kurucu İktidar*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1998, *passim*.

ikisine veya beşte üçü+seçmenlere ait olan yetkiyi gasp etmesi anlamına gelir. Bir demokraside, tali kurucu iktidar halka ve halkın temsilcilerine aittir. Halk tarafından seçilmeyen Anayasa Mahkemesi üyelerinin halkın ve halkın temsilcilerine ait olan tali kurucu iktidarı gasp etmeleri demokrasinin reddi anlamına gelir. Özetle, Anayasa Mahkemesinin Anayasaya norm eklemesi, ne pozitif anayasa hukuku ilkeleriyle, ne de demokrasi ilkesiyle bağdaşır.

## **İkinci Bölüm**

### **KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME**

Önceki bölümde yetki kanununun hukukî rejimini inceledik. Bu bölümde de Bakanlar Kurulunun bu yetki kanununa dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin hukukî rejimini inceleyeceğiz. Burada önce kanun hükmünde kararnamelerin hangi konuda çıkarılabileceğini (I), sonra çıkarılmasında izlenecek usûl ve şekli (II), daha sonra da çıkarılan kararnamelerin yargısal denetimini (III) göreceğiz.

#### **I. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN KONUSU**

Yukarıda Anayasanın 91’inci maddesine göre, yetki kanunlarında “konu unsuru”nun belirtilmesinin zorunlu olmadığını göstermiştik<sup>1</sup>. Yetki kanunlarında “konu” unsuru belirtme zorunluluğu olmamasına rağmen, Bakanlar Kurulunun her konuda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yoktur. Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi konu bakımından Anayasamız tarafından sınırlandırılmıştır. Anayasamızın 91’inci maddesinin ilk fıkrasına göre,

“sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez”.

Anayasanın 91’inci maddesinin ilk fıkrasındaki bu hüküm, “temel hak ve hürriyetler... kanunla sınırlanabilir” diyen 13’üncü maddesindeki hüküm ile uyum içindedir.

---

1. Bkz. *supra*, s.37-39.

Kanun hükmünde kararnamelerin tâbi olduğu bir konu sınırlaması da Anayasanın 163'üncü maddesinde öngörülmüştür: "Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez".

Kanun hükmünde kararnamelerin tâbi olduğu konu sınırlamaları bundan ibarettir. Ancak burada bazı sorunları ayrıca tartışmak uygun olacaktır.

### 1. Anayasanın "Kanunla Düzenlenir" Dediği Konular Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenlenebilir mi?

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümleri ile dördüncü bölümü dışında yer alan birçok maddesinde de, o konunun "kanunla düzenleneceği" öngörülmüştür. Örneğin Anayasanın 123'üncü maddesine göre, "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve *kanunla düzenlenir*". Keza, 127'nci maddeye göre, "mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak *kanunla düzenlenir*". 128'inci maddeye göre ise, "memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *kanunla düzenlenir*". Bu örnekleri çoğaltabiliriz. Anayasanın özellikle "idare"nin düzenlendiği 123-137'nci maddelerinin hemen hemen hepsinde o alanın "kanunla düzenleneceği" belirtilmiştir.

Acaba, Anayasada böyle "kanunla düzenlenir" denen konular kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir mi? Örneğin, idarenin kuruluş ve görevleri *kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir mi?* Keza, mahallî idareler *kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir mi?* Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir mi?*

Bu sorulara olumlu yanıt vermek gerekir. Bu alanlar, Anayasanın 91'inci maddesinin ilk fıkrasındaki sınırlamanın kapsamı dışında kalıyorlarsa ve 13'üncü maddedeki yasağa da girmiyorlarsa, kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilirler. Çünkü bunun aksinin kabul edilmesi, yani bu alanların kanun

hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceğinin söylenmesi, o alanların “münhasır kanun alanı” olduğu anlamına gelir ki, Türk hukukunda “münhasır kanun alanı” çok dardır<sup>2</sup>. Münhasır kanun alanı, istisnaî olarak, iki durumdan kaynaklanabilir: *Bir kere*, yetkinin *kendine özgü niteliğinden* kaynaklanabilir. Örneğin Anayasanın 38’inci maddesi, kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek bir alanda olmasaydı bile, kanımızca, kanun hükmünde kararname ile ceza konulamazdı. Zira, ceza koyma yetkisi, bu yetkinin kendine özgü niteliği gereği münhasır kanun alanında bulunmaktadır<sup>3</sup>. *İkinci olarak*, münhasır kanun alanı Anayasanın ilgili maddelerinin *yazılış tarzından* da kaynaklanıyor olabilir. Örneğin Anayasanın 163’üncü maddesinin yazılış tarzından, bütçenin kanun hükmünde kararname ile değil, mutlaka kanun ile yapılabileceği sonucu çıkmaktadır. Bu şu anlama gelir ki, bütçe münhasır kanun alanında bulunmaktadır.

Anayasanın “kanunla düzenlenir” dediği ama “münhasır kanun alanı”nda bulunmayan her konu kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir. 1982 Anayasasının maddelerine şöyle bir baktığımızda, yetkinin kendine özgü niteliği gereği münhasır kanun alanında olması düşünülebilecek tüm konular, zaten, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümleri ile dördüncü bölümünde yer aldığından, Anayasanın 91’inci maddesinin ilk fıkrası uyarınca kanun hükmünde kararname ile düzenlenemez. Diğer yandan, Anayasanın ilgili maddesinin yazılış tarzından kaynaklanan münhasır kanun alanının ise sadece bir örneği vardır: Bütçe. Anayasanın 163’üncü maddesinden bu alanın kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceği sonucu çıkmaktadır. O halde bunların dışında kalan her alan, Anayasada, “kanun ile düzenleneceği” öngörülmüş olsa bile, kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir.

Anayasa Mahkemesinin içtihadı da bu yöndedir: Bakanlar Kurulu 3 Kasım 1988 tarih ve 347 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu iktisadî teşebbüsleri hakkında düzenleme

- 
2. Turhan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1965, s.116.
  3. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Güneş, *op. cit.* s.113.



yapmıştır<sup>4</sup>. Sosyal Demokrat Halkçı Parti grubu adına Erdal İnönü iptal davası açmıştır. Davacının ileri sürdüğü Anayasaya aykırılık iddialarından biri ise, bu alanda kanun hükmünde kararname çıkarılmasının “idarenin yasayla düzenleneceğini öngören Anayasa’nın 123. maddesine aykırı”<sup>5</sup> olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi davacının bu iddiasını şu gerekçeyle reddetmiştir:

“Anayasa’nın bir konunun yasayla düzenleneceğini öngördüğü durumlarda, o konu KHK ile ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlanması dışında kalmadıkça ya da 163. maddede olduğu gibi, kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe KHK ile düzenlenebilir. Anayasa’nın genelde yasayla düzenlemeyi öngörmesi, ayrık kural olan 91. maddede gereksiz ve geçersiz kılamaz. Yasa ile KHK nin hukuksal yapıları, nitelik ve oluşum yöntemleri ayrı olsa da Anayasa, 91. maddesiyle açıkça KHK ile düzenlemeye olur vermiştir... Bu durum karşısında, Anayasa’nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesini, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk sayıp KHK. yi sakıncalı bulmak, 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır”<sup>6</sup>.

Buna göre, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler” dışında kalmak şartıyla her konu kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir. Örneğin, yasama organına, yürütme organına ve yargı organına ilişkin her konu kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilir. Anayasa Mahkemesi, aynı esastan hareketle, mahkemelerin bağımsızlığı ile hakimlik ve savcılık teminatının kanun hükmünde kararname ile düzenlenebileceğine karar vermiştir:

“Anayasa’nın 91. maddesinde hangi konularda kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı belirtilmiştir. Anayasa’nın

- 
4. *Resmî Gazete*, 21 Kasım 1988, Sayı 19996.
  5. “İptal İsteminin Gerekeşi”, in Anayasa Mahkemesinin 16 Mayıs 1989 Tarih ve E.1989/4 ve K.1989/23 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 25, s.235.
  6. Anayasa Mahkemesinin 16 Mayıs 1989 Tarih ve E.1989/4 ve K.1989/23 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 25, s.245.

140. maddesi, 91. maddesinin kanun hükmünde kararname çıkarılmasını yasakladığı konuları içermemektedir”<sup>7</sup>.

Keza Anayasa Mahkemesi aynı gerekçeyle mahallî idarelerin de kanun hükmünde kararname ile düzenlenebileceğine karar vermiştir<sup>8</sup>. Mahkemeye göre,

“Anayasa’nın 127. maddesi, 91. maddenin... birinci fıkrasının ikinci tümcesinin çizdiği sınır dışında kalmaktadır. Anayasa’nın bir maddesinin yasayla düzenleneceğini öngördüğü bir konunun, Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasının yasakladığı hükümlerle ilgili olmadıkça, KHK. ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırı değildir”<sup>9</sup>.

## **2. Bütün Sosyal ve Ekonomik Haklar Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenlenebilir mi?**

Anayasanın 91’inci maddesi kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek konular olarak, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler”i saydığına göre, bunların dışında kalan ikinci kısmın üçüncü bölümünde yer alan “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler”in kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilmesi gerekir<sup>10</sup>.

İlk önce böyle bir ayırım yapılmasının nedenini görelim. “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler”in kanun hükmünde kararname ile düzenlenememesinin nedeni, bu hakların “negatif statü hakları” niteliğinde olmasıdır. Bilindiği gibi, bu tür haklar

7. Anayasa Mahkemesinin 6 Ocak 1987 Tarih ve E.1986/14, K.1987/1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 23, s.12. (12’nci sayfada dizgi hatası vardır. Sayfanın ikinci satırı ile dördüncü satırı yer değiştirmelidir).

8. Anayasa Mahkemesinin 8 Şubat 1989 Tarih ve E.1988/38, K.1989/7 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 25, s.77-78.

9. *Ibid.*, s.78.

10. Özbudun, *op. cit.*, s.205.

devlete bir şey yapmama, müdahale etmeme görevi yükler<sup>11</sup>. Bu tür haklarda yapılacak düzenleme, aynı zamanda bu hakların sınırlandırılması sonucunu verir<sup>12</sup>. Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ise, “pozitif statü hakkı” niteliğindedir. Bu tür hakların gerçekleşebilmesi için ise devletin olumlu bir edimde bulunması gerekir. Buna göre, devletin pozitif statü hakları niteliğindeki bu hakları hızlı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için, kanun hükmünde kararname ile müdahale edebilmesi; o alanda kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapabilmesi gerekir. İşte, sosyal ve ekonomik hakların kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilmesinin altında bu ihtiyaç yatar<sup>13</sup>.

Ancak, Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler”e bakarsak, bu bölümde, aslında, negatif veya aktif statü hakkı niteliğindeki hakları görmekteyiz. Örneğin 48’inci madde çalışma ve sözleşme hürriyetine, 51’inci madde sendika kurma hakkına, 54’üncü madde grev ve lokavt hakkına, 50’nci madde yaşa, cinse, güce uygun olmayan işlerde çalıştırma yasağına ilişkindir. Bu temel hak ve özgürlükler, pozitif statü hakkı niteliğinde değil, negatif veya aktif statü hakkı niteliğindedir. Diğer bir ifadeyle bunlar, nitelik olarak klasik haklara ve siyasal haklara benzemektedir<sup>14</sup>. Bu hakların gerçekleşmesi için devletin olumlu bir şeyler yapmasına gerek yoktur. Bu haklar devlete müdahale etmeme ödevini yükler. Anayasanın ikinci kısmının “sosyal ve ekonomik haklar” başlıklı üçüncü bölümünde yer alan bu nitelikteki hakların aslında kanun hükmünde kararname ile düzenlenememesi gerektiği düşünülebilir. Ancak bu düşünce, Anayasanın 91’inci maddesinin açık hükmü karşısında geçerli değildir. Anayasanın ikinci kısmının “sosyal ve ekonomik haklar” başlıklı üçüncü bö-

11. “Negatif statü hakları-pozitif statü hakları-aktif statü hakları” ayrımı konusunda bkz. Georg Jellinek, *L’Etat modern et son droit*, Traduction française par Georges Fardis, Paris, M. Giard et E. Brière, 1912, Cilt 2, s.51 vd; Gözler, *Hukuka Giriş, op. cit.*, s.323-324.

12. Fazıl Sağlam, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984, (Cilt 1), s.268.

13. *Ibid.*, s.269.

14. *Ibid.*

lümünde yer alan istisnasız bütün temel hak ve özgürlükler kanun hükmünde kararname ile *düzenlenebilir*.

Burada “düzenlenebilir” kelimesinin altını çizdik. Çünkü, Fazıl Sağlam’ın isabetle vurguladığı gibi,

“düzenleme sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavramdır. Hakkı sınırlayıcı düzenlemeler olabileceği gibi, hakkı güçlendiren, onu daha etkili bir kullanıma kavuşturan... düzenlemeler de söz konusu olabilir”<sup>15</sup>.

Anayasanın 91’inci maddesinde, “sınırlama” değil, “düzenleme” ibaresi kullanılmaktadır. O halde, Anayasanın 91’inci maddesine dayanılarak Anayasanın ikinci kısmının “sosyal ve ekonomik haklar” başlıklı üçüncü bölümündeki klasik haklara benzer haklarda sadece “düzenleme” yapılabilir; “sınırlama” yapılamaz. Çünkü, istisnasız bütün temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasanın 13’üncü maddesi geçerlidir. Bilindiği gibi, 13’üncü maddeye göre, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ancak “kanun”la olur. O halde, hangi bölümde yer alırsa alsın, bir temel hak ve özgürlük, kanun hükmünde kararname ile değil, kanun ile sınırlandırılabilir.

### **3. Anayasanın 91’inci Maddesin İlk Fıkrasındaki Konu Yasağının Kapsamı Nedir?**

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceğini yukarıda gördük.

Anayasanın ikinci kısmının *birinci bölümünde* (m.12-16), temel hak ve hürriyetlerin özelliği, sınırlanması, kötüye kullanılmaması, kullanılmasının durdurulması ve yabancıların durumu gibi temel hak ve özgürlüklere ilişkin genel hükümler vardır.

“Kişinin hakları ve ödevleri” başlıklı *ikinci bölümünde* ise, 24 madde halinde (m.17-40), kişi dokunulmazlığı, zorla çalışma yasağı, kişi hürriyeti ve güvenliği, özel hayatın gizliliği,

---

15. *Ibid.*, s.268.

konut dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti, yerleşme ve seyahat hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti, basın hürriyeti, süreli ve süresiz yayın hakkı, basın araçlarının korunması, kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitlerle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı, düzeltme ve cevap hakkı, dernek kurma hürriyeti, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, mülkiyet hakkı, hak arama hürriyeti, kanunî hâkim güvencesi, suç ve cezalara ilişkin esaslar, ispat hakkı, temel hak ve hürriyetlerin korunması gibi temel hak ve özgürlükler ve ilkeler yer almaktadır.

“Siyasî haklar ve ödevler” başlıklı *dördüncü bölümünde* (m.66-74) ise, Türk vatandaşlığı, seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakları, parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma, siyasî partilerin uyacakları esaslar, kamu hizmetlerine girme hakkı, mal bildirimini, vatan hizmeti, vergi ödevi, dilekçe hakkı gibi temel hak ve özgürlükler düzenlenmektedir.

Görüldüğü gibi kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek temel hak ve özgürlükler oldukça çoktur. Bunlar toplam 38 adet maddede düzenlenmiştir. Üstelik bu temel hak ve özgürlükler aşağı yukarı kişinin ve devletin her alanıyla ilgilidir. Kanun hükmünde kararname ile yapılacak her düzenleme ile yukarıda sayılan temel hak ve özgürlükler veya ilkeler arasında, şu ya da bu şekilde, uzaktan veya yakından ilgi kurulabilir. O halde kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek olan bu alan, geniş yorumlanırsa kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilecek bir alan kalmaz. Zira, kanun hükmünde kararname, bir temel hak ve özgürlüğü değil, doğrudan yasama, yürütme veya yargı alanında bir konuyu düzenliyor olsa bile, bu kanun hükmünde kararnamenin konusu ile yukarıda sayılan 38 adet temel hak ve özgürlük veya ilke ile dolaylı olarak bağlantı kurulabilir. İşte, burada karşı karşıya kaldığımız sorun şudur: *Kanun hükmünde kararnameyle düzenleme yasağının kapsamı ne genişlikte tespit edilecektir?*

Anayasa Mahkemesi bu yasak kapsamını *dar* yorumlama eğilimindedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 12 Mart 1986 tarih ve 3268 sayılı Yetki Kanununun 2'nci maddesinin a bendinde Devlet Memurları Kanununda, d bendinde de Hakimler ve Savcılar Kanununda değişiklik yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir. Bu bentlerin Anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Davacı Sosyal Demokrat Halkçı Parti Grubu, mahkemelerin bağımsızlığı, hakimlik ve savcılık teminatının kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceğini, keza Devlet Memurları Kanununun “mal bildirimini”, “müracaat ve şikayet ve dava açma hakkı”, “devlet memurluğuna alınma hakkı” gibi hakları düzenlediğini, bu hakların ise Anayasada kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek haklardan olan “hizmete girme (m.70), “mal bildirimini” (m.71, “dilekçe hakkı” (m.74) gibi siyasî haklar ile *ilgili bulunduğunu*, dolayısıyla bu düzenlemelerin Anayasa aykırı olduğunu iddia etmiştir. Şüphesiz ki, davacının iddia ettiği gibi, Bakanlar Kurulu verilen yetkinin konusuyla, Anayasada kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi yasak olan temel hak ve özgürlükler arasında bir “ilgi” vardır. Ancak Anayasa Mahkemesi, 6 Ocak 1987 tarih ve K.1987/1 sayılı Kararında bu ilgiyi yetersiz görmüş ve şu noktayı vurgulamıştır:

“Dolaylı bir biçimde kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendirmeyecek bir düzenleme düşünmek oldukça güçtür. Bu nedenle de *dolaylı bir ilginin varlığına* dayanılarak sonuca gitmek isabetli sayılamaz”<sup>16</sup>.

Bu karara göre, Anayasa Mahkemesinin, kanun hükmünde kararnameyle düzenleme yasağının kapsamına bir konunun girmesi için “dolaylı bir ilgi”nin varlığını yeterli görmediğini söyleyebiliriz. Anayasa Mahkemesi yine aynı Kararda, hakim ve savcılar ile ilgili konuların, kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesini de yasak kapsamında görmemiştir. Oysa bu düzenlemeler ile yasak kapsamında olan hak arama hürriyeti (m.36), kanunî hâkim güvencesi (m.37) arasında “dolaylı bir

---

16. Anayasa Mahkemesinin 6 Ocak 1987 Tarih ve E.1986/14, K.1987/1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 23, s.12. İtalikler bize ait.

ilgi” kurulması mümkündür. Anayasa Mahkemesi bu dolaylı ilgiyi de yetersiz görmüş ve şu karara varmıştır:

“Mahkemelerin bağımsızlığı ile hakimlik ve savcılık teminatı açısından getirilen esaslarla hâkim ve savcılara tanınan hakların..., Anayasa’nın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan ve kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği Anayasa’nın 91. maddesinde açıklanan haklarla hiçbir ilgisi bulunmamaktadır”<sup>17</sup>.

