

Abdullah Dinçkol

Hukuk Devleti İlkesi ve Kanun Hükmünde Kararnameler Uygulaması

Bu araştırma çerçevesinde benim yapacak olduğum, Türk pozitif hukuk sistemi içinde yer alan ve son zamanlarda oldukça tartışmalı şekilde kamuoyunun da gündemini işgal eden Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK), yapısal durumunu incelemek; buradan elde edeceğim verileri kullanarak, "Türk KHK uygulamasının" -özellikle son dönemlerde- ne ölçüde hukuk devleti ilkesiyle bağdaştığını saptamaya çalışmak olacaktır. Burada bilhassa "KHK uygulaması" kavramını kullandım, yoksa, KHK.lerin Türk hukuk sistemindeki yeri, niteliği, salt KHK.lerin hukuk devleti ilkesiyle doğrudan ilişkisi bu araştırmanın konusu değildir¹. Bu bağlamda sadece "**uygulama**" belirleyici unsur olarak dikkate alınacaktır.

Doğal olarak bu çalışmanın ilk aşaması, büyük ölçüde sayısal değerlendirme ve çıkarsamalara dayanmaktadır. Esas aldığım tarihsel süreç ise, ilk KHK'nin uygulamaya konulduğu 1972 yılı ile, 1 kasım 1994 tarihi arasında geçen 22 yıllık bir zaman dilimini kapsamaktadır.

Bu zaman dilimini ise (1.Dönem) "**1972 - 1980**" ve (2.Dönem) "**1982 - 1994**" yılları arası olmak üzere 2 bölüme ayırmak yerinde olacaktır ki, bu ayırım çok önemli verilerin ve buna bağlı olarak sonuçların ortaya çıkarılmasını sağlayacaktır. (Bu arada 1980-1982 yılları arasındaki 12 eylül dönemini bu ayırım dışına çıkarıyorum. 1982 yılına kadar bir geçiş dönemi sözkonusu olup, herhangi bir KHK uygulaması yoktur).

1972 - 1994 yılları arasındaki bu 22 yıllık süre içinde, -ki 2 yıllık ara dönemi çıkardığımızda, bu süre 20 yıldır- 1 kasım 1994 tarihi itibarıyla KHK numarası 546 olmuştur. Özellikle "KHK numarası" tabirini kullandım. Çünkü, bunların tamamı mevcut KHK sayısını ifade etmemektedir. Zira ancak 446 adedi sadece kabul edilmekle

¹ Bu konuda bk.Burhan Kuzu, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, İstanbul 1985; M.Bumin, "Fransız ve Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (Karşılaştırmalı Olarak)", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, III, Ankara 1980, s.324-347; L.Duran, "Kanun Hükmünde Kararname (KHK)", AİD.,1975,C.VIII, s.2,s.303-319; A.Ş.Gözübüyük / C.Tutum, "Yasa Gücünde Kararnameler", AİD., 1975, S.1, s.3-7; O.Güven, Kanun Hükmünde Kararnameler, Ankara 1980; H.E.Kantar, Kanun Kuvvetinde Kararname, Ankara 1976; N.Kibar, "Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmünde Kararname Dahil)", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler,III, Ankara 1982, s.257-323; F.Sağlam, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları,Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.259-271; E.Tezic, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", AİD., 1972, C.V, S.1, s.3-14; M.Yılmaz, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname", Bülent Nuri Esen'e Armağan, Ankara 1977, s.505-559; Fahri Çoker, "Kanun Hükmünde Kararnameler,IV", Parlamento Dergisi, Mayıs 1991; Doğan Soyaslan, "Kanun Hükmünde Kararnameler", Argumentum, Ocak 1991, C.1, S.6,s.82-87; Doğan Soyaslan, "Kanun Hükmünde Kararnameler", Anayasa Mahkemesi' nin 32.Kuruluş yıldönümü nedeniyle düzenlenen Anayasa Yargısı konulu Sempozyum, İstanbul,28-29 nisan 1994, s.137-164; Ergun Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", Anayasa Yargısı, Ankara 1986 ; Mehmet Akman, "Yetki Yasasının İptali Halinde Bu Yasaya Uygun Olarak Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Durumu", Argumentum, Ekim 1990, C.1, S.3, s.39-40.

kalmamış, Resmi Gazete'de yayımlanmış ve KHK niteliğini kazanmıştır. Geriye kalan 100 adedi ise, çeşitli nedenlerle "çıkartılmamış" veya "yayımlanmamış"tır.²

TABLO - A

	(1972-1980) 1.Dönem	(1982-1994) 2.Dönem	Toplam
Yayımlanan	34	412	446
Yayımlanmayan - Çıkarılmayan	0	100	100
Toplam KHK No.	34	512	546

TABLO - B

YAYIMLANMAYANLAR
61, 74, 75, 76, 88, 93, 125-150, 152-163, 168-171, 191, 193, 197, 218, 220, 225, 226, 229, 264, 267, 268, 282, 317, 319, 324, 337, 339, 345, 349, 371, 373, 380, 381, 410, 438, 439, 440, 452, 456, 462, 463, 466, 472, 477, 479, 482, 487, 500, 506, 522, 523, 525, 526
ÇIKARILMAYANLAR
295, 296, 314, 327, 359, 361, 362, 363, 365

Ancak "yayımlanmamış" olmayanların, kesinlikle uygulanmadığını da söyleyemiyorum. Zira, Türk pozitif hukuk sistemi, yayımlanmamış, gizli kararname olgusuna yabancı değildir³. Bunların da böyle bir nitelik taşıyıp taşımadığını bilmek olanaklı değildir. Her ne

2 "Yayımlanmayanlar", "çıkartılmayanlar" ayrımı, başbakanlıkça yayımlanmış bulunan, "Başbakanlık Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyyatı, Ankara, Temmuz 1991'de yer almaktadır. Bu ayrımın, bürokratik bir hata veya titiz ve dikkatli olmayan bir yaklaşım sonucu mu, yoksa bilinçli mi yapıldığını saptamak olanaklı değildir.

3 Danıştay 12. Dairesinin, 24.4.1978 gün ve E.1977/1349, K.1978/955 sayılı kararının hüküm bölümünde, 15.7.1972 tarihli ve 7/4657 sayılı olduğu belirtilmesine rağmen, Resmi Gazete'de yayımlanmayan, bir kararname ile ilgili olarak -ki söz konusu kararname Danıştay'ca istenildiği halde, idarece gönderilmemiştir- şöyle denilmektedir: "(...)Dairemizce ara kararıyla istenildiği halde gönderilmeyen söz konusu kararname, Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Bu itibarla üçüncü şahısların bilgisi dışında bulunan bu kararnameyle getirilen düzenlemenin üçüncü şahısları bağlayıcı nitelikte kabulü ve bu düzenlemeye aykırı davranıldığından söz edilerek yaptırım uygulaması tecviz edilemez (...)" . Karar metni için bk.İstanbul Barosu Dergisi, C.52, S.7-8-9, Temmuz-Ağustos-Eylül 1978, s.290-296. Ayrıca, kararla ilgili olarak bk. Demir Özlü, "«Gizli» Kararnameler", İstanbul Barosu Dergisi, C.52, S.10-11-12, Ekim-Kasım-Aralık 1978, s.690-699.

Yine, 6/3801 sayılı bir gizli kararname dolayısıyla, Dışişleri Bakanlığı ' nca, Adalet Bakanlığı ' na gönderilen, Ankara-21 Temmuz 1979 tarih ve YT/KO-IV-1806-8005 sayılı bir yazının ilk bölümünde şöyle denilmektedir: " (...) 1062 sayılı Yasa 'nın 1. maddesi uyarınca, (...) «gizli» bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartılmıştır (...).

Ancak, anılan Kararnamenin uygulanması sırasında, mahkemelerimizden çoğunun bu kararnameden haberdar edilmemiş oldukları, bu nedenle, özellikle (...) konularında açılan davalarda söz konusu kararnameyi gözönünde tutmadıkları görülmüş, bu durumun, kararnamenin «gizli» olduğu gerekçesiyle mahkemelere bildirilmemiş olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

1- Söz konusu kararnamenin «gizli» olması, yalnız kısıtlı bir çevreyi ilgilendirdiğinden, getirdiği hususların gereksiz ve ilgisiz kişilerce bilinmesinin önlenmesi ve bu türdeki birçok kararnamede olduğu

kadar yayımlanmamış bir KHK'nin yürürlüğe girmeyeceği kuralı, Anayasanın 91. maddesinden⁴ kaynaklanmakta ve yayımlanmayan bir kararnameye KHK demek olanaklı bulunmamakta ise de, Türk hukuk sistemi açısından bu konuda bazı şüphelerin de var olduğunu, duraksamadan reddetmek kolay değildir. KHK olarak hazırlanmış ancak, çeşitli sebeplerle yayımlanmasından kaçınılan bir kararname, KHK olarak değil de, sadece Bakanlar Kurulu Kararı olarak ve yukarıda örnekleri görülen "gizli" kararnamelerden⁵ birisi gibi uygulanabilir⁶.

