

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

Cilt: 54 Ekim - Aralık 1999 No: 4

AYRI BASI

*ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI
IŞIĞINDA OLAĞANÜSTÜ YASA
GÜCÜNDE KARARNAMELERİN
TBMM'CE ONAYLANMASI SORUNU*

Prof. Dr. Cem EROĞUL

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA OLAĞANÜSTÜ YASA GÜCÜNDE KARARNAMELERİN TBMM'CE ONAYLANMASI SORUNU

Prof. Dr. Cem Eroğul
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Özet

Anayasada olağan ve olağanüstü Kanun Hükümünde Kararnamelere aynı "KHK" adının verilmiş olması son derece yanıltıcı olmuştur. Bu iki tüzel (hukuki) araç arasında çok köklü ayrımlar vardır. Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda verdiği kararlardan sonra, artık ikinci tür KHK'leri gerçek birer KHK saymaya olanak yoktur. Kanunda değişiklik yapamayan bir kararname, "kanun gücünde" sayılamaz. Bunları maddi anlamda birer yasama işlemi olarak nitelemeye olanak yoktur. Olağan KHK'lerden farklı olarak, olağanüstü KHK'ler, öz yönünden de birer yürütme işlemidirler. Güçler ayrılığı ilkesi çiğnenmeyecekse, TBMM yürütme işlemlerine ilişkin olarak ancak anayasanın kendisine açıkça tanıdığı bir yetki kullanabilir. Bu yetki "onay" yetkisidir. Onaylama, onaylamamayı da içerir. Ancak değiştirmeyi içermez. Onaylanacak ya da onaylanmayacak işlem bir yürütme işlemi olduğuna göre de, bunun için kanun yolunu kullanmak anayasaya aykırı olur. Anayasaya uygun tek çözüm, bu tür işlemler için meclis kararı yoluna başvurmaktır.

The Problem of the Approval by the Grand National Assembly of Emergency Decrees Having Force of Law

Abstract

The use of the same term of Decree Having Force Of Law (DHFOL), by the Constitution, for decrees enacted in an ordinary period and those which can be issued only under emergency rule has been extremely misleading. Following the decisions taken by the Constitutional Court on that matter, it is no longer possible to consider the emergency DHFOL's as true DHFOL's. Decrees which have no power to amend a law cannot be considered as "having force of law". And if they don't have force of law it is impossible to see them as acts of a legislative nature. Contrary to DHFOL's enacted in an ordinary period, emergency DHFOL's are not only formally but also substantially administrative acts. And if the principle of the separation of powers is not to be infringed upon, in matters pertaining to administrative acts the Grand National Assembly can only use powers openly granted to it by the Constitution. The Constitution speaks of "approval". Approval comprises disapproval. But it does not encompass the power to amend. And the act to be approved or disapproved being of an administrative nature it would be contrary to the Constitution to use legislation to that intent. The only solution in conformity with the Constitution would be to have recourse to the procedure of parliamentary decisions for that matter.

Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu

GİRİŞ

Bu yazının sınırlı bir amacı var: Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü YGK'lere ilişkin olarak verdiği kararların usyapısından (mantığından) hareketle, bu kararnamelerin TBMM'ce onayının nasıl gerçekleştirilmesi gerektiği sorununun çözümüne katkıda bulunmak. Onun içindir ki burada, olağanüstü YGK'ler konusu her yönüyle işlenmiyor. Yalnızca, üç bölüm halinde, bu kararnamelerin önce anayasa hükümleri, sonra da Anayasa Mahkemesi kararları ışığında nitelikleri tartışılıyor, üçüncü bölümde ise, bu tartışmanın ulaştığı sonuçlara göre TBMM'ce onayın nasıl düzenlenmesi gerektiği araştırılıyor. Ancak bu durum, yazı çerçevesinde doğabilecek birtakım soruların yanıtsız kalmasına neden oluyor. İşte bu eksiklik duygusunu bir ölçüde hafifletmek amacıyla, Sonuç bölümünde bu türden birkaç soruya yanıt vermeye çalışacağım. Böylece, yazının sınırlı amacının dışına taşmadan, okurun usuna takılabilecek soruların hiç değilse bir bölümünü yanıtlayabileceğimi umuyorum.

A. YGK NİTELEMESİNİN YARATTIĞI KARIŞIKLIK

1982 Anayasası, "Kanun Hükümünde Kararname" (bundan böyle Yasa Gücünde Kararname - "YGK" denecek) adı altında, gerçekte birbirine hemen hemen hiç benzemeyen iki ayrı tüzel (hukuki) düzenleme aracı öngörmüştür. Bunların aynı adı taşıması kafa karıştırıcıdır. Bu karışıklıktan sakınmak için bu yazıda, Anayasa'nın 91. maddesinde düzenlenen kanun hükümünde kararnamelere "olağan YGK"; 121. ile 122. maddelerinde sözü edilen ve ancak olağanüstü haller ve sıkıyönetimde çıkarılabilen kanun hükümünde kararnamelere de "olağanüstü YGK" denecek. Bu iki tür aracın ne denli değişik

olduğunu görmek için aralarındaki ayrımları kısaca anımsatmak yeterli olacaktır:

1) Olağan YGK çıkarma yetkisi bakanlar kurulununken, olağanüstü YGK çıkarma yetkisi, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulundur. Demek ki, bu iki tür kararnameyi düzenleme yetkisi değişik örgenlerin (organların) elindedir.

Görüldüğü gibi, burada da kafa karıştııcı bir başka ad benzerliği vardır. Gerçekten de Türkiye'de, cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılından beri, cumhurbaşkanı, gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık edebilir. Cumhurbaşkanının toplantıya katılması bu örgenin niteliğini değiştirmez. Katılacağımdedikten sonra cumhurbaşkanının bir engeli çıksa, bakanlar kurulu yine de tüzel olarak geçerli bir toplantı yapabilir. 121. ile 122. maddelerde sözü edilen durum ise farklıdır. Olağanüstü YGK çıkarmaya yetkili örgen "Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu"dur. Cumhurbaşkanı katılmadıkça bu örgen oluşamaz. Demek ki, cumhurbaşkanı olmadan da toplanıp olağan YGK kabul edebilen bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu ayrı örgenlerdir.

2) Olağan YGK'lerle, anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan temel haklar ile -kanımca- anayasanın yasayla düzenlenmesini açıkça öngördüğü konular düzenlenemez.¹ Bunun dışında, yasa konusu olabilecek herşey, olağan YGK konusu da olabilir. Olağanüstü YGK'lerin konusu ise çok daha dardır. Bunlar ancak, olağanüstü halin ya da sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda düzenlemeler yapabilirler.

