

OLAĞANÜSTÜ

Dönemlerde Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler



Reşit GÜRBÜZ

İller İdaresi Genel Müdürlüğü
Şube Müdürü

A. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KAVRAMI

Kanun hükmünde kararnameler, Yasama Organınca verilen bir yetki kanununa dayanılarak veya olağanüstü hallerde böyle bir yetki kanununa gerek duyulmadan, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve yürürlükteki kanunları değiştirebilme ve yürürlükten kaldırabilme gücüne sahip olan düzenleyici işlemlerdir (Günday, 2011: 102).

İdarenin diğer düzenleyici işlemlerinden olan tüzük ve yönetmeliklerin, yürürlükteki kanunları değiştirebilme gücü olmasına rağmen, kanun hükmünde kararnamelerin yürürlükteki kanun ve kanun hükümlerini değiştirebilme gücü vardır (Gündüz, 2007: 757).

Kanun hükmünde kararnameler deyiminde geçen “*kanun*” kelimesi, bu işlemlerin “*kanun gücünde*” olduğunu ve yürürlükteki kanunları değiştirebilme kudretine sa-

hip olmasını ifade eder. “*Kararname*” kelimesi ise, bu işlemlerin Yürütme Organının bir eseri olduğunu gösterir (Teziç, 1972: 8)

1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk halinde yer almayan kanun hükmünde kararnameler, 1961 Anayasasının 64. maddesinde 22.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle huku-kumuza girmiştir. Değişiklik gerekçesinde, “*Parlamentar rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle, zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi, çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.*” ifadelerine yer verilmiştir.

Bakanlar Kurulu, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini ilk defa Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanmıştır. Bu bağlamda TBMM, 1972 yılında

1589 sayılı Kanun ile Bakanlar Kuruluna 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa giren belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir.

1982 Anayasasının 87. maddesinde de, “*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek*” görevi, TBMM’ye verilmiştir. Anayasanın 91. maddesi de, bu yetkinin verilme koşullarını ve içeriğini düzenlemiştir. Bu düzenlemeler, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelere yöneliktir. Anayasanın 121. ve 122. maddeleri ise olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameleri düzenlemiştir.

B. OLAĞANÜSTÜ HAL DÖNEMİ KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİ

1. Genel Olarak

Olağanüstü hal ilân edilmesi durumunda, herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmadan, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir.

Olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnameleri, Cumhurbaşkanının başkanlığındaki Bakanlar Kurulunun, bunalımlı dönemlerin yönetiminde, TBMM’nin denetimi altında, o duruma özgü, somut, uygun ve etkili önlem, çözüm ve yaptırımları, süre ve yer bakımından sınırlı olarak düzenleyip yürürlüğe koyduğu işlemlerdir (Duran, 1995, 156).

Genel olarak, olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnamelerinin nedeni Anayasanın 121. maddesinde gösterilen durumlardır. Amacı ise, bu durumların yarattığı tehlikeleri gidermek suretiyle kamu düzeninin yeniden tesis edilmesidir (Öden, 2009: 672).

Olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmek için, öncelikle, Anayasanın ilgili maddesine göre ilan edilmiş bir

olağanüstü hal olması gerekir. Ayrıca, bu dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle getirilen düzenlemeler, olağanüstü halin amacını ve sınırını aşmamalıdır.

Olağanüstü hal, belirli bir yer ve süreyle sınırlı olduğunda, bu dönemlerde çıkan kanun hükmünde kararnameler de belirli yer ve süreyle sınırlı olmalıdır. Dolayısıyla da, yer ve süreyle sınırlı olarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle, kanunlarda değişiklik yapılamaz. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle, yürürlükteki kanunlara ve Anayasaya uymayan ve hatta bazen aykırı olan düzenlemeleri, belirli süreler ve belirli yerler için yapmaya yetkilidir (Duran, 1995, 149).

2. Yetki

Olağanüstü hal döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, ancak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilir. Dikkat edilirse, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilirken; olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnameleri, “*Cumhurbaşkanının başkanlığındaki Bakanlar Kurulu*” tarafından çıkarılmaktadır. Yani, Cumhurbaşkanının başkanlık etmediği Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnamesi çıkaramamaktadır. Anayasa, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri için, Yürütmenin bir kanadının, yani Bakanlar Kurulunun, tek başına kanun hükmünde kararname çıkarabilmesine olanak vermiş iken; olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri için, Yürütmenin iki kanadını da bu işleme dâhil etmiştir.

Bu dönem kararnamelerin, olağan dönem kararnamelerden bir diğer farkı da, yetki kanununa ihtiyaç duyulmamasıdır. Başka bir ifadeyle, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri yetki kanunundan

değil; doğrudan Anayasadan kaynaklanan bir yetkinin ürünüdür.

Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, Yürütme Organı, bu dönem kararnameleriyle düzenleme yetkisini doğrudan Anayasadan aldığından, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi bir yetki kanununa dayanmak durumunda değilse de, bunalımlı dönemlerin statülerini oluşturan özel kanunlar ve milletlerarası hukuk kuralları çerçevesinde davranmakla yükümlüdür (Duran, 1995, 143).

3. Konu

Anayasa, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerini konu bakımından sınırlandırmışken, olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnamelerini, konu bakımından sınırlandırmamıştır.