Bu durumda yayımlanan yani KHK niteliği kazanmış bulunan 446 KHK üzerinden değerlendirme yapılacak ve sonuç çıkarılacaktır. Ancak, "yayımlanmayan" veya "çıkartılmayan", yani çeşitli nedenlerle işleme ve yürürlüğe konulmamış KHK'lerin tamamının 2. dönem içinde (ilki 1983 yılında 61 sayılı KHK.dir) yer aldığı düşünülürse, bunu da bir veri olarak gözönünde bulundurmak yararlı olacaktır.

Her ne kadar bunlar yayımlanmamış olsalar da, kendilerinden önceki ve sonraki yayımlanmış KHK'ler dikkate alınarak, eğer yayımlansalardı veya çıkartılsalardı sıra

gibi, Resmi Gazete'de yayımlanmaması amacına yöneliktir. Yoksa kararnameyi uygulama durumunda bulunan Devlet makam ve mercileri için tabiiyatıyla «gizlilik» sorununun mevcut olmaması gerekir. Aksi halde, yani kararnameden habersiz oldukları takdirde, bu makam ve mercilerin anılan kararname hükümlerini uygulamalarına zaten olanak bulunamaz (...).

3- Öte yandan, uygulamada, bazı mahkemelerin anılan kararname'den haberdar oldukları, nitekim, 1062 sayılı yasa ile (...) sayılı kararnameyi gözönünde tutarak, bu konudaki davaları red etme yoluna gittikleri görülmüştür. Mahkemelerden bir kısmının kararnameden haberdar olup, diğer bir kısmının haberdar olmaması kararnamenin hiç değilse ilk çıktığı sıralarda mahkemelere bu konuda bilgi verilmiş olduğu, sonradan ise bu uygulamadan vazgeçildiği izlenimini doğurmaktadır. İlgili yargı mercilerinin bir kısmının kararnameden haberdar, diğer kısmının ise habersiz olmalarının, uygulamada büyük sakıncalar doğuracağı açıktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, (...) sayılı kararnamenin 9. maddesi uyarınca, söz konusu kararname hükümlerinin ilgili bütün yargı kuruluşlarına gizli kaydıyla duyurulmasının sağlanmasını izinlerine sunarım (...) Dışişleri Bakanı (imza) "

Söz konusu kararnamenin mahkemelerce uygulanması hususunda titiz davranan Yargıtay da, aynı düşüncelerden hareketle, bu kararnamenin yayımlanmamış olmasını doğru bulmamış olacak ki; bu konudaki kararlarını, kararnamenin içeriğini belirterek Resmi gazetede yayımlatma gereğini duymuştur. Bk. 14.H.D., 21.4.1983, E.1983/1400, K.1983/3127 (RG. 31 mayıs 1983, S.18063, s. 30-31) ; 14.H.D., 21.4.1983, E.1983 /1401, K.1983/3128 (RG.31 mayıs 1983, S.18063, s.29) ; 14.H.D., 6.7.1981, E.1981/3764, K.1981/4700 (RG.25 Ekim 1981, S.17495, s.7-8) ; 14.H.D., 6.7.1981, E.1981/4943, K.1981/4701 (RG.25.Ekim 1981, S.17495, s.8).

4 "Kanun hükmünde kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir" (Anayasa, m.91/6).

5 Gerçekten de, yukarıdaki 3 no.lu dipnotta, Dışişleri Bakanlığının gönderme yazısında da belirtildiği üzere "bu türdeki birçok kararnamede olduğu gibi" cümlesi, bu nitelikte kararnamelerin sayısının hiç te az olmadığını göstermektedir.

6 Bir hukuk devletinde, "neşir ve ilân edilmemiş", bilinmeyen saklı, "gizli" kararnameler mevcut olmamak gerekir. Gerçekten de, uygulamada "gizli" kararnamelerin oluşu, bunların sadece içişleri, dışişleri, vb. bakanlıklar gibi, bazı bakanlıkların personeline biliniyor, vatandaşlar tarafından bilinmemesi, "gizli" damgasıyla Başbakanlık arşivlerinde ve bazı devlet dairelerinde saklanmaları, bunların varlığından dahi haberdar olmayan kişilere uygulanmaya çalışılmaları, bazen de uygulanmaları, devletin temel niteliklerinden en belli başlı olan "hukuk devleti" ilkesiyle bağdaşmaz. Gizlilik, hukukla uzlaşır bir nitelik değildir. Hukuk elbette toplumsal ve açık olacaktır. "Gizli" bir kararnamenin, onu çıkaran Bakanlar Kurulu'nun bütün üyelerince imzalanıp imzalanmadığını dahi araştırmaya olanak yoktur. Özlü, s.695-696.

kalmamış, Resmi Gazete'de yayımlanmış ve KHK niteliğini kazanmıştır. Geriye kalan 100 adedi ise, çeşitli nedenlerle "çıkartılmamış" veya "yayımlanmamış"tır.²

TABLO- A

	(1972-1980) 1.Dönem	(1982-1994) 2.Dönem	Toplam
Yayımlanan	34	412	446
Yayımlanmayan - Çıkartılmayan	0	100	100
Toplam KHK No.	34	512	546

TABLO - B

YAYIMLANMAYANLAR
61, 74, 75, 76, 88, 93, 125-150, 152-163, 168-171, 191, 193, 197, 218, 220, 225, 226, 229, 264, 267, 268, 282, 317, 319, 324, 337, 339, 345, 349, 371, 373, 380, 381, 410, 438, 439, 440, 452, 456, 462, 463, 466, 472, 477, 479, 482, 487, 500, 506, 522, 523, 525, 526
ÇIKARTILMAYANLAR
295, 296, 314, 327, 359, 361, 362, 363, 365

Ancak "yayımlanmamış" olmayanların, kesinlikle uygulanmadığını da söyleyemiyorum. Zira, Türk pozitif hukuk sistemi, yayımlanmamış, gizli kararname olgusuna yabancı değildir³. Bunların da böyle bir nitelik taşıyıp taşımadığını bilmek olanaklı değildir. Her ne

2 "Yayımlanmayanlar", "çıkartılmayanlar" ayrımı, başbakanlıkça yayımlanmış bulunan, "Başbakanlık Kanun Hükümünde Kararnameler Külliyyatı, Ankara, Temmuz 1991'de yer almaktadır. Bu ayrımın, bürokratik bir hata veya titiz ve dikkatli olmayan bir yaklaşım sonucu mu, yoksa bilinçli mi yapıldığını saptamak olanaklı değildir.

3 Danıştay 12. Dairesinin, 24.4.1978 gün ve E.1977/1349, K.1978/955 sayılı kararının hüküm bölümünde, 15.7.1972 tarihli ve 7/4657 sayılı olduğu belirtilmesine rağmen, Resmi Gazete'de yayımlanmayan, bir kararname ile ilgili olarak -ki söz konusu kararname Danıştay'ca istenildiği halde, idarece gönderilmemiştir- şöyle denilmektedir: "(...)Dairemizce ara kararıyla istenildiği halde gönderilmeyen söz konusu kararname, Resmi Gazetede yayınlanmamıştır. Bu itibarla üçüncü şahısların bilgisi dışında bulunan bu kararnameyle getirilen düzenlemenin üçüncü şahısları bağlayıcı nitelikte kabulü ve bu düzenlemeye aykırı davranıldığından söz edilerek yaptırım uygulaması tecvîz edilemez (...)". Karar metni için bk.İstanbul Barosu Dergisi, C.52, S.7-8-9, Temmuz-Ağustos-Eylül 1978, s.290-296. Ayrıca, kararla ilgili olarak bk. Demir Özlü, "«Gizli» Kararnameler", İstanbul Barosu Dergisi, C.52, S.10-11-12, Ekim-Kasım-Aralık 1978, s.690-699. Yine, 6/3801 sayılı bir gizli kararname dolayısıyla, Dışişleri Bakanlığı ' nca, Adalet Bakanlığı ' na gönderilen, Ankara-21 Temmuz 1979 tarih ve YT/KO-IV-1806-8005 sayılı bir yazının ilk bölümünde şöyle denilmektedir: " (...) 1062 sayılı Yasa 'nın 1. maddesi uyarınca, (...) «gizli» bir Bakanlar Kurulu kararı çıkartılmıştır (...).