3) Yetki ve konu ayrılığının yanı sıra, olağan YGK'ler ile olağanüstü YGK'ler, düzenlenme nedenleri açısından da ayrılırlar. Olağan YGK'lerin çıkarılma nedenleri, yasa ile düzenlenmesi gereken, ancak anayasanın yasayla düzenlenmesini zorunlu kılmadığı bir alanda, olağan yasa yapma sürecini bekleyemeyecek denli ivedi bir gereksinimin doğmuş olmasıdır. Hükümetin bu değerlendirmesini meclis de yerinde görüyorsa, olağan YGK çıkarma nedeni ortaya çıkmış olur. Olağanüstü YGK'lerin nedenleri ise çok değişiktir. Bu ikinci tür YGK'leri çıkarabilmek için ülkede daha önce, somut bir gerekçeyle,² olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan edilmiş olması zorunludur.

1 "1982 Anayasası'nın, Anayasa hukuku geleneğinin kanunun asilliği, ıllıllığı, genelliği mantığıyla tutarlı olarak, önemli saydığı pek çok konu için öngördüğü 'kanunla düzenlenir' koşulu olağan-olağanüstü ayrımı yapılmadan bütün KHK'ler için geçerli olmalıdır." (KARAHANOGULLARI, 1997: 403).

2 "Olağanüstü hal kararının mutlaka gerekçeli olması gerekir. Ülkenin herhangi bir yerinde ya da tamamında ortaya çıkan olağanüstü durumun ne olduğunun mutlaka belirtilmesi gerekir. Bu daha sonra yapılacak yargı denetimi açısından çok büyük önem taşır. Çünkü herşeyden önce olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri durumun gerektirdiği konularda çıkacaktır." (ÜSKÜL, 1997: 64).

4) Olağan YGK'lerle olağanüstü YGK'ler, kapsam ve süreleri bakımından da ayrılırlar. Olağan YGK'ler, tıpkı yasalar gibi, tüm ülkede geçerli olacak ve yeni bir düzenlemeyle ortadan kaldırılmadığı sürece geçerli kalacak düzenlemeler getirirler. Burada kural, genellik ve süreğenliktir. Buna karşılık, olağanüstü YGK'ler yalnızca olağanüstü yönetim yolunun geçerli olduğu ülke toprağında ve ancak olağanüstü yönetimin uygulandığı dönemde geçerli olurlar. Olağanüstü yönetimin kimi zaman ülkenin tümünde uygulanması, kimi zaman da çok uzun süre yürürlükte kalması bu gerçeği değiştirmez. Olağanüstü yönetim yolları, adlarından da anlaşılabilir gibi, kural olarak yerce sınırlı ve geçicidirler. Doğaları böyledir. Bu nedenle de, olağanüstü YGK'ler genel değil bölümsel, süreğen değil sürelidirler.³

5) Olağan YGK'lerin amaçlarıyla olağanüstü YGK'lerin amaçları da değişiktir. Birincilerin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek üzere, belli bir konuda yasa gücünü kullanarak genel ve kalıcı bir düzenleme yapmaktır. Olağanüstü YGK'lerin amacı ise, olabilecek en kısa zamanda olağan yönetim koşullarını yeniden yaratmak ve böylece, kendi varlık gerekçelerini ortadan kaldırmaktır.

6) Yetki, konu, neden, kapsam, süre ve amaç bakımından böylesine değişik olan bu düzenleme türlerinin ayrı biçim koşullarına bağlanmış olması doğaldır. Olağan YGK çıkarılabilmesi için, önce TBMM'nin bu amaçla bir yetki yasası kabul etmiş olması gerekir. Bu yetki yasasının ne gibi öğeler taşıyacağını Anayasa'nın 91. maddesi düzenlemiştir. Bunların var olup olmadığını denetleme yetkisi de Anayasa Mahkemesi'nindir. Olağanüstü YGK için ise, böyle bir yetki yasasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, durumun gerekli kıldığı somut önlemleri içeren olağanüstü YGK'leri, herhangi bir yetkilendirme işlemine gerek duymadan serbestçe kabul eder. Bu biçimde kabul edilen YGK'ler, ötekilerin aksine, Anayasa Mahkemesi'nin yargı denetiminin dışındadır.

B. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN DEĞERLENDİRMESİ

Anayasa Mahkemesi olağanüstü YGK'leri denetleme gereğiyle, ilk kez 1990 yılında, anamuhalefet partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti meclis grubunun açtığı dava dolayısıyla karşılaşmıştır. Bu iptal davasının konusu, 424 ile 425 sayılı olağanüstü YGK'lerdir. Bu iki kararname ile yasalarda ya da (olağan-olağanüstü ayrımı yapılmadan) YGK'lerde yer alan kimi hükümler

3 "... bu tür KHK'ler [olağanüstü YGK'ler], bunalımlı dönemin sona ermesi ile birlikte kendiliğinden geçerlik ve yürürlüklerini yitirirler ve daha sonra aynı bunalım rejimlerinin aynı yerler veya başka bölgeler için ilân edilmesi takdirinde dahi uygulamaya konulamaz." (DURAN, 1995: 151).

değıştirilmekte, yürürlükten kaldırılmakta ya da bunlara yenileri eklenmekteydi. Bu eklemeler içinde, yasa ile yapılması gereği tartışma kaldırmayacak denli açık olan ceza hükümleri dahi yer almaktaydı. Üstelik, getirilen kimi düzenlemelerin olağanüstü hal bölgesi dışında da uygulanacağı öngörülmekteydi. Kısacası, Anayasa Mahkemesi, son derece kaba bir tüzedeşilikle (hukuksuzlukla) karşı karşıya gelmiş bulunuyordu. Olağanüstü YGK'ler konusunda yetkisiz olduğunu söyleyip davayı reddetseydi, tüze (hukuk) devleti ilkesine çok ağır bir darbe vurulmasına yol açacaktı. Yüce mahkeme böyle bir sorumsuzluk sergilemekten kaçındı ve verdiği tarihi bir kararla,⁴ tüze devleti için ne denli vazgeçilmez bir koruyucu olduğunu gösterdi.

