

## KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME ÇIKARMA YETKİSİNİN SINIRLARI UYGULAMANIN TAYGINLAŞMASINDAN DOĞABİLECEK SORUNLAR

Doç. Dr. Fazıl SAĞLAM\*

«Güçlü devlet», «güçlü yürütme», «güçlü iktidar» gibi kavramların, son yılların anayasa hukuku terminolojisinde en çok kullanılan deyimler olduğunu söylemek yanlış olmaz sanırım. Güçlü yürütme arayışının başlangıç noktası olarak gözüken 1971 Anayasa değişiklikleri, «kanun hükmünde kararname» (KHK) kurumunu, yürütme organını güçlü kılabilecek araçlardan biri olarak anayasa hukukumuzda getirmiş oldu. O sıralarda kamu oyunda ve TBMM'nde ortaya çıkan tepkileri karşılamak üzere, KHK'nin demokratik batı ülkelerinde de mevcut olduğu savunulmuştu. Ne var ki aynı çaba içinde Bonn Anayasası'nın 80. maddesinin kaynak metin olarak gösterilmiş olmasını anlamak mümkün değildir. Bu madde örnek olarak okunurken, madde bünyesinde yer almayan «kanun hükmünde» ibaresi, her nasılsa metnin çevirisine eklenivermiştir. Oysa durum açıklananın tam tersidir. Weimar döneminin yetki yasalarını, olağanüstü karar-namelerini ve 1933 tarihli son yetki yasasının açtığı dönemi bir daha yaşamak istemeyen Bonn Anayasasının mimarları, bizdeki «tüzük» ve «yönetmelik» türünden düzenleyici işlemlerin dahi belli koşullar içeren bir yetki yasasına dayanmasını öngörmüşlerdir. Bu yasa, çıkacak kararnamenin «içerik amaç ve kapsamı» belirgin bir biçimde saptamak zorundadır. İşte Bonn Anayasasının, Anayasamıza göre çok daha zor koşullara bağlanmış olan tüzük ve yönetmeliklere ilişkin maddesi, kendisine yasa gücü de eklenmek suretiyle Anayasamıza alınmıştır.

KHK çıkarma olanağı, 1961 Anayasası döneminde kendisinden beklenen güçlendirici etkiyi sağlamamıştır ama, güçlü yürütme arayışının ayrılmaz bir parçası olmakta da devam etmiş ve

(\*) A.Ü.S.B.F. Eski Öğretim Üyesi.

1982 Anayasasında daha geniş ve daha ağırlıklı bir biçimde yerini almıştır.

1982 Anayasası, bir yandan 1971'de hukukumuzda giren KHK kurumunu bazı değişikliklerle devam ettirirken, öte yandan 121 ve 122. maddelerde olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinde gerekli kıldığı konularda ikinci bir KHK tipi daha öngörmektedir. 1982 Anayasasının yaklaşımı içinde olağanüstü yönetim usulleri, özellikle temel hak ve özgürlükler bakımından ayrı bir rejim oluşturmaktadır. 15. maddeye göre, olağanüstü yönetim usullerinde «temel hak ve özgürlüklerin kullanılması, kısmen veya tamamen durdurulabilmekte, bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilmektedir. Bunun tek istisna: ölçülülük ilkesi ve tek sınırı 15/2. maddede sayılan hak alanlarının dokunulmazlığıdır. Bu anlamda denilebilir ki 1982 Anayasası adeta içiçe iki Anayasa içermektedir. Bunlardan biri normal durumları düzenlemekte, ikinciisi olağanüstü yönetim usullerini birinciden bağımsız ayrı bir rejime tabi kılmaktadır. Aynı özellik KHK'ler bakımından da geçerlidir. Olağanüstü yönetimlerde çıkarılabilecek olan KHK'ler, 91. maddede düzenlenmiş olan koşullardan bağımsız olup, ayrı bir inceleme konusudur. Bu nedenle tebliğimizin incelemesi dışında bırakılmıştır (1).

