

Yasa Gücünde Kararnameler

Anayasal bir yöntem olmasına karşın, yasa gücündeki kararnamelerin, yasa organının etkinliğini geriletecek boyutlarda yaygınlaştırılması çok yönlü sakıncalar içermektedir.

Av. GÜNEY DİNÇ

Türkiye'de ilgi ile izlenmesi gereken yeni gelişmeler olmaktadır. Sınırlı amaçlar için kullanılacak yöntemler, süreklilik ve genellik kazanmaktadır. Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki etkinliğine dayanarak, değişik konulardaki hukuksal düzenlemeleri gerçekleştirmek amacıyla, yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisini almaktadır. Bu uygulama, sonradan TBMM'nin onayına sunulması koşuluyla, yasama işlevinin önemli bir bölümünün hükümete kaydırılması anlamını taşımaktadır.

VERİLEN YETKİ

Anayasa'nın 91. maddesi "TBMM'nin, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi.." verebileceğini benimsemiştir. Anılan maddeye göre, "Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını.." belirleyecektir. Bu olanak, Bakanlar Kurulu'nun görev süresi ile sınırlanmamıştır. Bir kez yetki verildi mi, bir başka yasa ile geri alınmaya dek, hükümetin "..istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep.." olmayacaktır. Yeni gelen hükümetler, bu yetkiyi

kullanabileceklerdir.

Görülüyor ki, geniş kapsamlı ve uzun süreli yetki yasaları ile, Bakanlar Kurulu'na, çeşitli konularda birbirini izleyen yeni yasal düzenlemeler yapmak, yürürlükteki yasaları değiştirmek olanağı verilebilecektir. Yasa gücündeki kararnameler, henüz TBMM'nin gündemine gelmeden, birkaç kez değişim geçirebileceklerdir.

Parlamentoların temel işlevi, toplumsal yaşamın gerekli kıldığı yeni yasaları düzenleyerek yürürlüğe koymaktır. Bakanlar Kurulu ve "yürütme"nin öbür birimleri, bu yasalar doğrultusunda görev yaparlar. Montesquieu'den beri, çoğulcu demokrasilerde önemini koruyan "erkekler ayrılığı" ilkesi, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki görev ayrımının sürdürülmesini öngörmektedir. Bakanlar Kurulu'na yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisinin verilmesi, bir anlamda, bu kuraldan uzaklaşılması sonucunu getirmektedir. Yasama önceliği, parlamentolardan, hükümetlere geçmektedir. Yetki yasaları çoğalır, yasama organları, yeni yasalar yapmak yerine, Bakanlar Kurulu'na benimsenip uygulamaya konulan kararnamelerin, aylar ve hatta yıllar sonra tartışılıp oylandığı kurumlar durumuna dönmüş olabilirler.

Türkiye'nin bu konuda yaşan-

mış ilginç deneyimleri vardır. 1876 Anayasası'nın 36. maddesi, meclislerin tatilde olduğu dönemlerde, Bakanlar Kurulu'na Devlet Başkanı'nın onayı ile geçici yasalar çıkarmak olanağını sağlıyordu. Hükümetler, "Devletin ve kamu güvenliğinin zorunlu kıldığı durumlarda" uygulanması gereken bu yöntemi çok sık kullanmışlardı. Geçici yasaların Meclis onayına sunulacağı gün, Anayasa'da açıkça belirtilmediğinden, bu zorunlu koşulu bile yerine getirmiyorlardı. Böylece Osmanlı toplumu, daha demokrasiye geçiş arayışları içerisindeyken, "kanun-u muvakkat"larla yönetilir olmuştur. "Kanun-u Esasi"nin 1909 yılında geçirdiği geniş kapsamlı değişimler sırasında bu sakıncanın giderilmesine çalışılmış, geçici yasaların, onaylanmak üzere Meclisin ilk toplantısına sunulması zorunlu kılınmıştır.

CUMHURİYET DÖNEMİNDE SON VERİLMİŞTİ

Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte, geçici yasalar dönemi son verilmiştir. 1924 Anayasası, "egemenlik ulusundur" ilkesinin bir gereği olarak, Bakanlar Kurulu'na, yasama işlevinin dışında bırakılmıştır. Hükümetlere yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisi tanınmamıştır. Bu kuralın bir ayrıcalığı gibi gösterilen Bakanlar Kurulu Karar-

nameleri ile, 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun" a dayanılarak yürürlüğe konulan kararnameleri, yasa gücündeki kararnameler ile karıştırmamak gerekir.

1961 Anayasası da, erkler ayrılığı ilkesini korumuştur. 1971 yılında gerçekleşen Anayasa değişiminden sonradır ki, 64. maddede ile Bakanlar Kurulu'na yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisi verilmiştir. 1971'den, 12 Eylül 1980 tarihine kadar, dokuz yıl içerisinde, yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan kararnamelerin sayısı 34'tür. O dönemin siyasal çalkantıları, Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi arasındaki uyumsuzluklar anımsanırsa, yasama işlevinin çok güç koşullarda yürütülmesine karşın, hükümetlere önemli kolaylıklar sağlayan bu yeni yöntemden, olağan dışı boyutlarda yararlanılmadığı görülecektir.