Ancak Anayasa Mahkemesinin aksi yönde kararları da vardır. Örneğin Anayasa Mahkemesi 22 Aralık 1988 tarih ve K.1988/55 sayılı Kararında, KİT’lerde çalışan sözleşmeli personelin sözleşmelerinden kaynaklanacak uyuşmazlıkların “adlî yargı”da çözümlenmesini öngören 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 45’inci maddesinin sekizinci fıkrasının Anayasanın 91’inci maddesinin birinci fıkrasına aykırı olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre, yargı yerinin gösterilmesi, “hak arama özgürlüğü” (m.36) ve “kanunî hâkim güvencesi” (m.37) ile ilgilidir.

“Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, KHK ile düzenleme yapılamayacağı belirlenen konular kapsamında, Anayasa’nın İkinci Kısım’ının İkinci Bölüm’ünde hak arama özgürlüğüne ilişkin 36. ve kanunî hâkim güvencesini belirleyen 37. maddesi de bulunmaktadır. KHK ile yargı yerinin gösterilmesi, Anayasa’nın 91. maddesine de aykırıdır”<sup>18</sup>.

Şüphesiz ki, yargı yerinin gösterilmesi ile “hak arama özgürlüğü” (m.36) ve “kanunî hâkim güvencesi” (m.37) arasında dolaylı ve uzaktan bir ilgi kurulabilir. Bu ihtimal dahilindedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, daha önce (6 Ocak 1987 tarih ve K.1987/1 sayılı Kararında) “dolaylı” ilgiyi yetersiz gördüğüne göre, burada (22 Aralık 1988 tarih ve K.1988/55 sayılı Kararında), nasıl “doğrudan” ilgi olduğunu göstermesi gerekirdi. Anayasa Mahkemesinin bu Kararında, yargı yerinin gösterilmesi ile “hak arama özgürlüğü” (m.36) ve “kanunî hâkim güvencesi”

17. *Ibid.*, s.11. İtalikler bize ait.

18. Anayasa Mahkemesinin 22 Aralık 1988 Tarih ve E.1988/5 ve 1988/55 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 24, s.506.

(m.37) arasında nasıl doğrudan bir ilgi olduğu gösterilmemiştir. Yok eğer Anayasa Mahkemesi içtihat değiştirmiş, artık “doğrudan” ilgiyi aramıyor; “dolaylı” ilgiyi yeterli sayıyorsa, bunu niçin açıkça belirtmemiştir. Eğer Anayasa Mahkemesi artık “dolaylı ilgiyi” yeterli sayıyorsa, 6 Ocak 1987 tarih ve K.1987/1 sayılı Kararında belirttiği şu gerekçeyi nasıl olmuş da çürütememiştir? “Dolaylı bir biçimde kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendirmeyecek bir düzenleme düşünmek oldukça güçtür. Bu nedenle de *dolaylı bir ilginin varlığına* dayanılarak sonuca gitmek isabetli sayılamaz”<sup>19</sup>.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin bir yıl içinde içtihat değiştirmesinin makul bir sebebi yoktur<sup>20</sup>. Bu sebebin yokluğu, 22 Aralık 1988 tarih ve K.1988/55 sayılı Karardan iki ay sonra verilen 8 Şubat 1989 tarih ve K.1989/7 sayılı Kararında eski görüşüne dönmesiyle de kanıtlanabilir. Bakanlar Kurulu 2 Temmuz 1988 tarih ve 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>21</sup> ile seçilmiş belediye başkanlarının görevden alınmasını düzenlemiştir. Bu konunun kanun hükmünde kararname ile düzenlemeyecek bir hak olan “seçme ve seçilme hakkı” (m.67) ile ilgili görülüp söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamenin iptal edilmesi mümkün iken, Anayasa Mahkemesi 8 Şubat 1989 tarih ve K.1989/7 sayılı Kararıyla, büyükşehir belediyelerinin yönetiminin kanun hükmünde kararnameyle düzenlenebileceğine, Anayasanın mahallî idareleri düzenleyen 127’nci maddesinin 91’inci maddesinin birinci fıkrasının çizdiği sınır dışında kaldığına, Anayasa’da “söz konusu haklar ve ödevler dışındaki ko-

19. Anayasa Mahkemesinin 6 Ocak 1987 Tarih ve E.1986/14, K.1987/1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 23, s.12. İtalikler bize ait.

20. Bu değişikliğin kaynağı kanımızca bu davanın konusudur. Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde, Anayasa Mahkemesinin “özelleştirme”, “sözleşmeli personel” gibi “alerji” olduğu bazı “hassas” konular vardır. Bu konularda Anayasa Mahkemesi müstakar içtihadı ne olursa olsun, bu yönde yapılan düzenlemeleri iptal etme eğilimdedir.

21. *Resmî Gazete*, 12.8.1988, Sayı 19897.



nular için KHK. çıkarılmasını yasaklayan doğrudan ve dolaylı bir sınırlama” olmadığına karar vermiştir<sup>22</sup>.

## II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME ÇIKARILMASINDA USÛL VE ŞEKİL

Kanun hükmünde kararname çıkarılmasında uyulacak usûl ve şekil, Bakanlar Kurulunun diğer kararnamelerinde izlenen usûl ve şekilden farksızdır<sup>23</sup>. Anayasanın 104’üncü maddesinde Cumhurbaşkanının görevleri arasında “kararnameleri imzalamak”tan bahsettiğine göre, kanun hükmünde kararnamelerin de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaları gerekir<sup>24</sup>. Cumhurbaşkanı tarafından imzasını taşımayan bir metin kanun hükmünde kararname olarak geçerli olamaz. Ancak, kanımızca, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnamelerini imzalamak zorundadır. Cumhurbaşkanı parlâmenter bir sistemde sorumsuz olduğuna göre, kanun hükmünde kararnameleri reddetme hakkına sahip değildir.

Kanun hükmünde kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır. Anayasanın 91’inci maddesinin altıncı fıkrasına göre, “kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir”.

## III. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN YARGISAL DENETİMİ

Yukarıda birinci bölümde yetki kanunlarının Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olduğunu ve Anayasa Mahkemesinin yetki kanunları konusunda geliştirdiği geniş içtihadını gördük. Aşağıda üçüncü bölümde de, kanun hükmünde karar-

22. Anayasa Mahkemesinin 8 Şubat 1989 Tarih ve E.1988/38, K.1989/7 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 25, s.78. Sadece iki üye (Yekta Güngör Özden ve Ahmet N. Sezer) “düzenlenecek hususlar da kimi temel haklar, kişi hakları ve ödevleri düzeyinde ve niteliğinde olduğuna göre bunlar KHK. konusu yapılamaz” gerekçesiyle karşı oy kullanmışlardır (*Ibid.*, s.85).

23. Özbudun, *op. cit.*, s.208.

24. *Ibid.*

nameler üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı ret, aynen veya değiştirerek onay kanunlarının Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi tutulduğunu göreceğiz. O halde burada biz sadece kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi sorununa değineceğiz.

### 1. Kanun Hükmünde Kararnameler Danıştay Tarafından Denetlenebilir mi?

Kanun hükmünde kararnameler organik açıdan yürütme organının bir işlemidir. Bu nedenle sırf teorik olarak Danıştayın denetimine tâbi olması gerektiği düşünülebilir<sup>25</sup>.

Gerçekten de, 1961 Anayasası döneminde bazı yazarlar kanun hükmünde kararnamelerin Danıştayın denetimine tâbi olması gerektiğini savunmuşlardır<sup>26</sup>. Ancak, 1961 Anayasası döneminde, 23 Aralık 1972 tarih ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname aleyhinde açılan iptal davasını, Danıştay, 7 Haziran 1974 tarihli *Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kararıyla*, “davanın in-

---

25. 1961 Anayasası döneminde bazı yazarlar kanun hükmünde kararnamelerin Danıştay denetimine tâbi olması gerektiğini savunmuşlardır (örneğin Duran, “Kanun hükmünde kararname”, *op. cit.*, s.8; Erdoğan Teziç, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Mart 1972, Sayı 1, s.11; Misket Yılmaz (=Hükhet Turgut), “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname”, *Prof.Dr.Bülent Nuri Esen’e Armağan*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977, s.551; N. Kibar, “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmünde Kararname Dahil)”, *İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler*, Ankara, 1982, Cilt III, s.305; M. Bumin, “Fransız ve Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (Karşılaştırmalı Olarak)”, *İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler*, Ankara, 1982, Cilt III, s.345). Ancak, 1961 Anayasası döneminde, bir kanun hükmünde kararname aleyhine açılan iptal davasını Danıştay, “davanın inceleme kabiliyeti olmadığı” gerekçesiyle reddetmişti.

26. Örneğin Duran, “Kanun Hükmünde Kararname”, *op. cit.*, s.8; Teziç, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *op. cit.*, s.11; Yılmaz, *op. cit.*, s.551; N. Kibar, “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmünde Kararname Dahil)”, *İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler*, Ankara, 1982, Cilt III, s.305; M. Bumin, “Fransız ve Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (Karşılaştırmalı Olarak)”, *İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler*, Ankara, 1982, Cilt III, s.345.

celeme kabiliyeti olmadığı” gerekçesiyle reddetmişti<sup>27</sup>. 1982 Anayasası döneminde de, Burhan Kuzu, kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisince görüşülünceye kadar Danıştay denetimine tâbi olması gerektiğini savunmaktadır<sup>28</sup>.

Kanımızca, bu düşünce 1982 Anayasasının pozitif düzenlemesi karşısında savunulamaz. Zira, Anayasanın 148’inci maddesinin ilk fıkrasına göre, “Anayasa Mahkemesi... kanun hükmünde kararnamelerin... Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler”. Bu düzenlemenin nedeni pek muhtemelen kanun hükmünde kararnamelerin fonksiyonel açıdan yasama işlemi niteliğinde olmasıdır.

## 2. Anayasa Mahkemesinin Denetimi

Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu hem şekil, hem de esas bakımından denetleyebilir (m.148/1). Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa aykırılığı Cumhurbaşkanı, iktidar ve anamuhalefet partisi meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından iptal davası yoluyla (m.150) ileri sürülebileceği gibi, diğer mahkemeler tarafından def’i yoluyla (m.152) da ileri sürülebilir.

Kanun hükmünde kararnamelere karşı esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla açılan iptal davalarında, dava açma süresi kanunlarda olduğu gibi 60 gündür (m.151). Ancak şekil bakımından Anayasa aykırılık iddiasıyla iptal davası açma süresi acaba kaç gündür? Bilindiği gibi kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davası süresi 10 gündür (m.148/2). Bu hüküm acaba kanun hükmünde kararnameler için de geçerli midir? Bu soruya Anayasa da açık bir cevap yoktur. Ancak 10 Kasım 1983 tarih ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında

27. Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 7 Haziran 1974 tarih K.1974/540 Sayılı Kararı (*Çarşı ve Mahalle Bekçileri*), (Nakleden Duran, “Kanun Hükmünde Kararname”, *op. cit.*, s.8, dipnot 1).

28. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, *op. cit.*, s.419.

Kanunun 22'nci maddesine göre, kanun hükmünde kararname-lerin şekil bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla açılacak iptal davaları için de süre olarak 60 gün belirlenmiştir. O halde, kanun hükmünde kararnamelerin şekil bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla açılacak iptal davalarının 10 günlük süre kısıtlamasına tâbi olmadığı söylenebilir.

Kanun hükmünde kararnamelerin şekil bakımından Anayasaya uygunluk denetimi kapsamı kanunlar gibi sınırlı değildir. Anayasanın 148'inci maddesinin ikinci fıkrasındaki şekil denetiminin kapsamını belirten hüküm, bizzat bu fıkradan anlaşılacağı üzere “kanunlar” için geçerlidir.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetimine ilişkin diğer hususlar kanunlar gibidir. O nedenle bu konuda ayrıca açıklamaya gerek yoktur.

Son olarak şunu belirtelim ki, Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnameler üzerinde çok sıkı bir denetim yapmakta ve genellikle kanun hükmünde kararnameleri Anayasaya aykırı görerek iptal etmektedir. Örnek olarak şunu söyleyelim ki, Anayasa Mahkemesi 1993 ve 1994 yıllarında ve kendilerine karşı iptal davası açılmış kanun hükmünde kararnamelerin hemen hemen hepsini iptal etmiştir<sup>29</sup>. Anayasa Mahkemesi, 6 Ekim 1993 ile 8 Temmuz 1994 tarihleri arasında 9 aylık dönemde 27 adet kanun hükmünde kararnameyi iptal etmiştir<sup>30</sup>.

### **3. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yetki Kanunlarına Uygunluğu Denetlenebilir mi?**

Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygunluğunu denetlerken, ölçü norm olarak sadece Anayasanın hükümlerini mi dikkate alır, yoksa, aynı zamanda, kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunu da araştırabilir mi? Anayasanın 148'inci maddesinin sözüne bakarsak, Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararnamelerin

29. “Kanun Hükmünde Kararnameler Fihristi”, *T.C. Kanunları*, Cilt 11, s.144-148.

30. *Ibid.*, s.145-148.

sadece Anayasaya uygunluğunu araştırabileceği sonucuna ulaşabiliriz.

Ancak, Anayasa Mahkemesinin, kanun hükmünde kararnamelerin kendi dayanakları olan yetki kanunlarına uygunluklarını da araştırabileceği kabul edilmektedir. Zira, aksi takdirde, Anayasanın öngörmediği bir şekilde Bakanlar Kuruluna yetki verilmiş olur ki<sup>31</sup>, bu da Anayasaya dolayısıyla bir aykırılık teşkil eder.

Anayasa Mahkemesinin içtihadı da bu yöndedir. Mahkeme, kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygunluğunu denetlerken, kanun hükmünde kararnamenin sadece Anayasa hükümlerine uygunluğunu değil, aynı zamanda, kanun hükmünde kararnamenin dayanağı olan yetki kanununun hükümlerine uygunluğunu da incelemektedir. Mahkemeye göre,

“Yetki Yasası’nın kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla yasanın öngörmediği bir konuda düzenleme yapan bir KHK’nin Anayasaya aykırılığı kuşkusuzdur... KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa veya yetkinin kapsamını aşıyorsa bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa’ya aykırı kılar”<sup>32</sup>.

Birçok kararında aynen tekrarladığı 5 Şubat 1992 tarih ve K.1992/6 sayılı Kararında Anayasa Mahkemesi şöyle demiştir:

“KHK'nin yargısal denetiminin söz konusu olduğunda KHK'nin dayandığı yetki yasasının öncelikle Anayasa’ya daha sonra da KHK'nin hem yetki yasasına hem de Anayasa’ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Hernekadar, Anayasa’nın 148’inci maddesinde KHK’lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden değil yalnızca Anayasa’ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa’ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK’nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi girer. Çünkü, Anayasa’da Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Yetki yasası olmazsa (Anayasa mad. 121 dışında) KHK

31. Özbudun, *op. cit.*, s.211.

32. Anayasa Mahkemesinin 6 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/62, K.1990/3 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı, 26, s.104-105.

olamaz. Bu yetkinin dışına çıkılması KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece KHK'nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir"<sup>33</sup>.

#### 4. Yetki Kanunları İptal Edilen Kanun Hükmünde Kararnamelerin Geçerliliği Sorunu

Acaba bir yetki kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, bu yetki kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin geçerliliğini etkiler mi?

Bakanlar Kurulu 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Yetki Kanununa<sup>34</sup> dayanarak 27 Ekim 1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi<sup>35</sup> çıkarmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin dayanağı olan 12 Ekim 1988 tarih ve 3479 sayılı Yetki Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararla iptal edilmiştir<sup>36</sup>. 27 Ekim 1989 tarih ve 388 sayılı Ka-

33. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.91. İtalipler bize ait. Anayasa Mahkemesi aynı içtihadını birçok kararında tekrarlamıştır. Örneğin:

- 5 Mayıs 1992 tarih ve E.1991/33, K.1992/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.136.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/32, K.1993/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.357.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/36, K.1993/35 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.438.
- 8 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/53, K.1994/48 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.315.
- 13 Kasım 1995 Tarih ve E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.790.
- 23 Mayıs 1996 Tarih ve E.1996/22, K.1996/16 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.739.
- 30 Ocak 1997 Tarih ve E.1997/17, K.1997/6 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 33, Cilt 1, s.289.
- 7 Mayıs 1997 Tarih ve E.1997/40, K.1997/47 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 33, Cilt 1, s.387.

34. *Resmî Gazete*, 28 Ekim 1988, Sayı 19973.

35. *Resmî Gazete*, 6 Kasım 1989, Sayı 20334.

36. Anayasa Mahkemesinin 1 Şubat 1990 Tarih ve E.1988/64, K.1990/2 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.51-93.62-64;

nun Hükmünde Kararnamenin hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Bu davada verdiği 17 Temmuz 1990 tarih ve K.1990/21 sayılı Kararında Anayasa Mahkemesi şu değerlendirmeyi yapmıştır:

“Bir yetki yasasının iptal edilmesinde buna dayanılarak çıkarılan KHK'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 KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi Anayasa Mahkemesi'nin görevi olduğundan yetki yasasının iptalinin, buna dayanan KHK'lere etkisi doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirme alanı içinde kalmaktadır. Yetki yasasının iptalinin, buna dayanılarak çıkartılan KHK'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 ve itiraz yolu ile aykırılık savında bulunmuş olması değişik sonuçlar ortaya çıkarabilir. Ayrıca, KHK'nin dayandığı yetki yasasının iptal gerekçesi, iptali istenen KHK'nin anayasal durumunu belirleyecektir”<sup>37</sup>.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, yetki kanununun iptal edilmesinin, kanun hükmünde kararnameyi *hiç etkilemediği* ve *ya kendiliğinden geçersiz kıldığı* görüşlerinin her ikisini de kabul etmemektedir. Anayasa Mahkemesine göre, yetki kanununun iptal edilmesinin kanun hükmünde kararname üzerindeki etkisini her olay için ayrıca değerlendirmek gerekir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi söz konusu Kararda, kanun hükmünde kararnamenin sırf dayandığı yetki kanununun iptal edilmiş olması nedeniyle kendiliğinden Anayasaya aykırı hale gelmediğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre,

“yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali, bu yasa dayanılarak çıkarılacak yasa gücünde kararnameleri kendiliğinden Anayasa'ya aykırı duruma düşürmez. İkinin ayrı ayrı denetlenmesi yolu da bu sonucu göstermektedir”<sup>38</sup>.