Bu kararda Anayasa Mahkemesi, önce, olağanüstü yönetim yollarının keyfiliğın geçerli olacağı tüzedeşı yönetim biçimleri değil, anayasa ve yasalarla düzenlenmiş tüzel yollar olduğunu saptadı. Bu ilk saptama çok önemliydi. Çünkü bunun doğal sonucu, bu yönetim biçimlerinin bütün özellikleriyle tüze devleti ilkesine uymak zorunda bulunacağı idi. Olağanüstü yönetim, olağana göre elbette daha baskıcıdır; ancak, tüzenin askıya alındığı bir yönetim değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin bunu izleyen saptamaları da, olağanüstü yönetim yollarını tüzel yönetim biçimleri olarak gören anlayışla genellikle uyumlu olmuştur. Örneğın, bu yönetim biçimlerinde kimi hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ya da durdurulması elbette söz konusu olacaktı. Ancak, bu sınırlama ve durdurmalar hep evrensel ve ulusal tüzenin kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmeliydi. Yoksa tüze devleti ilkesi çiğnenmiş olurdu.

Olağanüstü yönetim yolları bağlamında çıkarılan YGK'ler de tüzellik ölçütlerine bağlı kalmak zorundaydı. Yalnızca bu koşullara uyan YGK'lere, olağanüstü YGK nitelmesi verilebilirdi ve ancak bu nitelmeyi tüzel olarak hak eden düzenlemeler, anayasaya uygun olarak Anayasa Mahkemesi'nin yargı denetiminin dışında tutulabilirdi. Önüne gelen her düzenlemede olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi, kendi yetkisini belirleyebilmek için, inceleyeceği metnin adına takılmadan öncelikle tüzel niteliğini belirlemek görevindeydi. Bu genel görev, hiçbir metin için bir ayrıklık kabul edemezdi. Dolayısıyla, bir olağanüstü YGK olma savıyla önüne gelen bir düzenleme için de, Anayasa Mahkemesi'nin ilk görevi, bu savın doğruluğunu araştırmaktı. Bu araştırma yapılmaksızın yüce

4 E.1990/25, K.1991/1, G.10.1.1991. RG, 21162, 5 Mart 1992. Anayasa Mahkemesi, kendi yetkisi konusundaki can alıcı karar, 18 Temmuz 1990 gününde yaptığı ilk incelemede, beş oya karşı altı oyla almıştır. Anayasa Mahkemesi'ne kendi yetkisi konusunda yol gösterici değerli bir makale için bkz (GÖZLER, 1990). Yazar Anayasa Mahkemesi'nin yapabileceği yargısal denetim konusunda şunları söylüyor: "Kanımca söz konusu KHK'ler üzerinde, bir inceleme yapılabilir. Bu inceleme, 'olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi' adı altında getirilen hükümlerin, gerçekten de bir 'olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi' olup olmadıklarını incelemekten ibarettir." (GÖZLER, 1990: 586).

mahkemenin kendini yetkisiz sayması, yargının en köklü kurallarından biri olan "adalet reddedilemez" kuralının çiğnenmesi olurdu.

Öyleyse Anayasa Mahkemesi'nin izleyeceği yol belliydi. Önüne bir olağanüstü YGK olma savıyla gelen metnin gerçekte, tüzel olarak, bu niteliği taşıyıp taşımadığına bakacaktı. Metin ancak bu niteliği taşıyorsa, anayasaya uyarak bunun yargısal denetimini yapmada kendini yetkisiz sayacaktı. Ne var ki, bir düzenlemenin gerçekte bir olağanüstü YGK olduğu nasıl anlaşılacaktı? Anayasa Mahkemesi, işte bu kaçınılmaz soruya yanıt verebilmek için, olağanüstü YGK'lerin tüzel özelliklerini belirlemek zorunda kaldı.

Bu araştırma sonucunda Anayasa Mahkemesi'nin saptadığı özellikler şöyle sıralanabilir:

1) Bu kararname, bir yetki yasasına gerek olmadan, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunca, Anayasa'nın 121. ile 122. maddelerine dayanılarak çıkarılabilir.

2) Ancak, bu türden kararnamelerin çıkarılabilmesi için önce anayasanın öngördüğü olağanüstü yönetim yollarından birinin ilan edilmiş olması gerekir.

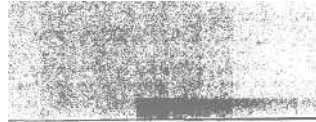
3) Olağanüstü haller söz konusu olduğunda, Anayasa, 121. maddenin ikinci fıkrasında, hangi konuların Olağanüstü Hal Kanunu ile düzenleneceğini belirlemiştir. Dolayısıyla bu konular ancak yasa ile düzenlenebilir. Bunlar YGK konusu olamaz.

4) Olağanüstü hallerle ilgili YGK'ler, 121. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca, ancak bu yasal çerçeve içinde kalınarak, "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" uygulamayı yönlendirmek üzere çıkarılabilirler. Anayasa Mahkemesi'nin deyişiyle: "Bu tür KHK'lerle yalnızca olağanüstü hal ilânını gerektiren nedenler gözetilerek bu nedenlerin ortadan kaldırılması için o duruma özgü kimi önlemler alınabilir."⁵

5) Anayasanın öngördüğü bütün olağanüstü yönetim yolları zaman yönünden sınırlıdır. Örneğin, bir olağanüstü halin belli nedenlerle ülkenin belli bir bölümünde ilan edilmesi olanaklıdır. Durum böyle olunca, ilgili olağanüstü YGK'lerin de, ancak o yerde geçerli olabileceği açıktır. Anayasa Mahkemesi'nin sözleriyle: "Olağanüstü hal ilân edilmeyen bölgelerde kişi hak ve özgürlükleri olağanüstü hal KHK'leri ile kısıtlanamaz."⁶ Aynı sınırlılık süre bakımından da geçerlidir. Olağanüstü YGK'ler, ancak ilgili olağanüstü yönetim yolunun uygulamada kaldığı sürece geçerliklerini korurlar. Bu süre aşıldıktan sonra artık uygulanamazlar.

5 1991/1 sayılı karar, s. 39.