Bunu, Anayasanın 91. maddesinin ikinci cümlesindeki “*sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere*”, ifadesinden de anlamak mümkündür. Aynı maddenin beşinci fıkrası da, “*Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnamesine ilişkin hükümler saklıdır.*” hükmüne yer vermiştir. Bu durumda, Anayasanın 91. maddesinin birinci fıkrasındaki “*Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.*” yasağının, olağanüstü hal dönemi kararnameleri için geçerli olmadığını söylemek mümkündür.

Bununla birlikte, olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnamelerinin de, konu bakımından sınırlandığı bazı haller yine mevcuttur. Bir defa, Anayasanın 121. maddesindeki “*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*” ifadesi, bu kararnamelerin “*olağanüstü halin gerekli kıldığı konular*” ile sınırlandığını göstermektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, “*Olağanüstü halin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hal KHK’leriyle dü-*

zenlenmesi olanaksızdır.”¹ demek suretiyle, bu hususu belirtmiştir. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular ise, olağanüstü halin “*neden*” ve “*amaç*” öğeleri ile sınırlıdır.

Öte yandan, Anayasanın “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması*” başlıklı 15. maddesinin ikinci fıkrası, olağanüstü hallerde bile dokunulamayacak olan ve “*çekirdek haklar*” olarak da adlandırılan bir alan yaratmıştır. Dolayısıyla, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle, bu çekirdek haklarla ilgili de düzenleme yapılamayacaktır.

4. Şekil ve Usûl

Anayasanın 121. maddesine göre, Cumhurbaşkanının başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan olağanüstü hal dönemi kanun hükmünde kararnameleri, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulur. TBMM toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Bunların TBMM’ce onaylanmasına ilişkin süre ve usul, TBMM İçtüzüğünde belirlenmiştir.

TBMM İçtüzüğü’nün 128. maddesine göre, Anayasanın 121. maddesi

gereğince çıkarılan ve TBMM’ye sunulan kanun hükmünde kararnameler, Anayasanın ve İçtüzüğü’nün kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarısı ve tekliflerinden önce, ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülür ve karara bağlanır.

5. Yargısal Denetim

Anayasanın 148. maddesinin birinci fıkrası, “*Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*” hükmüne yer vermiştir. Buna göre, olağanüstü hal dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi yapılamamaktadır.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, bu dönemlerde çıkan kanun hükmünde kararnamelerin dayandığı nedenlerin yerindeliğini değilse bile, daha önce olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanına yol açan nedenlere uygunluğunu araştırmıştır.

Gerçekten de Anayasa Mahkemesi, işlemin onu yapan organ tarafından nitelendiriliş şekli ile kendisini bağlı

görmemiş, “*Anayasa’nın 148. maddesinin biçim ve öz yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi dışında tuttuğu KHK’lar “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” çıkartılan KHK’lerdir. Anayasa Mahkemesi’nin çıkartılan bir olağanüstü hal KHK’sının bu niteliği taşıyıp taşımadığını belirlemesi ve eğer bu niteliği taşıyamıyorsa uygunluk denetimini yapması zorunludur.*”² demek suretiyle, Anayasanın 148. maddesindeki denetim yasağının kapsamına girip girmediğini araştırmıştır.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi bu şekilde hareket etmiş olsa da, yine de Anayasanın 121. maddesine uygun olarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, 1982 Anayasası tarafından Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılmıştır. Son tahlilde denilebilir ki; olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri üzerindeki tek denetim TBMM’nin denetimidir.³ Zira bu kanun hükmünde kararnameleri onaylayan da reddeden de TBMM’dir.

1 Anayasa Mahkemesinin, 10.01.1991 tarih ve E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararı (<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>).

2 Anayasa Mahkemesinin, 10.01.1991 tarih ve E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararı (<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>).

3 Anayasa Mahkemesinin, 10.01.1991 tarih ve E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararı (<http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/>).

KAYNAKÇA

- Akıllmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2013) “*Türk İdare Hukuku*”, Seçkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara.
- Aliefendioğlu, Y. (1992) “*Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 2, Yıl: 1992, s.25-46.
- Denizhan H. (2006) “*Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*”, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Duran, L. (1995) “*Bunalım Kararnameleri*”, SBF Dergisi, Cilt: 50, Sayı: 3, Yıl: 1995, s.141-158.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tutum, C. (1975) “*Yasa Gücünde Kararnameler*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1, Yıl: 1975, s.3-7.

- Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2013) “*İdare Hukuku (Genel Esaslar-Cilt: I)*”, Turhan Kitabevi, 9. Baskı, Ankara.
- Günday, M. (2011) “*İdare Hukuku*”, İmaj yayınları, Ankara, 2011.
- Gündüz, F. E. (2007) “*Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri*”, GÜHF Dergisi, Cilt: XI, Sayı: 1-2, Yıl: 2007, s.753-775.
- Gürbüz, R. (2015) “*İdare Hukuku*”, Hür Yayınları, Ankara.
- Gürbüz, R. (2008) “*Anayasa Hukuku*”, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gürbüz, R. (2007) “*İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku*”, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Gürbüz, R. (2007) “*Temel Vatandaşlık Bilgisi*”, Fdd Yayınları, Ankara.

- Kuzu B. (1983) “*Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Niteliği, Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)*”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1-3, Yıl: 1983, s.83-93.
- Öden M. (2009) “*Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi*”, AÜHF Dergisi, Cilt: 58, Sayı: 3, Yıl: 2009, s.659-691.
- Özbudun, E. (2010) “*Türk Anayasa Hukuku*”, Yetkin Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara.
- Teziç, E. (1972) “*Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1 Yıl: 1972, s.3-14.