37. Anayasa Mahkemesinin 17 Temmuz 1990 Tarih ve E.1990/1, K.1990/21 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.318-319.  
38. *Ibid.*, s.321-322.

Anayasa Mahkemesi bu içtihadından 5 Şubat 1992 tarih ve K.1992/6 sayılı Kararıyla dönmüştür. Anayasa Mahkemesi bu Kararında, kanun hükmünde kararnamenin dayanağı olan yetki kanununun iptal edilmiş olmasının, kanun hükmünde kararnamayı kendiliğinden Anayasaya aykırı hale getirdiğine karar vermiştir. Mahkemenin 5 Şubat 1992 tarih ve K.1992/6 sayılı Kararında kullandığı gerekçe şudur:

“KHK yasa gücünü dayandığı yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğu ve yetki yasasının da Anayasa’ya uygunluğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Yetki yasasının Anayasa’ya aykırılığının saptanması ya da bu nedenle iptaline karar verilmesi durumunda bu varsayım gerçekleşmediğinden, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK anayasal dayanaktan yoksun kalır. Bu durumda KHK, Anayasa’nın uygun gördüğü ölçünün ötesinde verilen bir yetkinin kullanılması sonucu çıkartılmış olması nedeniyle Anayasa’ya aykırılık oluşturur. KHK; yetki yasasına ve içeriği yönünden de Anayasa’ya aykırı bulunmasa bile dayandığı yetki yasası Anayasa’ya aykırı ise bu nedenle iptali gerekir.

KHK'nin Anayasa’ya uygun bir yetki yasasına dayanması geçerliliğinin bir ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası Anayasa’ya aykırı olan bir KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa’ya aykırılık oluşturmaları bile, Anayasa’ya uygunluğundan söz edilemez...

KHK'ler konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa’ya uygun olmak zorundadırlar. Bu nedenlerle, KHK kurallarının içerikleri yönünden de Anayasa’ya uygunluk denetimi yapılabilmesi için öncelikle ortada Anayasa’ya uygun bir yetki yasasının varlığı gerekir.

KHK'lerin Anayasa’ya aykırılığı saptanmış ya da bu nedenle iptal edilmiş bir yetki yasasına uygun olup olmadığının incelenmesi ise denetimi anlamsız kalır [kılar?]. Çünkü Anayasa’ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lerin Anayasa’ya uygun görülmesi olanaksızdır...

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan, yetki yasasının kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki yasasının Anayasa’ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'lerin anayasal konuları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda KHK'ler anayasal da-



yanaktan yoksun bulduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunması bile dava açıldığında iptalleri gerekir"<sup>39</sup>.

Anayasa Mahkemesi bu Kararını ancak beşe<sup>40</sup> karşı altı<sup>41</sup> oy çokluğuyla verebilmiştir.

Anayasa Mahkemesi 5 Şubat 1995 tarih ve K.1992/6 sayılı bu Kararından sonra, kendisi tarafından iptal edilmiş bulunan 3479, 3911, 3987, 3990, 3991 ve 4113 sayılı Yetki Kanunlarına dayanılarak çıkarılmış yirmiden fazla kanun hükmünde kararnameyi iptal etmiştir<sup>42</sup>. Bu kanun hükmünde kararnameleri iptal

---

39. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.91-93. Anayasa Mahkemesi bu kararını daha sonra verdiği birçok kararında tekrarlamıştır. Örneğin:

- 5 Mayıs 1992 Tarih ve E.1991/33, K.1992/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.136-137.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/32, K.1993/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.358-359.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/36, K.1993/35 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.438-439;
- 8 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/53, K.1994/48 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.315-316.
- 13 Kasım 1995 Tarih ve E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.790-791.
- 23 Mayıs 1996 Tarih ve E.1996/22, K.1996/16 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.739-740.
- 30 Ocak 1997 Tarih ve E.1997/17, K.1997/6 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 33, Cilt 1, s.289-290
- 7 Mayıs 1997 Tarih ve E.1997/40, K.1997/47 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 33, Cilt 1, s.386-387.

40. Servet Tüzün, İhsan Pekel, Erol Cansel, Yavuz Nazaroğlu, Haşim Kılıç.

41. Yekta Güngör Özden, Yılmaz Aliefendioğlu, Mustafa Şahin, Selçuk Tüzün, Ahmet N. Sezer, Yalçın Acargün.

42. Örneğin 3911 sayılı yetki kanununun iptali üzerine buna dayanılarak çıkarılmış olan 493, 501, 502, 508, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521 ve 524 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Aynı şekilde, 3987 sayılı Yetki Kanununun iptali üzerine buna dayanılarak çıkarılmış olan 530, 531, 533, 546 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Keza, 3990 sayılı Yetki Kanununun iptali üzerine buna dayanılarak çıkarılmış olan 527, 528, 529, 534, 535, 536 ve 538 sayılı kanun hükmünde kararnameler sırf dayandıkları Yetki Kanunu iptal edilmiş olması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişlerdir

ederken bunların içeriklerinin Anayasaya aykırı olup olmadığını araştırmamış, sadece, dayandıkları yetki kanununun iptal edilmiş olmasını gerekçe göstermiştir.

**Eleştiri.-** Yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararname kendiliğinden Anayasa aykırı hale geldikleri yolundaki Anayasa Mahkemesinin içtihadına katılmak mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı, Anayasa Mahkemesinin çoğunluk üyelerinin, maalesef, kamu hukukunun klasik başlıklarından biri olan “zaman bakımından (*ratione temporis*) yetkisizlik”<sup>43</sup> konusundan habersiz olduklarını göstermektedir. *Ratione temporis* yetkisizlik, yetkinin kullanımının belirli bir süre ile sınırlandırıldığı durumlarda, yetkili organın bu sınırlandırılmış sürenin dışında yaptığı işlemlerin sakat olması anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle, konu bakımından yetkili organ, bu yetkisi belli bir süre ile sınırlandırılmış ise, bu yetkisini ancak o süre içinde kullanabilir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermesi durumunda da gerçekten zaman bakımından böyle bir sınırlandırma vardır. Zira yetki kanunları yetkinin kullanılma süresini belirlemektedir. İşte Bakanlar Kurulunun bu yetkinin süresinin bitiminden sonra kanun hükmünde kararname çıkarması durumunda şüphesiz ki, çıkarılan kanun hükmünde kararname *ratione temporis* yetkisizlik ile sakattır.

Ancak, zaman bakımından yetki kurallarına göre, işlemin yetki süresi içinde yapılmış olması kaydıyla, işlemi yapan makamın daha sonra yetkisiz hale gelmesinin bu işlemin geçerliliği üzerinde hiçbir etkisi yoktur. Kamu hukuku literatüründe, bir organın yetkili olduğu dönemde yaptığı işlemlerin, yetki süresi sona erince geçerliliklerini yitirdikleri şimdiye kadar duyulmamış bir şeydir. Bizim bilebildiğimiz kadarıyla kara Avrupası kamu hukuku doktrininde böyle bir düşünce şimdiye kadar

---

(A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998, Cilt I, s.84).

43. Bu konuda bkz. Günday, *op. cit.*, s.110-111; Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, c.I, s.328-330; René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 5e édition, 1990, c.I, s.703.

kimsenin aklına gelmemiştir. O nedenle Anayasa Mahkemesi-  
nin yukarıdaki içtihadı kamu hukuku literatüründe büyük bir  
yeniliktir.

Gerçekten de, Türkiye Büyük Millet Meclisi çıkardığı yetki  
kanunu ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çı-  
karma yetkisini belli bir süre ile vermektedir. Bakanlar Kurulu-  
nun yetki süresi içinde çıkardığı kanun hükmünde kararnamele-  
rin, bu yetki kanununun daha sonra ortadan kalkmasıyla geçer-  
siz hale gelmesine yol açacak kamu hukukunda hiçbir ilke yok-  
tur; bu yolda şimdiye kadar hiçbir düşünce ileri sürülmemiştir.  
Çıkarıldığı an yürürlükte olan bir yetki kanununa dayanan ka-  
nun hükmünde kararnameler yetki bakımından *ratione temporis*  
sakat değildir.

Anayasa Mahkemesi yukarıdaki içtihadında, “KHK'nin  
Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin  
bir ön koşuludur” demektedir. Şüphesiz ki, bu böyledir. Ancak,  
“yetki yasasına dayanmak ön koşulu”, kanun hükmünde karar-  
name için sadece *çıkartıldığı an* itibarıyla aranır. Oysa Anayasa  
Mahkemesi yukarıdaki içtihadında, bu koşulu *devamlı olarak*  
aramaktadır. Zira Anayasa Mahkemesi, “bir yetki yasasına da-  
yanmadan çıkartılan..., dayandığı yetki yasasının Anayasa'ya  
aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları  
birbirinden farksızdır” demektedir. Bu iddia tamamıyla hatalı-  
dır. Yetki kanununa dayanmadan veya yetki süresi bittikten  
sonra çıkarılan kanun hükmünde kararname her zaman için sa-  
kattır. Ancak, çıkarıldığı an yetki kanununa dayanan bir kanun  
hükmünde kararnamenin, daha sonra yetki kanununun iptal e-  
dilmesiyle nasıl sakat hale geldiğini anlamak mümkün değildir.  
Tersine, *ratione temporis* yetki kurallarına göre, böyle bir ka-  
rarnamenin geçerliliğinin, dayandığı yetki kanununun daha son-  
ra iptal edilmesinden etkilenmemesi gerekir.

*Kanımızca*, kanun hükmünde kararnamenin, bir yetki ka-  
nununa dayanılarak çıkarıldıktan sonra yetki kanununa devamlı  
olarak dayanması şart değildir. Zaten bu mümkün de değildir.  
Yetki kanunları altı ay, bir yıl gibi kısa süreli kanunlar olduğuna  
göre, bu yetki kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde

kararnameler haliyle dayanakları olan yetki kanununun süresinin bitimi ile yürürlükten kalktıktan sonra da varlıklarını devam ettirecekleridir. Aksi takdirde kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapmanın bir anlamı kalmazdı. Dayandığı yetki kanununun süresinin bitmesiyle, kanun hükmünde kararname nasıl geçerliliğini yitirmiyorsa, dayandığı yetki kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi de, kanun hükmünde kararnamenin geçerliliğini etkilemez.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere, Anayasa Mahkemesi, yukarıda içtihadında *ratione temporis* yetki ilkesini yanlış uygulamıştır. Kanımızca Anayasa Mahkemesinin içtihadı ağır ve bariz bir bilgi hatasıyla lekelidir. Bu durum, Anayasa Mahkemesinin çoğunluk üyelerinin *ratione temporis* yetki ilkesini maalesef bilmediklerini göstermektedir<sup>44</sup>.

**Yüzbaşıoğlu.-** İlginçtir ki, böylesine ağır ve bariz bir bilgi hatasını doktrinde hararetle savunmuş profesörler vardır. Onların da bu ilkedden habersiz oldukları düşünülebilir. Örneğin Necmi Yüzbaşıoğlu'na göre,

“KHK'ler rejiminin kendine özgü özelliği ve yetki kanunu ile sıkı bağ karşısında, yetki kanununun iptali halinde ona dayanılarak çıkarılan KHK'lerin bundan etkilenmeyerek geçerliliklerini sürdürmeye devam edeceklerini söylemek, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki 'kuvvetler ayrılığı', ikinci maddesindeki 'hu-

44. Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına değişik tarihlerde karşı oy yazmış Servet Tüzün, İhsan Pekel, Erol Cansel, Yavuz Nazaroğlu, Haşim Kılıç, daha sonra Güven Dinçer, Lütfi F. Tuncel ve Sacit Adalı'yı bu yargımızdan ayırık tutmak isteriz. Özellikle Güven Dinçer'in şu karşı oy yazısının altını çizmek gerekir: “Yürütme tarafından yasal düzenleme yetkisinin KHK olarak kullanılması yürütmenin diğer yetkilerinin kullanılmasından farklı değildir. Yetkinin kullanıldığı gün yasal temeller ve sınırlar içinde kullanılmış olması yeterlidir. Yetkinin kullanılmasından sonra yetkili organın yetkisinin kaldırılması o organın daha önce yaptığı işlemleri yetki yönünden kusurlu hale getirmez. Ortada yetki yasasına dayanılarak ve yasal usullere göre konulmuş bir KHK vardır. Sırf daha sonra kalkan bir yetki nedeniyle KHK'nin Anayasa'ya aykırı sayılması yürütmeye verilen 'yetki'nin doğasına ve devletin devamlılığı anlayışına aykırıdır” (Güven Dinçer'in Karşı Oy Yazısı, in Anayasa Mahkemesinin 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/32, K.1993/32 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.362).

kuk devleti’, yedinci maddesindeki ‘yasama yetkisinin devredilmezliği’ ve 153. maddesindeki ‘AYM kararlarının bağlayıcılığı’ ilkelere de açık olarak ters düşer”<sup>45</sup>.

Yazar burada birtakım genel ilkelere bahsetmekte ama yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin geçerliliklerini sürdürecekleri fikrinin bu ilkelere nasıl aykırı olduğunu göstermemektedir. Yazarın bu görüşü bir şeyi ispatlamaktan uzaktır.

Profesör Yüzbaşıoğlu’nun ileri sürdüğü ikinci bir argümanı şöyledir:

“Anayasanın 153. maddesindeki ‘iptal kararları geriye yürümez’ hükmü, iptal edilen yetki kanununa dayanarak çıkarılmış olan kanun hükmünde KHK’lerin, yetki kanununu iptal kararı yürürlüğe girmezden önceki geçerliliklerini ve hukukî sonuçlarını korumak işlevi görür. Yoksa, yetki kanununu iptal karardan önce yürürlüğe girdi diye, iptal kararından sonra da bu KHK’lerin hukukî geçerliliklerini koruma işlevi görmez. Aksine yorum halinde yetki kanunlarının Anayasa’ya uygunluk denetiminin anlamı kalmaz ya da en azından büyük ölçüde anlamını yitirir. Çünkü, yetki kanunları nitelikleri itibarıyla zaten altı ay ya da bir yıl gibi kısa süre için geçerliliği olacak ve dolayısıyla bu kısa süre içinde yürürlükte kalacak olan kanunlardır. AYM’nin ağır işleyen denetim süreci ve AYM kararlarının RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmeleri dikkate alındığında, çok muhtemel olarak, Bakanlar Kurulu yetki kanununa dayanarak gerekli bütün KHK’leri zaten çıkarmış, hatta belki de yetki süresi dolmuş olacağından, gereği ya da geçirililiği bile kalmayacaktır. Böyle bir durumda da, AYM’nin yetki kanununun iptal kararı hiç bir anlam taşımayacaktır. Ayrıca, iptal kararının, yetki kanununun iptalinden sonra artık Bakanlar Kurulu’nun KHK çıkaramayacağına ilişkin sonuçları da pratikte etkili olmayacaktır”<sup>46</sup>.

Yüzbaşıoğlu’nun akıl yürütmesi şu çıkarım ile özetlenebilir:

45. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.139.

46. *Ibid.*, s.138-139.

2. Anayasa Mahkemesi denetimi yavaş işlemekte, yetki kanunu daha sonra iptal edilecek olsa bile, zaten Bakanlar Kurulu, yetki süresi içinde çıkarmak istediği kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir.
3. Bu ise, Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetimin etkisiz kalmasına yol açmaktadır.
4. O halde, dayandığı yetki kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükmünde kararname geçerliliğini yitirmelidir.

Yüzbaşıoğlu'nun bu çıkarımı yanlıştır. Zira, tasvirî öncüllerden normatif sonuçlar çıkarılamayacağı yolundaki "Hume kanunu"<sup>47</sup>ni çığnemektedir. Şöyle ki, yazarın 1 ve 2 numaralı öncülleri tasvirî niteliktedir. Yazar, Anayasa Mahkemesi denetiminin yavaş işlediğini, yetki kanunu daha sonra iptal edilmiş olsa bile, zaten Bakanlar Kurulunun, yetki süresi içinde çıkarmak istediği kanun hükmünde kararname çıkarabildiğini, böylece Anayasa Mahkemesinin yaptığı denetimin etkisiz kaldığı olgusunu tasvir etmektedir. Ancak bu tasvirî öncüllerden normatif bir sonuç olan 3 numaralı önermeyi çıkarmaktadır. Hume kanununa göre, tasvirî öncüllerden normatif bir önerme istihraç edilemez. Olgusal dünya ile normatif dünya birbirinden ayrıdır. Bunlar arasında geçiş mümkün değildir. Olgusal âlemdaki bir önermeye dayanılarak, normatif bir önerme ileri sürülemez. Olgudan norm türetilemez. Diğer bir ifadeyle, normatif dünyadaki bir önermeyi doğrulamak için olgusal dünyadan bir argüman kullanılamaz.

Aslında Yüzbaşıoğlu'nun bu hatası, Anayasa Mahkemesinin böyle bir hata yapmaya, kamu hukukunda yeni ilkeler "keşfetmeye" iten sebepleri de aydınlatmaktadır. Anayasa Mahkemesi, kendi denetiminin etkisiz kalmasından korkmaktadır. Bu korku da onu yeni kamu hukuku ilkeleri uydurmaya itmektedir.

---

47. Bu kanun için bkz. David Hume, *Traité sur la nature humaine*, 1777 basısında naklen Christophe Grzegorzcyk, "Le positivisme comme méthodologie juridique", in Christophe Grzegorzcyk, Françoise Michaut et Michel Troper (sous la direction de-), *Le positivisme juridique*, Paris, Bruxelles, L.G.D.J., Story-Scientia, 1992, s.176; Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş*, op. cit., s.s.16;

Necmi Yüzbaşıoğlu Anayasa Mahkemesinden de ileri giderek, yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin, ayrıca Anayasa Mahkemesi kararına gerek kalmadan kendiliklerinden, otomatik olarak yürürlükten kalkıp kalkmayacakları sorununu tartışmıştır<sup>48</sup>. Hatta Yüzbaşıoğlu, bu tür kararnamelerin kendiliklerinden yürürlükten kalktıkları fikri kabul edilirse, “bu noktada çıkabilecek bir tereddüt halinde... bu tespitin her mahkemede yaptırılabilceğini ve her mahkemenin de bu tespiti yapabileceğini kabul etmek” gerektiğini ileri sürebilmiştir.