Tebliğimizde KHK'nin tüm sorunlarını kapsama iddiası taşımaksızın güncel bir önem kazandığına inandığımız sorunlarına değinmekle yetineceğiz. 12 Eylül'den önce sayısı ancak 30 civarına ulaşan KHK'ler, son yıllarda hissedilir bir yoğunluk kazanmış, bu yıl içinde 200 sayısına yaklaşmıştır. Bu yayılma yalnız geçiş dönemine özgü olarak kalsaydı, bunu yadırgamamak gerekirdi. Ancak, KHK çıkarma eğiliminin 6 Kasım Genel Seçimlerinden sonra parlamenter düzen içinde de aynı yaygınlıkta devam etmesi, oldukça düşündürücüdür. Bu durumun birlikte getireceği sorunlar KHK üzerine yeniden eğilme ihtiyacını doğurmaktadır.

- (1) Bu açıdan dikkatli çeken bir başka hüküm de 1982 Anayasasının 167. maddesinin 2. fıkrasıdır. Gerçekten bu madde ile adeta üçüncü bir tip KHK çıkarma olanağı sağlanmış olmaktadır. Buna göre «Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir». Buradaki yetkinin hangi rejime tabi olacağı, 91. madde ile olan ilişkiyi, oldukça ilginç, ama ayrı bir inceleme konusu olup, tebliğimizin konusu dışında tutulmuştur.

Bunun için önce 1961 ve 1982 Anayasaları arasında kısa bir karşılaştırma yaparak, KHK'lerin gelişme yönünü belirlemek gerekir. Bu karşılaştırma tebliğimizin I. bölümünde yapıldıktan sonra, II. bölümde KHK'nin hukuki niteliği yeniden değerlendirilmeye çalışılacak ve III. bölümde de buna bağlı olarak KHK'lerin tâbi olacakları yargısal denetim üzerinde durulacaktır. Daha sonraki bölüm (IV); KHK çıkarma yetkisinin sınırlarına ve özellikle temel hak ve özgürlüklerle olan ilişkisine ayrılarak, son bir bölümde (V) KHK'lerin yaygın bir biçimde uygulanmasıyla doğabilecek sakıncalara işaret edilecektir.

### **I. 1961 ve 1982 Anayasalarının KHK açısından karşılaştırılması**

1) 1961 Anayasasının 64/2. maddesindeki KHK'lere ilişkin düzenleme, 1982 Anayasasının 91. maddesinde aşağıdaki noktalar bakımından aynen korunmuştur :

a) KHK çıkarabilmek için bir yetki yasası gereklidir. Bu konuda sunulacak tasarı, Meclis Komisyonlarında ve Genel Kurulda öncelik ve ivedilikle görüşülür.

b) Yetki yasasında kararnamenin amacı, kapsamı ve ilkelere, yetkinin kullanılma süresi gösterilir.

c) KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Bakanlar Kurulu, gerektiğinde yürürlük tarihini ileri götürebilir.

ç) Kararnameler, yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulur. Aksi takdirde yürürlükten kalkmış sayılırlar.

d) Anayasasının ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK'lerle düzenlenemez.

2) 1982 Anayasası ile yapılan ekleme ve değişiklikler ise şu noktalarda kendini gösteriyor :

a) Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkarılacak KHK'ler, 91. maddenin kapsamından çıkarılarak ayrı bir rejime tabi kılınmıştır (AY m. 91/1 c. 2 ve m. 91/5).

b) Kararnamelerin Anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesi'nce denetleneceği kuralına, daha geniş bir biçimde Ana-

yasa Mahkemesi ile ilgili 148, 149, 151, 152 ve 153. maddelerde yer verilmiştir.

c) Yetki yasasının yetkiyi kullanma süresi yanında bu süre içinde birden çok kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermesi zorunluğu getirilmiştir.

ç) Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi ile, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermiş olmayacağı açık bir hükme bağlanmıştır.

d) KHK'nin süre bitiminden önce TBMM'nce onaylanması sırasında yetkinin devam edip etmediği hususunun belirtilmesi öngörülmüştür.