Ancak, anılan Kararnamenin uygulanması sırasında, mahkemelerimizden çoğunun bu kararnameden haberdar edilmemiş oldukları, bu nedenle, özellikle (...) konularında açılan davalarda söz konusu kararnameyi gözönünde tutmadıkları görülmüş, bu durumun, kararnamenin «gizli» olduğu gerekçesiyle mahkemelere bildirilmemiş olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

1- Söz konusu kararnamenin «gizli» olması, yalnız kısıtlı bir çevreyi ilgilendirdiğinden, getirdiği hususların gereksiz ve ilgisiz kişilerce bilinmesinin önlenmesi ve bu türdeki birçok kararnamede olduğu

kadar yayımlanmamış bir KHK'nin yürürlüğe girmeyeceği kuralı, Anayasanın 91. maddesinden⁴ kaynaklanmakta ve yayımlanmayan bir kararnameye KHK demek olanaklı bulunmamakta ise de, Türk hukuk sistemi açısından bu konuda bazı şüphelerin de var olduğunu, duraksamadan reddetmek kolay değildir. KHK olarak hazırlanmış ancak, çeşitli sebeplerle yayımlanmasından kaçınılan bir kararname, KHK olarak değil de, sadece Bakanlar Kurulu Kararı olarak ve yukarıda örnekleri görülen "gizli" kararnamelerden⁵ birisi gibi uygulanabilir⁶.

Bu durumda yayımlanan yani KHK niteliği kazanmış bulunan 446 KHK üzerinden değerlendirme yapılacak ve sonuç çıkarılacaktır. Ancak, "yayımlanmayan" veya "çıkartılmayan", yani çeşitli nedenlerle işleme ve yürürlüğe konulmamış KHK'lerin tamamının 2. dönem içinde (ilki 1983 yılında 61 sayılı KHK'dir) yer aldığı düşünülürse, bunu da bir veri olarak gözönünde bulundurmak yararlı olacaktır.

Her ne kadar bunlar yayımlanmamış olsalar da, kendilerinden önceki ve sonraki yayımlanmış KHK'ler dikkate alınarak, eğer yayımlansalardı veya çıkartılsalardı sıra

gibi, Resmi Gazete'de yayınlanmaması amacına yöneliktir. Yoksa kararnameyi uygulama durumunda bulunan Devlet makam ve mercileri için tabiyatıyla «gizlilik» sorununun mevcut olmaması gerekir. Aksi halde, yani kararnameden habersiz oldukları takdirde, bu makam ve mercilerin anılan kararname hükümlerini uygulamalarına zaten olanak bulunamaz (...).

3- Öte yandan, uygulamada, bazı mahkemelerin anılan kararnameden haberdar oldukları, nitekim, 1062 sayılı yasa ile (...) sayılı kararnameyi gözönünde tutarak, bu konudaki davaları red etme yoluna gittikleri görülmüştür. Mahkemelerden bir kısmının kararnameden haberdar olup, diğer bir kısmının haberdar olmaması kararnamenin hiç değilse ilk çıktığı sıralarda mahkemelere bu konuda bilgi verilmiş olduğu, sonradan ise bu uygulamadan vazgeçildiği izlenimini doğurmaktadır. İlgili yargı mercilerinin bir kısmının kararnameden haberdar, diğer kısmının ise habersiz olmalarının, uygulamada büyük sakıncalar doğuracağı açıktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, (...) sayılı kararnamenin 9. maddesi uyarınca, söz konusu kararname hükümlerinin ilgili bütün yargı kuruluşlarına gizli kaydıyla duyurulmasının sağlanmasını izinlerine sunarım (...) Dışişleri Bakanı (İmza) "

Söz konusu kararnamenin mahkemelerce uygulanması hususunda titiz davranan Yargıtay da, aynı düşüncelerden hareketle, bu kararnamenin yayımlanmamış olmasını doğru bulmamış olacak ki ; bu konudaki kararlarını, kararnamenin içeriğini belirterek Resmi gazetede yayımlatma gereğini duymuştur. Bk. 14.H.D., 21.4.1983, E.1983/1400, K.1983/3127 (RG. 31 mayıs 1983, S.18063, s. 30-31) ; 14.H.D., 21.4.1983, E.1983 /1401, K.1983/3128 (RG.31 mayıs 1983, S.18063, s.29) ; 14.H.D., 6.7.1981, E.1981/3764, K.1981/4700 (RG.25 Ekim 1981, S.17495, s.7-8) ; 14.H.D., 6.7.1981, E.1981/4943, K.1981/4701 (RG.25.Ekim 1981, S.17495, s.8).

4 "Kanun hükümünde kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir". (Anayasa, m.91/6).

5 Gerçekten de, yukarıdaki 3 no.lu dipnotta, Dışişleri Bakanlığının gönderme yazısında da belirtildiği üzere "bu türdeki birçok kararnamede olduğu gibi" cümlesi, bu nitelikte kararnamelerin sayısının hiç te az olmadığını göstermektedir.

6 Bir hukuk devletinde, "neşir ve ilân edilmemiş", bilinmeyen saklı, "gizli" kararnameler mevcut olmamak gerekir. Gerçekten de, uygulamada "gizli" kararnamelerin oluşu, bunların sadece içişleri, dışişleri, vb. bakanlıklar gibi, bazı bakanlıkların personeline bilinip, vatandaşlar tarafından bilinmemesi, "gizli" damgasıyla Başbakanlık arşivlerinde ve bazı devlet dairelerinde saklanması, bunların varlığından dahi haberdar olmayan kişilere uygulanmaya çalışılması, bazen de uygulanması, devletin temel niteliklerinden en belli başlı olan "hukuk devleti" ilkesiyle bağdaşmaz. Gizlilik, hukukla uzlaşır bir nitelik değildir. Hukuk elbette toplumsal ve açık olacaktır. "Gizli" bir kararnamenin, onu çıkaran Bakanlar Kurulu'nun bütün üyelerince imzalanıp imzalanmadığını dahi araştırmaya olanak yoktur. Özlü, s.695-696.

Abdullah Dinçkol

numarası itibariyle bu 100 KHK'nin hangi yıl içinde yer alacağını saptamak mümkündür. Buna göre:

TABLO - C

1983	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
49 adet	7 adet	1 adet	5 adet	9 adet	9 adet	1 adet	9 adet	2 adet	6 adet	2 adet

Bunları yayımlanmış, yani yürürlüğe sokulmuş olanlarla mukayese ettiğimizde şöyle bir tablo karşımıza çıkmaktadır:

TABLO - D

Yıllar	Toplam KHK Numarası	Yayımlanmış	Oranı %	Yayımlanmamış - Çıkarılmamış	Oranı %
1972-	2	2	100	0	0
1973-	6	6	100	0	0
1974-	4	4	100	0	0
1975-	1	1	100	0	0
1976-	0	0	0	0	0
1977-	0	0	0	0	0
1978-	8	8	100	0	0
1979-	13	13	100	0	0
1982-	18	18	100	0	0
1983-	139	90	64.75	49	35.25
1984-	53	46	86.79	7	13.21
1985-	8	8	100	0	0
1986-	14	13	92.86	1	7.14
1987-	40	35	87.5	5	12.5
1988-	46	37	80.43	9	19.57
1989-	44	35	79.55	9	20.45
1990-	35	34	97.14	1	2.86
1991-	44	35	79.55	9	20.45
1992-	5	3	60	2	40
1993-	44	38	86.36	6	13.64
1994-	22	20	90.91	2	9.09
Toplam	546	446	81.68	100	18.32
	1.dön. 34	1.dön. 34	100	1.dön. 0	0
	2.dön. 512	2.dön. 412	80.47	2.dön. 100	19.53

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, birinci ve ikinci dönemler birlikte ele alındığında, yayımlanmamış olan 100 KHK; KHK numarası itibariyle toplam 546 KHK'nin % 18.32'sini oluşturmaktadır.

Hukuk Devleti İlkesi ve Kanun Hükmünde Kararnameler Uygulaması

Eğer 2. dönem itibariyle oranlarsak -ki yayımlanmamış olanlar bu ikinci döneme karşılık gelmektedir- bu da, bu dönemin KHK numarası itibariyle toplam (512) KHK'nin % 19.53'ünü oluşturmaktadır.

