

**Kanun Hükümünde Kararname Kurumunun
Türk Anayasa Hukukuna Girişi**
– *Siyasal ve Hukuksal Arka Plan* –

*Günel Seyit**

Özet

Bu çalışma, Kanun Hükümünde Kararname kurumunun 1961 ve 1982 Anayasalarına girişi sürecinde, TBMM’de yaşanan tartışmaların irdelenmesine dayanmaktadır. Bu çerçevede, kurumun düzenlenmesine ilişkin görüşmeler bağlamında, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu, Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergileri incelenmiştir. Bunun yanı sıra, siyasal aktörlerin konu ile ilgili tutumları da belirlenerek, kurumun Türk Anayasa Hukuku’na giriş sürecinin siyasal ve hukuksal arka planı sorunsallaştırılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın işlevselliği, hukuk öğretisinde Kanun Hükümünde Kararname düzeni ile ilgili tartışmaların Anayasa yapım süreci içinde nasıl temellendiğini belirlemek ve kuruma ilişkin yapılacak yeni düzenlemelerde dikkate alınabilecek seçenekleri serimlemek/anımsatmak noktalarında somutlaşmaktadır.

* TBMM Yasama Uzman Yardımcısı; Ankara Üniversitesi SBF Siyaset Bilimi Doktora Öğrencisi.

Abstract

This paper analyzes debates on the concept of Statutory Decrees in the process of introducing to Constitutions of Turkish Republic adopted in 1961 and 1982. In this context, records of the National Assembly, Senate, Advisory Council and National Security Council are examined. Moreover, the judicial and political background of introducing process of Statutory Decrees to the Turkish Law is tried to be disclosed by questioning the acts and positions of main political actors.

1. 1961 Anayasası Dönemi TBMM Tutanaklarında Kanun Hükmünde Kararname Tartışmaları

1.1. Millet Meclisi Görüşmeleri

Türkiye’de Cumhuriyet dönemi anayasa hukukuna kanun hükmünde kararname kurumunun girişi, 1961 Anayasası’nda 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklik çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu değişiklik ile 1961 Anayasası’nın “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Görev ve Yetkileri”ni düzenleyen 64. maddesine, “TBMM’nin kanunla, belli konularda Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi verebileceği” hükmü eklenmiş; değişiklik metninde ayrıca, yetki kanunları ile kanun hükmünde kararnamelerin tabi olacakları temel esaslar belirlenmiştir.

Söz konusu Anayasa değişikliği, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi’nin 430 üyesinin verdiği değişiklik teklifine dayanmaktadır. Bu çalışmanın inceleme alanlarından birini oluşturan 64. maddeye ilişkin teklifin kanunlaşma sürecine genel olarak bakıldığında, Millet Meclisi’ndeki görüşmelerin, Cumhuriyet Senatosu görüşmelerine göre, oldukça kısa ve tartışmasız geçtiği görülmektedir.

Değişiklik teklifinin Millet Meclisi Genel Kurulu’ndaki birinci tur görüşmeleri, 28.8.1971 tarihinde 157. Birleşim’in 2. Oturum’unda gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde dikkate değer tek olgu, Türkiye İşçi Partisi Grubu’ndan Mehmet Ali Aybar’ın verdiği değişiklik önergesi ve bu önergeyle bağlantılı yaptığı konuşmadır. Aybar, önergesinde, 64. maddenin 1. fıkrası¹ dı-

¹ 64. maddenin 1.fıkrası, TBMM’nin 1961 Anayasası’nın ilk halinde düzenlenmiş bulunan

şında kalan fıkralarının metinden çıkarılmasını önermiştir. 64. maddenin görüşmelere esas metni, altı fıkradan oluşmaktadır. 1. fıkrayı izleyen beş fıkra esasen 430 üyenin teklifi ile getirilen ve kanun hükmünde kararname (KHK) kurumuna ilişkin ilkesel düzenlemeler içeren değişiklik metnidir. Dolayısıyla, Aybar'ın önergesi, fiilen, 64. maddenin 1961 Anayasası'ndaki ilk hali ile korunması, değişiklik yapılmaması istemini içermekte; daha açık bir deyişle, kanun hükmünde kararname kurumunun Anayasa'ya girişinden vazgeçilmesini önermektedir.

Anayasa Komisyonu'nun katılmadığı önerge hakkında, Aybar, açıklayıcı bir konuşma yapmak üzere söz almıştır. Aybar, bu konuşmasında ilk olarak, "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesini düzenleyen Anayasa'nın 5. maddesi hükmüne işaret etmiş, bu bağlamda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesinin *yasama yetkisinin devri* anlamına geldiği önsavından hareketle, Anayasa'nın 5. maddesi hükmünün bu türden bir düzenlemeye izin vermediğini ileri sürmüştür². Önergeye temel oluşturan "KHK kurumuna yönelik karşıtlık" yönündeki tutum, Aybar'ın konuşmasında ifadesini bulan şu ikinci sav ile desteklenmeye çalışılmıştır: "... Anayasa, Meclise yasama yetkisi tanırken, bu yetkiyi Meclisin millet adına kullandığını da muhtelif hükümleriyle ortaya koymaktadır. Bir başkasına izafeten kullanılan yetkinin devredilmemesi de hukukun temel ilkelerindedir."³. Aybar'ın konuşmasında, son olarak, sorunun siyasal boyutu sorunsallaştırılmıştır. Bu bağlamda, "KHK'lere, hükümetlerin karşı karşıya oldukları iddia edilen güçsüzlük, yetkisizlik ve etkin işlev görememe sorunlarını aşmak için başvurulması gerektiği" yönündeki tezlere karşı, Aybar, Türkiye'de hükümetlerin geleneksel olarak güçlü oldukları ve KHK kurumunun işletilmesinin güçlü hükümetlerin varlığı koşullarında önemli sakıncalar doğurabileceği tezi ile yanıt vermiştir.⁴

Sonuç olarak, Aybar'ın verdiği önerge reddedilmiş; 64. maddeye ilişkin değişiklik teklifi, Millet Meclisi'ndeki birinci oylamasında, 4 ret oyuna karşı-

ve KHK ile ilgili herhangi bir atıf içermeyen yetkilerini belirlemektedir.

² Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), D.3, Y.1971, C.17, B.157, O.2, 28.08.1971, s. 369.

³ a.g.k., s. 369.

⁴ a.g.k., s. 369.

lık, 332 oyla kabul edilmiştir. Maddenin 5.9.1971 tarihli ikinci tur görüşmelerinde ise, değişiklik teklifine yönelik herhangi bir önerge sunulmamış;⁵ 162. Birleşim'in 3. Oturum'unda madde, 355 kabul (5 ret, 1 çekimser) oyuyla Millet Meclisi Genel Kurulu'nca kabul edilmiştir⁶.

1.2. Cumhuriyet Senatosu Görüşmeleri

Cumhuriyet Senatosu'nda, 1961 Anayasası'nın 64. maddesine KHK düzeninin eklenmesi ile ilgili tartışmalar, dönemin başat siyasal aktörlerinin konuya ilişkin konumlarını belirlemek bakımından belirgin ipuçları sunmaktadır. Bu ipuçlarını ortaya koymak ereği ile, aşağıda 64. maddede değişiklik öngören kanun teklifi ile ilgili tartışmaların ana noktaları, senatörlerin konuşmaları -kuşkusuz, bu konuşmaların zamandizinsel sıralanışı da- izlenerek serimlenmeye çalışılacaktır.