Görülüyor ki (a) ve (b) şıkları dışındakiler yetki ve süreyle ilişkin bazı tereddütlü noktaların açıklığa kavuşturulması niteliğinde olup, yeni sayılabilecek bir hüküm içermemektedir.

3) Buna karşılık 1981 Anayasasının, 64/2. maddesinde yer alan bazı hükümlere, 1982 Anayasası metnin de yer verilmemiştir.

a) KHK çıkarma yetkisinin belli konularda verilebileceği ibaresinin çıkarılmış olması, verilecek yetkiyi geniş tutma eğiliminin ilk belirtisidir. Ayrıca KHK'de yetkinin hangi yasa ile verilmiş olduğunun belirtilmesi, zorunluğu da kaldırılmıştır. Bunlar, hukuk devletinin önemli bir ilkesi olan *belirginlik* ilkesini zayıflatma sonucunu doğuracak değişikliklerdir.

b) Ancak, bunlardan daha önemlidir, yetki yasasında *«yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi»* zorunluğunun kaldırılmış olmasıdır. Burada artık *belirsizlik* noktasına ulaşılmış, KHK ile, uygulamada zaten çok genel tutulan yetkinin, kapsamı, ilkesi ve amacı doğrultusunda istenilen yasa hükmünü değiştirme imkanı açılmıştır. Bu durum yargısal denetim bakımından büyük sorunlar yaratmaya adaydır.

## II. Kanun Hükümünde Kararın Hukuki Niteliği Üzerinde Bazı Düşünceler

Yukarıda yaptığımız karşılaştırma, KHK'lerin niteliği konusunu yeniden gündeme getirmektedir.

1961 Anayasası döneminde KHK, doktrinde genellikle idari bir işlem olarak nitelenmiştir (2). KHK'nin idari işlem olarak görülmesi, bunların Danıştay'da denetlenebileceği sonucuna götürmüştür (3), ve Anayasaya uygunluk açısından Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi kılınmış olmaları ise, düzenleyici işlem üzerinde bu mahkemeye «istisnaen» verilmiş bir yetki olarak yorumlanmıştır (4). Ayrıca KHK'lerin yetki yasasına uygunluğunun denetimi, Anayasa Mahkemesi'nin yetkisi dışında sayılmış, Danıştay'ın bu aları denetlemekten kaçınmış olması ise, yeni bir hükümet tasarrufu yaratmış olması bakımından eleştirilmiştir (5).

Anayasa ve İdare Hukukunun klasik kavramları içinde bu yaklaşımı tutarlı bulmamak mümkün değildir. Ancak, KHK, klasik kavramlarla yeterince açıklanabilir mi? Nitekim TEZİÇ de KHK'yi idari işlem olarak nitelendiği makalesinin sonunda, onu melez hüviyette *sui generis* bir işlem kategorisi saymaktan kendini alamamıştır (6).

Burada, KHK'nin idari işlem olarak benimsenmesine yol açan 1961 Anayasasının iki özelliğine dikkati çekmek gerekir :

a) Bir kere 1961 Anayasası, yasama yetkisinin devredilemeyeceğini ve yürütme görevinin de kanunlar çerçevesinde yerine getirileceğini hükme bağlamıştır. Buna karşılık 1962 Anayasası, hernekadar yasama yetkisinin devredilmezliği kuralını korumuşsa da, KHK'leri saklı tutan cümlelerin Millî Güvenlik Konseyi'nce metinden çıkarılmış olması, devredilmezlik kuralının mutlak nitelikte benimsenmiş olduğu anlamına gelmemekte, Cumhuriyet dönemi anayasalarına egemen olan meclis üstünlüğü geleneğini şeklen de olsa koruma endişesinin bir ürünü olarak gözükmektedir. Zira Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde KHK çıkarma yetkisinin amaç ve kapsamının Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş olması nedeniyle bu yetkiyi saklı tutan cümlelerin maddeden çıkarıldığı açıklanmaktadır. Yani başka bir deyişle KHK çıkarma

(2) Erdoğan TEZİÇ, *Yasama Yetkisi ve Kanun Hükümünde Kararnamelet*, Amme İdaresi Dergisi, C. 5, Sayı 1, Mart 1972, s. 3 - 14; Lütfi DURAN, *Kanun Hükümünde Kararnamelet*, Amme İdaresi Dergisi, C. 8, Sayı 2, Haziran 1975, s. 3 - 19.