6 Aynı karar, s. 40.



6) Sözü edilen bu sınırlılıklar, doğası gereği genel ve sürekli olması gereken yasalarla olağanüstü YGK'ler arasında temel bir nitelik ayrılığı bulunduğunu göstermektedir. Yüce mahkemenin tarihi kararının bu konuya ilişkin satırlarını buraya olduğu gibi aktarmak uygun olun "Olağanüstü halin sona ermesine karşın, olağanüstü hal KHK'sindek kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır. Bu nedenle, olağanüstü hal KHK'leri ile, yasalarda değişiklik yapılamaz. Olağanüstü hal KHK'leri ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunludur. Çünkü olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarına devam edilmesi istenilen kuralların içerdiği konular 'olağanüstü halin gerekli kıldığı konular' olamazlar."⁷

7) Bu belirlemenin bir başka sonucu da şudur: Yalnızca olağanüstü yönetim yollarının yürürlükte bulunduğu yerlerde ve süre içinde çıkarılan olağanüstü YGK'ler, Anayasa Mahkemesi'nin uygunluk denetiminin dışında kalırlar. Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelen yasa gücünde herhangi bir düzenleme bu özelliklere uymuyorsa, yani geçerlik sınırı olağanüstü yönetim biçimlerinin uygulandığı yerleri ve bunların süresini aşırıyorsa, Anayasa Mahkemesi bunun yargısal denetimini yapma görevindedir.⁸

Anayasa Mahkemesi, özetlenen bu değerlendirmesini, 430 sayılı olağanüstü YGK'ye karşı anamuhalefet partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti meclis grubunun açtığı iptal davasında da sürdürmüştür. Yüce mahkeme, daha sonra, 430 sayılı olağanüstü YGK'nin üçüncü maddesinin a bendine ilişkin olarak önüne gelen bir itirazda da yine aynı konularda görüşünü ortaya koyma fırsatını bulmuştur.¹⁰

Bu üç karar birlikte incelendiğinde, şöyle bir sonuca ulaşmak olanaklıdır: Beşe karşı altılık cılız bir çoğunlukla da olsa, yüce mahkeme, olağanüstü yönetim yollarının tüzel yönetim biçimleri olduğunu vurgulamış, dolayısıyla da, genel anayasa düzeni içinde sınırsız yetki kullanımına olanak veren ayrık bir anayasa oluşturdıkları görüşünü çürütmüştür. Bu, tüze devleti ilkesinin korunması açısından, olağanüstü önemde bir katkıdır. Bu yorumun kaçınılmaz sonucu, olağanüstü YGK'lerle yasal düzenleme yapılamayacağıdır. Bu görüş,

7 Aynı karar, s. 41.

8 Anayasa Mahkemesi, sının aşan bu düzenlemelere olağan YGK diyerek kendini yetkili görmüştür. Ancak, açıktır ki, sınırı aşan bu düzenlemeler yalnızca yasa gücünde iseler bu tanı doğrudur. Yasa gücünde olmayan bir kararname kuralı söz konusu ise, o zaman yetki Anayasa Mahkemesi'nin değil Danıştay'ın olacaktır.

9 E.1991/6, K.1991/20, G.3.7.1991. **RG**, 21165, 8 Mart 1992.

10 E.1992/30, K.1992/36, G.26.5.1992. **RG**, 21792, 18 Aralık 1993.

yazının ilk bölümünde savunulan görüşle tam bir uyum içindedir. Gerçekten de, olağan YGK'lerle olağanüstü YGK'ler arasında, ad benzerliği dışında hiçbir benzerlik yoktur. Bu iki tüzel araç birbirinden tamamen farklıdır. Olağan YGK'ler, anattüde (anayasa hukukunda) bilinen anlamıyla gerçek YGK'lerdir. Bunlara bu özelliği veren şey, yasa alanında düzenleme yapabilmeleridir. Olağanüstü YGK'ler ise, gerçek anlamda YGK sayılamazlar. Çünkü, Anayasa Mahkemesi'nin de haklı olarak belirttiği gibi, bunlar kullanılarak yasa alanında düzenleme yapılamaz. Başka bir deyişle bunlar "yasa gücünde" değildirler. Yasa değiştirmeye gücü olmayan kararnamelere, olağanüstü de olsa YGK adının verilmiş olması, kafa karıştırmaktan başka sonucu olmayan bir adlandırma yanlıştır. Varlıkların gerçek nitelikleri adlarına bakılarak belirlenemeyeceğine göre, yalnızca anayasadaki adlarına bakarak, olağanüstü yönetimler çerçevesinde çıkarılabilecek kararnmeleri gerçek YGK'ler saymaya olanak yoktur.

Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, bu çok olumlu tutumunu her konuda usyapısal (mantiki) sonucuna götürememiş, yer yer çelişkilere düşmüştür. Örneğin 425 sayılı YGK'nin, olağanüstü hal bölge valiliğinin yönetsel işlemlerine karşı iptal davası açılmasını yasaklayan 4. maddesini, bunun bir olağanüstü YGK hükmü olduğu gerekçesiyle, kendi yetkisizliğini ileri sürerek incelemeyi reddetmiştir.¹¹ Yine örneğin, 430 sayılı YGK'nin 6. maddesini incelerken, bu düzenlemede yalnızca "olağanüstü hal bölgesi dışında işlenen suçlar yönünden" anayasa aykırılık bulunduğu sonucuna varmıştır. Başka bir deyişle, etki alanı olağanüstü yönetim yolunun uygulandığı yerle sınırlı olmak koşuluyla, olağanüstü YGK aracılığıyla ceza tüzeti alanında düzenleme yapılabileceğini örtülü olarak kabul etmiştir.¹² Bence anayasaya hiç de uygun düşmeyen bu yorumunu, yüce mahkeme, 430 sayılı YGK'nin 7. maddesi dolayısıyla bu kez açıkça dile getirmiştir. Türk Ceza Kanunu'nda öngörülen cezaları artıran bu düzenlemeyi, Anayasa Mahkemesi, uygulama alanı olağanüstü hal bölgesidir diye, kendi yetkisizliğini öne sürerek incelemeyi reddetmiştir.¹³ Bu da kanımca, olağanüstü YGK ile yasa değiştirilemez diyen Anayasa Mahkemesi'nin kendi görüşüyle çelişen bir karar olmuştur. Bir başka örnek, Anayasa Mahkemesi'nin, 430 sayılı YGK'nin itiraz yoluyla önüne gelen üçüncü maddesinin a bendine ilişkin davada, olağanüstü hal bölgesindeki bir kamu görevlisinin bölge dışında "sürekli olarak" görevlendirilmesini olağanüstü hal bölge valisinin isteğine bırakan düzenlemeyi yetkisizlik gerekçesiyle incelemekten kaçınmış olmasıdır.¹⁴ Bence bu da tutarsız olmuştur. Gerçekten de, geçici bir

11 1991/1 sayılı karar, s. 47.

12 1991/20 sayılı karar, s. 36.