Bu noktada, dikkat çekilmesi gereken ilk husus, CHP grubunun 64. maddedeği değişikliği destekleyen tutumudur. 1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde, Demokrat Parti dönemine tepkinin bir yansıması olarak, yürütme gücünü ve onun dayanağını oluşturan meclis çoğunluğunu; çift meclis, Anayasa Mahkemesi, özerk kuruluşlar vb. düzeneklerle sınırlamayı gözeten CHP'nin, 12 Mart Muhtırası'nı ve Nihat Erim'in başbakanlığındaki hükümetin kurulmasını izleyen bu süreçte, daha önceki tutumunun tersine, "yürütme-yi güçlendirme sonucunu doğuracak 64. maddedeği değişikliği desteklemesi" dikkate değer bir olgudur. Nitekim, CHP Grubu adına Hıfzı Oğuz Bekata (Ankara), teklifin bütünü üzerine görüşmeler sırasındaki 12.09.1971 tarihli konuşmasında, "Anayasa değişikliğine (evet) diyoruz" dedikten sonra, KHK sorunu bağlamındaki tezlerini, bu kurumun toplumsal geçiş sürecindeki işlevselliği ve hızlı kalkınma yolundaki önemine atıfla yapılandırmaktadır. Bununla birlikte, sözcünün konuşmasında, KHK'lerin kötüye kullanılabilceği yönündeki kaygıların örtük olarak dillendirildiği ve bu sakıncalarla ilgili birtakım tereddütlerin de bulunduğu sezilmektedir:

⁵ MMTD, D.3, Y.1971, C.17, B.162, O.3, 05.09.1971, s. 716.

⁶ a.g.k., s. 723, 844.

“... önümüzde akıp giden intikal dönemlerinin sürekli istikrar dönemine dönüşebilmesi için, yurt ve dünya gerçeklerine uygun, ekonomik kalkınma yoluna girilmesi zorunluluğunu da özellikle belirtiyoruz.

Bu nedenle, Anayasa değişikliğinde Hükümete kanun hükmünde kararname çıkartmak yetkisi veren maddenin, bu amaca göre iyi ve dikkatli kullanılacağına umut bağlamış bulunuyoruz.”⁷

CHP'nin KHK konusundaki Anayasa değişikliğini destekleyen tutumu, partinin Genel Başkanı İsmet İnönü tarafından da açıkça dillendirilmiştir. Cumhuriyet Senatosu'ndaki anayasa değişiklik görüşmelerinin sona erip değişiklik önerisinin kabul edildiği gün (20 Eylül 1971), İnönü, Başbakan Nihat Erim ile bir görüşme gerçekleştirmiş ve görüşmenin sonrasında basına yaptığı açıklamada, gerekli reformların gerçekleştirilmesi için KHK çıkarma yetkisinin hükümete tanınmasına destek verdiklerini açıklamıştır.⁸

13.9.1971 tarihinde, 114. Birleşim'in 3. Oturumu'ndaki görüşmeler, bu kez, Cumhuriyet Senatosu içindeki Milli Birlik Grubu'nun (MBG),⁹ konuya ilişkin tutumuna belirginlik kazandırmaktadır. Bu oturumda MBG adına konuşan Vehbi Ersü (Doğal Üye), KHK kurumunun anayasaya girişi konusundaki açıklamalarında, 64. madde karşısında grubun içinde bulunduğu ikircikli tutumu açık biçimde dışavurmaktadır. Bu ikirciklilik büyük ölçüde, grubun bir yandan 27 Mayıs Hareketi'nin ürünü ve taşıyıcısı olmasından, diğer yandan ise, 12 Mart Muhtırası'nın baskın etkisinden bağımsız olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu özel durum, birinci yönüyle, MBG'yi 1961 Anayasası'nı ilk biçimiyle korumaya iterken, ikinci yönüyle, Muhtıra'nın öngördüğü reformları uygulama koşullarını sağlayacak Anayasa değişiklik teklifini kabule zorlamaktadır. Bir başka deyişle, 27 Mayıs'tan 12 Mart'a uzanan sürecin ana ak-

⁷ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), T.10, Y.1971, C.67, B.113, O.1, 12.09.1971, s. 231.

⁸ Cumhuriyet, 21.09.1971; Tercüman, 21.09.1971; Tercüman, 22.09.1971.

⁹ 1961 Anayasası'nın 70. maddesinin 2. fıkrasına göre, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Milli Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosu'nun tabii (doğal) üyeleri sayılmaktaydılar. Milli Birlik Grubu, Cumhuriyet Senatosu'nda Milli Birlik Komitesi kökenli doğal üyelerin 2 Şubat 1964'te oluşturdukları bir gruptu.

törlerinden olan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin 1961 Anayasası'na yönelik tutumunun bu süreçte bir başkalaşım göstermesi, 27 Mayıs hareketinin bir kalıtı olan MBG'yi çelişkili bir konuma itmektedir. Bu çelişkili durum, MBG'nin 64. maddede değişiklik öngören kanun teklifi ile ilgili tutumunda, “eski metnin korunması” ile “değişiklik” arasında bir ara çözüm yolu arayışı biçiminde yansımaları bulmaktadır.

Öyle ki, grubun sözcüsü olarak söz alan Ersü, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesine kategorik bir karşıtlık sergilememekle birlikte, hükümetlerin bu türden yekileri kötüye kullanma eğilimi içinde olduklarını, KHK kurumunun yapısı gereği ayrıksı durumlarda başvurulmuş bir kurum olduğunu ileri sürmekte, bu bakımdan, yetkinin *12 Mart hükümetleri dönemi ile sınırlı olarak tanınmasını* ve kuruma, Anayasa'da *geçici bir madde* olarak yer verilmesini önermektedir. Ersü, bu yöndeki tezini gerekçelendirirken, parlamenter sistem içinde hükümetler ile yasama organı çoğunluğunun kaynaşma eğilimi gösterdiğine işaret ederek, olağanüstü durumlar dışında, hükümetlerin KHK'lere başvurmalarını zorunlu kılacak koşulların söz konusu olamayacağını, hükümetlerin, dayandıkları meclis çoğunluğu sayesinde, ivedilik gerektiren düzenlemeleri kolayca yasalaştırabileceklerini belirtmektedir:

“... Parlamentolarda çoğunluğu muhafaza eden Hükümetlerin öncelik ve ivedilikle getirmek istedikleri tasarıları kimse önleyemez. (...) Çünkü hükümetler Parlamentodaki çoğunlukların Hükümetleridir.”¹⁰

“... geriye baktığımız zaman hükümete verilen yetkilerin ne kadar kötü yönlerde kullanıldığını hepimiz rahatlıkla teslim edebiliriz. Özellikle, yasama yetkilerinin, hükümete devredilmesinin sakıncalarının en yakınına (...) işaret etmek istiyorum.”¹¹

“... O halde, böyle bir müessesenin, nadiren kullanılacak, -12 Mart Hükümeti istisna edilirse, nadiren kullanılacak, çünkü reform gibi, acil tedbirler gibi, esasen sınırlı birçok konularda sınırlanmış yetkiler verilmektedir- münhasır konularda kullanılacak bir yetki, devamlı bir anayasa müessesesi olma ihtiyacını elbette gösteremez. Kaldı ki (...) icraat yapmak, reform yapmak (...) isteyen hü-

¹⁰ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.114, O.3, 13.09.1971, s. 392.