(3) TEZİÇ, a.g.m., s. 12; DURAN, a.g.m., s. 8 vd.

(4) DURAN, a.g.m., s. 7.

(5) DURAN, a.g.m., s. 10.

(6) TEZİÇ, a.g.m., s. 13.

yetkisini saklı tutmaya gerek yoktur, çünkü devredilmezlik kuralı böyle bir yetkiyi engellemez. Öyle anlaşılıyor ki 1982 Anayasa Koyucusu, KHK'yi adeta devredilmezlik kuralının bir istisnası olarak görme eğilimindedir. Bu eğilimin Anayasanın objektif anlamına yansıdığı ise son derece kuşkuludur. Zira 1982 Anayasasındaki düzenleniş biçiminde dahi, KHK, geçici, denetimli ve somut bir konuya ilişkin bir 1. devri görünümündedir. Anayasada öngörülen çerçevede tutulduğu takdirde, bunu bir yetki devri olarak nitelenmek fazla olur. Ne var ki anayasal çerçeve fiilen aşıp, yetki devrine varacak boyutlara ulaşılabilir. 1982 Anayasasını bu açıdan daha gevsek bir sistem getirdiğini, yukarıda yaptığımız karşılaştırma göstermektedir.

Öte yandan Anayasanın 8. maddesinde yürütme, artık Anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanılacak bir yetki olarak benimsenmekte ve yasamaya tabii bir organ olmaktan çıkarılmaktadır.

2) KHK'yi bir idari işlem olarak gören yaklaşımı besleyen bir başka özellik, 1981 Anayasasına göre, bu tip kararnamelerle herhangi bir yasa hükmünde değişiklik yapma olanağının bulunmayıp, ancak yetki yasasında değiştirileceği açıkça belirtilmiş olan yasa hükümlerinin değiştirilebilmesidir. Oysa 1982 Anayasasında böyle bir zorunluk kaldırılmış, yetki kapsamına giren herhangi bir yasa hükmünün KHK ile değiştirilebilme olanağı doğmuştur.

Görülüyor ki KHK'nin idari işlem olarak nitelenmesinde önemli rol oynayan iki özellik de 1982 Anayasasında değişme göstermiş ve KHK'leri klasik Anayasa ve İdare Hukuku kavramlarıyla açıklama olanağı daha da azalmıştır. KHK organik bakımdan idari bir işlem gibi gözükse bile, maddi bakımdan kaynağını Anayasadan alan sui generis bir yasama işlemidir. Zira, yetki yasası, KHK ve Meclisçe oynarı veya değiştirilerek onarına birbirinden kopuk ve bağımsız işlemler olarak görülmemeli. Anayasada öngörülen bir sürecin aşamaları olarak kabul edilmelidir. Özellikle yetki yasası ile KHK arasında sıkı bir bağ mevcuttur. Kararname, yasa gücündü. Anayasaya göre, dayandığı yetki yasasına uygun olduğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Kanun hükmünde kararnameyi aynen veya değiştirerek kabul eden yasa ise, kararnamenin yetki yasası ile olan bağıını koparmakta, onu kendi bünyesine alarak, klasik anlamda bir yasa niteliğine dönüştürmektedir.