Kanımızca, yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamenin ayrıca bir Anayasa Mahkemesi kararına gerek kalmaksızın yürürlükten kalkacağı yolundaki tartışma, özellikle, kanun hükmünde kararnamenin kendiliğinden yürürlükten kalktığına herhangi bir mahkeme tarafından tespit edilebileceği yolundaki görüş, tek kelimeyle bir “fantezi”den ibarettir. Görüş sahibinin kara Avrupası hukuk sisteminin temellerinden habersiz olduğunu göstermektedir. Nasıl olup da, yürürlükte olan kanun hükmünde kararname kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır? Keza, yargı ayrılığı esasının olduğu ve kanunlar ile kanun hükmünde kararnamelerin geçerliliği konusunda münhasıran karar vermeye yetkili bir Anayasa Mahkemesinin olduğu bir sistemde, nasıl olup da, herhangi bir mahkeme, örneğin bir asliye hukuk mahkemesi bir “kanun hükmünde kararnamenin kendiliğinden yürürlükten kalktığını” tespit edebilecektir? Bu sorulara olumlu cevap vermek mümkün değildir.

Kanımızca, yetki kanunları iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin kendiliklerinden yürürlükten kalkmaları mümkün değildir. Mutlaka Anayasa Mahkemesi tarafından ayrıca iptal edilmeleri gerekir. Anayasa Mahkemesi de bu kanıdadır. Anayasa Mahkemesi, yetki kanununun iptal edilmiş olmasının kanun hükmünde kararnamelerin geçerliliğini etkilediğini kabul ediyorsa da, bu kararnamelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacaklarını kabul etmemektedir. Bunlar ancak Anayasa Mahkemesinin önüne gelirlirse Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebileceklerdir. Kanun hükmünde kararname, yetki süresi

---

48. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.140-141.

devam ederken çıkarılmış olduğuna göre, Anayasa Mahkemesi de yetki kanununu daha sonraki bir tarihte iptal edeceğine göre, Kanun hükmünde kararnameye karşı daha önceden iptal davası açılmamış ise, yetki kanununun iptal edilmiş olması nedeniyle kanun hükmünde kararnameye karşı tekrar iptal davası açmak mümkün olmayacaktır; çünkü, 60 günlük iptal davası açma süresi muhtemelen geçmiş olacaktır.

Necmi Yüzbaşıoğlu bu “soruna” da bir çözüm önermiştir. Yazara göre, yetki kanunları daha sonra iptal edilmiş kanun hükmünde kararnamelere karşı iptal davası açmak için, “60 günlük iptal davası açma süresini, yetki kanununun iptal kararının RG’de yayınlanmasından itibaren yeniden başlatmak suretiyle bu sorunu aşmak mümkündür”<sup>49</sup>. Böylece Yüzbaşıoğlu, bir yandan, dava açma süresinin başlangıcı konusunda kara Avrupası hukuk literatürüne önemli bir “katkı”da bulunmuş, diğer yandan da 1982 Anayasasının dava açma süresini düzenleyen 151’inci maddesinde, şimdiye kadar kimsenin farkına varamadığı, “ikinci fıkrâ”yı keşfetmiştir.

Son olarak şunu da belirtmek isteriz ki, yetki kanunu iptal edilmiş bir kanun hükmünde kararnameyi Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylaması da her zaman mümkündür. Bu takdirde, kanun hükmünde kararname artık Anayasa Mahkemesi içtihadına ve anayasal pratiğe göre kanuna dönüşeceğinden Anayasa Mahkemesi tarafından yetki kanunu iptal edilmiş olması gerekçesiyle iptal edilemeyecektir.

Ayrıca şunu da belirtmek isteriz ki, Anayasa Mahkemesinin ilk kararlarında belirttiği gibi, yetki kanununun iptal edilmesi nedeniyle kanun hükmünde kararnamelerin iptal edilmesi, kazanılmış haklar ve hukuk güvenliği bakımından bazı problemler ortaya çıkarabilir. Ancak bunu her somut olay için ayrıca değerlendirmek gerekir.

---

49. *Ibid.*, s.142.



## 6. Yürütmeyi Durdurma Kararları Üzerine Bir Not

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 148 ve 153'üncü maddelerinde kendisine böyle bir yetki verilmemiş olmasına rağmen, kendisinin “yürütmeyi durdurma” kararı verme yetkisine sahip olduğunu ilk kez 21 Eylül 1993 tarih ve K.1993/40-1 sayılı Kararında ileri sürmüştü<sup>50</sup> ve bu tarihten itibaren birçok yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesinin yürütmeyi durdurma kararı verip veremeyeceği sorunu bizim çalışmamızın konusuna girmemektedir. Ancak burada şuna işaret etmek isteriz ki, Anayasa Mahkemesi, ilk kez hakkında yürütmeyi durdurma kararı verdiği metin bir kanun hükmünde kararnamedir: 509 sayılı Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>51</sup>. Anayasa Mahkemesi daha sonra da kanun hükmünde kararnameler ve yetki kanunları üzerinde bol bol yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Kanımızca, yürütmeyi durdurma kararlarının kanun hükmünde kararnameler konusunda ve özellikle özelleştirmeyle ilgili kanun hükmünde kararnameler konusunda verilmiş olması bir rastlantı değildir. Yukarıda bir yerde bahsettiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesinin “alerji” olduğu konular vardır. Bunların başında da kanun hükmünde kararname ve özelleştirme gelir. Bu konularda Anayasa Mahkemesi önüne gelen her metni, şu ya da bu gerekçeyle iptal etmektedir. Böyle konularda bir metin önüne geldiğinde, Anayasa Mahkemesinin mantığı durmakta, duyguları ön plana geçmekte, denetlediği metin Anayasa aykırı olsun ya da olmasın, bu metni denetlemeye yetkisi olsun ya da olmasın, şu ya da bu şekilde mutlaka o metni iptal etmektedir. Anayasa Mahkemesinin bu eğilimi 1993'te zirvesine ulaşmıştır. Anayasa Mahkemesi artık iptal kararı vermekle tatmin olmamış, henüz iptal etmemiş olmasına rağmen, alerji olduğu metinlerin “yürütülmesinin durdurulmasına” karar vermiştir.

50. Anayasa Mahkemesinin 21 Eylül 1993 Tarih ve E.1993/33, K.1993/40-1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.562-563.

51. *Resmî Gazete*, 14 Eylül 1993, Sayı 21698.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin ezici çoğunluğunun iktisadî politika bakımından “devletçi” bir ideolojiye ve hukuk tekniği bakımından da Cumhuriyetin ilk devirlerinden kalma “kanuncu” bir zihniyete sahip olduğunu gözlemleyebiliriz. Anayasamızın iktisadî politikalar konusunda ideolojik bir tercihi yoktur. “Devletçi” ideoloji, Anayasanın değil, Anayasa Mahkemesinin ideolojisidir. Anayasamızın hukuk tekniği bakımından ise, “kanuncu” bir yaklaşıma sahip olmadığını, kanun hükmünde kararnamelere de tamamıyla açık olduğunu. bu çalışmanın bütününde gösterilmektedir.

## **Üçüncü Bölüm**

# **RET, ONAY VE DEĞİŞTİREREK ONAY KANUNLARI**

Yukarıda birinci bölümde yetki kanunlarının, ikinci bölümde bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin hukukî rejimini gördük. Bu bölümde ise, kanun hükmünde kararnameler üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı ret, onay ve değıştirenerek onay kanunlarının hukukî rejimini göreceğiz. Ama ilk önce kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmalarını ve görüşmelerini görelim.

### **I. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN MECLİSE SUNULMALARI VE GÖRÜŞÜLMELERİ**

#### **1. Sunulmaları**

1982 Anayasası kanun hükmünde kararnameleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tâbi tutmuştur. Anayasanın 91'inci maddesinin yedinci fıkrasına göre, “kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur”. Aynı maddenin sekizinci fıkrasına göre de, “yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kanun hükmünde kararnameler bu tarihte... yürürlükten kalkar”.

#### **2. Görüşmeleri**

Anayasaya göre, “kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür” (m.91/8). Ne var ki, Anayasa kanun hükmünde kararnamelerin görüşülmesi için bir süre öngörmemiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri için “otuz günlük” süre koymuş olmasına rağmen (m.128)<sup>1</sup>, olağan dönem kanun hük-

---

1. Bu madde, 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı TBMM Kararıyla kabul edilmiştir (*Resmî Gazete*, 24 Mayıs 1996, Sayı 22645).

münde kararnameleri için bir süre öngörülmemiş sadece Anayasanın 91'inci maddesinin 8'inci fıkrasındaki hükme paralel olarak "Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararnameler... komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülür" hükmünü getirmiştir (m.90).

"Öncelikle görüşme", gündemdeki diğer işlerden birine öncelik verilerek, o işin gündemin ilk sırasına geçirilmesi demektir. Normalde, öncelikle görüşülmeye, Hükûmetin veya esas komisyonun istemesi üzerine Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, m.52/2). Kanun hükmünde kararnamelerde buna gerek yoktur. Öncelik usûlüyle görüşülmeleri doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktadır. Buna göre, kanun hükmünde kararnamelerin, "Gündem"nin "Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" başlıklı kısmın ilk sırasına konulmaları gerekir.

Yürürlükteki Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde "ivedilikle görüşme"<sup>2</sup> diye bir usûl yoktur. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 52'nci maddesinin ilk fıkrası "Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmedikçe görüşülemez(yeceğini)" öngörmektedir. Maddenin ikinci fıkrası ise, "bu süre geçmeden, gündeme alınması... Hükûmet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde, Genel Kurul işaret oyuyla karar verir" demektir. İşte 52'nci maddenin ikinci fıkrasında öngörülen bu kırksekiz saatlik bekleme süresinin kaldırılması usûlü, belki "ivedilik"le görüşme olarak değerlendirilebilir. Kanun hükmünde kararnamelerin "ivedilikle" görüşüleceği bizzat Anayasa tarafından öngörüldüğüne göre, Hükûmetin veya esas komisyonun istemesine ve Genel Kurulun karar vermesine gerek olmaksızın, kanun hükmünde kararname-

---

2. Genel olarak ivedilikle görüşme, "çift görüşme" usûlünün olduğu bir sistemde, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde "tek görüşme" ile yetinilmesi demektir. "Çift görüşme" usûlünün olmadığı bir sistemde, "ivedilikle görüşme"nin zaten bir anlamı yoktur.

ler, Genel Kurulda, kırksekiz saat bekletilmeksizin derhal görüşülmelidir.

Anayasa kanun hükmünde kararnamelerin her ne kadar öncelikle ve ivedilikle görüşülmesini istemişse de uygulamada, Anayasanın bu isteğine uyulmamaktadır. Birçok kanun hükmünde kararname yıllardır Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görüşülmeyi beklemektedir. “Kanun Hükmünde Kararnameler Fihristi”ne bakıldığında bugüne kadar çıkarılmış kanun hükmünde kararnamelerin aşağı yukarı yasının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından henüz görüşülmediği gözlemlenmektedir<sup>3</sup>.

### 3. Görüşme Sırası

Bakanlar Kurulunun bir konuda birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarması halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi bunları hangi sıraya göre görüşecektir? Diğer bir ifadeyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmeye istediği kanun hükmünde kararnameden başlayabilir mi?

Bu konuda, Anayasada ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde hüküm yoktur. Böyle bir durumda üç ihtimal düşünülebilir: Meclis ilk tarihli kanun hükmünde kararnameden başlayarak sona doğru gidebilir veya son tarihli kanun hükmünde kararnameden başlayarak başa doğru gidebilir veyahut istediği kanun hükmünde kararnameden işe başlayabilir<sup>4</sup>. Uygulamada, Türkiye Büyük Millet Meclisinin istediği kanun hükmünde kararnameyi incelemeye aldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi bunu 14 Ekim 1975 tarih ve K.1975/198 sayılı Kararıyla Anayasaya aykırı görmemiştir. Mahkemeye göre,

“burada önemli olan bu tür kararnamelerin, gündemdeki öteki kanun tasarı ve tekliflerinden öncelik ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır. Çünkü, Anayasa buyruğu budur. Bu husus sağlandığına göre, Anayasa buyruğu yerine getirilmiş bulunmaktadır. Aynı sırada bulunan kararnamelerden birinin öte-

3. “Kanun Hükmünde Kararnameler Fihristi”, *T.C. Kanunları*, Cilt 11, s.107-151.

4. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, *op. cit.*,s.395.

kilerden daha önce görüşülmesi sorunu bundan sonra bir Anayasa sorunu olmaktan çıkmış ve Yasama Meclisleri Komisyonlarının genel görüşme usûlleri içinde yürütülmesi gereken bir duruma dönüşmüştür... Öncelikle görüşülmesi kararlaştırılan kanun hükmünde kararnamelerin, komisyonca öncelik koşulu-na bağlı kalmak kaydı ile, sıralarının değiştirilemeyeceği hakkında ne Anayasa’da, ne de İçtüzüklerde bir hüküm yer alma(maktadır)”<sup>5</sup>.

Burhan Kuzu Anayasa Mahkemesinin bu kararına katılmakla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk tarihli kanun hükmünde kararnameden incelemeye başlamasını, anayasa koyucunun amacına daha uygun olduğunu düşünmektedir<sup>6</sup>.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 90’ıncı maddesinin dördüncü fıkrası bu konuya açıklık getirmektedir. Bu fıkraya göre, “kanun hükmünde kararnameler, varsa değişiklikleriyle birleştirilerek bütünüyle görüşülür”. Bundan şu sonuç çıkmaktadır ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi kanun hükmünde kararnameleri kendisine sunulmuş sırasıyla görüşmek zorunda değildir. Tersine, ilkinde değişiklik yapan kanun hükmünde kararnameler varsa bunlar birlikte görüşülmek zorundadır. Uygulamada, birçok kanun hükmünde kararname önceki kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapmaktadır. O nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tarih sırasını izleme ihtimalî pratikte düşüktür.

#### **4. Bakanlar Kurulu Meclise Sunduğu KHK’yi Yürürlükten Kaldırabilir veya Değiştirebilir mi?**

Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisine onay için sunduğu kanun hükmünde kararnameyi Meclisin kararından önce yürürlükten kaldırabilir veya değiştirebilir mi?

Bu soruya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Karar ile değişik 90’ıncı maddesinin ikinci fıkrasında açıkça cevap verilmiştir: “Kanun hük-

5. Anayasa Mahkemesinin 14 Ekim 1975 Tarih ve E.1975/145 Tarih ve K.1975/198 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 13, s.566-567.

6. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, op. cit.,s.396.

münde kararnamele diğer bir kanun hükmünde kararname ile değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir”.

Ancak bunu mutlak olarak anlamamak gerekir. Zira, eğer yetki kanunu sadece bir tek kanun hükmünde kararname çıkarmak için Bakanlar Kuruluna yetki vermiş ise, Bakanlar Kurulunun bu kanun hükmünde kararnameyi yürürlükten kaldırması veya değiştirmesi mümkün değildir. Zira yürürlükten kaldırma veya değiştirme işlemi için Bakanlar Kurulunun ikinci bir kanun hükmünde kararname çıkarması gerekir; oysa bunu yapmaya yetkili değildir.

Buna karşılık, yetki kanununda süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği belirtiliyorsa, Bakanlar Kurulunun yetki süresi içinde kalmak şartıyla, daha önce çıkardığı kanun hükmünde kararnameyi, çıkaracağı bir başka kanun hükmünde kararname ile değiştirebilir veya yürürlükten kaldırabilir. Bunun aksini düşündürecek hiçbir hukukî sebep yoktur. Zira, bir işlemi yapmaya yetkili makam, kural olarak, onu değiştirmeye veya ortadan kaldırmaya da yetkilidir.

Burada şunu belirtmek isteriz ki, Erdoğan Teziç, sorunu yanlış bir terminolojiyle ortaya koymaktadır. Yazara göre,

“Bakanlar Kurulunun daha önce çıkarılmış bir KHK'yi değiştirebilmesi, ya da *geri alması* mümkündür. Bu durumda, *geri alma*, bir KHK'yi önceye etkili olarak yürürlükten kaldırmaz; KHK *geri alındığı* tarihe kadar geçerliliğini sürdürür”<sup>7</sup>.

Erdoğan Teziç, “geri alma” ile “yürürlükten kaldırma (ilga)”yı birbirine karıştırmaktadır. Bahsettiği şeye, “geri alma (*retrait*)” değil, “yürürlükten kaldırma (ilga, *abrogation*)” denir. Zira, “geri alma (*retrait*)”, bir işlemin alındığı tarihten itibaren hukuk âleminden silinmesidir. Yani “geri alma” geçmişe yürür. Buna karşılık “yürürlükten kaldırma (ilga)”, bir işlemin bir başka işlem ile geleceğe yönelik ortadan kaldırılmasıdır. Yani “yürürlükten kaldırma” geçmişe yürümez<sup>8</sup>.

7. Teziç, *Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.31. İtalikler bize ait.

8. Chapus, *op. cit.*, s.789-791; Günday, *op. cit.*, s.134-138.

Gerçekten de bu husus, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Karar ile değişik 90'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında “usûlüne göre Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararnameler *geri çekilemez*” denilerek dile getirilmiştir. Tabî ki buradaki “geri çekme” ibaresini “geri alma (*retrait*)”, yani kanun hükmünde kararnamenin geçmişe yönelik olarak, yürürlüğe girdiği günden itibaren hukuk âleminde silinmesi olarak anlamak gerekir.

## II. MECLİSİN RET, KABUL VEYA DEĞİŞTİREREK KABUL İŞLEMİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ NEDİR? (“KANUN” MU, “KARAR” MI?)

Anayasanın 91'inci maddesinin son fıkrasından çıkan sonuç şudur ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendisine sunulan bir kanun hükmünde kararnameyi reddedebileceği, aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebilir. Acaba, Türkiye Büyük Millet Meclisi bu “ret”, “kabul” veya “değiştirerek kabul” işlemlerini bir “kanun” biçiminde mi, yoksa bir “parlâmento kararı” biçiminde mi yapacaktır?

Bu soruya verilecek cevap pratik bakımdan da çok önemlidir. Zira, eğer bu işlem kanun biçiminde ise, bunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi mümkündür. Yok eğer bu işlem “parlâmento kararı” niteliğinde ise, bunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi mümkün değildir.

Anayasadaki ifade bu işlemlerin bir “parlâmento kararı” şeklinde olacağı izlenimini uyandırmaktadır. Gerçekten de, 91'inci maddenin son fıkrası, “reddedilen kararnameler, bu *kararın* Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar” ifadesini kullanmaktadır<sup>9</sup>. Burada, italik olarak verdiğimiz kelimenin de gösterdiği gibi Anayasa bir “karar”dan bahsetmektedir.

9. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, op. cit.,s.398.



Bazı yazarlar bu işlemin bir “karar” şeklinde olduğunu iddia etmişlerdir<sup>10</sup>. Bazı yazarlar da kanun hükmünde kararname-nin Meclis tarafından reddedilmesinin “karar”, ancak “kabul” veya “değiştirerek kabul” işlemlerinin ise kanun biçiminde olacağını savunmuşlardır<sup>11</sup>.