¹¹ a.g.k., s. 392.

kümetlerin, parlamento çoğunluklarının elini kolunu bağlayacak hiçbir güç de yok.”¹²

“... bu konunun (...) 12 Mart hükümetlerinin sürdüğü, iktidarlarının sürdüğü müddet için geçici bir anayasa yetkisi olarak, geçici bir anayasa maddesi olarak verilmesini grupça yararlı görmekteyiz. Böyle bir müessesenin devamlı bir anayasa müessesesi olarak Türk Anayasasına girmesine (...) gerek yoktur.”¹³

Ersü'nün ardından söz alan Turgut Cebe (Ankara) ise, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesine ilişkin değişiklik önerisine karşı olduğunu belirtmekle birlikte, bu düzenlemeye destek verenlerin tutumunu da sorgulamaktadır. Cebe, bu bağlamda, Adalet Partisi (AP) iktidarı döneminde de hükümetin bu yönde bir yetki alma isteminde¹⁴ bulunduğunu anımsatmakta; geç-

¹² a.g.k., s. 393.

¹³ a.g.k., s. 393. Vehbi Ersü'nün 64. maddenin 1. fıkrası dışındaki fıkraların, geçici 21. madde olarak “12 Mart Hükümetlerinin devamınca yürürlükte kalacak” biçimde kabul edilmesi yönündeki önergesi, 8 kabul oyuna karşılık, çoğunluğun -ret- oyu ile reddedilmiştir.

¹⁴ Adalet Partisi'nin 1969 tarihli Seçim Beyannamesi'nde, “Kanun Kuvvetinde Kararname” başlığı altında, hükümet programında ve kalkınma planında kanun konusu yapılacağı belirtilen alanlarda, TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verebilmesi savunulmaktadır. Beynamede, “yetkinin altı ayı geçmemek üzere tanınabileceği”, “KHK'lerin hazırlık aşamasında Danıştay'ın istişari mütalaasına başvurulacağı”, “yetki kanununun koyduğu süre tamamlanmadan önce, bir kanun tasarısına ek olarak yasama organına sunulmayan KHK'lerin, bu sürenin sona ermesiyle kendiliğinden yürürlükten kalkacağı” yönünde kayıtlar bulunmaktadır. Beynamede ayrıca, KHK ile düzenlenemeyecek alanlar geniş ve ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır. Bu alanlar arasında, temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra, çeşitli meslek dallarının meslek esasları ve bunların üyelerinin özlük hakları; Sayıştay ile ilgili hususlar, TBMM'nin çalışma usulleri ile bütçe ve kalkınma planının Parlamentoda yapılmasına dair hususlar, üniversiteler ile üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının hak ve yükümleri, Devlet Radyo ve Televizyon yönetimi ile üyelerinin hak ve yükümleri, olağanüstü yönetim usulleri ile sıkıyönetimin düzenlenmesi, Anayasanın değiştirilmesi gibi alanlar da sayılmıştır (bkz. Adalet Partisi Seçim Beyannamesi, 1969, s. 14-6). AP'nin bu beynamede görüldüğü biçimiyle KHK kurumuna bakışı, 1961 ve 1982 Anayasalarında kabul edilen düzene göre, yürütmenin düzenleyici yetkisi bakımından oldukça sınırlayıcı bir çerçeveyi benimsemiş görünmektedir. Zira, gerek 1961 Anayasası'nın 1488 Sayılı Kanun ile değişik 64. maddesinde gerekse de 1982 Anayasası'nın 91. maddesinde, KHK ile dü-

mişte bu isteme karşı yönelen yoğun tepkilere dikkat çekmekte ve -CHP grubunu ima ederek- bu tepkileri gösterenlerin 64. maddedeki değişikliğe bu kez destek vermelerini ilkesel bazda eleştirmektedir.¹⁵

Aynı oturumda, değişiklik lehinde söz alan Sırrı Atalay (Kars), KHK kurumunun Türkiye'ye özgü olmadığını, demokratik ülkelerin birçoğunun anayasalarında bulunduğunu, hatta kurumun II. Meşrutiyet döneminde kullanılması itibarıyla¹⁶ Türk kamu hukukuna da yabancı olmadığını belirterek değişiklik karşısındaki tepkileri karşılamaya çalışmaktadır¹⁷.

Devamla, A. Orhan Akça (Kütahya), değişikliği destekleyen tutumunu, hükümetlerin insiyatif almasının doğallığına ilişkin vurgusuyla gerekçelendirmiştir. Akça, ayrıca, KHK'lerin TBMM'ye sunulacağını ve Anayasa Mahkemesi denetimine tâbi olacağını vurgulayarak, değişiklik ile ilgili çekincelere yanıt vermeye çalışmıştır.¹⁸

I. tur görüşmelerin bu konuşmaları izleyen kısmında, *Anayasa'nın kanun ile düzenlenmesini emrettiği alanların KHK'ler ile düzenlenip düzenlenmeye-*

zenlenemeyecek alanlar bu düzeyde geniş belirlenmemiş; ne Danıştay'ın görüşüne başvurma yöntemi kabul edilmiş ne de belli bir süre içinde TBMM'de görüşülmeyen KHK'lerin yürürlükten kalkması ilkesi benimsenmiştir.

¹⁵ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.114, O.3, 13.09.1971, s. 395.

¹⁶ Sırrı Atalay, KHK kurumu ile ilgili olarak II. Meşrutiyet dönemine göndermede bulunurken, esasen, bu dönemde geçerli olan "Kanun-ı Muvakkat" (Geçici Kanun) kurumuna işaret etmektedir. Oysa ki, nitelik bakımından bazı benzerlikler gösterebilir de, Osmanlı dönemindeki geçici kanunlar ile Cumhuriyet dönemi KHK'leri birbirinden farklıdır. Örneğin, "Geçici Kanun" çıkarma yetkisi bir yetki kanununa dayanmamakta, doğrudan Anayasal hükümlerden kaynağını almaktaydı; yine, geçici kanunlar daha ayrıksı bir düzene dayanmakta ve yalnızca Meclis'in toplantıda bulunmadığı zamanlarda çıkarılabilmekteydi.

Kanun-ı Muvakkat kurumunun düzenlendiği Kanun-u Esasi'nin (1876) 36. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Geçici Kanunlara, Padişahın onayıyla, Meclis-i Umumî'nin toplanmadığı zamanlarda Devleti bir tehlikeden korumak veya genel güvenliği bozulmadan korumak için bir zorunluluk belirttiği ve bu konuda gerekli kanunun görüşülmesi için Meclis'in toplantıya çağırılmasının süre bakımından elverişsiz olduğu zamanlarda, Kanun-u Esasi hükümlerine aykırı olmamak şartıyla ve Heyet-i Mebusan'ın toplanıp vereceği karara kadar geçerli olmak üzere başvurabilmekteydi.

¹⁷ a.g.k., s. 395-6.