13 Aynı karar, aynı sayfa.

14 1992/36 sayılı karar, s. 46.

görevlendirme, "olağanüstü halin gerekli kıldığı" bir işlem olarak kabul edilebilir. Buna karşılık, olağanüstü yönetim yolu yürürlükten kalktıktan sonra da etkisini yürütecek olan sürekli bir görevlendirmeyi, artık durumun olağanüstülüğüyle gerekçelendirme olanağı yoktur.

Kanımca, Anayasa Mahkemesi, kendi geliştirdiğı çok sağlam gerekçeyle tutarlı davranacaksa, inceleme için önüne gelen bir olağanüstü YGK'nin gerçekten kendi yetkisi dışında kalan bir düzenleme olup olmadığını saptama açısından şu kuralları gözetmelidir:

1) Olağanüstü YGK'ler kendi dayanaklarını oluşturan 121. maddenin açıkça, 122. maddenin de örtülü olarak göndermede bulunduğu 15. maddedeki ilkelere aykırı olamazlar.

2) Olağanüstü YGK'ler, yasa ile düzenlenecek alanlarda düzenleme yapamazlar. Dolayısıyla,

a) anayasanın yasayla düzenlenmesini zorunlu kıldığı, örneğın mahkemelerin kuruluşu, örneğın ceza tüzesi gibi alanlarda olağanüstü YGK çıkarılamaz;

b) anayasanın olağanüstü yönetim yollarının düzenlenmesi için çıkarılmasını öngördüğü olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerine ilişkin özgül yasaların yerine, aynı konuları düzenlemek üzere olağanüstü YGK çıkarılamaz.

3) Olağanüstü YGK'ler, yer ve zaman açısından sınırlı olduklarından,

a) ilan edilen olağanüstü yönetim yolunun uygulandığı yer dışında sonuç yaratacak,

b) ilgili olağanüstü yönetim yolu yürürlükten kalktıktan sonra da etkisi sürecek,

düzenlemeler yapamazlar.

Olağanüstü YGK'ler, işte ancak sıralanan bu ölçütlere göre sıkı bir süzgeçten geçirildikten sonra, Anayasa Mahkemesi kendi yetkisizliğine karar verebilir. Böyle bir incelemenin ise, olağanüstü YGK'lerin içerdiği düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınmadan gerçekleştirilmesi olanaksızdır. Öyleyse, Anayasa Mahkemesi, önüne gelen her metin için olduğu gibi, olağanüstü YGK olduğu savlanan bir metin için de üstünkörü bir incelemeyle yetinemez. Yüce mahkeme, tüze devleti ilkesini gerçekten korumak istiyorsa, olağanüstü YGK'ler söz konusu olduğunda, kendi yorumunun kaçınılmaz sonuçları olan yukarıdaki ölçütleri sıkı sıkıya uygulamalı ve ancak bu sınavdan geçen düzenlemeleri yetkisizlik nedeniyle uygunluk denetiminden geçirmeyi reddetmelidir. Bunu yapmazsa, Anayasa Mahkemesi, tüze devletinin en temel ilkelerinden biri olan, mahkemelerin görevden kaçınmama ilkesini çiğnemiş olur.

C. TBMM'NİN ONAYI

Adlan dışında hiçbir benzerliği olmayan olağan YGK'lerle olağanüstü YGK'lerin meclisteki onay aşamasında da birbirlerinden ayrılacaklarını kestirmek güç değildir. Ne var ki, anayasada kullanılan kimi anlatımlar bu bakımdan da kafa karıştırıcıdır.

Meclise sunulma süresi bakımından, olağan YGK'lerle olağanüstü YGK'ler arasında ayırım yoktur. Hepsi **Resmi Gazete**'de yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmak zorundadır. Öte yandan, mecliste yapılacak işlem konusunda Anayasa'nın 91., 121. ve 122. maddelerine bakılırsa, hem olağan hem de olağanüstü YGK'ler için hep aynı "onaylama" işlemi söz konusudur.

Ancak bundan sonrası için, anayasa, iki tür kararname arasında kimi ayrımlar yaratmıştır. Olağan YGK'lerin değiştirilerek kabul edilebileceği öngörülmüşken (md. 91/9), olağanüstü YGK'ler için böyle bir olanaktan söz edilmemiştir (md. 121/3 ile md. 122/3). Olağan YGK'lerin TBMM komisyonlarında ve genel kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği hükme bağlanmıştır (md. 91/8). Olağanüstü YGK'ler için ise böyle bir düzenleme yoktur. Yalnızca, bunların içtüzüğün düzenleyeceği özel bir süre içinde, özel bir usule göre görüşüleceği öngörülmüştür (md. 121/3 ile md. 122/3).

Anayasanın bu buyruğu 1996 yılına dek yerine getirilmemiştir. TBMM ilk kez 424 sayılı kararıyla, 16 Mayıs 1996'da kabul edilen kapsamlı içtüzük değişikliği çerçevesinde, olağanüstü YGK'ler için özel bir süre ve özel bir usul yaratmıştır. Bugün yürürlükte olan içtüzüğün 90. maddesine göre, olağan YGK'ler yasa tasan ve önerileri gibi görüşülür. Ancak anayasa hükmü gereğince, bu kararnamelerle ilgili görüşmeler, hem komisyonlarda hem de genel kurulda öncelik ve ivedilikle yapılır. Olağanüstü YGK'lerin görüşülme süre ve usulü ise, aynı içtüzüğün 128. maddesinde düzenlenmiştir. Buradaki kurallara göre, olağanüstü YGK'ler her bakımdan olağan YGK'ler gibi görüşülürler. Ancak, yalnızca olağanüstü YGK'ler için geçerli olan bir kurala göre, bunların en geç otuz gün içinde meclisçe karara bağlanması zorunludur. Bunu sağlamak için, komisyonlarda inceleme süresi yirmi gün ile sınırlanmıştır. Bu süre içinde komisyon incelemesi tamamlanamazsa, ilgili olağanüstü YGK, meclis başkanı tarafından doğrudan doğruya genel kurul gündemine alınır.