SORUN: GEREĞİNDEN FAZLA KULLANIŞ

Yasa gücündeki kararnamelerin büsbütün yararsız oldukları söylenemez. Çabuk çözümler gerektiren durumlarda, özü değiştirmeyen ekonomik ayrıntıların düzenlenmesinde, bu yola başvurulması doğaldır. Teknik yönü ağırlık taşıyan konularda, Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir. Ancak Anayasa'nın sağladığı bu olanaktan gereğinden çok yararlanılarak, yasama işlevinin Bakanlar Kurulu ile bölüşülmesi, ne oranda çoğulcu demokrasi ilkelerine uygun düşecektir. Bizce üzerinde durulması gereken sorun budur.

Demokrasiler, açıklığın olabildiğince yaygınlaştırılması gereken yönetim biçimleridir. Yüklülükleri sandık başına gitmekle sona ermeyen yurttaşlar, parlamentonun işleyişini yakından izleyebilmelidir. Kendi ad-

larına yürütülen çalışmaların, günlük yaşamlarına neler kattığını, gelecekte neleri götüreceğini, daha başlangıçta görebilmesini, Bu duyarlık, meclislerin "çoksesli" çalışmaları ile sağlanabilir. Sunulan yasa tasarılarında aşırılıklar ve yanlışlar varsa, en doğal olanı, bu konuların parlamentolarda tartışılmasıdır. Yanlışlar böyle düzeltilebilir. Bireyler, gerçekleşmesi beklenen yasaları, bu tartışmaların ışığında değerlendirirler.

Yasa gücündeki kararnameler, bu olanakları ortadan kaldırmaktadır. Yetki yasaları benimsendikten sonra, kararnamelerin hazırlanması, uzmanlara ve bakanlık örgütlerine bırakılmaktadır. Dar kadrolar içerisinde yürütülen bilgi alışverişleri, çoğu kez, toplumsal eğilimlere uygun sonuçlar vermemektedir. Bürokrasi, gerçekleştirdiği her yeni düzenlemede, kendi etkinliğini pekiştirmektedir. Devletin işini kolaylaştırmak için düşünülen yöntemler, sonuçta, bireylerin konumunu ağırlaştırmaktadır. Bütün bu gelişmeler önceden bilinmediği için, yasa gücündeki kararnamelerin Resmi Gazete'de yayınlanıp yürürlüğe girmesiyle birlikte, sakıncaları da su yüzüne çıkmaktadır. Açık tartışma ortamında, daha başlangıçta görülebilecek olan olumsuzlukların, uygulama sonuçlarına ertelenmesi, emek ve süre yitirilmesine neden olmaktadır.

Anayasa'nın 91. maddesi, "temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini.." belirtmektedir. Teknik konuları aşan, geniş kapsamlı düzenlemelerin, her zaman bu sınıra taşınması olasıdır. Anayasa'nın 148. maddesine göre, yasa gü-

cündeki kararnameler, Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimi altındadır. Elbette ki, bu kural, demokratik ilkelerin, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için önemli bir güvencedir. Ancak Millet Meclisi'nde görüşülünceye ya da Anayasa Mahkemesi'nce karara bağlanıncaya kadar eksiksiz uygulanması gereken kararnamelerin, daha sonra hukuka aykırı bulunmaları durumunda, çözümünü güçlükler taşıyan siyasal ve hukuksal sorunlarla karşılaşılması kaçınılmazdır.

COK YÖNLÜ SAKINCALAR

Anayasal bir yöntem olmasına karşın, yasa gücündeki kararnamelerin, yasama organının etkinliğini geriletecek boyutlarda yaygınlaştırılması, çok yönlü sakıncalar içermektedir. Yasaların oluşumunda, parlamentonun yönlendirmeleri, kamuoyunun eğilimleri, çevrim (devre) dışı bırakılmamalıdır. Çoğulcu demokrasilerde, Meclislerin uygulamaları, sonraki kuşaklara da yol gösterecek parlamento geleneklerinin kurulmasına kaynaklık etmektedir. Bu gelenekler, siyasal iktidarların zaman içerisinde değişmesine karşın, demokrasilerin, parlamento aritmetiğini de aşan köklü güvenceleri olmaktadır. Temel kuramlar üzerindeki tartışmaların en aza indirgenebilmesi için, Türkiye'de de, bu tür parlamento geleneklerinin oluşturulmasına gereksinme vardır. Bugünkü kaygıların, gelecekte, aşılması güç siyasal ve hukuksal sorunlara dönüşmemesi için, yasa gücündeki kararnamelerin hangi koşullarda uygulanacaklarını Anayasa'nın 91. maddesi doğrultusunda açıklığa kavuşturacak ilkelerin saptanmasında büyük yararlar bulunmaktadır.