¹⁸ a.g.k., s. 397.

ceği tartışılmıştır. Salih Tanyeri'nin (Gaziantep) sorusu üzerine açılan bu tartışmada, Anayasa ve Adalet Komisyonu Başkanvekili Zihni Betil (Tokat), 64. maddedeki değişiklik önerisinde belirtilen *ayrık alanlar* (1961 Anayasası'nın 2. Kısmı'nın 1. ve 2. Bölümleri'nde yer alan temel hak ve hürriyetler ile, 4. Bölümü'nde yer alan siyasi hak ve ödevler) *dışındaki konuların KHK ile düzenlenebileceği* yanıtını vermiştir.¹⁹

Ana hatlarıyla bu şekilde özetlenebilecek olan I. tur görüşmeler sonunda 64. maddede değişiklik önerisi, oylamaya katılan 152 üyenin 134'ünün kabul, 18'inin ret oyu ile kabul edilmiştir. Ret oyu veren grubun bileşimine bakıldığında, bu üyelerin 13'ünün Cumhuriyet Senatosu'nun doğal üyeleri olduğu (MBG Grubu), 2'sinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyeler olduğu (Osman Köksal²⁰ ve Adil Ünlü); ayrıca, yukarıda görüşlerine değinilen Turgut Cebbe'nin de ret oyu veren grup içinde bulunduğu görülmektedir. Bu noktada, son olarak, MBG'nin verdiği KHK'lerin geçici madde olarak düzenlenmesine ilişkin önerenin reddedilmesinden sonra, doğal üyelerden hiçbirinin 64. maddede değişiklik önermesine kabul oyu vermediği not edilmelidir.²¹

64. maddede değişiklik öngören teklifin Cumhuriyet Senatosu'ndaki II. tur görüşmeleri, bu kez, Adalet Partisi'nin KHK kurumu ile ilgili konumuna ilişkin çıkarsamalarda bulunmamızı sağlayabilecek veriler içermektedir. Bu görüşmelerde ayrıca, KHK kurumunun Anayasal düzene girişinin siyasal ve hukuksal yönleri üzerine I. tur görüşmelerde başlayan tartışmaların derinleştiği ve çeşitlendiği görülmektedir.

Tartışma, 64. maddeye ilişkin değişiklik teklifine I. oylamada "kabul" oyu veren²² Rifat Öztürkçine'nin (İstanbul), Başkanlık Divanı'na sunduğu önerge ile başlamıştır. Öztürkçine, bu önergesinde, Millet Meclisi görüşmeleri aşı-

¹⁹ a.g.k., s. 398.

²⁰ Osman Köksal, eski Milli Birlik Komitesi üyesi olup başlangıçta Cumhuriyet Senatosu'nun doğal üyelerindendi. Ancak, 06.06.1964 tarihinde doğal üyelikten istifa etmiş ve 09.06.1964'te Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel tarafından kontenjan senatörlüğüne atanmıştır. Köksal'ın eski MBK üyesi olması bakımından, tutumunun MBG ile koşutluk içinde olması doğal görülmelidir.

²¹ Maddenin Senato'daki I. tur oylama sonuçları için bkz.: CSTD, T.10, Y.1971, C.67: 441-2.

²² Bkz. CSTD, T.10, Y.1971, C.67, s. 441.

masında Mehmet Ali Aybar'ın verdiği önergeye özdeş olarak, 64. maddenin 1. fıkrası dışında kalan fıkraların metinden çıkarılmasını, diğer bir deyişle maddede değişiklik yapılmamasını, KHK kurumunun Anayasa'ya sokulmasından vazgeçilmesini önermektedir. Önerge sahibi, bu isteminin nedenlerini açıklarken, kurumun ve yetkinin kendisinden çok, bunun nasıl kullanılacağı ve bu kullanımın sınırları konusundaki belirsizliklerin bu önerenin hazırlanmasına yol açtığını belirtmektedir:

“... kanunların Yüce Meclis'ten çıkıp kabul edilinceye kadar geçecek zamanda bazı araçların, daha açık deyimle vurguncuların daha fazla vurgun vurmaması nedeniyle böyle bir kanun kuvvetinde kararname çıkarma yetkisi Hükümete verilecek ise, bununla beraberim. Yok, bunun dışında her önüne gelen işi kararnameye bağlayıp, mer'i kanunları kaldıracak ise, o zaman bunun karşısında olduğumu da arz etmek isterim. (...) Hükümetten istirhamım, buradaki karar-namelerin hududunu çizip, zabıtlarda tesbitidir ki, önergemi ondan sonra geri alayım.”²³

Bu önerge ve konuşmanın başlattığı tartışmalar, Adalet Partisi'nin içinde kaldığı çelişkili durumu, bu partinin üyesi olan senatörlerin açıklamaları içinden dışavurmaktadır. Şöyle ki, AP, bu görüşmelerin gerçekleştiği tarihten henüz iki yıl önce, 1969'da, hükümete KHK çıkarma yetkisi verilmesini açıkça savunurken, şimdiki durumda, yani 12 Mart Muhtırası'nın belirlediği koşullarda, aynı yetki isteminin 12 Mart Hükümeti'nden gelmesi karşısında bir ikilem içindedir. Çünkü, 12 Mart Hükümeti'nin kuruluşunu sağlayan/zorlayan irade, Süleyman Demirel Başkanlığındaki AP Hükümeti'ni (1969-71) görevden el çekmeye zorlayan ve ifadesini 12 Mart Muhtırası'nda bulan iradedir.

Bu koşullarda, AP'nin izlediği tutum, aşağıda ele alınan tutanak kayıtlarında da somutlaştırılacağı üzere iki eksene dayanmaktadır: 1. (AP'nin 12 Mart öncesi tutumunun devamı sayılabilecek bir yönelimle) Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesi ile ilgili Anayasa'nın 64. maddesindeki deği-

²³ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 588-9.

Öztürkçine, bu konuşması sırasında 1. tur oylamada kabul oyu verdiğinin anımsatılması üzerine, “oyunu geri aldığı”ni açıklamıştır (bkz. CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 589).

şiklik teklifine destek vermek; 2. (12 Mart düzenine karşıtlığın ifadesi olan bir tutumla) KHK kurumunun olası en dar yorumunu esas kılmak; daha açık bir deyişle, ancak belli ayrık durumlar için başvurulabilecek, temel önemde reformların gerçekleştirilmesi için başvurulamayacak, bu konuların düzenlenmesini yasaya bırakan ve yasalarda değişiklik yapma gücünden yoksun bir KHK düzenini egemen kılmak.

Kuşkusuz AP'nin siyasal konumlanışının bu unsurları yorumlanırken, söz konusu dönemde, yani 12 Mart Muhtırası sonrasında, her ne kadar AP Hükümeti görevden el çektilmiş olsa da, Meclis'in feshedilmediği ve Meclis'te halen AP ağırlığının/çoğunluğunun egemen olduğu anımsanmalıdır. Bu nokta, AP'nin, özünde yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlayan bir hukuksal kurumu (KHK), neden olabildiğince Meclis denetimine tâbi kılmayı amaçladığını, bunun yanı sıra başta toprak reformu olmak üzere temel konulara ilişkin düzenlemeleri neden KHK'lerin düzenleme alanından uzaklaştırıp yasama alanına özgülemeye çalıştığını açıklamaktadır. Bu yönelimin ilk somut göstergesi, AP Genel İdare Kurulu'nun, reformların KHK'ler ile değil, kanun ile yapılmasını savunan 17 Eylül 1971 tarihli açıklamasında görülmektedir.²⁴ AP, değişikliklerin TBMM'de kabulünden sonra da, Hükümete, temel reformların yapılması için KHK çıkarma yetkisi verilmesine karşı çıkmıştır. Bu süreçte, AP Genel Başkanı Süleyman Demirel, yaptığı açıklamalarda TRT, eğitim ve toprak reformu konularının KHK ile düzenlenmesi için, Hükümete yetki verilmesine karşı çıktığını açıkça belirtmiştir:

“Adalet Partisi'nin kimseye açık bono vermesi beklenemez.

...Büyük meselelerin hallinde, bunların doğru olarak halledilmesinin teminatını bu konuların Meclislerde ve kamuoyunda enine boyuna tartışılmasında buluyoruz.