Özetlemek gerekirse, sıraya ve süreye ilişkin birtakım ayrıklıklar bir yana bırakılırsa, hem olağan hem de olağanüstü YGK'lerin meclisçe onayı için öngörülen yol, yasa yapma yoludur. Olağanüstü YGK'ler için böyle bir onay yöntemi benimsenmiş olması kanımca yanlıştır.¹⁵ Anayasa Mahkemesi'nin

15 Aynı kesinlikte olmamakla birlikte, Lütfi Duran da olağanüstü YGK'lerin onayı için meclis kararı yolunu daha uygun görmektedir (DURAN, 1995: 152-3).

olağanüstü YGK'lerin niteliğine ilişkin olarak geliştirdiği yorumdan sonra, bunların yasa yoluyla onaylanması, değiştirilmesi ya da reddi bence anayasaya aykırıdır. Bu görüşümün gerekçesini birazdan vereceğim. Ancak için ilginç yönü şudur ki, Anayasa Mahkemesi, kendi yorumunun kaçınılmaz kıldığı bu sonucu görememiş, yukarıda sözü edilen tarihi kararında şu yanlış değerlendirmeyi yapabiliştir: "Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek gerekli görürse değiştirecek ve bu kararnameler onaylanmış biçimleriyle diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşecektir."¹⁶

Önce, her iki kararname türü için de anayasada kullanılan "onay" ya da "onaylama" sözcüğü üzerinde durmak gerekir. Açıkır ki burada sözcük, bir işlemin tamamlanması için geçilmesi zorunlu olan son aşama anlamında kullanılmamaktadır. Bu tür işlemlerde "onay" alınmadıkça işlem tamamlanmış olmaz. Oysa, ister olağan ister olağanüstü YGK'ler söz konusu olsun, bunların meclisteki "onay" aşamasından bağımsız olarak tüzel varlık kazandıkları kuşkusuzdur. Öyleyse burada "onay" başka bir anlamda kullanılmaktadır.

İki kararname türü birbirinden çok ayrı olduğundan, kanımca, onay sözcüğünün hangi anlama geldiğine, her biri için ayrı ayrı bakmak gerekir. Olağan YGK'ler söz konusu olduğunda, meclisin yaptığı iř bir onay işlemi değil, bağımsız bir yasama işlemidir. Meclis için, kendi önüne getirilen bir olağan YGK'nin, herhangi bir yasa tasarısından ayrımı yoktur. Her tasarı gibi, bunu da olduğu gibi ya da değiştirerek kabul edebilir, ya da reddedebilir. Bu yasama işleminin sonradan ortada artık bir olağan YGK kalmamıştır ki bunun onayı söz konusu olsun. Bu nedenle, kanımca, 91. maddenin dördüncü fıkrasında "onaylanması" sözcüğünün kullanılmış olması yanlıştır. Titiz davranılacaksa, aynı maddenin son fıkrasındaki "karar" sözcüğü ile "değiştirilerek kabul edilen kararname" biçimindeki anlatım da yanlıştır. Çünkü, bir kere burada bir meclis kararı değil, bir yasa söz konusudur. İkincisi, kararname değiştirilerek kabul edilmiş değildir: Kararnamenin düzenlediği konuda, kararnameninkinden değişik hükümler içeren bir yasa kabul edilmiştir.

Ancak yine de, bütün bu özensiz anlatıma karşın, anayasa koyucunun amacı açıktır; uygulamada da genellikle bu amaca uyulmuştur. Amaç, belli durumlarda, belli konuları, meclis izniyle yürütmenin eliyle yasalaştırmak; sonra da, aynı konuda, meclisin yeniden yasa yapmasını sağlamaktır. Dolayısıyla, olağan YGK'lerin meclis tarafından ele alınması aşamasında bir yasa yapma yoluna gidilmesi, hem anayasaya, hem de bu düzenleme türünün niteliğine uygundur.

Ne var ki, olağanüstü YGK'lerin değişik nitelikleri, yukarıda incelenen Anayasa Mahkemesi kararlarıyla açık seçik bir biçimde ortaya konmuştur.

16 1991/1 sayılı karar, s. 35. Bu görüş s. 44'te yineleniyor.

Anımsanacağı üzere, Anayasa Mahkemesi'nin burada savunulan görüşle tam bir uyum içinde olan temel değerlendirmesine göre, olağanüstü YGK'lerle yasalarda (ve kanımca, olağan YGK'lerde) değişiklik yapılamaz. Başka bir deyişle bunlar gerçekte yasa gücünde kararname değildirler. Çünkü ancak yasa gücünde olsalardı yasaları etkileyebilirlerdi. Demek ki bu düzenlemelere anayasa koyucu tarafından "KHK" denmiş olması tam bir yanılgı ürünüdür. Bunlar değişik türde bir kararname, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun olağanüstü yönetim kararnamesidirler. Örgensel olarak yürütme işlemi olmalarına karşılık maddi olarak birer yasama işlemi olan olağan YGK'lerden tamamen ayrımlı olarak, bu olağanüstü YGK'ler, maddi olarak da birer yürütme işlemidirler.

TBMM'deki "onay" aşaması, ancak bu kararnamelerin yalnızca birer yürütme işlemi olduğu göz önünde tutulursa doğru olarak anlaşılabılır. Kanımca, 121. ve 122. maddelerde sözü edilen "onay", bir siyasal denetim aracıdır. Siyasal denetim aracı olduğuna göre de, öteki siyasal denetim araçları için olduğu gibi, yalnızca meclis kararı yoluyla kullanılabilir. Bu denetimin yasa yoluyla gerçekleştirilmesi anayasaya aykırı olur. Meclis, elbette, olağanüstü yönetim yollarına ilişkin yasal düzenlemeler yapabilir. Kaldı ki, meclisin bunu yapması, 121/2 ile 122/5'e göre anayasa buyruğudur. Ne var ki, bu yasama işlemlerinin olağanüstü YGK'lerin onayı ya da reddi ile bir ilgisi yoktur. Bu yasalar, olağanüstü YGK'lerin, uygulamaya yönelik önlemler düzenlerken uyacakları kuralları korurlar. Bu kuralların, ne olağan, ne de olağanüstü YGK'lerle değiştirilmesine olanak da yoktur.