### III. KHK ve Yargısal Denetim

Yukarıda vardığımız sonucu yargısal denetim sorununa da açıklık getirdiği kanısındayız. KHK, Anayasanın öngördüğü sui generis bir yasama işlemi olarak nitelendirince, bu işlemin Anayasanın 148, 150, 151, 152 ve 153. maddelerinde Anayasa yargısına tabi kılınışını da bir istisna olarak değerlendirmek yanlış olur. Bu yaklaşım açısından idari yargı yukarıda sözü geçen üçlü sürecin hiçbir aşamasında söz konusu değildir. Çünkü KHK'lerin yetki yasasına uygunluğu da, her iki işlemin Anayasa açısından gösterdiği bütünlük dolayısıyla bir Anayasa sorunudur. Nasıl ki Anayasa Mahkemesi, yasaların biçim bakımından Anayasaya uygunluğunu yalnızca Anayasa kurallarına göre değil, Meclis içtüzük hükümleri açısından da denetlemiş ve denetlemeye devam edecekse, buna benzer bir biçimde KHK'nin yetki yasasına uygunluğu da, bir idari işlemin yasaya uygun olup olmama sorunu değil, KHK'nin yasa gücünü kazanması, sürdürmesi ve bunun saptanması açısından bir Anayasa sorunudur. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesi'nce denetlenmesi gerekir.

### IV. KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları

KHK çıkarma yetkisi, kararnameye yasa gücünü kazandıran hukuk kaynakları ile sınırlıdır. Bunlar Anayasa ve Anayasanın öngördüğü yetki yasasıdır.

#### 1 — Anayasal Sınırlar

##### a) Anayasal Koşullar :

Anayasanın 91. maddesinin KHK çıkarmak üzere getirdiği koşullar, aynı zamanda kararnamenin sınırlılığını oluşturmaktadır. Herşeyden önce TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna bu konuda yasa ile belli bir yetki verilmiş olmalıdır. Yetki yasası çıkarılacak kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini, bu süre içinde birden çok kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Demek ki KHK'ler belli bir amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı olmak zorundadır. Bunların yetki yasasında salt Anayasa hükümlerini tekrarlamış olmak için soyut bir biçimde belirtilmesi yeterli değildir. Belli bir içeriğe sahip kılınarak somutlaştırılması zorunludur. Bu konuya ileride yetki yasasından doğan sınırları incelerken tekrar döneceğiz.

## b) KHK ve Temel Hak ve Özgürlükler

Asıl anayasal sınır, 91. maddenin 1. fıkrasının 2. cümlesinde kendini göstermektedir. Buna göre, «Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK'lerle düzenlenemez.» Başka bir deyişle KHK'ler, *Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilecektir.*

Bu hükümden ne anlamak gerekir? Bilindiği gibi KHK'lerin temel işlevi, çağımızda devletin giderek artan ve karmaşıklaşan sosyal ve iktisadi ödevlerini yerine getirebilmesi için gerekli hızlığı sağlamak ve bu konuda uzman çalışmasına ağırlık kazandırmaktır. Bu temel işlevin yerine getirileceği alan, devletin, Anayasanın 65. madde kapsamı içinde yer alan ödevleridir. Bunlar ise daha çok kullanılmaları, ancak devletin olumlu bir edimi ile mümkün olan sosyal haklara ilişkin ödevleridir. İşte sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin, KHK'lerle düzenlenmesi mümkün olmayan temel hak alanları dışında tutulma zorunluğu buradan doğmuştur.

Burada *düzenleme* kavramının seçilmiş olmasına da ayrıca dikkati çekmek gerekir. Gerek 1981 Anayasası ve gerekse 1982 Anayasası *sınırlama* kavramını kullanmaktan kaçınmıştır. Çünkü düzenleme, sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavramdır. Hakkı sınırlayan düzenlemeler olabileceği gibi, hakkı güçlendiren, onu daha etkili bir kullanıma kavuşturan, hatta ona, önceden sahip olmadığı belli bir içerik kazandıran düzenlemeler de söz konusu olabilir ve genellikle düzenlemenin yöneldiği amaç da bu olmak gerekir.

Şu halde neden temel hak ve ödevler kısmının 1., 2. ve 4. bölümlerinde yer alan hakların KHK ile *düzenlenemeyeceği* öngörülmüştür? Bunun cevabı açıktır: Çünkü burada yer alan hak ve özgürlükler çoğunlukla *olumsuz statü* hakları niteliğindedir. Olumsuz statü haklarında yapılacak bir düzenlemenin çoğu kez aynı zamanda hakları sınırlama sonucu vereceğinden endişe edildiği içindir ki bu haklar, KHK'lerin düzenleme alanı dışında tutulmuşlardır.

Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenememesi ise, bunların çoğu kez devletin olumlu bir edimi olmaksızın kullanılmalarının mümkün olmaması ile açıklanabilir.



Kişilerin, ancak devletin pozitif bir düzenlemesiyle bir talep hakkı kazanabileceği durumlarda, KHK, sosyal hakların ve sosyal devletin gerçekleşmesinde önemli bir işlev yerine getirebilecektir. Şu halde Anayasanın temel haklara ilişkin üç bölümü, KHK'nin düzenleme alanı dışında tutulurken, sosyal ve ekonomik haklar bölümünün KHK'lerle düzenlenebilmesini, bu hakları kişilere ulaştırma ihtiyacının bir ürünü olarak görmek gerekir.

Ancak, Anayasanın bu global yaklaşımını yeterince açık ve başarılı bir çözüm saymak mümkün değildir. Çünkü 3. bölümde devletin olumlu bir edimini gerektirmeden kullanılacak ve bu özellikleriyle klasik ya da siyasal haklardan hiçbir yapısal farkları bulunmayan olumsuz statü niteliğinde haklar bulunduğu gibi (örneğin grev ve sendika hakkı; çalışma ve sözleşme özgürlüğü; yaşa, cinse ve güce uymayan işte çalıştırma yasağı), diğer bölümlerde de etkili bir biçimde kullanılmalari için devletin olumlu bir edimini gerektiren haklar da sözkonusu olabilir (örneğin kamu hizmetine girme hakkı, basın özgürlüğü, mülkiyet hakkı gibi). Bu durumda Anayasanın, klasik haklardan hiçbir yapısal farkı bulunmayan belli sosyal hakları, KHK bakımından farklı bir statüye tabi kılmış olabileceği düşünülemez.

Bu nedenle burada 91. maddenin yanlış yorumlanmasını önlemek için, soruna bir de temel haklar ve özgürlükler bakımından asıl önem taşıyan bir açıdan, temel hakların sınırlanması açısından bakmak gerekir.

Anayasada yer alan hiçbir temel hak ve özgürlük KHK'lerle sınırlanamaz. Bu, Anayasanın 3. bölümünde yer alan haklar açısından da mutlak bir kuraldır. Çünkü Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler, Anayasada yer alan belli sebeplerle ve Anayasanın özüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına egemen olan düşünce, 13. madde ile birlikte ele alındığında başka bir sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir.

## 2 — Yetki Yasasından Doğan Sınırlar

KHK'nin, yetki yasasının koyduğu amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı oluşu soyut bir kuraldır. Bu kural, belli bir yetki yasasında somutlaşmakla, o yasaya dayanılarak çıkarılan kararnamenin sınırları da somutlaşmaktadır. Ama yukarıda belirttiğimiz gibi bu sınırlara uygunluk, dolaylı da olsa yine bir Anayasa sorunudur. Çünkü Anayasa, kararnamenin, yetki yasası

ile konulan esaslara uygunluğunu varsaydığı için, ona bir yasa gücü kazandırmaktadır. Bu nedenle yetki yasası, bu varsayımın doğruluğunu, gerektiğinde denetlemeye imkân verecek yapıda bir içerik taşımalıdır. Bu anlamda yetki yasası, adeta bir çerçeve yasa gibi düzenlenmeli, kararnamenin amacı, ilkeleri ve kapsamı, her yöne çekilebilecek yuvarlak, elastiki formlerle geçirilmemeli, temel tercihler ve veriler somutlaştırılarak, kararnameyi gerçekten yönlendirecek bir belirginliğe kavuşturulmalıdır. Aksi takdirde yalnızca geçici ve denetimli bir iş devrine imkân veren Anayasa, aşarak, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralının sözde birakılmasına yol açılmış olur.