Üzerinde tartışılmadan ve Meclislerin iradesi bulunmadan mühim meselelerin doğru olarak halledilebileceğine kani değiliz.

...Büyük ve temel meselelerin kanun kuvvetinde kararnamelerle değil, mutlaka kanunlarla halledilmesi lazım geldiğini tekrarlıyoruz.”²⁵

²⁴ Cumhuriyet, 18.09.1971; Tercüman, 18.09.1971.

²⁵ Cumhuriyet, 23.09.1971.

Cumhuriyet Senatosu görüşmeleri sırasında Öztürkçine'nin önergesi üzerine doğan tartışmalarda, AP Grubu adına konuşan Ahmet Nusret Tuna'nın (Kastamonu), 64. maddedeki değişikliği savunurken, bu değişikliğin içeriğine ilişkin geliştirdiği yorumlar, AP tarafından egemen kılınmaya çalışılan söz konusu sınırlayıcı çerçevenin boyutlarını yansıtmaktadır. Bu çerçevede, Tuna, Öztürkçine'nin önergesi "aleyhinde" söz almış ve önerge verilmesine yol açan endişeleri, KHK düzeninin daraltıcı yorumunu esas alarak gidermeye çalışmıştır. Kuşkusuz bu konuşmanın asıl önemi, önerge sahibinin çekincelerini gidermedeki etkisinden çok, AP'nin konuyla ilgili yaklaşımının ana hatlarını belirginleştirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu yönüyle, AP'nin değişiklik ile getirilen yeni 64. maddeye ilişkin yorumu olarak da okunabilecek olan Tuna'nın konuşması, şu temel önermelere dayanmaktadır²⁶:

1. KHK kurumunun, 64. maddenin yeni biçimiyle anayasal nitelik kazanması, yasama yetkisinin yürütmeye devri anlamına gelmemektedir. Nitekim, 64. maddede değişiklik yapılırken, Anayasa'nın "yasama yetkisinin devrolunamayacağı" yönündeki hükmü korunmaktadır.
2. KHK'lerin, bir kanun hükmünü ortadan kaldırması, değiştirmesi veya uygulanmasını ileri bir tarihe bırakması söz konusu değildir.
3. Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi veren "yetki kanunu", ancak "belli" bir konuya özgülenmiş yetki vermeli; geniş bir alanı düzenleme yetkisi tanınamalıdır.²⁷

²⁶ Tuna'nın konuşması sırasında verdiği bilgilerden anlaşılmaktadır ki, 1971'de Anayasa değişikliklerinin hazırlık aşamasında, KHK çıkarma yetkisi ile ilgili hükmün, önce, Anayasa'nın 107. maddesinde düzenlenmesi düşünülmüştü. Buna göre, iki farklı KHK düzeni öngörülmüyordu:

1- Yetki kanununa dayalı olarak çıkarılacak KHK'ler

2- Acil durumlarda, Meclisten yetki istemeden de çıkarılabilecek, fakat ardından yine Meclise sunulacak KHK'ler.

Fakat, değişikliğin Genel Kurullara gelme sürecinde, Partiler Arası Komisyon'da yapılan müzakere sonucu, yetki alınmadan peşinen kararname çıkarma hususu kabul edilmemiş ve metinden çıkarılmıştır. Ayrıca, KHK ile ilgili değişiklik hükümleri Anayasa'nın 64. maddesine alınmıştır (CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 590).

²⁷ Ahmet Nusret Tuna, KHK'lerin kanunlar karşısındaki gücü, yetki kanunlarının çerçevesi ve TBMM'nin tatilde olduğu zamanlarda KHK'lerin onaylanması konusundaki öner-

4. KHK'lerin Resmi Gazete'de yayınlandıkları gün TBMM'ye sunulması ile ilgili olarak, TBMM'nin tatilde olduğu zamanlarda KHK'lerin görüşülmesi amacıyla toplantıya çağırılması konusunda kesin hukuksal bir düzenleme yapmaya gerek yoktur. Ancak, KHK'nin önemine göre, toplantıya çağırma yoluna da gidilebilmelidir.²⁸

Tuna, bu sınırları çizdikten sonra, sözlerini, değişikliğe destek verdiklerini belirten ancak yine de yetkinin sınırlarını vurgulayan şu tümcelerle bağlamaktadır:

“... kanun hükmünde kararnamenin lehindeyiz. Bu şartlara riayet olunmak suretiyle hiç mahzur yoktur, icraya kuvvet verecektir. Böyle reformlar gibi ana mevzuların bu şekildeki kararnamelerle halli mümkün olmaz ama, pekâlâ gündelik tatbikatı ve kanunun cevaz verdiği hususların kararnamelerle halli mümkündür. İcraya bir yetki verecektir, bir seyyaliyet verecektir.”²⁹

Tuna'nın bu konuşması üzerine, Öztürkçine, önergesini geri aldığını açıklamıştır.³⁰

Bu noktada söz alan Suphi Karaman (Doğal Üye), MBG'nin, düzenlemenin geçici madde olarak yapılması yönündeki önerisini tekrarlamış³¹ ve görüş-

melerini (2., 3. ve 4. önermeler), aynı zamanda, değişiklik metninin biçimlendirildiği *Partiler Arası Komisyon'da yapılan müzakereler* sonucunda ulaşılan ortak kararlar olarak tanıtmaktadır. Bu çerçevede, yukarıdaki 3. önerme konusunda Tuna'nın yaptığı açıklama şöyledir: “*Metne giren bir kayıt var; diyoruz ki, yetki kanunu belli ve muayyen bir konuya taallük etmelidir. (...) Bunun taşıdığı mâna, geniş bir sahayı tanzim etmek üzere yetki kanununun istenemeyeceğini tasrih etmek için konmuştur ve bu müzakerelerde arkadaşlar şu misalleri vermişlerdir; toprak reformu için, mali reform için, plânların tatbikatını temin için, millî eğitim reformu için gibi umumi, şümüllü mevzular için yetki kanunlarının istenemeyeceği de tekarrür etmiştir.*” (CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 590).

²⁸ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 589-91.

²⁹ a.g.k., s. 591.

³⁰ a.g.k., s. 591.

³¹ a.g.k., s. 592.

şülen biçimiyle 64. maddeye karşı olduğunu bildirmiştir. Karaman ayrıca, Türk demokrasisinin bir bocalama evresinde olduğundan söz ederek, kuvvetler ayrılığı dengesinin sağlam temellere oturtulmasının önemini vurgulamış; KHK kurumunun “çoğunluk diktasına kayması olası iktidarların elinde” demokratik düzeni tehdit edici bir nitelik kazanabileceğini ileri sürmüştür.³² Suphi Karaman, bu noktada, yeni bir öneri olarak, hükümete KHK çıkarma yetkisinin, TBMM’nin tatilde bulunduğu zamanlarla sınırlı olarak verilmesini önermektedir.³³

Oturumun devamında söz alan Ekrem Özden (İstanbul), Tuna’nın KHK’lerin sadece “belli konularda” çıkarılması, yani hükümetlere verilecek yetkilerin konu bakımından kısıtlanması yönündeki görüşüne karşı olduğunu açıklamış; büyük reformlar için de, KHK’lere başvurulabilmesini savunmuştur³⁴. Bunun üzerine, Tuna, parlamenter sistemde meclis üstünlüğünü kabul etmenin zorunlu olduğu yanıtını vermiş ve ulusun yaşamını derinden etkileyecek konuların kanunla düzenlenmesi gerekliliğine ilişkin görüşünü tekrarlamıştır.³⁵

Tuna’nın ardından söz alan ve MBG adına konuşan Kâmil Karavelioğlu, kendisi 64. maddenin KHK ile ilgili olan kısmının bütününe karşı olmasına karşın, ilginç bir biçimde, Tuna’nın önceki konuşmasında yer verdiği “KHK’lerin kanun hükümlerini değiştiremeyeceği” görüşünü eleştirmiş ve bu yorumun “12 Mart Hükümeti’nin reformlarını sınırlama”ya dönük bir içerik taşıdığını iddia etmiştir.³⁶ Bu yaklaşım, MBG’nin çelişkili tutumunu bir kez daha somutlaştırmaktadır. Zira bu grubun üyeleri, KHK kurumunun Anayasaya girip sivil hükümetlerce de kullanılmasını önlemeye çalışırken, 12 Mart Muhıtrası’nın yol açtığı Nihat Erım hükümetine bu yetkinin verilmesini savunmaktadırlar.