Bu derece yüksek bir yayımlanmamış veya çıkarılmamış KHK oranı, bazı olasılıkları düşündürmektedir. Bu KHK'ler,

1-Ya normlar hiyerarşisine uymamaktadır;

2-Ya uygulanma olanaklarının bulunmadığı anlaşılmıştır;

3-Ya teknik olarak hatalı şekilde hazırlanmıştır;

4-Ya yanlışlıkla hazırlanmıştır;

5-Ya gereksinimi karşılamamaktadır;

6-Ya aynı konuda başka bir KHK bulunduğu anlaşılmıştır;

7-Ya hazırlandığı konuda KHK çıkarılmasına gerek bulunmadığı anlaşılmıştır;

8-Ya hazırlandığı konuda KHK çıkarılmasına olanak bulunmadığı anlaşılmıştır (örneğin yetki kanunu yoktur);

bu yüzden yayımlanmamışlardır.

9-Ya çıkarıldığı halde yayımlanması unutulmuştur;

10-Ya da, çıkarılan KHK yayımlanmamıştır, zira "gizli"dir. Bu açıdan KHK vasfı kazanmasına olanak yoktur.

Bu olasılıkların sayısını artırmak olanaklıdır. Ancak tüm bu olasılıkların bir hukuk devleti sistemi ve düzenlemesi içinde kendisine yer bulması düşünülemez.

Bu konuda tatmin edici bir yanıt bulmak ta oldukça güçtür. Kaldı ki, KHK'lerin yayımlanmış olanları da, çokça rastlanan aksaklıkların yanı sıra, düzenlenişlerindeki usule aykırılıklar nedeniyle, Anayasa Mahkemesince sık sık iptal edilmenin yarattığı belirsizlikleri içermektedirler.

Yayımlanmış olan KHK'lerin 2 ayrı bölümde inceleneceğini belirtmiştim.

1- 1972 - 1980 (1.Dönem)

A- Yetki Kanunları

Bu dönemde 34 adet KHK yayımlanmış bulunmaktadır. Yine bu 34 KHK'ye kaynaklık eden yetki kanunu sayısı 3'tür :

1 tanesi 1972 yılında, 1 tanesi 1975 yılında ve 1 tanesi de 1978 yılında kabul edilmiştir. Her ne kadar bir dördüncü yetki kanunu daha varsa da, 1975 tarihinde kabul edilen **12.6.1975 gün ve 1909 sayılı "Deniz Hukukuyla İlgili Yetki Kanunu"** 7 na dayanılarak herhangi bir KHK çıkarılmadığı için, bunu dikkate almaya gerek yoktur.

B- Yetki Kanunlarına Dayanılarak Çıkarılan KHK'ler.

Bu dönemdeki üç yetki kanununun yetki süreleri ve dayanılarak çıkarılan KHK sayısı şöyledir :

1-23.5.1972 gün ve 1589 sayılı "Devlet Memurları Kanunu ile İlgili Yetki Kanunu" ⁸ na dayanılarak, 2 yıllık yetki süresi içinde 15 KHK çıkarılmıştır (No.1-12, 14-16).

Bunlardan ;

2 tanesi 1972 yılında (no.1 ve 2),

6 tanesi 1973 yılında (no.3-8),

4 tanesi 1974 yılında (no.9-12),

3 tanesi 1978 yılında (no.14-16) kabul edilmiştir.

2-18.4.1975 gün ve 1877 sayılı "Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası Kurulması ile İlgili Yetki Kanunu" ⁹ na dayanılarak, 2 yıllık yetki süresi içinde 1 KHK çıkarılmıştır (No.13).

Bu KHK 1975 yılında kabul edilmiştir.

3-26.9.1978 gün ve 2171 sayılı "Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu" ¹⁰ na dayanılarak, 1 yıllık yetki süresi içinde 18 KHK çıkarılmıştır (No.17-34).

Bunlardan ;

5 tanesi (17-21) 1978 yılında ,

13 tanesi (22-34) 1979 yılında kabul edilmiştir.

Birinci dönemin KHK'lerini toplam olarak ele aldığımızda ise;

2 KHK'nin 1972 yılında,

6 KHK'nin 1973 yılında,

4 KHK'nin 1974 yılında,

1 KHK'nin 1975 yılında,

8 KHK'nin 1978 yılında,

13 KHK'nin 1979 yılında,

çıkarıldığını görüyoruz.

Yine bu 34 KHK'nin;

⁸ RG. 31.5.1972 - 14201.

⁹ RG. 4.5.1975 - 15226.

¹⁰ RG. 29.9.1978 - 16419.

6 tanesi (No.2, 5, 8, 9, 31, 34), halen tam,

1 tanesi (No.25), kısmen yürürlüktedir.

1 tanesi (No.1), Bakanlar Kurulu Kararı ile kaldırılmıştır.

1 tanesi (No.11), Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir.

9 tanesi (No.12,16,17,18,20,23,24, 28,33), kanunla kabul edilmiştir.

11 tanesi (No.3,4,6,7,10,14,19,26,29,30,32), kanunla yürürlükten kaldırılmıştır

1 tanesi (No.13), KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

4 tanesi (No.15,21,22, 27), düzenleme yaptıkları kanun kaldırılmış veya değiştirilmiş olmakla hükümsüz kalmıştır.

Birinci Dönem dediğimiz 70'li yılların KHK'lerinin arkasından, bu yolun çok yaygın kullanıldığı 80'li ve 90'lı yılların KHK'leri gelmektedir.

II- 1982 - 1994 (2.Dönem)**A- Yetki Kanunları**

Bu dönemin ilk KHK 'si olan 35 numaralı KHK ile, araştırmanın inceleme süresi açısından 1 kasım 1994 itibariyle son KHK 'si olan 546 no.lu KHK arasında, 512 KHK numarası vardır. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, yayımlanmamış olan 100 KHK bu döneme ait olduğundan, benim değerlendireceğim yayımlanmış KHK sayısı 412 ' dir. Yani bu dönemde KHK niteliği taşıyan toplam 412 KHK mevcuttur. (Bk.TABLO - A ve D).

Bu KHK'lere kaynaklık eden yetki kanunu sayısı 16 ' dır.

3 tanesi 1982 yılında, 2 tanesi 1983 yılında, 2 tanesi 1984 yılında, 1' er tanesi 1986, 1987, 1988, 1991, 1993 yıllarında ve 4 tanesi de 1994 yılında kabul edilmiştir. Ancak bu 16 yetki kanunundan 7 tanesi (3268, 3481, 3755, 3911, 3987, 3990, 3991 SK.lar) çeşitli nedenlerle Anayasa Mahkemesi ' nce iptal edilmiştir.

TABLO -E

Yıllar	Yetki Kanunu	AMK. İle İptal
1982	(1)-2578 , 13.1.1982 (2)-2680 , 17.6.1982 (3)-2767 , 28.12.1982	
1983	(1)-2810 , 5.4.1983 (2)-2935 , 25.10.1983	
1984	(1)-2977 , 2.2.1984 (2)-2999 , 24.4.1984	
1986	(1)-3268 , 12.3.1986	3268
1987	(1)-3378 , 10.6.1987	
1988	(1)-3481 , 20.10.1988	3481
1991	(1)-3755 , 6.6.1991	3755
1993	(1)-3911 , 24.6.1993	3911

1994	(1)-3987 , 5.5.1994 (2)-3990 , 18.5.1994 (3)-3991 , 1.6.1994 (4)-4004 , 16.6.1994	3987 3990 3991
TOPLAM	16	7

Bu durumda, 1986-1994 yılları arasındaki 8 yıllık sürede çıkarılmış bulunan 9 yetki kanunundan 7 tanesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 2. Dönemde kabul edilen 16 yetki kanununa bunu oranlarsak, iptal edilen yetki kanunu sayısı, toplam yetki kanunlarının % 43.75 ' ini oluşturmaktadır ki, bu da, özellikle yetki kanunu hazırlanmasında ve kabulünde, belirgin aksaklıklar olduğunu açıkça göstermektedir. Eğer bir hukuk sistemi içinde, belli bir konuda hazırlanmış bulunan yasaların çok büyük bir kısmı (yarıya yakını) Anayasa Mahkemesi ' nce iptal ediliyorsa, ortada bir patolojik durum olduğunu inkar etmek çok güçtür. Yine akla şu olasılıklar gelmektedir :

1- Ya yasama organı, yürütme organının hazırladığı yetki kanunlarını yeterli ölçüde ve titizlikle incelemeyen kabul etmektedir.