Olağanüstü YGK'lerin niteliği böyle anlaşılırsa, bunların niye Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında bırakıldığı ve niye ancak meclisin yürüteceği bir siyasal denetime bağlandığı kolayca görülür. Anayasa Mahkemesi'nin esas işlevi yasaların ya da yasa niteliği taşıyan düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu denetlemektir. Bu kararnameler, belli somut nedenlerle, belli yerlerde, belli bir süre için ilan edilmiş olan bir olağanüstü yönetim yolunun, o yolla ilgili yasanın kuralları çerçevesinde kalınarak, gerekli kıldığı somut uygulama önlemlerini belirlemek için çıkarılırlar. Yargısal denetimleri söz konusu olsaydı, yetkili örgen Anayasa Mahkemesi değil Danıştay olurdu. Ne var ki, bunlar siyasal takdire göre alınmış yönetsel kararlardır. Parlamenter dizgenin kurallarına göre, yürütmenin siyasal denetimi meclisin elindedir. Olağanüstü YGK'ler için öngörülen "onay" da, işte böyle bir denetimin aracıdır. Meclisin görevi, belli bir somut olağanüstü durumda, yürütmenin aldığı önlemlerin devletin temel niteliklerine; dolayısıyla da ülkenin siyasal çıkarlarına genel olarak uygun olup olmadığına bakmaktır. Uygun bulursa, bir meclis kararı ile onayını verir. Uygun bulmazsa, yine bir meclis kararı ile, olağanüstü kararnamenin bütününe ya da uygun bulmadığı bölümlerini yürürlükten

kaldırır.¹⁷ Bu iki kararın dar anlamda yasama işlemleriyle hiçbir ilgisi yoktur. Dolayısıyla onaylandıktan ya da reddedildikten sonra da bir olağanüstü YGK'nin Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelme olasılığı yoktur.¹⁸

Öte yandan, olağan YGK'lerde "değıştirme"den söz eden, buna karşılık olağanüstü YGK'lerle ilgili maddelerde hiç değıştirme sözü etmeyen anayasanın bu tutumunun tümüyle yerinde olduğunu da belirtmek gerekir. Anayasa Mahkemesi, sözü edilen o anıt kararında, ne yazık ki bu konuda yanılmıştır. Gerçekten de o kararda şöyle bir tümce var: "TBMM, onayına sunulan olağanüstü hal KHKlerini aynen kabul edebileceği veya red edebileceği gibi değıştirerek de kabul edebilir."¹⁹ Olağanüstü YGK'ler yasalarda değışiklik yapamaz dedikten sonra, böyle bir sonuca ulaşmak kanımca olanaksızdır. Olağanüstü YGK'ler yasa gücünde olmadığına, bunlar yalnızca bir tür kararname olduğuna göre, meclisin bunlarda değışiklik yapmaya kalkışması yetki gaspı olur. Meclis, anayasanın kendisine açıkça tanıdığı yetkiler dışında hiçbir yürütme yetkisi kullanamaz. Böyle bir şey, anayasadaki güçler ayrılığına, devletin temel kuruluşundaki her örgenin kendine özgü görevine, dolayısıyla da tüze (hukuk) devleti ilkesine aykırı olur. Meclis kararnameler üzerinde işlem yapamaz. Olağanüstü YGK'leri onaylaması ya da reddetmesi, ancak anayasanın kendisine bu konuda açıkça yetki vermesine bağlıdır. 121. ile 122. maddelerde yalnızca "onaylama"dan söz edilmektedir. Onaylama yetkisi onaylamamayı da içerir; ancak değıştirme yetkisini içermez. Kaldı ki, anayasanın meclise böyle bir düzeltme yetkisi tanıması tümüyle yanlış olurdu. Meclis yürütmeye "yanlış yapıyorsun" diyebilir. Açıkça yetkili kılındıysa, yürütmenin yanlışını ortadan kaldırabilir. Ancak, onun yerine geçip yürütme yetkisini eylemli olan kullanamaz. Böyle bir şey, yalnızca tüze devletiyle değil, güçler ayrılığını kendisi için de zorunlu gören demokratik devlet ilkesiyle de bağdaşmaz.

SONUÇ

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi'nin Ocak 1991'de verdiği çığır açıcı karardan sonra, hem uygulamada hem de Mayıs 1996'de çıkarılan içtüzükte olağanüstü YGK'ler için öngörülen onay yöntemi, kanımca anayasaya aykırıdır.²⁰ Doğru çözüm şudur: Olağan YGK'lerle olağanüstü YGK'lerin mecliste görüşülme yöntemleri birbirinden bütünüyle ayrılmalıdır. Olağan

17 Üçüncü kişiler üzerinde etkisi olan bu tür meclis kararlarının ancak **Resmi Gazete'** yayımlandıktan sonra yürürlüğe girebilmesi gerekir.

18 Aksi görüş için bkz (TURHAN, 1992: 18): "Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek, sakıncaları varsa düzelterek ve bu kararnameler onaylanmış biçimleriyle diğer KHK'ler gibi kanuna dönüşecektir. Bu kanunların ise Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilmesi gerekir."

19 1991/1 sayılı karar, s. 41.

20 Burada savunulan görüş, öğretilerde bu konuda genel kabul gören görüşle uyuşmamaktadır. Öğretinin son durumu için şu değerli kaynağa bakılabilir: (YÜZBAŞIOĞLU, 1996).

YGK'ler, bugün yürürlükte olan kurallara uygun olarak yasa tasan ve önerileri gibi, ancak öncelik ve ivedilikle görüşülmelidir. Buna karşılık, olağanüstü YGK'ler kendilerine özgü bir yöntemle denetlenmeli ve meclis kararına bağlanmalıdır. Amaç, herşeyden önce devletin temel niteliklerine uygunluk denetimi yapmak olduğuna göre, en doğrusu ön inceleme görevini Anayasa Komisyonu'na vermektir. Siyasal denetimi ise meclis genel kurulu yapacaktır. Olağanüstü düzenlemelerde bu denetimin, niteliği gereği ivedilik taşıyacağı açıktır. Bu bakımdan, bugünkü içtüzükteki otuz günlük üst sınır bana uygun görünüyor. Otuz gün içinde TBMM, ya yönetimin aldığı olağanüstü önlemlerin arkasına kendi ağırlığını koyacak ya da doğru bulmadığı önlemleri kısa sürede yürürlükten kaldırmış olacaktır.

Ulaştığım sonucu böylece belirttikten sonra, burada savunulan görüşün daha iyi anlaşılmasını sağlama kaygısıyla, Giriş'te sözünü ettiğim birkaç olası soruyu sıralayıp bunları yanıtlamaya çalışacağım:

Soru 1: Anayasa'nın 15. maddesine bakılırsa kimi olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlüklerin kısmen ya da tamamen durdurulabileceği ve bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabileceği açık. Oysa yazıda olağanüstü YGK'lerin, anayasa bir yana, yasalara bile aykırı düzenlemeler içermeyeceği savunuluyor. Bu görüş 15. maddeyle çelişiyor mu?