### 1. Doktrindeki Hâkim Görüş

Doktrindeki hâkim görüşe göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameyi ret, kabul veya değiştirek kabul yönündeki iradesi, “parlâmento kararı” değil, “kanun” biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Bu görüşü ispatlamak için doktrinde dört değişik argüman ileri sürülmektedir.

a) *Birinci argüman*, gramatikal bir argümandır. Bu argüman, Anayasada kullanılan “karar” kelimesini çürütmek için kullanılmıştır. Doktrinin ezici çoğunluğuna göre, Anayasada “karar” kelimesi, teknik anlamda, yani “parlâmento kararı” anlamında değil, genel anlamda, yani “bir sonuca varma”, “bir işin sonuçlandırılması” anlamında kullanılmaktadır<sup>12</sup>.

*Eleştiri*.- Kanımızca bu argüman, kabul veya ret işleminin parlâmento kararı şeklinde olmayacağını ispatlamaktan uzaktır. Zira, “karar” kelimesinin genel anlamda kullanılmış olma ihtimalinden böyle bir sonuç çıkarılamaz. Çünkü, “parlâmento kararı”nda da karar genel anlamda kullanılmaktadır. Parlâmento kararıyla da bir sonuca varılmakta, bir iş sonuçlandırılmaktadır. Yani kullanılan bu argüman, kabul ve ret kararlarının kanun olma ihtimaline işaret etmekte, ama parlâmento kararı olma ihtimalini çürütmemektedir.

b) *İkinci argüman*, Anayasada kendilerine “karar” dendiği halde, bazı işlemlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından “kanun” biçiminde yapıldığına işaret edilmesinden ibarettir.

10. 1961 Anayasası döneminde A. S. Özçelik ve K. Baydur bu düşüncededir. Bu konudaki tartışmalar için Bkz. Yılmaz, *op. cit.*, s.538-539.

11. Lütfi Duran, “Kanun Hükmünde Kararname” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 8, Haziran 1975, Sayı 2, s.6.

12. Yılmaz, *op. cit.* s.540.

Örneğin Anayasanın 87'nci maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini sayarken para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine “karar vermek”ten söz ettiği halde, bu işlemlerin hepsi uygulamada “kanun”la yapılmaktadır<sup>13</sup>.

*Eleştiri.*- Kanımızca bu argüman da çürütülebilir niteliktedir. Bu argüman da aslında sadece kabul veya ret kararının kanun niteliğinde olabileceği ihtimaline işaret etmekte, ama parlâmento kararı olma ihtimalini dışlamamaktadır. Gerçekten de, bu argümanı ileri sürenler, Anayasanın 87'nci maddesinden örnek olarak alıntılar yapmaktadırlar. Gerçekten de Anayasanın 87'nci maddesinde para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine “karar vermek”ten bahsedildiği halde, bunlar uygulamada kanunla olmaktadır. Ancak, 87'nci maddede “para basmak” ile “genel ve özel af ilân etmek” arasında “savaş ilânına karar vermek”ten de bahsedilmektedir. Oysa bilindiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi, “savaş ilânına karar vermek” yetkisini kanun biçiminde değil, parlâmento kararı biçiminde kullanır. O halde, 87'nci maddeden böyle bir sonuç çıkarılamaz. 87'nci maddede “karar vermek” ifadesinden “parlâmento kararı”nın kastedildiği durumlar da vardır. Yukarıdaki argümanı ileri sürenlerin, 87'nci maddeden alıntı yaparken, bu “savaş ilânına karar vermek” ibaresini atlamış olmaları ilginçtir.

c) Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameleri kabul veya ret işlemlerinin bir kanun şeklinde olduğunu kanıtlamak için ileri sürülen *üçüncü argüman* ise, Türk anayasa sisteminde, vatandaşlar için uyulması zorunlu kuralların “parlâmento kararı” ile değil, “kanun” ile getirilebileceği savından ibarettir. Gerçekten de, parlâmento kararlarıyla vatandaşlar için yükümlülükler getirilemez. Parlâmento kararlarıyla, ya Meclisin iç işleri, ya da yürütme organıyla olan ilişkileri düzenlenmektedir<sup>14</sup>. Vatandaş için uyulması zorunlu kurallar ko-

13. Özbudun, *op. cit.*, s.209.

14. Teziç, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *op.cit.* s.10-11.

yan kanun hükmünde kararnamelerin onaylanması işlemi o halde parlâmento kararı ile olamaz<sup>15</sup>.

*Eleştiri.*- Kanımızca bu argümanda isabet yoktur. Zira, bir kere, bu argüman doğru olsa bile onaylama işlemi için geçerlidir. Ret işlemi için geçerli değildir. Çünkü, ret işlemi, mahiyeti gereği, yükümlülük yaratmaz; olsa olsa yükümlülük kaldıracıdır. İkinci olarak, bu argüman onay işlemi için de geçersizdir. Çünkü vatandaşlar için bağlayıcı kurallar koyan şey, onay işlemi değil, kanun hükmünde kararnamenin kendisidir. Vatandaşlar için konulan yükümlülükler zaten daha onaylanmadan önce kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girmesiyle ortaya çıkmıştır. Kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmasının, yeni yükümlülükler yaratıcı bir yanı yoktur. Zira, kanun hükmünde kararnamenin vatandaşlar için yükümlülük yaratması için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmaya ihtiyacı yoktur. Muhtemelen bu nedenle, kanun hükmünde kararname, bağımsız bir tür işlem olarak Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi tutulmuştur. O halde, vatandaşlar için parlâmento kararı ile yükümlülük getirilemeyeceği argümanının burada ileri sürülmesi anlamsızdır.

**d)** Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameleri kabul veya ret işlemlerinin bir kanun şeklinde olduğunu kanıtlamak için ileri sürülen *dördüncü argüman* Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 90'ncı maddesinin ikinci fıkrasından çıkarılmaktadır. İçtüzüğü'nün 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Karar ile değişik 90'ncü maddesinin ikinci fıkrasına şu hüküm konulmuştur: "Türkiye Büyük Millet Meclisi ancak bir *kanunla* kanun hükmünde kararnameler reddedebilir, aynen veya değiştirerek kabul edebilir".

İçtüzüğü'nün bu hükmüne dayanarak, Necmi Yüzbaşıoğlu gibi bazı yazarlar, kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmesinin, aynen veya değiştirerek kabul edilmesinin ancak kanunla olabileceği yolundaki gö-

15. Kuzu, *Kanun Hükmünde Kararnameler*, op. cit.,s.402-403.

rüşin “pozitif düzenlemeyle” çözüldüğünü iddia etmektedirler<sup>16</sup>.

*Eleştiri.*- Kanımızca, bu iddiaya katılmak mümkün değildir. Zira, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü “parlamento kararı” niteliğindedir. Eğer kabul ve ret kararı gerçekten bir parlamento kararı ise, bu kararın kanun niteliğinde olduğunu kanıtlamak için bir başka parlamento kararı kullanılamaz. Bir parlamento kararının “kanun” niteliğini bir başka parlamento kararı sayesinde aldığını iddia etmek mantıken anlamsızdır. Zira, “bir parlamento kararının yine bir parlamento kararı gereği kanun niteliğine dönüşür” önermesi oto-referansiyel bir önermedir. Mantıkta oto-referansiyel önermeler anlamdan yoksundur.

Diğer yandan, İçtüzük hükümleri Anayasaya uygun olmak zorundadır. İçtüzük Anayasanın altında yer alır. Eğer Anayasa kabul ve ret işlemi bir kanun değil, bir parlamento kararı” olarak kabul etmiş ise, Anayasanın altında yer alan bir metnin Anayasanın pozitif düzenlemesine aykırı “pozitif düzenleme” yapması tasavvur edilemez. İçtüzüğün Anayasaya aykırı düzenlemesinden Anayasa hükmünü ihmal ettirecek bir sonuç çıkarılamaz.

Sonuç olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnamenin reddi veya onaylanması yolundaki işleminin “parlamento kararı” değil, “kanun” niteliğinde olduğu yolunda doktrinde ileri sürülen görüş ispatlanmış değildir. Bu görüş lehine ileri sürülen tüm argümanlar yukarıda görüldüğü gibi çürütülebilir niteliktedir.

## 2. Görüşümüz

Yukarıda yönelttiğimiz eleştirilerden anlaşılacağı üzere, kanımızca, kanun hükmünde kararnamenin reddi veya kabulü konusundaki Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesi, “kanun” biçiminde değil, “parlamento kararı” şeklinde ortaya çıkmalı-

16. Örneğin bkz. Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.154.

dır<sup>17</sup>. Çünkü, bir kere, kanun hükmünde kararnamenin reddedilmesi veya kabul edilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin yürütme organı ile ilişkileri çerçevesine girer. Bu ilişki çerçevesindeki bir işlemin ise kanunla değil, parlamento kararıyla yapılması gerekir. Diğer yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ret veya kabul işlemlerinin parlamento kararı şeklinde olmasında hiçbir sakınca yoktur. Zira, ret kararı, niteliği gereği, vatandaşlar için yükümlülük yaratmaz. Kabul kararının kendisi de vatandaşlar için yükümlülük yaratıcı değildir. Vatandaşlar için yükümlülüğü kanun hükmünde kararnamenin kendisi yaratmıştır. Bu yükümlülükler kabul kararından önce de hüküm ve sonuçlarını doğurmuştur.

### 3. Uygulama

Yukarıda doktrindeki hâkim görüşü ve kendi görüşümüzü dile getirdik. Şimdi uygulamada benimsenen çözüm tarzını görelim.

**Anayasa Mahkemesinin İçtihadı.-** 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddine ilişkin işlemin iptali için açılan davada verdiği 14 Ekim 1975 tarih ve K.1975/198 sayılı Kararıyla Meclisin kanun hükmünde kararnameler konusunda ret, onay veya değiştirerek onay işlemlerinin “kanun” niteliğinde olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre,

“Kanun hükmünde kararname(lerin) Türkiye Büyük Millet Meclisince Anayasanın ve Yasama Meclislerinin İçtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, görüşerek ret veya değiştirilerek kabul biçiminde oluşturduğu metinlerin birer *kanun olduğu* ve Anayasa’nın değişik 147. maddesi, uya-

---

17. “Değiştirerek kabul” işleminde ise Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesi, kanımızca, değiştirilen hükümlere ilişkin olarak “kanun” niteliğinde, diğer hükümlere ilişkin olarak ise “parlamento kararı” niteliğindedir.

rınca Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi bulunduğu kuşkusuzdur”<sup>18</sup>.

Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası döneminde verdiği birçok kararda da Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul işleminin kanun şeklinde olacağını belirtmiştir. Mahkemeye göre,

“KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, *KHK'yi aynen ya da değiştirerek kabul eden yasa* ile kesilir. Bu yasa KHK'yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştür”<sup>19</sup>.

*Eleştiri.*- Anayasa Mahkemesi, onay işleminin kanun niteliğinde olduğuna karar vermekte, ama bu kararının gerekçesini belirtememektedir. Niçin onay işleminin bir kanun niteliğinde olması gerektiğini açıklamamaktadır. Anayasa Mahkemesinin bunun gerekçesini de göstermesi gerekir.

**Türkiye Büyük Millet Meclisi.**- Türkiye Büyük Millet Meclisinin uygulaması da doktrindeki hâkim görüş ve Anayasa Mahkemesinin içtihadı doğrultusundadır. Uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameleri kabulü veya reddi konusundaki işlemi “parlâmento kararı” değil, “kanun” biçiminde olmaktadır. Bunlar, “kanun” başlığını taşımakta, kanunlar gibi tarih ve sayı almakta ve kanun usûlü izlenerek Cumhurbaşkanlığı tarafından Resmî Gazetede yayımlanmaktadır<sup>20</sup>.

\* \* \*

Sonuç olarak, uygulamaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameler üzerinde yaptığı ret, onay ve değiştirerek onay işlemleri “kanun” biçiminde olmaktadır. O halde burada, bu “ret”, “onay” ve “değiştirerek onay” kanunlarının nun hukukî rejimlerini incelemek gerekir.

18. Anayasa Mahkemesinin 14 Ekim 1975 Tarih ve E.1975/145 Tarih ve K.1975/198 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 13, s.558. İtalikler bize ait.

19. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.91. İtalikler bize ait.

20. Ret, onay ve değiştirerek onay kanunlarına örnek olarak bkz. *infra*, s.143, 150, 168.

### III. RET KANUNU

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir kanun hükmünde kararnameyi reddedebileceği Anayasanın 90'uncü maddesinin son fıkrasında açıkça belirtilmiştir. Şimdi bu ret kanununun biçimini, sonuçlarını, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesini ve ret kanunu dolayısıyla ortaya çıkan bazı sorunları görelim.

#### 1. Ret Kanununun Biçimi

Uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisi, bir kanun hükmünde kararnameyi istisnâ olarak reddetmektedir<sup>21</sup>. Ret işlemleri kanun ismi altında kanun gibi sayı olarak Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaktadır. Örneğin 1961 Anayasası döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi 15 Mayıs 1975 tarih ve 1896 sayılı Kanun<sup>22</sup> ile 13 Şubat 1975 tarih ve 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi<sup>23</sup> reddetmiştir. Keza 1982 Anayasası döneminde 24 Mayıs 1983 tarih ve 71 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”<sup>24</sup>, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 11 Temmuz 1984 tarih ve 3036 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun” ile reddedilmiştir. Bu Kanunun metni ret kanununa örnek teşkil etmesi için aşağıya aynen alınmıştır:

#### **Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun**

##### **Kanun No: 3036**

##### **Kabul Tarihi: 11.7. 1984**

MADDE 1.- 4.10.1983 tarih ve 18181 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Bölge Valiliği Hakkında” 71 sayılı Hükmünde Kararnemenin hükümlerinin tümü reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 2.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür<sup>25</sup>.

27/7/1984

21. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi 15 Mayıs 1975 Tarih ve 1896 Sayılı Kanun (*Resmî Gazete*, 15 Mayıs 1975, Sayı 15243) ile 13 Şubat 1975 Tarih ve 11 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi (*Resmî Gazete*, 15 Şubat 1974, Sayı 14800) reddetmiştir.

22. *Resmî Gazete*, 22 Mayıs 1975, Sayı 15243.

23. *Resmî Gazete*, 15 Şubat 1974, Sayı 14800.

24. *Resmî Gazete*, 4 Ekim 1983, Sayı 18181.

25. *Resmî Gazete*, 28 Temmuz 1984, Sayı 18472.

Kanımızca, yukarıda açıkladığımız gibi, ret işlemi bir kanun şeklinde değil, “karar” şeklinde olmalıdır. “Falan tarih ve filân sayılı kanun hükmünde kararname reddedilmiştir” ifadesinden ibaret olan metin kanun şeklinde kabul edilmesinin bir anlamı yoktur.

Uygulamada kanun hükmünde kararnamenin reddi işleminin, kanunla değil, parlâmento kararı ile yapıldığı bir de örnek vardır: 2 Mayıs 1983 tarih ve 63 ve 6 Eylül 1983 sayılı 82 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler kanunla değil, 17 Ekim 1984 tarih ve 9 numaralı Karar ile reddedilmiştir. Bu karar haliyle Resmî Gazetede “kanun” başlığı altında değil “TBMM Kararı” başlığı altında yayımlanmıştır<sup>26</sup>.

Ancak bu ret kararı, uygulamada istisna olarak kalmış, diğer ret işlemleri hep kanun biçiminde olmuştur. O nedenle, 17 Ekim 1984 tarih ve 9 numaralı TBMM Kararına bakarak, uygulamada kanun hükmünde kararnamelerin ret işleminin “TBMM kararı” şeklinde yapıldığını iddia etmek mümkün değildir.

## 2. Ret Kanununun Sonuçları

Kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmesinin sonucu Anayasanın 91’inci maddesinin son fıkrasında açıkça belirtilmiştir: “Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler, bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar”.

Ret kanununun Resmî Gazetede yayımlandığı tarihe kadar kanun hükmünde kararname, hukuken geçerli bir işlem olarak bütün hüküm ve sonuçlarını doğurur. Kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmesi kanun hükmünde kararnameyi alındığı günden itibaren hukuk âleminde silmez. Diğer bir ifadeyle ret kanunu geçmişe yürümez. Türkiye Büyük Millet Meclisinin ret kanunu, kanun hükmünde kararnameyi, ret kanunun Resmî Gazetede yayımlandığı günden itibaren hukuk âleminde siler. Kanun hükmünde kararnamenin Resmî Gazetede yayımlandığı tarih ile ret kanunu-

26. 17 Ekim 1984 Tarih ve 9 Sayılı TBMM Kararı, *Resmî Gazete*, 3 Ocak 1985, Sayı 18624.



nun Resmî Gazetede yayımlandığı tarih arasında, bu kanun hükmünde kararnameye dayanılarak yapılan hukukî işlemler geçerliliklerini ret kanununun yayımlanmasından sonra da korurlar.

### **3. Ret Kanununun Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi**

Biz yukarıda Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnamenin reddi konusundaki işleminin “parlamento kararı” niteliğinde olduğu yolundaki görüşümüzü belirtmiştik. Dolayısıyla kanun hükmünde kararnamenin reddi konusundaki karar, kanımızca, Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi değildir. Ret kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olmamasının hukuk devleti açısından bir sakıncası yoktur. Zira, ret kararının niteliği gereği vatandaşlara yükümlülükler yaratması mümkün değildir.

Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesi içtihadı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin uygulaması aksi yöndedir. Buna göre, “ret” kararı, “kanun” biçimindedir. Dolayısıyla, kanunların kabul edilmiş ve yayımlanmış usûlüne tabidir. O halde, ret kanunlarını da Cumhurbaşkanı bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderebilir. Keza bu kanunlar da Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazetede yayımlanır. Aynı şekilde, ret kanunları Anayasa Mahkemesinin denetimine de tâbidir.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin ret kanunları üzerindeki denetim yetkisi, şekil bakımından denetimden ibarettir. Zira, ret kanunlarının içeriği yukarıda örneğiyle açıkladığımız gibi “falan tarih filân sayılı kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinin tümü reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır” cümlesinden ibarettir. Bu cümleden ibaret bir hükmün Anayasa Mahkemesi şekil dışında neyini denetleyecektir?

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararname üzerinde yaptığı değerlendirme siyasal bir değerlendirmedir. Anayasaya göre buna yetkisi de vardır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnamayı reddetmesi için o kanun hükmünde kararnamenin Anayasa aykırı olmasına gerek

yoktur. Anayasaya uygun olan bir kanun hükmünde kararnameyi de Türkiye Büyük Millet Meclisi şu ya da bu nedenle reddedebilir. Anayasa Mahkemesinin böyle bir ret yolundaki kanunu esas yönünden denetlemesi, hukukîlik değil, yerindelik denetimi yapması anlamına gelir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin ret kararının bir kanun değil, parlamento kararı olduğu kabul edilirse yukarıdaki paragrafta değinilen sorunlar ortaya çıkmayacaktır.