2- Ya yürütme organı, yasa hazırlama tekniği açısından ve devamla yasama organı, inceleme ve kabul sürecinde yetersiz kalmaktadır. Zira KHK ile düzenlenecek konularda hazırlanacak yetki kanunları genellikle uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirir. Oysa bu tip kanunlar, yeterince kamuoyu önünde tartışılmamakta, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmamaktadır. Kaldı ki, Bakanlar Kurulu ve yasama organı da yapıları gereği teknik ayrıntılara inememekte, kendilerine sunulan metinleri yeterince inceleyemeden, "Bakanlar Kurulu disiplini" veya "parti disiplini" düşünceleri ile onaylamak durumunda kalmaktadırlar.

3- Ya yürütme organı ve yasama organı yetki kanunlarındaki esas, usul ve şekil hatalarını bilinçli olarak gerçekleştirmektedir. Yani çözmek istemediği ya da çözemeyeceğini anladığı problemleri, zamana bırakmak amacıyla böyle davranmakta, "şiddeti azaltmak için, müddeti uzatmaya çalışmak" tadır.

4- Ya da bütün bu olasılıklar varit değildir, ancak Anayasa Mahkemesi, bilinçli olarak yetki yasalarını iptal cihetine gitmektedir.

Bütün bu olasılıkların, bir hukuk devleti yapısı içinde yer almasına olanak bulunmadığını söylemeye bile gerek yoktur.

B- Yetki Kanunlarına Dayanılarak Çıkarılan KHK'ler

Bu 16 yetki kanunu ile, bunların yetki süreleri ve dayanılarak çıkarılan KHK sayısı şöyledir :

1- **13.1.1982 gün ve 2578 sayılı "Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında Yetki Kanunu"** ¹¹ na dayanılarak 1 yıllık yetki süresi içinde çıkarılan 13 KHK ' den;

12 tanesi 1982 yılında (No. 35-40, 42, 43,45,48,50,52),

¹¹ RG. 13.1.1982 - 17573.

1 tanesi 1983 yılında (No. 53) kabul edilmiştir.

2- **17.6.1982 gün ve 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu"** ¹² na dayanılarak 2 yıllık yetki süresi içinde çıkarılan 108 KHK ' den ;

6 tanesi 1982 yılında (41,44,46,47,49,51),

67 tanesi 1983 yılında (56-60, 64,71-73,77,78,89,94-124, 151, 164-167, 172-190).

35 tanesi 1984 yılında (195, 198, 200, 202-207, 216, 217, 219, 221-224, 227, 228, 230-238) kabul edilmiştir.

3- **28.12.1982 gün ve 2767 sayılı "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Hakkında Yetki Kanunu"** ¹³ na dayanılarak 1 yıllık yetki süresi içinde çıkarılan 18 KHK ' den ;

18 tanesi 1983 yılında (54, 55, 62, 63, 65-69, 79-87) kabul edilmiştir.

4- **5.4.1983 gün ve 2810 sayılı "Para ve Sermaye Piyasalarının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu"** ¹⁴ na dayanılarak 6 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 4 KHK ' den,

4 tanesi de 1983 yılında (70, 90-92) kabul edilmiştir.

5- **25.10.1983 gün ve 2935 sayılı "Olağanüstü Hal Kanunu"** ¹⁵ tanıdığı süresiz yetkiye dayanılarak çıkarılan 19 KHK ' den;

1 tanesi 1984 yılında (201),

1 tanesi 1986 yılında (259),

4 tanesi 1987 yılında (285-287,299),

2 tanesi 1988 yılında (313, 321),

1 tanesi 1989 yılında (387),

8 tanesi 1990 yılında (413, 421, 424-428, 430),

1 tanesi 1991 yılında (432),

1 tanesi 1993 yılında (481), kabul edilmiştir.

6- **2.2.1984 gün ve 2977 sayılı "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu"** ¹⁶ na dayanılarak 3 yıl 6 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 30 KHK ' den ;

¹² RG. 19.6.1982 - 17729.

¹³ RG. 30.12.1982 - 17914.

¹⁴ RG. 7.4.1983 - 18011.

¹⁵ RG. 27.10.1983 - 18204.

¹⁶ RG. 8.2.1984 - 18306.

- 6 tanesi 1984 yılında (192, 194, 196, 239, 240, 242),
 8 tanesi 1985 yılında (245-252),
 4 tanesi 1986 yılında (253,254,257,262),
 5 tanesi 1987 yılında (273, 277, 278, 284, 291),
 6 tanesi 1988 yılında (316, 323, 326, 330, 334, 336),
 1 tanesi 1993 yılında (483) kabul edilmiştir.
- 7- 24.4.1984 gün ve 2999 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu"** ¹⁷ na dayanılarak 8 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 4 KHK'den,
- 4 tanesi de 1984 yılında (199, 241, 243, 244) kabul edilmiştir.
- 8- 12.3.1986 gün ve 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"** ¹⁸ na dayanılarak 4 yıl 9,5 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 117 KHK'den ,
- 8 tanesi 1986 yılında (255, 256, 258, 260, 261, 263, 265, 266),
 26 tanesi 1987 yılında (269-272, 274-276, 279-281, 283, 288-290, 292-294, 297, 298, 300-306),
 28 tanesi 1988 yılında (307-312, 315, 318, 320, 322, 325, 328, 329, 331-333, 335, 338, 340-344, 346-348, 351, 352),
 32 tanesi 1989 yılında (354-358, 360, 364, 366-370, 372, 374-379, 382-386, 388-393, 395, 396),
 23 tanesi 1990 yılında (398-409, 411, 412, 414-420, 422, 423) kabul edilmiştir
- 9- 10.6.1987 gün ve 3378 sayılı "Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"** ¹⁹ na dayanılarak 5 yıllık yetki süresi içinde çıkarılan 3 KHK' den ,
- 1 tanesi 1988 yılında (350),
 2 tanesi 1990 yılında (397, 431) kabul edilmiştir.
- 10- 20.10.1988 gün ve 3481 sayılı "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu"** ²⁰ na dayanılarak 2 yıllık yetki süresi içinde çıkarılan 3 KHK'den

¹⁷ RG. 1.5.1984 - 18388.

¹⁸ RG. 19.3.1986 - 19052. Ancak 3268 sayılı bu yetki kanunu Anayasa Mahkemesi 'nin 1.2.1990 gün ve E.1988/64, K.1990/2 sayılı kararıyla iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.

¹⁹ RG. 17.6.1987 - 19490.

²⁰ RG. 25.10.1988 - 19970. 3481 sayılı bu kanun, Anayasa Mahkemesi 'nin 6.2.1990 gün ve E.1988/62, K.1990/3 sayılı kararıyla iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.

- 2 tanesi 1989 yılında (353, 394),
 1 tanesi 1990 yılında (429) kabul edilmiştir.
- 11- 6.6.1991 gün ve 3755 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri İle Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"** ²¹ na dayanılarak 10 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 37 KHK' den ,
- 34 tanesi 1991 yılında (433-437, 441-451, 453-455, 457-461, 464-465, 467-471, 473-475),
 3 tanesi 1992 yılında (476, 478, 480) kabul edilmiştir.
- 12- 24.6.1993 gün ve 3911 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar İle Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"** ²² na dayanılarak 1 yıllık yetki süresi içinde ve 1993 yılında 36 (484-486, 488-499, 501-505, 507-521, 524) KHK çıkarılmıştır.
- 13- 5.5.1994 gün ve 3987 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun"** ²³ a dayanılarak, 3 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 5 KHK 'den ,
- 5 tanesi de 1994 yılında (530-533, 546) kabul edilmiştir.
- 14- 18.5.1994 gün ve 3990 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarının Yeniden Düzenlenmesine, Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilatlanmalarına, 8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı, 19.7.1972 tarihli ve 1615 sayılı, 12.3.1982 tarihli ve 2634 sayılı kanunlarda değişiklik yapılmasına İlişkin kanun Hükmünde Kararnameler çıkarılması amacı ile yetki verilmesine dair kanun"** ²⁴ a dayanılarak 6 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 6 tane KHK 1994 yılında (527-529, 534-536) kabul edilmiştir.
- 15- 1.6.1994 gün ve 3991 sayılı "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yetki Kanunu"** ²⁵ na dayanılarak 6 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 3 KHK 'den, 3 tanesi de 1994 yılında (537-539) kabul edilmiştir.
- ²¹ RG. 9.6.1991 - 20896. 3755 sayılı bu kanun Anayasa Mahkemesi 'nin 12.12.1991 gün ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı kararı (RG.29.1.1992 - 21126) ile iptal edilmekle hükmü kalmamıştır.
- ²² RG. 27.6.1993 - 21620. 3911 sayılı bu kanun, Anayasa Mahkemesi 'nin 16.9.1993 gün ve E.1993/26, K.1993/28 sayılı kararı ile iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.
- ²³ RG. 11.5.1994 - 21931(Mük.) . 3987 sayılı bu kanun, Anayasa Mahkemesi 'nin 7.7.1994 gün ve E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı kararı (RG.10.9.1994 - 22047) ile iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.
- ²⁴ RG. 18.5.1994 - 21938 (Mük.). 3990 sayılı bu kanunun, Anayasa Mahkemesi 'nin 10.6.1994 gün ve E.1994/50, K.1994/44-1 sayılı kararı (RG.11.6.1994 - 21957) ile "yürürlüğünün durdurulması"na karar verildi. 3990 sayılı kanun daha sonra Anayasa Mahkemesi'nin 5.7.1994 gün ve E.1994/50, K.1994/44-2 sayılı kararı (RG. 24.2.1995 - 22212) ile iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.
- ²⁵ RG. 7.6.1994 - 21953. 3991 sayılı bu kanun Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.1994 gün ve E.1994/68, K. 1994/80 sayılı kararı (RG. 10.2.1995 - 22198) ile iptal edildiğinden hükmü kalmamıştır.