Yetki yasaları bu nedenle gerektiğinde devredilmezlik kuralı açısından sıkı bir biçimde denetlenmelidir. Anayasa Mahkemesi, *belirginlik* (Bestimmtheit) ve *ölçülülük* (Verhältnismässigkeit) gibi hukuk devleti ilkelerinden yararlanarak bu denetimi yapabilir. Örneğin, yetki yasası, süre tespitini yaparken, KHK'nin temel işlevini gözönünde tutarak olabildiğince kısa bir süre öngörmelidir. Çıkarılacak kararnamenin sayısı ve kapsamına göre, ölçsüz bir oranda uzun tutulacak bir süre, yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir.

Kararnamelerin yetki yasasına uygunluğunun yargısal denetimi de ölçülülük ilkesinin kısıtlarından yararlanarak yapılabilecektir. Kararnamede alınan önlemlerin, yetki yasasında somutlaşan amaç bakımından elverişli ya da zorunlu olup olmadığı, amaçla önlemler arasında ölçsüz bir oran bulunup bulunmadığı Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir.

#### V. KHK Çıkarma Uygulamasının Yaygınlaşmasıyla Ortaya Çıkabilecek Sakıncalar

Hızlı değişim içinde olan toplumumuzun, bu değişime ayak uydurabilecek, seri kararlar alıp bunları uygulayabilecek güçlü bir yürütme organına ihtiyaç duyduğu yadsınamaz. Ancak bunun yasama organının pasifleşmesi, etkisiz kılınması, geri plana itilmesi pahasına gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Cumhuriyet tarihimizde yürütmenin en güçlü olduğu dönemin, tüm yetkilerin yasama organında toplandığı dönem olduğu unutulmamalıdır. Kendisini, temsil ettiği ulusal iradenin gücüyle besleyen, denetleyen ve destekleyen güçlü bir yasama organı olmaksızın, hiçbir siyasal/iktidar uzun süreli güçlü ve etkili olamaz. Çünkü güçlü bir iktidarın alacağı ve uygulayacağı seri ka-

rarların kalıcı olabilmesi, ulusun, en azından ulus temsilcilerinin bu kararlara katılmasına ve bunları kendi çözümleri olarak benimsemesine bağlıdır.

Gerek 1982 Anayasasında ve gerekse seçim sisteminin yeni düzenleniş biçiminde, yasama organının yapısında ve işleyişinde 1961 - 1980 arası dönemde gözlemlenen zaaf ve aksaklıkları giderme amacı güdülmüş ve 6 Kasım Genel Seçimleri ile de istenen sonuca ulaşılmıştır. Tek meclisli parlamentoya dönülmüş, Meclis üye sayısı azaltılmış, yasama süreci kısaltılmış, yasalar üzerinde yargısal denetim önemli ölçüde azaltılmış, Meclis'te tek bir partinin salt çoğunluğu elde etmesi sağlanmıştır. Üstelik oldukça ilimh bir muhalefet görüntüsü egemendir. Kısacası, yasama organının hızlı ve etkili bir yasama faaliyetine geçebilmesinin tüm koşulları hazırdır.

Buna rağmen, yasama organını işlemek ve canlı tutmak yerine, teknik kadrolara kamu oyu tartışması dışında hazırlatılan KHK'lere rağbet edilmesini yadırgamamak mümkün değildir.

Bu eğilimin birçok sakıncayı birlikte getirmesi kaçınılmazdır. Herşeyden önce bunun bir alışkanlık haline gelmesinden korkulur. Kendi işlerini başkasına yaptırma alışkanlığı, yasama organının tembelleşmesine, siyasal tartışmaların odak merkezi olmaktan uzaklaşmasına, sorumluluk duygusunun zayıflamasına ve bir onay mekanizması haline dönüşmesine yol açar. Tüm anayasal ve yasal koşullar mevcut olduğu halde, işlevini başkasına gördüren bir parlamento, zaten yara almış olan saygınlığını yeniden kazanamaz, ve bundan da yeniden kurulmakta olan demokrasimiz zarar görür.