#### **4. KHK'nin Reddi Halinde, KHK'nin İlgâ Ettiği Kanunlar Kendiliğinden Yürürlüğe Girer mi?**

Kanun hükmünde kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddi halinde, kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kaldırmış olduğu kanun hükümleri yeniden ve kendiliğinden uygulanabilir hale gelir mi? Bu soruya bazı yazarlar olumlu yanıt vermektedir<sup>27</sup>. Örneğin Ergun Özbudun'a göre,

“KHK ile kaldırılan kanun hükümleri bir çeşit bozucu (infisahî) şarta bağlı olarak yürürlükten kaldırılmış veya... uygulanabilirlikleri askıya alınmıştır. Meclisin reddi, bozucu infisahî şartın gerçekleşmesiyle, bu kanun hükümlerinin kendiliğinden yürürlüğe girmesi icap eder”<sup>28</sup>.

Kanımızca bu görüşe katılmak mümkün değildir. Bu görüşün doğru olduğunun ispatlanması için öncelikle, kanun hükmünde kararnameyle ilga edilen kanun hükümlerinin bir çeşit bozucu (infisahî) şarta bağlı olarak yürürlükten kaldırılmış olduğunu ispat etmek gerekir ki, bunun ispatı mümkün değildir. Bu sadece bir varsayımdır. Anayasa hukukunda özel hukukun kavramlarını kullanmak her zaman doğru olmaz. Zira, kanun hükmünde kararnameyle bir kanun hükmünün ilgası işlemi, bir özel hukuk işlemi değildir. Böyle bir düşünce, kanun hükmünde kararname ile bir kanun hükmünün ilga edilmesi durumunda, kanun hükmünün gerçekten yürürlükten kalkmadığı, geçici bir

27. Özbudun, *op.cit.*,s.211; Duran, *op.cit.* s.5; Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, s.155-156.

28. Özbudun, *op.cit.*,s.211. Aynı yönde Duran, *op.cit.* s.5; Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, s.155-156.

süre için “uygulanabilirliğinin askıya alındığı” anlamına<sup>29</sup> gelir ki, bir kanun hükmünde kararname ile ilga edilen kanunun nasıl yürürlükten kalkmadığını, ama “askıda kaldığını” anlamak güçtür.

Kanımızca, bir kanun hükmünde kararname bir kanunu ilga ettiğinde, o kanun yürürlükten kalkar, yani geçerliliğini kaybeder. Böyle bir durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ret kararının, ilga eden kanun hükmünde kararnameyi ilga ettiğini söyleyebiliriz. Ancak, ilga eden kanun hükmünde kararname ret kararıyla ilga edilirse, ilk ilga edilen kanunun otomatik olarak yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Zira o kanunun geçerliliği çoktan sona ermiştir. Böyle bir kanun hukuken yoktur. Eğer ilga edilmiş ilk kanunun düzenlediği davranış tekrar emredilmek isteniyorsa yapılması gereken şey, o kanunu ilga eden kanun hükmünde kararnameyi ilga etmek değil, ilga edilen kanun ile aynı içerikte ikinci bir kanun koymaktır. Ama bu halde dahi, ilga edilen kanun ile yeni kabul edilen kanun aynı kanun değildir. Zira içerikleri aynı olsa da geçerlilikleri tamamen farklıdır<sup>30</sup>.

Bu soru, aslında hukukun genel teorisinde tartışılmış<sup>31</sup> şu sorundan farklı bir sorun değildir: Acaba ilga eden kanun daha sonra ilga edilirse ilk ilga edilen kanun kendiliğinden yürürlüğe girer mi? Bu soruya hukukun genel teorisinde olumsuz yanıt verilmiştir. Bir kanunu ilga eden kanun başka bir kanun ile ilga edilirse ilk kanun tekrar yürürlüğe girmez. Bu kural, şu özdeyişle ifade edilmiştir: *Abrogata lege abrogante non revivescit lex abrogata* (İlga eden kanunu ilga etmek, ilga edilmiş kanuna tekrar hayat vermez).

29. Duran, *op. cit.* s.5; Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s.155-156.

30. Bu görüşün savunulması için bkz.: Hans Kelsen, *Théorie générale des normes*, (Traduit de l'Allemand parlamento Olivier Beaud ve Fabrice Malkani), Paris, Presses universitaires de France, 1996, s.140-141. Bu konu hakkında genel olarak bkz. Gözler, *Hukuka Giriş, op. cit.*, s.228.

31. Bu tartışma için bkz. Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş, op. cit.*, s.39; Gözler, *Hukuka Giriş, op. cit.*, s.228. Örneğin Hans Kelsen bu görüşü savunuyor (Kelsen, *Théorie générale des normes, op.cit.*, s.140-141).

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da bu görüştedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 10 Aralık 1997 tarih ve K.1997/1016 sayılı Kararıyla, kanun hükmünde kararnamenin “yürürlükten kalkması(nın), kaldırılan ya da hükümleri değiştirilen yasanın geri gelmesi sonucunu doğurma(yacağına)” karar vermiştir<sup>32</sup>.

### **5. Ret Kanunu Anayasa Mahkemesi Tarafından İptal Edilirse, Reddedilen Kanun Hükmünde Kararname Tekrar Yürürlüğe Girer mi?**

Ret işleminin bir kanun değil, “parlâmento kararı” niteliğinde olduğu kabul edilirse, ret işlemi Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olmayacak ve ortaya bir sorun da çıkmayacaktır. Ancak, uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisinin ret işlemini bir parlâmento kararı ile değil, bir kanun ile yaptığına göre, bu ret kanunu, Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbidir ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi mümkündür. Anayasa Mahkemesinin ret kanununu iptal etmesi durumunda, acaba ret kanunu ile yürürlükten kalkan kanun hükmünde kararname tekrar, kendiliğinden yürürlüğe girer mi? Anayasa Mahkemesinin ret kanununu iptal etmesi, reddedilen kanun hükmünde kararnameye yeniden hayat verir mi?

Bu soruya da kanımızca olumsuz yanıt vermek durumundayız. Ret kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilirse, ret kanunu ile yürürlükten kalkan kanun hükmünde kararname tekrar yürürlüğe girmez. Bunun sebebi de yine yukarıda açıkladığımız sebebe benzemektedir. Zira, kanun hükmünde kararname, ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkmış (m.91/son), yani geçerliliğini yitirmiş, hukuk âleminde silinmiştir. Yok olmuş bir hukukî metne, Anayasa Mahkemesinin bir kararı tekrar hayat kazandıramaz. Reddedilen kanun hükmünde kararname geçerliliğini yitirmiştir. Ret kararının iptal edilmesi bu kanun hükmünde kararnameyi tekrar hayata getiremez. Zaten Anayasa Mahkemesi kararları da geriye yürümez. Geriye yürümediklerine göre ret kanunu, iptal kararının

32. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 10 Aralık 1997 Tarih ve E.1997/19-665, K.1997/1016 Sayılı Kararı (Nakleden: Teziç, *Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, s.30).

Resmî Gazete yayımlandığı güne kadar geçerli bir kanundur. Geçerli olduğu içinde tüm hüküm ve sonuçlarını doğurmuştur.

#### IV. ONAY KANUNU

Türkiye Büyük Millet Meclisi kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi “aynen kabul” edebilir. Anayasada “değiştirilerek kabul” (m.91/son) yer almasına rağmen “aynen kabul” ifadesi yer almamaktadır. 91’inci maddenin dördüncü fıkrasında ise kanun hükmünde kararnamenin “onaylanması”ndan bahsedilmektedir. Bu nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun hükmünde kararnamenin aynen kabul edilmesine ilişkin kanuna “onay kanunu” denebilir. Onay kanunları, aşağıda örneklerini göreceğimiz gibi Resmî Gazetede “... kanun hükmünde kararnamenin *kabulü* hakkında kanun” başlığı ile yayımlanmaktadır. O nedenle bunlara “kabul kanunu” da denebilir. Biz burada “onay kanunu” ifadesini tercih ediyoruz.

##### 1. Onay Kanununun Biçimi

Uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisi daha çok kanun hükmünde kararnameleri değiştirerek kabul etmektedir. Aynen onay kanunlarına daha az olmakla birlikte yine de rastlanmaktadır. Örneğin, 26 Eylül 1988 tarih ve 344 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 26 Şubat 1992 tarih ve 3779 sayılı kanunla aynen kabul edilmiştir. 24 Ocak 1989 tarih ve 356 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 14 Mart 1991 tarih ve 3703 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiştir. 12 Şubat 1989 tarih ve 360 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 24 Ocak 1990 tarih ve 3611 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiştir. 30 Ekim 1989 tarih ve 390 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 20 Mart 1991 tarih ve 3704 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiştir. Keza, 16 Haziran 1989 tarih ve 374 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 17 Ocak 1990 tarih ve 3600 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiştir<sup>33</sup>.

33. *Resmî Gazete*, 24 Ocak 1990, Sayı 20412.

Onay kanunları, “... Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun” başlığını taşımaktadırlar. Bunlar Resmî Gazetede yayımlanmakta ve kanunlar tarih ve numara almaktadırlar. Aynen kabul kanunları, kabul ettikleri kanun hükmünde kararnamenin metnini aynen tekrarlamaktadırlar. Örnek olarak yukarıda zikrettiğimiz kabul kanunlarına bakılabilir<sup>34</sup>. Kabul kanunlarında yetki süresi henüz bitmemiş ise son iki maddeden önce “geçici madde” başlıklı bir madde bulunmaktadır. Bu geçici maddede, Anayasanın 91’inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin dayanağı olan Bakanlar Kuruluna verilmiş bulunan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin devam edip etmediği belirtilmektedir<sup>35</sup>. Genelde de bu yetkinin devam ettiği belirtilmektedir.

Örnek:

**3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun**

**Kanun No: 3408**

**Kabul Tarihi: 24.2.1998**

MADDE 1.- 3392 sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Geçici Madde 1.- İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyeleri hudutları içinde kurulan ilçelerin merkezlerindeki belediye seçimleri, ülke çapında ilk genel mahallî idareler seçimleri ile birlikte yapılır.

Bu süre içinde Küçükçekmece, Ümraniye, Pendik, Kağıthane, ilçe belediyelerine ait hak, yetki ve görevler; ayrıldıkları belediyeler tarafından 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı kanun hükümlerine göre kullanılır ve yürütülür.

Bu süre içinde Buca İlçe Belediyesine ait hak, yetki ve görevlerin tamamı ise İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılır ve yerine getirilir.

İlk genel mahallî idareler seçimlerini müteakip mezkur belediyeler teşkilatlanıncaya kadar bunların her türlü hizmetlerinin ayrıldıkları be-

34. Mesela, 24 Şubat 1988 Tarih ve 3408 sayılı kabul Kanunu (*Resmî Gazete*, 2 Mart 1988, Sayı 19742); 17 Ocak 1990 tarih ve 3600 sayılı kabul Kanunu (*Resmî Gazete*, 24 Ocak 1990, Sayı 20412); 31 Ekim 1990 tarih ve 3672 sayılı kabul Kanunu (*Resmî Gazete*, 3 Kasım 1990, Sayı 20684).

35. Üst dipnotta anılan kanunların geçici maddelerine bakınız.

lediyeler (Buca için İzmir Büyükşehir Belediyesi) tarafından yürütülmesine devam olunur.

Yeni kurulan mezkûr belediyeler hakkında 3030 sayılı Kanunun geçici hükümleri kıyasen uygulanır ve koordinasyon büyükşehir belediyelerince sağlanır.

GEÇİCİ MADDE- 12.3.1986 tarih ve 3268 sayılı, 9.4.1987 tarih ve 3347 sayılı Yetki Kanunları ile Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi, 3392 sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun için adı geçen kanunlarla verilen süre bitimine kadar geçerlidir

MADDE 2.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür<sup>36</sup>.  
1/3/1988

Bu Kanunun kabul ettiği 17 Kasım 1987 tarih ve 300 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin metni de bu Kanunla tamamıyla aynıdır:

**3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname**

**Karar Sayısı: KHK/300**

3392 sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici 1 inci maddesinin değiştirilmesi 12/3/1986 tarih ve 3268 sayılı Kanun ile 3347 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca 17/11/1987 tarihinde kararlaştırılmıştır.

MADDE 1.- 3392 sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Geçici Madde 1.- İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyeleri hudutları içinde kurulan ilçelerin merkezlerindeki belediye seçimleri, ülke çapında ilk genel mahallî idareler seçimleri ile birlikte yapılır.

Bu süre içinde Küçükçekmece, Ümraniye, Pendik, Kağıthane, ilçe belediyelerine ait hak, yetki ve görevler; ayrıldıkları belediyeler tarafından 27/6/1984 tarih ve 3030 sayılı kanun hükümlerine göre kullanılır ve yürütülür.

Bu süre içinde Buca İlçe Belediyesine ait hak, yetki ve görevlerin tamamı ise İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılır ve yerine getirilir.

İlk genel mahallî idareler seçimlerini müteakip mezkur belediyeler teşkilatlanıncaya kadar bunların her türlü hizmetlerinin ayrıldıkları belediyeler (Buca için İzmir Büyükşehir Belediyesi) tarafından yürütülmesine devam olunur.

Yeni kurulan mezkûr belediyeler hakkında 3030 sayılı Kanunun geçici hükümleri kıyasen uygulanır ve koordinasyon büyükşehir belediyelerince sağlanır.

MADDE 2.- Bu Kanun Hükümünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3.- Bu Kanun Hükümünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Kenan EVREN  
Cumhurbaşkanı

T. ÖZAL  
Başbakan (Bakanların Listesi) <sup>37</sup>

**Eleştiri.-** Yukarıdaki örnekte de görüldüğü gibi, onay kanunlarının metninin hiçbir yerinde, onaylandıkları kanun hükmünde kararnamenin “onaylandığı” veya “kabul edildiği” belirtilmemektedir. Onay kanununun sadece başlığında “kabul” kelimesi geçmektedir (... Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin *Kabulü* Hakkında Kanun). Eğer Kanun başlığında bu kelime geçmese, zaten bu kanunun yeni bir kanun mu, yoksa bir onay kanunu mu, eğer onay kanunu ise, hangi kanun hükmünde kararnameyi onaylayan bir kanun olduğunu anlamamız mümkün olmayacaktır. Kanımızca, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu şekilde onay kanunu çıkarması Anayasaya aykırıdır. Anayasa kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından “onaylanmasını” (m.91/4) veya “reddedilmesini” (m.91/son) veya “değiştirerek kabul edilmesini” (m.91/son) öngörmektedir. Anayasada kanun hükmünde kararnameyle aynı içerikte bir kanun çıkarılmasını öngören bir hüküm yoktur.

## 2. Önerimiz: Üç Maddelik Kanunla Onay

Yukarıda açıkladığımız gibi, aynen kabul veya onay işlemi “kanun” şeklinde değil, “parlâmento kararı” şeklinde olmalıdır. Ve bu parlâmento kararının içeriği “falan tarih ve filân sayılı kanun hükmünde kararname onaylanmıştır” cümlesinden ibaret olmalıdır. Onaylama işlemi bizim önerdiğimiz gibi “parlâmento kararı” ile değil, uygulamada olduğu gibi “kanun” biçiminde yapılacak ise, hiç olmazsa, onay kanununda, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin metni tekrarlanmamalı, “falan sayılı

37. *Resmî Gazete*, 23 Kasım 1987, Sayı 19643.



ve filân tarihli kanun hükmünde kararname onaylanmıştır (veya kabul edilmiştir)” denmelidir.

Zira, *bir kere*, onay, onayladığı işlemin metnini tekrarlayan bir işlem değil, onun sadece uygun bulunduğunu belirten bir işlemdir. Diğer bir ifadeyle, onay, onayladığı metni tekrarlayan bir irade değil, o metnin sadece uygun bulunduğu yolundaki bir iradedir. Onamaya tâbi işlemlerde, işlemin kendisi, özellikle metni, onay iradesinden daha önce oluşmuştur. Onay, özünde, bir işlemi geçersiz hale getirme yetkisine sahip bir makamın, bu yetkisini kullanmayacağı yolundaki irade beyanıdır. Nasıl ki ret işlemi, reddettiği işlemin metnini (hükümlerini) tekrarlayamazsa, onay işlemi de onayladığı işlemin metnini (hükümlerini) tekrarlayamaz. O halde ret kanunu nasıl kanun hükmünde kararnamenin metnini tekrarlamıyorsa, onay kanunu da kanun hükmünde kararnamenin metnini tekrarlayamaz.

*İkinci olarak* onay kanununda, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin metninin tekrarlanmaması ve “falan sayılı ve filân tarihli kanun hükmünde kararname onaylanmıştır” denmesi yolundaki önerimizin kabul edilmesini engelleyen Anayasamızda bir hüküm yoktur. Anayasamızın hiçbir hükmü onay kanununun onayladığı kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini tekrarlamasını emretmemektedir.

*Nihayet*, bu önerimiz, Türkiye’de kanun yapma pratiğinde bir yenilik, görülmemiş bir çözüm tarzı da değildir. Zira, bilindiği gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme organının yaptığı milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını bir kanunla uygun bulmaktadır. Böyle bir onay kanunu da üç maddeden ibarettir: “Madde 1.- Falan Andlaşmanın onaylanması uygun bulunmuştur. Madde 2.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Madde 3.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür”. Türkiye Büyük Millet Meclisi milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını nasıl üç maddelik bir kanunla uygun buluyorsa, kanun hükmünde kararnameleri de aynı şekilde, böyle bir üç maddelik kanunla onaylamalıdır. Böyle bir onay kanunu, şu içerikten ibaret olacaktır:

Madde 1.- ... tarih ve ... sayılı Kanun Hükmünde Kararname onaylanmıştır.

Madde 2.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

**Fransa'daki Durum.-** Bu arada son olarak belirtelim ki, Fransa'da, bizdeki kanun hükmünde kararnamelerin dengi olan “ordonans (*ordonance*)”ların<sup>38</sup> Parlâmento tarafından onaylanmaları da bir “kanun”la olmaktadır. Ancak bu onay kanunları (*lois de ratification*), bizim yukarıda önerdiğimiz gibi, onayladığı ordonansın hükümlerini tekrarlamamaktadır. Onay kanunları “tek madde (*article unique*)”den oluşmaktadır. Ve bu madde de, “falan tarih filân sayılı ordonans(lar) onaylanmıştır” cümlesinden ibaret olmaktadır. Aşağıya örnek olarak 6 Haziran 1984 tarih ve 84-421 sayılı Onay Kanununun metni alınmıştır.