16- 16.6.1994 gün ve 4004 sayılı " devlet planlama teşkilatı İle Türk Patent Enstitüsünün yeniden teşkilatlanmasına kuruluş, görev ve yetkilerinin belirlenmesine, 29 nisan 1969 tarihli ve 1164 sayılı arsa ofisi kanunu İle 13 aralık 1983 tarihli ve 178 sayılı, 2 temmuz 1993 tarihli ve 485 sayılı, 30.9.1983 tarihli 90 sayılı kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına İlişkin kanun hükmünde kararnameler çıkarılması amacıyla yetki verilmesine dair kanun"²⁶ dayanılarak, 1 aylık yetki süresi içinde çıkarılan 6 KHK 'den; 6 tanesi de 1994 yılında (540-545) kabul edilmiştir.

Birinci dönemin toplam 34 KHK.sine karşılık, ikinci dönem KHK.leri toplamı 412 dir. Bunların durumları incelendiğinde ise şöyle bir tablo ile karşılaşılmaktadır:

TABLO- F

Yıllar	K.H.K	Tam Yürürlükte	Kısmen Yürürlükte	Bakanlar Kurulu Kararı İle Kaldırma	Kanunla Kaldırma	K.H.K. İle Kaldırma	A.M.K İle İptal	Kanunla Kabul	Düzenlediği Kanunun Kaldırılması İle Hükümsüz	Red
I.Dön.	34	6	1	1	11	1	1	9	4	
II.Dön.	412	201			27	38	27	111	5	3
TOP.	446	207	1	1	38	39	28	120	9	3

Araştırmadaki bütün verilerin ışığında şu sonuca varmak olanaklıdır ki; KHK. uygulamasına, I.dönem olarak adlandırdığımız 1972 - 1980 arasındaki 8 yıl içinde, çok az başvurulurken, (-ki 34 adet KHK ile yıl başına düşen sayı 4.25-) ; 2. dönem olarak adlandırdığımız 1982-1994 arasındaki 12 yıl içinde çok fazla başvurulmuştur (412 adet ile yıl başına düşen sayı 34.33 olmaktadır). Eğer yayımlanmamış olan 100 KHK.yi de bu uygulama içinde kabul edersek, 512 KHK (-ki bu da yıl başına 42.66 KHK.ye isabet eder), oran olarak I.dönemin yaklaşık 10 katı nispetindedir.

Bu nispette yüksek KHK uygulaması yine bazı olasılıkları düşündürmektedir:

1- Ya yasama organı sosyal değişme ve gelişmelerin hızına yetişememektedir ve bu farkı KHK ler ile kapatma görevini yürütme organı devralmaktadır.

Toplum yaşamını din, ahlâk ve örf gibi sosyal kuralları ile birlikte düzenlemeye çalışan ve bu niteliği ile her şeyden önce düzen demek olan hukuk, normları koymak durumundadır. Düzeni sağlamak amacıyla konulan ve toplumsal gereksinimleri karşılamak hedefini de güden bu düzenleyici metinler, zamanla, sürekli bir evrim içinde bulunan toplumsal yapıdaki hızlı değişme ve gelişmeler karşısında yetersiz kalabilir ²⁷. Hattâ bir deyişle, her yazılı hukuk kuralı, ilân edildiğinin ertesi gününden itibaren yetersiz kalmaya başlamaktadır. Bunun nedeni, eski hukuksal kurumların kaybolup yenilerinin doğması, tamamen ortadan kaybolmayan hukuksal kurumların da yeni şartlara uyabilmek için biçim değiştirmeleridir ²⁸.

26 RG. 19.6.1994 - 21965.

27 Abdullah Dinçkol , "Hakimin Takdir Yetkisinin Kullanılmasında <Hak ve Nisfet> " , Yargıtay Dergisi,C.19,Temmuz 1993,S.3,s.214. Ayrıca bk. Abdullah Dinçkol, "Sosyo-Ekonomik Değişmelerin Türk Pozitif Hukuk Sistemine Etkileri", M.Ü.Hukuk Fakültesi Yayını, C.8, S.1-3, Y.1994, s.166 vd.

28 Selâhattin Keyman, "Hukuka Giriş ve Metodoloji", Ankara 1981, s.119. İşte devlet, günümüzde hep yeni kurumların doğması ve sorunların su üstüne çıkmasından sonra yasama yolu ile kuralları

Öte yandan, toplumu örgütleyen öğelerden biri olan hukuk, diğer öğeleri etkilediği gibi, kendisi de onlardan etkilenir, öğeler arasında karşılıklı bir etkileşim vardır²⁹. Eğer toplumsal yapı içinde, hukuk ile karşılıklı etkileşimde bulunan sistemler arasında bir dengesizlik olursa, bu hızla değişen toplum koşulları karşısında, hukukun yeteri kadar hızla değişmemesinden ileri gelmektedir. Hukuk kuralları ile toplumsal sistemin yeni durumu arasında bir tıkanıklık meydana gelmiştir³⁰. Yasama organı bu tıkanıklığı açamazsa, yürütme organı, bir şekilde açmak durumundadır. Zira, bir toplumsal yapıda bireyler, toplumun siyasal düzeninin "çözüm üreten" bir sistem olduğuna inanmıyorlarsa, sistem çözülmeye başlar ve eğer sistem de bu azalan desteği canlandırma ve bu konuda belli mekanizmalar oluşturma cihetine gitmemişse, "günleri sayılıdır" ³¹. İşte bu doğrultuda yürütme organı, sistem içi tıkanıklığı açma yollarından birisi olarak KHK uygulamasını görebilir.

Kaldı ki, teknik ilerlemenin baş döndürücü bir hız kazanması, parlamentoların teknik gelişme karşısında güçsüz, yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Düzenleme gerektiren konuların karışık ve çapraşık bir hal alması, bunun sonucu olarak ta meclislerin yeteneğini aşması, uzmanlık isteyen bir durum arz etmektedir. Parlamentolar bu duruma cevap verecek teknik bilgi ve çabukluktan yoksundur. Çoğunlukla da parlamentolar, teknik ve bilimsel gelişmeyi izleyecek bir seviyeye sahip değildirlir. Dolayısıyla, uzmanlık kadroları gerektiren bu durumlarda, bunlara sahip ve bir ölçüde tekel oluşturan yürütme organı, yasama önünde güçlü hale gelmiştir ³².

2- Ya "güçlü" bir yürütme organı, yasama organının yetkilerinin bir kısmını bu yolda devralmış olmaktadır.

Son yıllarda KHK.lerin, hükümetlerce yaygın olarak kullanılmaları, yasama organının yetkilerine müdahale gibi algılanmaktadır. Çıkarılan bir KHK nin, uzun süre Meclis gündeminde bekletilmesi, TBMM.nin bunlar üzerinde yasama yetkisini zamanında kullanamaması sonucunu da doğurmaktadır. Bir anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olarak, yasama yetkisini de yürütme organı kullanmaktadır.

Öte yandan son yıllarda, teknokratların idari teşkilat içinde önemleri artmıştır. Yasama veya yürütme işlevi olarak, yürürlüğe giren işlemler aracılığı ile teknokratlar yönetimde söz sahibi olmaktadır. Bu durumda da, yasamadan yürütmeye geçen üstünlük, yine el değiştirerek teknokratlara geçmeye başlamıştır. Nitekim yasanın gücünü kaybetmesi karşısında yürütmenin kararlarının çoğu teknokratlar tarafından hazırlanmaya başlamıştır. Siyasi organlar ise, alınan bu kararları onaylamakta veya fazla etkisi olmayacak bir denetime tabi tutmaktadır ³³.

koymaktadır. Devlet çoğu zaman bu hukuk kurallarını, menfaat çatışmalarının kendi müdahalesini gerektirecek derecede keskinleşmesi üzerine koymaktadır. E.Ehrlich, "The Sociology of Law", HLR.,(36) 1922-23, s.139-140'tan nakleden: Keyman, s.119.