Kendi sözlerine yönelik eleştiriler üzerine söz alan Tuna, (1) Bakanlar Kurulu’na verilecek KHK çıkarma yetkisinin sınırları ve (2) KHK hükümleri ile kanun hükümleri arasındaki ilişki üzerine ayrıntılı bir açıklama yapmıştır. Açıklamada dikkat çeken yön, KHK konusunda, yine dönemin AP siyasetine

³² a.g.k., s. 592.

³³ a.g.k., s. 592.

³⁴ a.g.k., s. 592.

³⁵ a.g.k., s. 593.

³⁶ a.g.k., s. 594.

uygun olarak daraltıcı yorumun işlenmesidir. Konuşma ayrıca, daraltıcı yorumun esas alınması durumunda KHK düzeninin nasıl yürüyeceği konusunda somut örnekler sunması bakımından değerlidir:

(1) “... Ben ilk konuşmamda ne dedim; muayyen, belli bir konuda yetki istenen dedik. Belli bir konu. Bu müzakerelerde, isimlerini okudum. Toprak reformu için yetki istiyorum, yetki verilmesini talebederim; böyle olmaz dendi, böyle olmaz diyoruz. Personel reformu için yetki istiyorum; olmaz, 5 Yıllık Plânı tatbik üzere yetki istiyorum; olmaz. Bunlar belli konular değildir, şümüllü mevzulardır, büyük mevzulardır. Ama reformu alâkadar eden, meselâ toprak reformunu alâkadar eden bir mevzuda, muayyen bir sahada yetki istenmesi ve ona muvazi kararname çıkması mümkündür.

... Benim dediğim, Meclisler açık bono veremez, (...) Açık bono verirse (...) yasama yetkisinin devri olur. Muayyen konu olacak, belli konu olacak.

... Meselâ, toprak reformu için geldi, anakanunu çıkarttık. Diyelim ki, tapu sicillerine bazı kayıtlar koymak istiyor. Gelecektir, diyecektir ki, ben tapu sicillerine kayıt konmak üzere kararnamelerle hareket etmek istiyorum. Toprak reformunun içerisinde tapu sicilliği ile ilgili muayyen bir mevzudur. İşte bu konu dediğimiz bu. Yoksa, ‘Efendim ben üniversite reformu yapacağım, bana yetki verilmesini rica ederim.’ Meclis toplanıyor, ‘Evet, Hükümet üniversite reformunu yapsın, yetkiyi verdim.’ Bunu demeyeceğiz arkadaşlarım. Bunu dediğimiz zaman, Meclisin yetkisini devretmesi olur...”

(2) “... Ben dedim ki, kararnamelerle kanunlar tadil edilmesin (...) Bir Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olarak, sayın arkadaşım bunu istiyor mu? Ben burada Meclis olacağım, kanun çıkaracağım; faraza, Hükümet bir kararname ile ben bunu tatbik etmiyorum diyecek. Bunu istiyor musunuz? Ne diyorum ben? Kararname ile kanunlar tadil ve imhal edilemez. Ne ile edilir? Yetki kanunu ile edilir. (...) O yetki kanununda der ki, ben şöyle, şöyle bir reform yapacağım; reformun şu kısmını yapacağım. Bu kanun Medeni Kanunun falan maddesine muhaliftir, fakat şu gerekçelerle bunun dışında tatbikat yapmak istiyorum. Neyi değiştirmek istiyorsa, sarih olarak nerede gösterecek? Yetki kanununda gösterecek.”³⁷

³⁷ a.g.k., s. 594-5.

Tuna'nın KHK çıkarma yetkisi bakımından sınırlayıcı/daraltıcı içerikli bu yorumuna yönelik tepkiler, ağırlıklı olarak, "anayasa maddelerinin Meclis görüşmelerindeki yorumu"ndan çok, "madde metninin uygulayıcı tarafından anlaşılma biçimi"nin belirleyici olacağı yönünde gelişmiştir. Bu bağlamda, madde metninin açık ifadesi karşısında, maddenin kabul edilmesi sürecindeki yorumların esas alınamayacağı vurgulanmıştır. Bu yöndeki tepkileri dile getiren senatörler, Güven Partisi'nden Mehmet Hazer ile Anayasa ve Adalet Komisyonu Başkanvekili, CHP'li Zihni Betil olmuştur. Mehmet Hazer, Tuna'nın dar yorumuna karşı, 64. maddenin değişiklik teklifinde, KHK ile düzenlenmesi yasaklanmış (metinde atıfta bulunulan temel hak ve hürriyetler ile siyasal hak ve ödevler ile ilgili) alanlar dışında kalan konular bakımından sınırlayıcı bir çerçevenin öngörülemeyeceğini, bu noktaya yorum yolu ile ulaşılsa dahi, bu yorumun uygulayıcıyı bağlamayacağını ileri sürmüştür.³⁸ Zihni Betil'in buna koşut açıklamaları ise şöyledir:

"... burada Yasama Meclisi üyelerinden birinin ben bu maddeyi şu anlamda anlıyorum, diğerinin ben o maddenin şu fıkrasını bu anlamda anlıyorum demiş olmasının, Yasama Meclislerince kabul edilen kanunları uygulama yetkisine sahibolanların o metinden telâkki edecekleri manayı sınırlamayacağı zamanımızda bir temel hukuk kuralı halinde bütün dünyada kabul edilmiş bulunmaktadır.

... reform gibi temel konularda kanun hükmünde kararname çıkarılamaz. Böyle bir hal bahis konusu değildir ve böyle bir görüş 64. maddenin son fıkrası karşısında hiçbir değer taşımaz."³⁹

Bu konuşmaların ardından yapılan II. tur oylamada, (üye tamsayısı: 183) oylamaya katılan 149 senatörden 133'ünün kabul, 15'inin ret (1 çekimsiz) oyu ile 64. maddedeki değişiklik teklifi kabul edilmiştir.⁴⁰ Oylama sonuçları çerçevesinde dikkat çeken noktalar şöyle özetlenebilir: I. oylamada kabul oyu verdikten sonra II. tur görüşmelerde değişiklik aleyhine bir önerge veren Ri-

³⁸ a.g.k., s. 596.

³⁹ a.g.k., s. 598-9.

⁴⁰ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, s. 673-4.

fat Öztürkçine, önergesini geri çektikten sonra, II. tur oylamada da “kabul” oyu vermiştir. MBG’den 7 üye oylamaya katılmamıştır. I. oylamada kabul oyu verip II. oylamada tercihini retten yana kullanan tek üye, Hilmi Soydan (Kahramanmaraş) olarak saptanmıştır. Bu durum, II. tur görüşmeler sırasındaki yoğun tartışmaların, üyelerin tercihlerini değiştiremediğini göstermektedir.