“Tek Madde.- Anayasanın 38’inci maddesi uyarınca Hükümeti çeşitli malî tedbirler alma konusunda yetkilendiren 22 Nisan 1983 tarih ve 83-332 sayılı Kanunun uygulanmasıyla çıkarılmış olan aşağıdaki ordonanslar onaylanmıştır:

1. Zorunlu İstikraza Dair 30 Nisan 1983 Tarih ve 83-354 Sayılı Ordonans;

2. Sosyal Güvenlik Rejimlerinin Finansmanına Yönelik Gerçek Kişilerin Gelirleri Üzerinden Bir Katkı Payı İhdası Hakkında 30 Nisan 1983 Tarih ve 83-355 Sayılı Ordonans;

3. Sosyal Güvenlikle İlgili Çeşitli Tedbirler Alan 19 Ocak 1983 Tarih ve 83-25 Sayılı Kanunun 26’ncı Maddesiyle İhdas Edilen Tütün Üzerinden Alınan Kesintilere İlişkin 30 Nisan 1983 Tarih ve 83-355 Sayılı Ordonans;

4. Petrol Ürünleri Üzerindeki İç Tüketim Vergisi Tarifesi-nin Değişikliği Hakkında 18 Mayıs 1983 Tarih ve 83-392 Sayılı Ordonans.

İşbu kanun, Devletin kanunu olarak yürütülecektir”<sup>39</sup>.

38. Ordonansların tâbi olduğu hukukî rejim 1958 Fransız Anayasasının 38’inci maddesinde düzenlenmiştir. Ordonanslar, Parlâmentodan aldığı yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta, yayımlanmalarıyla yürürlüğe konulmakta ve daha sonra Parlâmento tarafından onaylanmaktadırlar.

39. *Journal officiel de la Republique française*, 7 Haziran 1984, s.1762 (Onay kanununun metnini bize gönderen Bordeaux Üniversitesinden Emmanuel Sur’e teşekkür ederiz).

Şuna da işaret edelim ki, yukarıdaki onay kanunuyla, dört ayrı ordonans aynı anda onaylanmıştır.

### 3. Onay Kanununun Sonuçları

Türkiye Büyük Millet Meclisi kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi aynen veya değiştirerek kabul edebilir. Değiştirerek kabul ederse bunun sonucunun ne olduğu Anayasa-sada belirtilmiştir: Anayasanın 91'inci maddesinin son fıkrasına göre, “değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer”. Buna karşılık Anayasa, aynen kabulün ne gibi bir sonucu olduğunu belirtmemiştir.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, bizim kanımıza göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, kanun hükmünde kararname üzerindeki aynen kabul yani onay işlemini bir kanunla değil, parlâmento kararı ile yapmalıdır. Kanun hükmünde kararname bir parlâmento kararı ile kabul edilirse, kanımızca, ortaya hiçbir değişiklik çıkmaz. Zaten yürürlükte olan kanun hükmünde kararname, bir “kanun hükmünde kararname” olarak yürürlükte kalmaya devam eder. Anayasada, kabul kararının sonucunun ne olduğunun belirtilmemesi de buna delildir. Çünkü, kabul kararının ayrıca bir sonucu olmaz. Zaten yürürlükte olan, hukukî sonuçlarını doğuran kanun hükmünde kararname hükümleri yürürlükte kalmaya ve hukukî sonuçlarını doğurmaya devam ederler.

Ancak, yukarıda açıkladığımız gibi, uygulamada aynen kabul veya onay işlemi parlâmento kararı şeklinde değil, kanun şeklinde olmaktadır. Kanımızca, bu onay kanunlarında hiç olmazsa, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin metni yer almamalı, bu kanunda sadece “falan tarih ve filân sayılı kanun hükmünde kararname kabul edilmiştir” denmelidir. Zira, bir ke-re, aynen kabul kanununda metnin tekrarlanmasına ihtiyaç yoktur. Kanun hükmünde kararnamenin zaten bir metni vardır ve yürürlüktedir. Bu kanun hükmünde kararnamenin aynen kabul edilmesi veya diğer bir ifadeyle onaylanması, o metnin yürürlüğünü devam ettirir. Kaldı ki aynen kabul kanunlarında kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinin tekrarlanması garip bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Zira, bu takdirde, aynı norm iki

değişik biçime bürünecektir. Birinci olarak kanun hükmünde kararname hükmü olacak, ikinci olarak ise kanun hükmü olacaktır.

#### 4. Onaylanan Kanun Hükmünde Kararname Ne Olur?

Burada şu soru ortaya çıkmaktadır: Onaylanan, yani hükümleri aynen kabul kanunuyla kanunlaştırılmış olan kanun hükmünde kararname ne olur? Bu soruya üç değişik cevap verilebilir: (a) Kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkar; (b) kanun hükmünde kararname yürürlükte kalır; (c) kanun hükmünde kararname kanuna dönüşür.

##### *a) Kanun Hükmünde Kararname Yürürlükten Kalkar*

Birinci cevaba göre, onay kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkar.

Kanımızca bu cevabının doğruluğu şüphelidir. Zira, kanun hükmünde kararnamenin burada yürürlükten kalktığı kolayca söylenemez. Çünkü, bir kere, Anayasanın kendisinde, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkacağını öngören bir hüküm yoktur. O halde ortada “yürürlükten kalkma” hallerinden birisinin olup olmadığını araştırmak gerekir. Bilindiği gibi, bir kanunun yürürlükten kalkmasının üç hali vardır: Kendiliğinden yürürlükten kalkma, ilga ve iptal<sup>40</sup>.

*aa) Birinci yürürlükten kalkma hali, kendiliğinden yürürlükten kalkmadır. Kendiliğinden yürürlükten kalkma, ya kanunun kendi metninde öngörülen sürenin dolmasıyla, ya da kanunun konusunun gerçekleşmesiyle veyahut kanunun konusuz kalmasıyla olmaktadır<sup>41</sup>. Onaylanan kanun hükmünde kararname için bu haller söz konusu mudur?*

*aaa) Kanun hükmünde kararnamenin kendi metninde öngörülen bir süre yoksa “sürenin bitmesi” ihtimali söz konusu olmaz. Zaten kanun hükmünde kararnamenin kendi metninde bir yürürlük süresi varsa ve bu süre onaylanmadan sona ererse*

40. Gözler, *Hukuka Giriş, op. cit.*, s.227-230.

41. *Ibid.*, s.227.

kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkar. Ama bu durumda onaylanması nedeniyle bir yürürlükten kalkma hali söz konusu değildir.

*bbb)* Acaba kanun hükmünde kararnamenin onaylanması durumunda, “konusuz kalma” veya “konunu gerçekleşmesi” hali mi söz konusudur? Kanun hükmünde kararnamenin onaylanması ile kanun hükmünde kararnamenin konusunun gerçekleştiğini söyleyemeyiz. Çünkü aynı konu varlığını sürdürmektedir ki, o konu onay kanunuyla düzenlenmiştir. Ancak kanun hükmünde kararnameyi, düzenlediği konuları, onay kanunuyla düzenleninceye kadar, geçici olarak düzenleyen bir işlem türü olarak kabul edersek, belki bu durumda, kanun hükmünde kararnamenin onaydan sonra yürürlükten kalktığını söyleyebiliriz. Kanımızca, kanun hükmünde kararnamenin düzenlendiği konuları, onay kanunuyla bu konuların kesin olarak düzenlenmesine kadar, geçici olarak düzenlediğinin söylenmesi bir varsayımdan ibarettir. Hiçbir kanun hükmünde kararnamede, onay kanununa kadar düzenleme yaptığının ilişkin bir ibare yoktur. Böyle bir ibare Anayasada da yoktur. Kaldı ki, yukarıda bizim düşündüğümüz gibi, onay işlemi bir parlamento kararı ile olursa veya üç maddelik bir kanunla olursa, zaten kanun hükmünde kararnamenin onay işlemi ile konusuz kaldığını kimse iddia edemez. O halde onaylanan kanun hükmünde kararnamenin “kendiliğinden yürürlükten kalktığı”nı kesin olarak söylemeyiz.

*bb)* Yürürlükten kalkma hallerinden ikincisi bir kanunun başka bir kanunla yürürlükten kaldırılması halidir. Buna *ilga* denir. İlga, sarîh ilga ve zımnî ilga olarak ikiye ayrılır<sup>42</sup>.

*aaa)* Kanımızca ortada bir *sarîh ilga* durumu yoktur. Zira, onay kanunları yukarıda gördüğümüz gibi, onayladıkları kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini tekrarlamakta, ama onayladıkları kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalktığını belirten bir hüküm içermemektedirler. Keza, onaylanan kanun hükmünde kararnameyi, Bakanlar Kurulu ikinci bir kanun hükmünde kararname ile de ilga etmemektedir.

42. Gözler, *Hukuka Giriş*, *op. cit.*, s.227-228.

*bbb)* Ortada sarıh ilga olmadığı gibi *zımnî ilga* da yoktur. Çünkü, *zımnî ilga*, kanunların zaman bakımından uygulanmasıyla ilgili bir husustur ve esas itibariyle *lex posterior derogat legi priori* ilkesinin uygulanmasından ibarettir. Bu ilkenin uygulanabilmesi için ise, önceki ve sonraki tarihli kanunlar arasında çatışma olmalıdır<sup>43</sup>. Oysa, burada çatışma değil, tam uyuşma, daha doğrusu “tekrar” vardır. Dolayısıyla *lex posterior derogat legi priori* ilkesi uygulanamaz.

*cc)* Bir kanunun yürürlükten kalkma hallerinden üçüncüsü, kanunun Anayasa Mahkemesi kararı ile yürürlükten kaldırılmasıdır. Buna *iptal* denir. Şüphesiz ki, bir kanun hükmünde kararname Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince yürürlükten kalkar. Ancak bu durum, bizim burada incelediğimiz sorun bakımından pek anlamlı değildir. Çünkü, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin sırf bu onay kanunu nedeniyle yürürlükten kalkıp kalmadığını tartışıyoruz.

Görüldüğü gibi, onay kanunuyla birlikte kanun hükmünde kararnamenin nasıl yürürlükten kalktığı sorusuna kesin bir cevap verilememektedir.

Diğer yandan onay kanunu ile birlikte kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalktığı cevabı kabul edilirse, onay kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, kanun hükmünde kararname hakkında Anayasa Mahkemesinde açılmış bulunan iptal davaları, konusuz kaldığından düşmelidir. Aynı konuda yetkili makamlar istiyorsa onay kanununa karşı iptal davası açmalıdır. Ancak bu durum, muhakeme ekonomisine pek uygun düşmeyecektir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline günler kalmış bir kanun hükmünde kararnamayı onaylayarak, Anayasa Mahkemesinin önündeki davanın konusuz kalmasına yol açabilir. Şüphesiz onay kanununa karşı da yetkili makamlar tekrar iptal davası açabilirler. Ancak bu davanın sonuçlanması da bir iki yıl zaman alır. Ve Anayasa Mahkemesi bu davada gereksiz yere aynı incelemeleri iki defa yapmış olur.

43. Bu ilke için bkz. Gözler, *Hukuka Giriş*, *op. cit.*, s.

*b) Kanun Hükmünde Kararname Yürürlükte Kalır*

Onaylanan kanun hükmünde kararnameye ne olur sorusuna verilecek ikinci bir cevap ise, “kanun hükmünde kararname yürürlükte kalır” cevabıdır. Zira, hükümlerinin onaylanması, o kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkmasını doğuracak bir sebep değildir. Yukarıda da açıkladığımız gibi, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkmış olduğunu bize söyletecek herhangi bir veri elimizde yoktur. Onaylanan kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkacağını Anayasa öngörmemektedir. Keza, kanun hükmünde kararname ne onay kanunıyla, ne de diğer kanun hükmünde kararname ile ilga edilmektedir. Zımnî ilgada söz konusu değildir. O halde, herhangi bir şekilde yürürlükten kalkmamış olduğuna göre, kanun hükmünde kararname yürürlüktedir.

Kanımızca bu cevap doğrudur. Ancak bu cevap kabul edilirse, tuhaf bir durum ortaya çıkmaktadır. Aynı hüküm iki ayrı hukukî biçim altında hukuk âleminde mevcut olacaktır. Kanun ve kanun hükmünde kararname olarak. Diğer bir ifadeyle, ortada aynı içerikte, aynı güçte iki tür işlem bulunacaktır.

Bunlardan her ikisi de, Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olacaktır. Aynı hüküm iki ayrı defa Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecektir. Bir kere bu hüküm, bir “kanun hükmünde kararname” hükmü olarak Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecektir. İkinci olarak, aynı hüküm, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onay kanununda tekrarlandığı için, “kanun” hükmü olarak Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecektir. Keza kanun hükmünde kararnamenin ve onay kanununun ayrı ayrı varlıklarını sürdürdükleri kabul edilirse, itiraz yoluyla da her zaman bu aynı hükmün iki ayrı defa denetlenmesi mümkün olacaktır. Bir hükmün iki ayrı defa Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi saçmalaktır. Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi bir kararıyla, kanun hükmünde kararname hükmünü iptal ederse, kanun hükmü geçerliliğini korur. Bunun tersi de söz konusu olabilir. Hatta Anayasa Mahkemesi bir kararıyla, kanun hükmünde kararname şeklindeki hükmü Anayasaya uygun, kanun biçimindeki aynı hükmün ise Anayasa aykırı oldu-

ğuna karar verebilir. Türk Anayasa Mahkemesinin birkaç ayda içtihat değiştirdiği çok görülmüştür.

*c) Kanun Hükümünde Kararname Kanuna Dönüştür*

Üçüncü muhtemel cevaba göre, onay kanunuyla birlikte kanun hükmünde kararname kanuna dönüşür. Bu makul bir cevap gibi görünmektedir. Ancak, nasıl oluyor da, onay kanununun sonra, kanun hükmünde kararname kanuna dönüşmektedir?

Bu soruya kanımızca bir yanıt verilemez. Yukarıda gördüğümüz gibi, onay kanunu kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini tekrarlamaktadır. Onay kanununun, kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini içine alması, kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüştüğü anlamına gelmez. Kanun hükmünde kararname, kanun hükmünde kararname olarak ortada kalır. Kanun hükmünde kararname ortadan kalkmadıkça, kanun haline dönüşmüş olmaz. Eğer gerçekten kanun hükmünde kararname kanun haline dönüşüyorsa, kendisi artık ortada olmamalıdır.

Ergun Özbudun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin “bir KHK'yi ister aynen ister değiştirerek kabul etsin, onay kanununun KHK'yi kanun haline dönüştürdüğünü” savunmaktadır<sup>44</sup>.

Kanımızca Ergun Özbudun'un görüşünün doğruluğu şüphelidir. Zira, kanun hükmünde kararnamenin hükümleri onay kanunu ile birlikte kanun haline dönüşüyorsa, kanun hükmünde kararnamenin “kanun hükmünde kararname” olarak ne olduğu sorusuna cevap vermek gerekir. Eğer onay kanunu, kanun hükmünde kararnameyi kanuna dönüştürüyorsa, zorunlu olarak kanun hükmünde kararnamenin, “kanun hükmünde kararname” olarak artık hukuken geçerliliğini yitirdiğini, hukuk âleminde silindiğini kabul etmek gerekir. Yani, onay kanunu ile birlikte kanun hükmünde kararnamenin hükümleri kanun haline geliyorsa, bu hükümlerin “kanun hükmünde kararnameliği” sona erer. Diğer bir ifadeyle, kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkar, yani kanun hükmünde kararname ilga olmuş olur.

---

44. Özbudun, *op. cit.*, s.210.



Ancak, yukarıda açıkladığımız gibi, Anayasanın kendisinde, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkacağını öngören bir hüküm yoktur. İkinci olarak ortada bir sarih ilga durumu da yoktur. Çünkü, ne onay kanunu, ne de bir başka kanun hükmünde kararname, onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkacağını öngörmemektedir. Yukarıda açıkladığımız gibi ortada zımnî ilga da söz konusu değildir. O halde onay kanunundan sonra kanun hükmünde kararnamenin nasıl ortadan yok olduğu açıklanamamaktadır.

Onay kanunu ile kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüştüğü ve dolayısıyla ortadan kalktığı bir an kabul edilse bile ortaya başka meseleler çıkmaktadır. Zira, kanun hükmünde kararname kanuna dönüşüyorsa, hükümleri kanun hükmünde kararname olarak ortadan kalkacaktır. Eğer bu böyleyse, kanun hükmünde kararnameye karşı yayımlandığı zaman Anayasa Mahkemesinde açılmış olan iptal davaları, kanun hükmünde kararnamenin onaylanmasından sonra, konusuz kaldıklarından dolayı düşecektir. Yani, kanun hükmünde kararname konusunda Anayasa Mahkemesi kararını vermeden önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi onay kanununu kabul etmiş ise, Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararname üzerindeki denetimine artık devam edemez. Mahkeme, davanın inceleme kabiliyeti kalmadığından düşmesine karar vermelidir.

O halde, onay kanunu kanun hükmünde kararname hakkında açılmış iptal davasını konusuz bırakmaktadır. Şüphesiz onay kanunu hakkında da Anayasa Mahkemesinde ayrıca iptal davası açılabilecektir. Ancak bu başka bir sorundur. Kanun hükmünde kararname hakkında iptal davası açılmasına rağmen, şu ya da bu nedenle onay kanunu hakkında iptal davası açılmamış olması her zaman ihtimal dahilindedir.

Aslında onay kanunları onayladıkları kanun hükmünde kararnamenin metnini tekrarlamamalı, sadece “falan tarih ve filân sayılı kanun hükmünde kararname kabul edilmiştir” demesi gerektiği yolundaki düşüncemiz kabul edilirse, ortaya hepten büyük bir problem çıkar. Zira, bu takdirde, onay kanununa karşı iptal davası açılırsa, Anayasa Mahkemesinin bu kanun üzerinde

yapacağı denetim fevkalâde sınırlı olacaktır. Bu durum ise hukuk devleti açısından sakıncalıdır. Yargı denetimi dışında vatandaşlar için yükümlülük getiren norm koyma imkânı açılmaktadır.

#### *d) Görüşümüz*

Yukarıda görüldüğü gibi bu üç muhtemel cevabın üçünün de zayıf yanları vardır. Uygulamada birtakım mahzurlar çıkarılmaları da muhtemeldir. Eğer bizim yukarıda önerdiğimiz gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnamenin onaylanması işleminin bir “kanun” değil, bir “parlamento kararı” olduğu görüşü kabul edilirse, burada yapılan bu tartışmaya gerek kalmayacaktır. Çünkü, parlamento kararı, kanun hükmünde kararnamenin metnini tekrarlamayacağına ve vatandaşlar için hukuk kuralları koymayacağına göre, o zaman ortada sadece kanun hükmünde kararnamenin düzenlemeleri olacaktır. Parlamento kararı Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olmayacağından çifte denetim ihtimali de söz konusu olmayacaktır.