29 Abdullah Dinçkol , Sosyal Güvenlik Açısından Toprak ve Tarım Reformu,"Sistem Kuramı" Çerçevesinde Bir İnceleme, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), MÜSBE, İstanbul 1992, s.44.

30 Ibid., s.49,dn.3.

31 David Easton, "A Framework For Political Analysis", Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1965, s.124.

32 Teziç, s.7. Kuzu, s.64-66.

33 Kuzu, s.77-81.

KHKlerin çıkarılmasında gerekli şekil şartlarına uyulduğunu söylemek de olanaklı değildir. Sadece belli konulara münhasır olarak çıkarılması gereken yetki yasaları birçok konuyu içeren, geniş kapsamlı nitelik taşımaktadırlar ³⁴.

Anayasa Mahkemesi, "(...)yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olup TBMM'ne ait bulunduğu, 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(...)" demektedir ³⁵. Bir yandan içeriği belirsiz geniş yetkiler ³⁶ verilirken, öte yandan bu yetkilerin "ivedi ve zorunlu" durumlar dışında kullanılmasını da, yetki devri olarak kabul etmiştir ³⁷. Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarından ³⁸ sonra, istisnai nitelikteki bu yolun, *yaygın kullanımından* şimdilik vazgeçileceğini umabiliriz.

3- Ya yürütme organı, yasama organı aracılığı ile yasa yapma olanaklarını her zaman sağlayamayacağını düşünerek, kolay yolla normatif düzenleme yapmak istemektedir. Özellikle, koalisyon dönemlerinde, değişik dünya görüşlerine ve ideolojilere sahip partiler arasında, belli konularda asgari müştereklerde uzlaşmanın zorluğu ortadadır. Koalisyonun gerisinde kağıt üstünde görünen çoğunluğun, yasal düzenlemenin gerektirdiği süreçte de sağlanmasının yarattığı sıkıntılar, yürütme organının, genellikle yasa yapma sürecinden kaçınmasını ve KHK uygulamasına yönelmesini teşvik etmektedir.

4- Ya yürütme organı, bilinçli olarak aldığı çok genel yetkilere dayanarak, yasama organının denetiminden bir süre kaçmayı tercih etmektedir.

Türk KHK uygulamasında, Anayasalarımız yetki kanunlarının süreli olmasını hükme bağlamıştır fakat, bu sürenin ne kadar olacağı anayasalarda belirtilmemiştir. Kaldı ki, 1982 Anayasası, olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim durumunda çıkarılacak KHK'ler için bir süre de öngörmemiştir. Örneğin İtalyan Anayasası bu süreyi sınırlarken, Fransız Anayasası süreyi kesin olarak belirlemiştir. Bu süreler de bizim KHK uygulamamızda 2

34 Örneğin, 24.6.1993 tarih ve 3911 sayılı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu (R.G. 27 haziran 1993, S.21620), aynı zamanda kamu taşınmazları konusunda her türlü tasarruf yapabilme hakkını içermekte, sosyal güvenlik, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin önemli yasalarında değişiklik yapılmasını olanaklı kılacak biçimde genişliğe ulaşmaktadır. Bu gerekçelerle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

35 AMK. E.1993/26, K.1993/28, T.16.9.1993 (R.G. , 8 ekim 1993, S.21722).

36 Anayasa Mahkemesi, bu konuda; "(...) Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. KHK'nin konusunun yetki yasasında belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış ve belli bir konuda tanınmalıdır. Bakanlar Kuruluna sınırları belirsiz bir konuda KHK çıkarma yetkisi verilemez. KHK'nin konusu da yetki yasasında belirlenen çerçevenin dışına çıkamaz." hükmüne varmaktadır. AMK , E.1993/33, K.1993/40-2, T.21.10.1993 (R.G. 6 kasım 1993, S.21750), s.29.

37 AMK. E.1993/26, K.1993/28, T.16.9.1993 (R.G. , 8 ekim 1993, S.21722), s.39.

38 AMK , E.1993/33, K.1993/40-2, T.21.10.1993 (R.G. 6 kasım 1993, S.21750) ; E.1994/63, K.1994/60-2, T.21.7.1994 (R.G., 5 ağustos 1994, S.22012).

sene kadar uzanırken, örneğin Fransa'da savaş zamanında bile 3-4 aylık sürelerle yetki verilmiştir ³⁹.

Kaldı ki ülkemizde bazen yürütme bu yetki süresini bile aşarak KHK çıkarma yoluna gitmektedir. Örneğin 32 sayılı KHK, 2171 sayılı yetki kanununun tanıdığı 1 yıllık yetki süresinin dışına çıkılarak RG.de yayımlanmıştır ⁴⁰.

5- Ya yürütme organı çıkardığı KHK'lerin usul, şekil ve esas açısından yeterli olmadığını bildiği halde, sırf zaman kazanmak açısından KHK çıkarma yolunu tercih etmektedir; iptal edilirse, hemen bir benzerini çıkarmaktadır ⁴¹. Anayasa Mahkemesinin "Yürürlüğün Durdurulması"⁴² kararı da bunu engellemeye yöneliktir. Yüksek Mahkemenin bir kararında bu durum şöyle açıklanmaktadır: "Ayrıca, yasama organının, Anayasa Mahkemesi kararlarına karşın, aynı konuyu, benzer içerikte yeniden yasalastırması sıklıkla rastlanılan bir olgudur.(...) Bütün bunlar, uygulamayı durdurma önleminin önemini göstermektedir." ⁴³

Kaldı ki bazen, yürütme organı belli konuda o kadar çok KHK çıkarmaktadır ki, bu da pozitif hukukun sürekli değişiklik ve belirsizlik içinde kalmasına neden olmaktadır. Örneğin Bakanlar Kurulu, "1589 sayılı Devlet Memurları ile İlgili Yetki Kanunu"nun tanıdığı 2 yıllık süre içinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun otuz maddesini ikiye, onbeş maddesini üçer, yedi maddesini dörder ve bir maddesini de beş kez değiştirmiştir ⁴⁴.

Herhangi bir kompleks toplumun hukuk sistemi, mutlaka ve kaçınılmaz bir şekilde sorunları çözücü nitelikte olmalıdır ⁴⁵. Ancak sorunların çözülmesi amacıyla, hukuk devleti ilkelerinin dışına çıkılması kabul edilemez. Demokratik bir hukuk devletinde yer alması düşünülmeyen yukarıdaki olasılıkların, Türk hukuk sisteminde oldukça sık gözlemlendiğini söylemek rahatsız edicidir.

39 Kuzu, s.332, 432.

40 Ibid., s.432.

41 Anayasa Mahkemesi bir kararında, çok geniş kapsamlı bir yetki yasası için öngörülen üç aylık yetki süresini şüpheyle karşılamaktadır: "(...) Böylesine geniş kapsamlı bir yetki yasasının üç ay içinde uygulanması ile, bu alanda ihtiyaç duyulan tüm düzenlemelerin yapılması (i) ya olanaksızdır, (ii) ya üç ay içinde birkaç yasama dönemine sığacak sayıda KHK çıkarılarak bir anlamda TBMM'nin yetkileri kullanılacaktır. (iii) ya da Bakanlar Kurulu çıkaracağı KHK'ler ile verilen yetkiyi bu üç aylık sürenin dışına taşıracak(tır)(...) ki, bunların her üçü de Anayasa'ya aykırıdır(...)" AMK., E.1994/49, K.1994/45-2, T.7.7.1994 (RG.10 eylül 1994, S.22047), s.17.

42 Bu karar, E.1993/33, K.1993/40-1, T.21.10.1993 (RG.23 ekim 1993, S.21737) sayılı karardır.

43 AMK., E.1993/33, K.1993/40-2, T.21.10.1993 (R.G. 6 kasım 1993, S.21750), s.26.

44 Gözübüyük / Tutum, s.4.

45 Richard A.Wasserstrom, The Judicial Decision, Toward a Theory of Legal Justification, Stanford University Press, Stanford, California, (first published 1961), 1978, s.1.