Cumhuriyet Senatosu’ndaki görüşmeler ile ilgili son bir nokta olarak, İskender Cenap Ege’nin (Aydın) II. tur görüşmelerde, KHK ile ilgili anayasal değişiklik teklifinin nasıl bir gereksinimden doğduğuna dair açıklamalarına değinmekte yarar vardır. Ege, değişiklik teklifinin gelişiminin arka planını şu sözlerle anlatmaktadır:

“Ne olmuştur? Hükümet haklı olarak bir talepte bulunmuştur. Demıştır ki, eğer *Meclisler tatile girecekse*, ben zaten muayyen meseleleri halletmek için gelmiş bir Hükümetim, bunları halledinceye kadar bana kanun hükmünde kararname yetkisi vermenizi rica ederim. Bu nerede söylenmiştir? Resmi olarak söylenmemiştir; sadece bazı müzakereleri icabettiren partiler arasındaki görüşmelerde böyle bir şey geçmiştir.”⁴¹

2. 1982 Anayasası’nın Hazırlanması Sürecindeki Görüşmeler

2.1. Düzenlemenin Evrimi

12 Eylül askeri müdahalesinin ardından başlayan Anayasa hazırlık çalışmalarında, KHK kurumuna ilişkin düzenleme, Kurucu Meclis’te gelişen tartışmalara bağlı olarak, süreç içinde farklılaşan, evrimleşen bir görünüm sergilemiştir. Düzenlemenin Danışma Meclisi’ne sunulan ilk biçimi⁴² ile süreç sonunda kabul edilip anayasal hüküm haline gelen biçimi (1982 Anayasası’nın bugün yürürlükte olan 91. maddesi) arasındaki farklılıklar şu noktalarda saptanabilir:

⁴¹ CSTD, T.10, Y.1971, C.67, B.116, O.1, 20.09.1971, s. 597.

⁴² Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), Y.1982, C.9, B.138, O.3, 28.08.1982, s. 145.

1. Yürürlükte olan 91. maddenin 1. fıkrasında yer alan “*sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.*” hükmü, Danışma Meclisi’ne sunulan ilk metinde yer almamaktadır.

Bu durum, 1961 Anayasası döneminde yürütmenin güçsüzlüğü yönündeki algıdan kaynaklanan bir tepkinin yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda, KHK düzeni açısından 1971 değişikliği ile getirilen yapının ötesine geçilmek istendiği, yasa koyucunun hükümete yetki verirken konu bakımından daha az sınırlamaya tabi olmasının ve Bakanlar Kurulu’nun KHK ile düzenleyebileceği alanların herhangi bir kısıtlamadan bağışık kılınmasının amaçlandığı görülmektedir. Kuşkusuz, kabul edilen madde metni göz önüne alındığında, söz konusu ilk tepkinin görüşmeler sırasında törpülediği sonucuna ulaşılabilir.

2. Danışma Meclisi’ne sunulan taslak metninde, yetki kanununa dayalı KHK çıkarma yetkisinin sona ermediği haller arasında, yürürlükteki 91. maddenin 3. fıkrasında yer almayan “*ilgili bakanın çekilmesi*” unsuruna yer verilmiş; öte yandan, bugünkü 91. maddede yer alan “*Bakanlar Kurulunun düşürülmesi*” unsuruna yer verilmeyerek Bakanlar Kurulu’nun sadece “*istifası*”ndan söz edilmiştir.

3. Yürürlükteki 91. maddenin 5. fıkrasında belirlenmiş olan ayrık KHK düzeninin işleyeceği durumlar, “*sıkıyönetim ve olağanüstü haller*” iken, Danışma Meclisi’ne sunulan ilk metinde “*sıkıyönetim*” durumuna yer verilmemiştir. Söz konusu taslaktaki hüküm şöyledir: “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnameler çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.*”

KHK çıkarma yetkisi ile ilgili madde, Danışma Meclisi’nde 86. madde olarak görüşülmüştür. Maddenin Danışma Meclisi’ndeki ikinci tur görüşmelerine Anayasa Komisyonu tarafından esas olarak sunulan metin, aşağıda ele alınacak olan ilk tur görüşmelerdeki önergelerin de etkisiyle, ilk sunulan metne göre, 91. madde olarak anayasal hüküm niteliği kazanan nihai metne daha yakın bir görünüm arz etmektedir. İlk düzenlemeden farklı olarak, bu ikinci dü-

zenlemede, KHK ile düzenlenemeyecek alanlar bakımından, 1961 Anayasası'nın 1488 sayılı Kanun ile değişik 64. maddesindeki düzenlemeye geri dönmüştür.⁴³ Bu aşamayı izleyen üçüncü ve son aşamada (Milli Güvenlik Konseyi aşamasında) ise, KHK ile düzenleme yasağının istisnaları ("sıkıyönetim ve olağanüstü haller") madde metnine eklenmiş; ayrıca KHK çıkarma yetkisinin sona erdiği haller arasından "ilgili bakanın çekilmesi" unsuru çıkarılarak,⁴⁴ maddenin bugün yürürlükte olan son haline ulaşılmıştır.

2.2. Danışma Meclisi Görüşmeleri

KHK kurumunun 1982 Anayasası'na girişi sürecinde, konunun Kurucu Meclis'in sivil kanadını oluşturan Danışma Meclisi'ndeki görüşmelerine geçmeden önce, Danışma Meclisi'nin yapısına kısaca değinmekte yarar vardır. Zira bu yapının anlaşılması, bu dönemde KHK kurumu ile ilgili tartışmaların nasıl bir siyasal zemine – daha doğrusu *siyasetlilik* zeminine – dayandığını göstermek bakımından önemlidir.

29.06.1981 tarihli 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun'a göre⁴⁵ Kurucu Meclis; –Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'ndan oluşan – Milli Güvenlik Konseyi (MGK) ile Danışma Meclisi'ni kapsamaktadır (madde 1). Kanun'un 3. maddesine göre, Danışma Meclisi, her ilin tespit ve teklif ettiği adaylar arasından MGK tarafından seçilen 120 üye ile, MGK tarafından doğrudan seçilen 40 üye olmak üzere, 160 üyeden oluşmaktadır. İllerin teklif edeceği adayların belirlenme yöntemi, Kanun'un 7 maddesinde açıklanmıştır. Buna göre vali, Kanun'da açıklanmış seçilme koşullarını taşıyan adaylar hakkında il sınırları içinde adalet, güvenlik ve çeşitli kuruluş ve meslek üyeleri ile mümkün olan genişlikte yapacağı kişisel iletişimlerde edindiği bilgileri değerlendirmekte ve çevrede iyi tanındığı ve sevildiğine dair izlenim edindiği adaylar arasından, o ilden Danışma Meclisi'ne seçilecek üye sayısının üç katı kadar adayı MGK'ya bildirmektedir.

Konumuz bakımından, Danışma Meclisi'nin yapısı ile üye seçim yöntemi-

⁴³ DMTD, Y.1982, C.9, B.146, O.4, 08.09.1982, s. 843.

⁴⁴ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi (MGKTD), Y.1983, C.7, B.118, O.2, 18.10.1982, s. 368.