Yanıt 1: Hayır, çelişmiyor. Çünkü 15. maddenin hiçbir yerinde bu hak ve özgürlük kayıtlamalarının YGK yoluyla yapılabileceği söylenmiyor. Buna karşılık, konumuzla ilgili özel hüküm niteliğinde olan 121. ile 122. maddelere bakıldığında, 15. maddenin gereklerinin YGK'yle değil yasayla yerine getirileceği görülüyor. 121. madde, bunu 15. maddeye açıkça göndermede bulunarak yapıyor: "... Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, ... Olağanüstü Hal **Kanununda** [abç] düzenlenir." 122. maddede böyle açık bir gönderme bulunmamakla birlikte, doğrultu aynı: "Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde ... hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ... **kanunla** [abç] düzenlenir." Bu hükümler karşısında, kanımca, 15. maddenin tanıdığı yetkilerin doğrudan doğruya olağanüstü YGK'ler yoluyla düzenlenebileceğini, başka bir deyişle, bu kararnamelerin olağanüstü yönetim yollarının özel yasalarının konusuna karışabileceğini, bu alanda boşluk doldurabileceğini ya da daha da aykırı olarak, olağanüstü YGK'lerin ilgili yasalarla çelişen düzenlemeler getirebileceğini savunmak anayasaya uygun düşmez.

Soru 2: Olağanüstü YGK'lerin etki gücü böylesine sınırlanırsa, bunların olağanüstü durumların gerektirdiği önlemleri ivedilikle ve etkenlikle alma görevleri ortadan kaldırılmış olmaz mı?

Yanıt 2: Hayır, olmaz. Yazıda savunulan görüş çerçevesinde, olağanüstü YGK'lerin esas işlevi olduğu gibi korunmaktadır. Bu kararnamelerin amacı, belli bir somut durumda, belli gerekçelerle ilan edilmiş olan bir olağanüstü yönetim yolu için, o yola ilişkin yasanın genel olarak öngördüğü düzenleme olanaklarının hangilerinin, hangi ölçüde, nasıl yürürlüğe konacağını belirlemektir. Unutulmamalıdır ki, 15. maddenin koyduğu çok geniş çerçeveden yararlanılarak, olağanüstü yönetim yollarına ilişkin olarak, hemen hemen her türlü hak ve özgürlüğü alabildiğine kısıtlama olanağını getiren yasalar yapılmıştır. Durum böyle olunca, olağanüstü YGK'lerin işlevi hemen görülür: Somut durumun gerektirdiği somut önlemleri yaşama geçirmek. Görüldüğü gibi olağanüstü YGK'lerin görevi böyle anlaşılınca, hem olağanüstülik yaratan koşulların bir an önce ortadan kaldırma amacı, hem de bunu yaparken temel hakları ancak durumun gerektirdiği ölçüde kısma ilkesi birlikte karşılanabilir.

Soru 3: Olağanüstü YGK'lere salt birer yürütme işlemi dedikten sonra, yine de bunların Anayasa Mahkemesi'nin denetiminden geçirilmesi gerektiğini savunmak bir çelişki değil midir?

Yanıt 3: Hayır, değildir. Burada Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı inceleme, önüne getirilen her metinde olduğu gibi, bunun gerçekten bir olağanüstü YGK olup olmadığını saptamaktır. Ne var ki, bunu yapabilmek için Anayasa Mahkemesi kararnameyi satır satır incelemek zorundadır. Bu inceleme, yalnızca kapsam ve süre açısından yapılmayacaktır. Anayasaya ve ilgili yasaya uygunluk da araştırılacaktır. Çünkü bu uygunluk ölçütlerine uymayan düzenlemeler, yazıda belirtildiği gibi, olağanüstü YGK hükmü sayılamazlar. Dolayısıyla da, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygunluk denetimi dışında tutulamazlar. Anayasa'nın 148. maddesi de ancak böyle anlaşılırsa, anayasanın tutarlılığı korunmuş olur. 148. maddede öngörülen ilgili denetim yasağı, yalnızca gerçek anlamda olağanüstü YGK olan düzenlemeler için geçerlidir. Bu da ancak, Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelen metni sıkı sıkıya incelemesinden sonra anlaşılabilir. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesi'nin sıradan bir uygulaması olan nitelik araştırmasının, devletin temel niteliklerini sıralayan 2. madde, 15. madde, 121. ile 122. maddeler bir bütün olarak göz önüne alındığında, olağanüstü YGK'ler için daha da sıkı bir biçimde yapılması gerektiği hemen görülür.

Soru 4: Meclis kararlarında cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin ve Anayasa Mahkemesi'nin yasaların anayasaya uygunluğunu denetleme olanağının bulunmadığı anımsanırsa, olağanüstü YGK'lerin yasayla değil ancak meclis kararıyla onaylanabileceğini söylemek, demokratik tüze (hukuk) devleti güvencesini zayıflatmaz mı?

Yanıt 4: Hayır, zayıflatmaz. Bir kere, burada savunulan görüşe göre, olağanüstü YGK'ler nitelik saptaması görevi dolayısıyla olağan YGK'lerle aynı koşullarda, her zaman Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilebilir. İkincisi, yasama yolu, yalnızca somut geçici gereklere yanıt vermek için çıkarılmış

bulunan olağanüstü YGK'lerin kalıcılaşmasına yol açar. Bu da herhalde demokratik devlet ilkesi açısından, dilenecek bir durum değildir. Üçüncüsü, anayasanın cumhurbaşkanını olağanüstü YGK'lerin çıkarılmasında yetkilendirmiş olması yetmiyormuş gibi cumhurbaşkanına onay aşamasında da işe karışma olanağını vermek, yürütme yetkisine giren konularda devlet başkanının yalnızca simgesel yetkilere sahip olmasını gerektiren parlamenter dizgeye (sisteme), dolayısıyla da bizim bu dizge çerçevesinde benimsemiş bulunduğumuz demokratik tüze devleti ilkesine daha da aykırı olur

Bu yazı bağlamında benim usuma gelen sorular bunlar. Ne var ki, tüze bilim alanında yorum, dolayısıyla da tartışma olanağı hemen hemen hiç bitmez. Bu nedenle, bu yazıya yeni tartışmalarda buluşma dileğiyle son veriyorum.

Kaynakça

- DURAN, Lütü (1995), "Bunalım Karamameleri," *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50/3-4:141-58.
- GÖZLER, Kemal (1990), "Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Karamamelerin Hukuki Rejimi," *Ankara Barosu Dergisi*, 4: 561-90.
- KARAHANOGULLARI, Onur (1997), "Kanun Hükmünde Karamame Çıkarma Yetkisi," *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52/1-4: 387-433.
- TURHAN, Mehmet (1992), "Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Karamameler," *Amme İdaresi Dergisi*, 25/3: 13-36.
- ÜSKÜL, Zafer (1997), "Olağanüstü Hal," *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 21/196: 62-8.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (1996), *Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, (İstanbul: Beta Yayınları).