#### *e) Uygulama*

Yukarıda “onaylanan kanun hükmünde kararnamenin ne olduğu” sorusuna verilen üç muhtemel cevabı ve kendi görüşümüzü de verdik. Şimdi bu cevaplardan hangisinin uygulamada benimsenmiş olduğunu saptayalım.

Uygulamada onay işleminin kanunla olduğunu ve onay kanununun, kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini tekrarladığını daha önce söylemiştik. İlk önce şu gözlemde bulunalım ki, kanun hükmünde kararname kabul edildikten sonra, kanun hükmünde kararnamenin hükümleri, artık kanun külliyatlarında ve derlemelerinde, “kanun hükmünde kararname” hükmü olarak değil, onay kanunu hükmü olarak işlenmektedir. İlk defa kanun hükmünde kararname ile getirilen düzenleme, onaylandıktan sonra, kanun hükmünde kararnamenin tarih ve sayısı ile değil, onaylayan kanunun tarih ve sayısı ile anılmaktadır.

Yargı pratiğinde de, uygulanan hüküm içerik olarak aynı olsa da, ilk defa kanun hükmünde kararname ile getirilen ve daha sonra onay kanunu ile onaylanan bir hükmün uygulanmasında dayanak olarak kanun hükmünde kararname değil, onay kanunu zikredilmektedir. Böyle bir hükme, kanun hükmünde kararnamenin tarih ve sayısıyla değil, bu kanun hükmünde kararnameyi kabul eden onay kanununun tarih ve sayısıyla atıf yapılmaktadır.

Nihayet Anayasa Mahkemesinin içtihadları da, onay kanunu ile kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüştüğü yolundadır. Anayasa Mahkemesi, 5 Şubat 1992 tarih ve K.1992/6 sayılı Kararında şöyle demiştir:

“Yetki Yasası, KHK ve KHK'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce aynen ya da değiştirilerek kabulü birbirinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörülen bir sürecin değişik aşamalarıdır. KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, *KHK'yi aynen ya da değiştirilerek kabul eden yasa* ile kesilir. *Bu yasa KHK'yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştür.* Bu nedenle, KHK ile dayandığı yetki yasası arasındaki bağ, KHK'nin aynen veya değiştirilerek yasaya dönüşmesine kadar devam etmektedir”<sup>45</sup>.

Anayasa Mahkemesinin bu kararından kanun hükmünde kararnamenin onay kanunuyla birlikte kanuna dönüştüğü fikrini kabul ettiği *izlenimi* çıkmaktadır. Burada “izlenimi” çıkmaktadır diyoruz, çünkü, Anayasa Mahkemesi eğer bu görüşte ise, bu

---

45. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.91. İtaliciler bize ait. Anayasa Mahkemesi aynı içtihadını birçok kararında tekrarlamıştır. Örneğin:

- 5 Mayıs 1992 Tarih ve E.1991/33, K.1992/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.136.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/32, K.1993/32 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.357.
- 6 Ekim 1993 Tarih ve E.1993/36, K.1993/35 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.438.
- 8 Temmuz 1994 Tarih ve E.1994/53, K.1994/48 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 30, Cilt 1, s.315.
- 13 Kasım 1995 Tarih ve E.1995/45, K.1995/58 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s.790.

görüşünü ifade etmeyi başaramamıştır. Zira, yukarıdaki alıntıda italik olarak verilen ifadelerinde gösterdiği gibi, Anayasa Mahkemesine göre, kanun hükmünde kararnameyi aynen ya da değiştirerek kabul eden “yasa KHK’yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüşür”<sup>46</sup>. Mahkeme zaten, “genel anlamda bir yasa niteliğine” kanun hükmünde kararnamenin değil, “onay yasası”nın dönüştüğünü söylemektedir. Bunun söylenmesi ise abesle iştigaldir. Tabî ki “onay kanunu” bir “kanun”dur. Bu tartışma konusu değildir. Tartışma konusu olan şey, kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüşüp dönüşmediğidir. Anayasa Mahkemesi, bırakınız kanun hükmünde kararnamenin nasıl kanuna dönüştüğünü göstermeyi, sorunu ifade etmeyi bile başaramamıştır.

1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Karardan anlamlı bir sonuç çıkartılamasa da, Anayasa Mahkemesinin onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalktığını kabul ettiği sonucuna varabiliriz. Zira, söz konusu davada Bakanlar Kurulu 12 Şubat 1989 tarih ve 360 sayılı bir Kanun Hükmünde Kararnameyi çıkarmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Ancak dava devam ederken 24 Ocak 1990 tarih ve 3611 sayılı Kanunla<sup>47</sup> bu Kanun Hükmünde Kararname Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değiştirilerek kabul edilmiştir. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi 1 Şubat 1990 tarih ve K.1990/2 sayılı Kararıyla “konusu kalmayan dava hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA” oybirliğiyle karar vermiştir<sup>48</sup>.

Onay kanunu ile kanun hükmünde kararnameye karşı açılan davanın konusuz kaldığına karar verdiğine göre, Anayasa Mahkemesi onay kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, kanun hükmünde kararnamenin, yürürlükten kalktığını kabul etmektedir.

46. Anayasa Mahkemesinin 5 Şubat 1992 Tarih ve E.1990/22, K.1992/6 Sayılı Kararı *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s.91.

47. *Resmî Gazete*, 1 Şubat 1990, sayı 20420.

48. Anayasa Mahkemesinin 12 Şubat 1990 Tarih ve E.1989/12, K.1990/1 Sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.50.

Kanımızca, pozitif hukuktaki durum bundan ibarettir. Kanun hükmünde kararnamenin onay kanunu ile onaylanması, kanun hükmünde kararnameyi yürürlükten kaldırmaktadır. Ancak yine de kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüştüğünü söylemeye gerek yoktur. Çünkü, zaten onay kanunu, onayladığı kanun hükmünde kararnameyi kelime kelime tekrarlamaktadır. Kanun hükmünde kararnamenin kanuna dönüşmesini gerektirecek bir sebep yoktur. Kanun hükmünde kararname olsa olsa ortadan kalkmaktadır.

Sonuç olarak Türk pozitif hukukunda yukarıdaki birinci cevabın, yani onaylanan kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalktığının kabul edildiğini söyleyebiliriz.

### **5. Onay Kanunu Anayasa Mahkemesi Tarafından İptal Edilirse Onaylanan Kanun Hükmünde Kararname Yürürlükten Kalkar mı?**

Bizim önerdiğimiz gibi, onay işleminin bir kanun değil, bir “parlamento kararı” biçiminde yapılması görüşü kabul edilirse, böyle bir sorun ortaya hiç çıkmaz; çünkü, böyle bir parlamento kararının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi mümkün değildir.

Ancak, yukarıda belirttiğimiz gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onay işlemi uygulamada “kanun” biçiminde yapılmaktadır ve onay kanunları da Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbidir. Dolayısıyla onay kanunlarının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeleri ihtimali ortaya çıkar. Onay kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilirse onaylanan kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkar mı?

Kanımca bu soruya yukarıda verdiğimiz üç tür cevap ışığında cevap vermek gerekir. Eğer onay kanunu ile kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkmadığı, kanun hükmünde kararnamenin yürürlükte kaldığı cevabı kabul edilirse, burada da onay kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinin kanun hükmünde kararnameyi yürürlükten kaldırmayacağı sonucuna ulaşırız.

Ancak, onay kanunundan sonra kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalktığı veya kanun hükmünde kararnamenin kanun haline dönüştüğü cevapları kabul edilirse -ki pozitif hukukta geçerli olan cevap budur-, onay kanununun iptal edilmesinin, zaten yürürlükten kalkmış bir kanun hükmünde kararnameyi tekrar yürürlükten kaldırması mümkün değildir. Zaten bu ihtimalde bu sorunun sorulması anlamsızdır. Çünkü, kanun hükmünde kararname zaten onay kanunu ile yürürlükten kalkmıştır. Yürürlükten kalkmış olan bir şeyin tekrar yürürlükten kalkmasını tartışmanın bir anlamı yoktur.

## V. DEĞİŞTİREREK ONAY KANUNU

Türkiye Büyük Millet Meclisi kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi aynen kabul edebileceği gibi, değiştirerek de kabul edebilir (m.91/son). Biz Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun hükmünde kararnameyi aynen kabul etmesini “onay kanunu” başlığı altında incelediğimiz için, “değiştirerek kabul” etmesini de, “değiştirerek onay kanunu” başlığı altında inceliyoruz.

### 1. Değiştirerek Onay Kanununun Biçimi

Uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisi kanun hükmünde kararnameleri daha çok değiştirerek kabul etmektedir. Örneğin, 10 Ağustos 1993 tarih ve 492 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 13 Kasım 1997 tarih ve 4307 sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilmiştir. 28 Temmuz 1993 tarih ve 488 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 13 Ağustos 1997 tarih ve 4303 sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilmiştir. 23 Aralık 1991 tarih ve 474 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 24 Haziran 1994 tarih ve 4009 sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilmiştir.

Değiştirerek onay kanunları “... Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” başlığını taşımaktadırlar. Bunlar Resmî Gazetede yayımlanmakta ve kanunlar gibi tarih ve sayı almaktadırlar. Değiştirilerek kabul kanunlarında sadece değiştirilen hükümler değil, kanun hük-

münde kararnamenin değiştirilmeden kabul edilen hükümleri de aynen tekrarlanmaktadır. Örnek:

**211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun  
70 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında  
Kanun Hükümünde Kararname**

**Karar Sayısı: KHK/469**

211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 3683 sayılı Kanun ile değişik 70 inci maddesinin değiştirilmesi, 6/6/1991 tarih ve 3755 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 12/12/1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 3683 sayılı Kanun ile değişik 70 inci maddesi aşığıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 70 - Subay, askeri memur, astsubay, uzman jandarma ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli 657 sayılı Kanuna tâbi memur emeklileri ile bunların 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre sağlık hizmetlerinden yararlanabilecek aile fertleri ve dul ve yetimleri... bunların vazife malüllüğünü gerektiren sebeplerden dolayı ölümleri halinde, askeri sağlık kuruluşları yanında diğer resmî sağlık kurum ve kuruluşlarından da yararlanırlar. Bunların tedavi giderleri Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına ilgili mevzuat hükümlerine göre karşılanır ve sağlık karneleri Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı tarafından verilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi emekliler ve aile fertleri ile dul ve yetimleri hariç olmak üzere birinci fıkrada sayılan hak sahipleri ayrıca 211 sayılı Kanunun 66 ncı maddesinin (b) fıkrası hükmünden de yararlanır.

Subay, askeri memur, astsubay, uzman jandarma emeklilerinin... eşleri askeri kimlik kartı ve sosyal güvenlik kurumlarının karneleri ile askeri sağlık kurum ve kuruluşlarından da yaralandırılır. Bunlara ait askeri sağlık kurum ve kuruluşlarındaki tedavi giderleri Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinden ödenir.”

Madde 2 - Bu Kanun Hükümünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3 - Bu Kanun Hükümünde Kararnamenin hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Turgut Özal  
Cumhurbaşkanı

Süleyman DEMİREL  
Başbakan (Bakanların Listesi)<sup>49</sup>

49. *Resmî Gazete*, 2 Ocak 1992, Sayı 21099.

Bu Kanun Hükümünde Kararname aşağıdaki Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir:

**211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 70 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında 21.1.1992 Tarih ve 469 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun**

**Kanun No: 3810**

**Kabul Tarihi: 17.6.1992**

MADDE 1.- 4.1.1961 tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 47 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Koruma hizmeti ile görevlendirilen kişiler, karakol, karakol nöbetçisi ve devriye hak ve yetkilerine sahiptir. Koruma görevlileri bu Kanunun 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun ve diğer kanunların silah kullanmayı öngördüğü hal ve şartlardan herhangi birinin tahakkuku halinde silah kullanmaya yetkilidir. Bunlar korudukları kişiye karşı silahlı saldırıya teşebbüs edilmesi halinde doğruca ve duraksamadan hedefe atış edebilirler.

MADDE 2.- 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 70 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 70.- Subay, askeri memur, astsubay, uzman jandarma ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli 657 sayılı Kanuna tâbi memur emeklileri ile bunların 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre sağlık hizmetlerinden yararlanabilecek aile fertleri ve dul ve yetimleri... bunların vazife malûllüğünü gerektiren sebeplerden dolayı ölümleri halinde, askeri sağlık kuruluşları yanında diğer resmî sağlık kurum ve kuruluşlarından da yararlanırlar. Bunların tedavi giderleri Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına ilgili mevzuat hükümlerine göre karşılanır ve sağlık karneleri Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı tarafından verilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi emekliler ve aile fertleri ile dul ve yetimleri hariç olmak üzere birinci fıkrada sayılan hak sahipleri ayrıca 211 sayılı Kanunun 66 ncı maddesinin (b) fıkrası hükmünden de yararlanır.

Subay, askeri memur, astsubay, uzman jandarma emeklilerinin... eşleri askeri kimlik kartı ve sosyal güvenlik kurumlarının karneleri ile askeri sağlık kurum ve kuruluşlarından da yararlandırılır. Bunlara ait ait askeri sağlık kurum ve kuruluşlarındaki tedavi giderleri Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinden ödenir.

MADDE 3.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4.- Bu Kanunun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.<sup>50</sup>

1/7/1992



Dikkat edileceği gibi, 17 Haziran 1992 tarih ve 3810 sayılı değiştirerek onay Kanununun birinci maddesi yeni bir hüküm, ikinci maddesi ise 469 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin aynen tekrarıdır. Aslında Kanun Hükmünde Kararnamenin hükmü aynen onaylanmakta ve Kanun Hükmünde Kararnamenin değişiklik yaptığı asıl kanuna bir yeni fıkra eklenmektedir. Bu şu anlama gelmektedir ki, Kanun Hükmünde Kararname aslında değiştirilmeden onaylanmıştır.

Yukarıdaki kanun aslında kanun hükmünde kararnameye ilişkin kısmıyla bir aynen onay kanunudur. Kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapıldığı yoktur. Onay kanununda aslında onaylanan kanun hükmünde kararnameyle ilgisiz bir madde bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, şüphesiz ki, istediği bir hükmü istediği bir kanuna koyma yetkisine sahiptir. Ancak kanımızca, onay kanunlarına, onaylanan kanun hükmünde kararnameyle ilgisiz veya yeni bir düzenleme oluşturan hükümlerin konulması yasama tekniği açısından hoş değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi değiştirerek onay kanunu çıkaracak idiyse, gerçekten, kanun hükmünde kararnamenin ilk hükümlerinde değişiklik yapmalıdır. Onlara yeni hükümler getirmemelidir. Bizim yaptığımız incelemelerde, değiştirerek onay kanunlarının çoğunluğunun aslında ilk kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinde hiçbir değişiklik yapılmadığını, sadece yeni hükümler eklendiğini gördük.

Kanımızca, değiştirerek onay kanunlarında da, yukarıda aynen onay kanunları için belirttiğimiz gibi, kanun hükmünde kararnamenin değişiklik yapılmadan benimsenen hükümleri değiştirerek onay kanununda tekrarlanmamalı, kanun hükmünde kararnamenin onaylandığı belirtildikten sonra değişiklikler belirtilmelidir.

**Fransa'daki Durum.-** Bu arada belirtelim ki, Fransa'da bizdeki kanun hükmünde kararnamelerin dengi olan “ordonans (*ordonnance*)”ların<sup>51</sup> değiştirilerek onaylanmasına ilişkin kanun-

51. Ordonansların tâbi olduğu hukukî rejim 1958 Fransız Anayasasının 38'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bunları Parlâmentodan aldığı yetkiye

larda sadece yapılan değişiklikler belirtilmekte, ordonansın onaylanan hükümleri tekrarlanmamaktadır. Aşağıya örnek olarak 3 Ocak 1985 tarih ve 85-10 sayılı Kanunun değiştirerek onaya ilişkin maddesinin metni alınmıştır:

“Anayasanın 38’inci maddesi uyarınca, Hükümeti, sosyal nitelikte tedbirler almaya yetkilendiren 6 Ocak 1982 tarih ve 82-3 sayılı yönlendirme Kanununun birinci maddesinin uygulanmasıyla alınmış olan aşağıdaki ordonanslar onaylanmıştır:

1. İş Kanununun geçici çalışmaya ilişkin hükümlerini değiştiren, ilga edilen 16’ncı maddesi hariç olmak üzere, 5 Ocak 1982 tarih ve 82-131 sayılı Ordonans;

2. İş Kanununun L.322-1 ilâ L.322-4’ maddeleri uyarınca Rıhtım İşçileri Millî Teminat Sandığına Devlet ile sözleşmeler yapmaya yetkilendiren, birinci maddesindeki “1 Ocak 1985” kelimelerinin yerine “1 Ocak 1987” kelimelerinin konulması kaydıyla, 11 Mart 1982 tarih ve 82-234 sayılı Ordonans”<sup>52</sup>.

Görüldüğü gibi, Fransa’da değiştirerek onay kanunu, ordonansın değiştirmeden onayladığı hükümlerini tekrarlamakta, sadece, değiştirilen hükümleri, değiştirilen kelimeleri belirtmektedir. Örneğin 5 Ocak 1982 tarih ve 82-131 sayılı Ordonansın 16’ncı maddesi ilga edilmiş, diğer tüm maddeleri ise onaylanmıştır. 11 Mart 1982 tarih ve 82-234 sayılı Ordonansın ise, birinci maddesinde geçen “1 Ocak 1985” tarihi, “1 Ocak 1987” olarak değiştirilmiştir<sup>53</sup>.

## 2. Değiştirerek Onay Kanununun Sonuçları

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi değiştirerek kabul etmesinin sonucunun ne olduğunu Anayasa belirtmiştir: Anayasanın 91’inci maddesinin son fıkrasına göre, “değiştirilerek kabul edilen kararnamele-

---

dayanarak Bakanlar Kurulu çıkarmakta, bunlar yayımlanmalarıyla yürürlüğe girmekte ve daha sonra parlamento tarafından onaylanmaktadır.

52. *Journal officiel de la République française*, 4 Janvier 1984, s.94 (Kanunun metnini bize gönderen Emmanuel Sur’e teşekkür ederiz).

53. Burada şunu da ilâve edelim ki, Fransa’da ordonansların çıkmasıyla Parlamento tarafından onaylanması arasından yıllar geçmektedir. Örneğin 5 Ocak 1982 tarih ve 82-131 sayılı Ordonans, üç yıl sonra 3 Ocak 1985 tarih ve 85-10 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

rin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer”.

Buna göre, kanun hükmünde kararname bazı hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi değiştirirse, değiştirilen hükümler yeniden kâleme alınıp Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından oylanıp kabul edilecek ve Resmî Gazetede yayımlanacaktır.