Zusammenfassung

Im Rahmen dieser Studie wurde nur die Praxis der Verordnungen mit Gesetzeskraft (KHK - Kanun Hükmünde Kararname) in der Türkei für den Zeitraum 1972-1994 untersucht und zwar bestehend aus der 1. Periode von 1972-1980 und der 2. Periode von 1982-1991. In 22 Jahren wurde 546 KHK erlassen. Davon sind nur 446 KHK nach der ordnungsgemäßen Veröffentlichung in Kraft gesetzt. 100 KHK wurden entweder nicht veröffentlicht oder nicht in Kraft gesetzt.

Sämtliche KHK wurden auf Grund der insgesamt 19 ermächtigenden Gesetzen erlassen. In der ersten Phase sind es 3 Gesetze für 34 KHK und in der zweiten Phase 16 Gesetze für 412 KHK, die den KHK die Wirksamkeit verleihen. Fünf dieser Gesetze wurden durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Die Wirksamkeit eines KHK wurde durch das Verfassungsgericht einstweilig unterbrochen. Zur Zeit gelten nur noch 208 KHK. Nach diesen Ergebnissen sieht man, daß die Exekutive in der zweiten Periode besonders die Funktion der Legislative übernommen hat. Das Verfassungsgericht ist der Meinung, daß dieser Weg nicht überstrapaziert werden soll. Es ist, sicherlich nicht unrichtig zu sagen, daß eine solche Praxis der Exekutive in einem demokratischen Rechtsstaat nicht die Regel sein soll. (Übersetzt von H.Ö.)

Abstract

In this research only the Turkish Practice regarding the "decrees having the force of law"* has been examined. The examination comprises the period between, 1972 and 1st of November 1994. This period has been examined in two terms. First term is the period between 1972-1980, second term is the period between 1982-1994.

During this period of 22 years 546 decrees (KHK) were passed, however, among these only 446 decrees have been published and put into force. 100 decrees have not been published.

All the decrees have been published depending on a total of 19 empowering acts. [first term: 3 empowering acts, 34 (KHK) ; second term: 16 empowering acts, 412 (KHK)]. Five of the empowering acts have been annuled by The Constitutional Court and the operation of one of the empowering acts has been stopped.

At the moment, 208 decrees are still in force, 39 of them have been abolished by law, one of them has been abolished by the decision of the Council of Ministers, 38 of them have been abolished by subsequent decrees, 28 of them have been annuled by the decision of the Constitutional Court, 121 of them have been adopted by law, 3 of them have been rejected and 8 of them have become null and void as the enobling acts have been abolished.

Appraising the decrees as a whole, we can easily see that very few decrees (34 decrees) have been published by the governments during the first term, but 12 times more decrees

* KHK: decrees having the force of law; Decree-law; Decree; Statutory Decree; Decrees having the effect of law.

have been published during the second term (412 decrees). In one sense, this shows that the executive has transferred some of the powers of the legislative organ to itself. So in its decisions the Constitutional Court emphasizes not to apply so of ten the application of decrees having the force of law.

Sami Selçuk - Sayın *Dinçkol*'a teşekkür ediyoruz. Ben birşey sormak istiyorum, isterseniz hemen cevaplayın. Benim bildiğim kadarıyla, kararnamenin hukuki geçerlilik kazanması için yayımlanması şart.

Abdullah Dinçkol - Sayın başkan, benim bildiğim kadarıyla da şart, fakat...

Yılmaz Aliefendioğlu - Şimdi müsaade ederseniz ben de ekleme yapabilir miyim?

Abdullah Dinçkol - Tabii, buyrun.

Yılmaz Aliefendioğlu - Bu sözünü ettiğiniz kanun hükmünde ya da...

Sami Selçuk - Bu olsa olsa genelgeçir, diye düşünüyorum.

Abdullah Dinçkol - Hayır efendim kararname... Kararname efendim...

Sami Selçuk - Tamim?..

Abdullah Dinçkol - Kararname efendim...

Yılmaz Aliefendioğlu - Yasa hükmünde kararname mi dediniz?

Sami Selçuk - Çok ilginç...

Abdullah Dinçkol - Efendim, gizli olduğu için söylemek istemiyorum...

Yılmaz Aliefendioğlu - Efendim müsaade ederseniz. Eğer... Yasa hükmünde kararname Resmi Gazetede yayınlanmadan geçerli olmaz. Bunu, hiçi bir mahkeme de uygulamaz. Yönetimde herhangi bir kimsenin uygulamaması lâzım. Çünkü bu mutlak butlanla bâtıldır. Anayasaya göre bunun yayımlanması lâzımdır. Ama kararname ise, normal kararname ise, onların da üçüncü kişilere yükümlülükler getirmesi durumunda yayınlanması lâzım. Aksi halde Danıştay da bunları iptâl eder, dava açıldığı zaman.

Abdullah Dinçkol - Şunu belirtmek istiyorum. Ben bu yayınlanmamıştır ya da çıkarılmamıştır ayrımını, kendiliğimden yapmadım. Bu, Başbakanlığın Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyyatında yazıyor. Meselâ diyor ki, şu numara...

Yılmaz Aliefendioğlu - Geçerli değildir...

Abdullah Dinçkol - Bakın, 1983 yılında 49 adet, 1984 yılında 7 adet, 1986'da 1 adet, 1987'de 5 adet, 1988'de 9 adet, 1989'da 9 adet, 1990'da 1 adet, 1991'de 9 adet, 1992'de 2 adet, 1993'de 6 adet, 1994'de 2 adet. Özellikle yayımlanmamıştır diyor. Çıkarılmamış olanlara da zaten şerh koymuş.

Yılmaz Aliefendioğlu - Yürürlüğe girmemiştir...

Abdullah Dinçkol - Ben de zaten yürürlüğe girmiştir, demedim. Yürürlüğe girip girmediğini bilmiyorum dedim. Ama kafamda bir şüphe olduğunu da belirttim.

Sami Selçuk - Şimdi önemli bir konu çıktı ortaya. Çok teşekkür ediyorum.

Yılmaz Aliefendioğlu - Ama taslak bunlar.

Sami Selçuk - Taslak ama, ilgililere de bildirilmiş. Çok ilginç bir olay yani. Şimdi...

Abdullah Dinçkol - Fakat elimde bir tane var zaten.

Sami Selçuk - Şimdi, çok ilginç yani. Sizin getirdiğiniz konu, Türk Hukuk Devleti açısından son derece ilginç. Şimdi ben biraz, gerçi otuz yılı aşan meslek yaşamımda buna benzer kararnamelerin bana duyurulduğundan haberim yok. Bana duyurulmadı. Duyurulsaydı ne yapardınız diye bir soru sorulacak. Sayın *Aliefendioğlu* dedi ki, uygulamazsınız geçersiniz, dedi.

Yılmaz Aliefendioğlu - Mutlak butlanla bâtıl... iptâl edilir.

Sami Selçuk - İptal edemeyeceğime göre ne olacak? Hukuk kimseden kahramanlık istemez. Böyle bir yazı karşısında yargıcın durumunu da düşünmek gerekir. Yanıtlar karşısında benim aklıma bir şiir geldi. Can Yücel'in. "Köpek var taş yok / Taş var köpek yok / Köpek var taş var / Ama kralın köpek/ Sikiysa at taşı". Şimdi çok zor bir olay bu. Çözümü her halde Cumartesi günü bulmaya çalışırız. Yalnız bir noktayı belirtmek isterim. Burada çok önemli bir şey vurgulanıyor. Şimdi 1989 yılında Fransız Büyük Devriminin 200. yıldönümü. Fransız Yargıtayında açılış töreni var, 6 Ocak. Başkan Mitterand'ın ki hukukçudur kendisi, çok ilginç bir sözüne rastladım. O da bir konuşma yapmış. Biraz önce sayın *Aliefendioğlu*'nu dinledikten sonra da söylemişim. *Bossuet*'ye bir yollama yapar: Yargıçlar kuralı gözetinler, şu veya bu kaygı ki onların içinde ülkeyi kurtarma kaygısı da var, o kaygıyla hareket etmesinler, der ve şu türde sürdürür: Onca yıllık politik yaşamında *hikmet-i hükümet*'e, (la raison d'état), hiç rastlamadım. Bu kavram, çoğu kez devletin yüksek katlarında bulunanların kendi çıkarlarını korumak bahanesiyle, örtmek bahanesiyle uydurdukları bir kavramdır. Herkes buna dikkat etmelidir" der ve yargıçlara da bu mesajı verir.

- a r a -

Sami Selçuk - Son oturumun da önceki oturum gibi canlı geçeceğini umuyorum ve ilk konuşmayı sayın Doç. Dr. Hayrettin *Ökçesiz*'e veriyorum. Buyrun efendim.