⁴⁵ Resmi Gazete, Mükerrer 17386, 30.06.1981.

nin en dikkat çekici yönü, bu süreçlerin herhangi bir siyasal temsil temeli bulunmayan MGK'nin iradesince belirleniyor olmasıdır. Bunun yanı sıra, bir diğer ilginç nokta, Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasının g bendinde, Danışma Meclisi'ne seçilme koşulları arasında, "11 Eylül 1980 tarihinde herhangi bir siyasi partinin üyesi olmamak" koşulunun da sayılmış olmasıdır. Bu temeller üzerinde kurulan Danışma Meclisi, deyim yerinde ise, "siyasetten arındırılmış" bir *görünüm* sergilemektedir.⁴⁶ Bu durum, KHK kurumunun 1982 Anayasası'na giriş sürecindeki Danışma Meclisi tartışmalarının, (askeri müdahale ile baskılanmış) siyasal grupların yönelimleri ile olan ilişkilerini, bağlantılarını irdelemeyi olanaksızlaştırmaktadır. Siyasal kuram açısından bu dönemde devlet, Bonapartçı devlet biçimini andıran bir görünümle, sivil toplumdan ve siyasetten adeta bağımsızlaşmış; anayasal ve yönetsel süreçler, bürokratik ve teknik kararların nesnesi haline indirgenmiştir. Bu yönelim, Danışma Meclisi'nin yapısında açıkça görülmektedir. Öyle ki, özü bakımından siyasal olan Anayasa'nın görüşmeleri dahi, bu dönemde, siyasal parti üyesi olmayan ve valiler ile MGK'nin iradesi tarafından seçilen üyelerce gerçekleştirilmiştir. Siyasal tartışmaların konusu olması gereken anayasal konular, Danışma Meclisi'nde, salt hukuk tekniğine içkin konular gibi ele alınmıştır.

Danışma Meclisi'nde KHK ile ilgili görüşmeler, 1982 yılında, 138, 146 ve 155'inci birleşimlerde gerçekleştirilmiştir. 138. Birleşim'de, Anayasa Komisyonu'nun görüşmelere temel oluşturmak üzere sunduğu 86. maddenin ilk taslağı üzerine gelişen tartışmalar sırasında sekiz adet önerge verilmiştir. Önergelerin genel yönelimi, Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin sınırlarının daraltılması ve yasama organının denetiminin artırılmasına dönüktür. Bu bakımdan önergelerin, KHK kurumunun, yasama yetkisinin devri olarak değerlendirilmesine zemin hazırlayan yönlerinin ortadan kaldırılmasını amaçladığı söylenebilir. Önergeler, bu amaca, somut olarak, şu belli başlı önlemler ile ulaşmayı öngörmektedir⁴⁷:

⁴⁶ Görünüm bu olsa da, gerçek, siyasetten arındırılmış gibi görünen süreçlerin de özünde siyasal bir yeğlemeden ve ideolojik bir arka plandan bağımsız olmadığıdır. Dolayısıyla, teknik aklın egemenliğinin belirlediği 12 Eylül dönemi gibi süreçler de, siyasal bir yeğlemin, teknik bir görünümle sunulmasından (ya da daha uygun bir ifade ile, "tartışmadan kaçırılması"ndan) ibarettir.

⁴⁷ DMTD, Y.1982, C.9, B.138, O.3, 28.08.1982, s. 145-6.

1. KHK ile düzenlenemeyecek temel hak ve özgürlükler alanına ilişkin belirlenmelerin yapılması (Turhan Güven ve sekiz üyenin; Şerafettin Yarkın'ın; Mehmet Hazer ve İbrahim Şenocak'ın önereleri)
2. 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeye koşut olarak, TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na ancak *belli konularda* KHK çıkarma yetkisi verebileceği hükmünün kabul edilmesi (Cahit Tutum'un öneresi)
3. Verilen KHK çıkarma yetkisini *süre* yönünden sınırlayıcı yeni ölçütler getirme: “*Bakanlar Kurulunun istifası veya yasama döneminin sona ermesi ile verilmiş olan yetki de sona erer.*” (Cahit Tutum'un öneresi)
4. KHK'lerin TBMM tarafından onay sürecini, emredici anayasal hükümler ile kesin bir çerçeveye kavuşturma: “*Kararnameler Cumhurbaşkanı veya en az 50 milletvekilinin gerekçeli istemi üzerine, yayım tarihinden başlayarak 15 gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülür.*” (Süleyman Sırrı Kırçalı'nın öneresi).

Önergeler ve taslak metin üzerine gelişen tartışmalarda, Danışma Meclisi üyelerinin, KHK kurumunun sınırlarının daha da daraltılması, kurumun işleyişinin daha kesin kurallara bağlanması yönünde görüş bildirdikleri görülmektedir. Özellikle Turgut Tan, konuşmasında, 1961 Anayasası döneminde KHK düzeni ile ilgili yaşanmış deneyimlere de göndermede bulunarak, taslak metinde birçok değişiklik yapılmasını önermiştir. Tan'ın önerileri öz olarak şu unsurları kapsamaktadır⁴⁸:

1. Bakanlar Kurulu'na yetki kanunu ile verilmiş KHK çıkarma yetkisinin süre bakımından belirlenmesi/kısıtlanması ve bu sürenin “bir yıl”ı aşmaması;
2. KHK çıkarma yetkisinin, “hükümetin görev süresinin sona ermesi”, “yasama döneminin sona ermesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin feshi” ile sona ermesi (Tan, bu görüşünü, kanun ile KHK çıkarma yetkisi vermenin TBMM ile hükümet arasında kurulan bir güven ilişkisine dayandığı önermesine dayandırmaktadır. Buna göre, güven ilişkisinin taraflarından birinin değişmesi, güven ilişkisinin sona ermesi anlamına

⁴⁸ a.g.k., s. 149.

geleceğinden, yukarıda belirtilen hallerde yetki kanunu da hükmünü yitirmek zorundadır.);

3. Taslak metinde, yetkinin sona erdiği haller arasında sayılan “ilgili bakanın çekilmesi” unsurunun maddeden çıkarılması (Tan, bu isteminin gerekçesini, KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kurulu’na verilmesine dayandırmakta ve bu bakımdan, bir “ilgili bakan”dan söz etmenin yersizliğine işaret etmektedir.);
4. Temel hak ve özgürlükler ile siyasal hak ve ödevlerin KHK ile düzenlenebilecek alanlardan ayırık tutulması;
5. KHK’lerin TBMM’deki onay sürecinin kesin kurallara bağlanması.

Tan bu son önerisini, 1961 Anayasası döneminde KHK’lerin onay sürecine ilişkin olarak yaşanan sorunların yeni dönemde giderilmesi amacıyla sunmuştur. Tan’a göre, geçmiş dönemde KHK kurumunun işleyişi ile ilgili iki temel sorun yaşanmıştır. Bunlardan birincisi, KHK’lerin *amaç dışı kullanımı*dır. Tan, bu durumu şu sözlerle özetler:

“64. maddenin gerekçesinde, yani 1971 yılında yapılan değişiklikle açıkça, ekonomik ve sosyal hayatın süratle değişen ve acele karar alınmasını gerektiren hallerinde kanun hükmünde kararname çıkarılacağı belirtilmiş olmasına rağmen; bu dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere baktığımız takdirde, %80’i 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değiştirilmesi için kullanılmıştır.”⁴⁹

Tan’ın saptadığı ikinci sorun, halen 1982 Anayasası döneminde de aşılamamış bulunan *KHK’lerin TBMM’de görüşülmesinin geri bırakılması* sorunudur. Nitekim, gerek 1961 gerekse de 1982 Anayasası’nda, KHK’lerin Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulacakları ve bunların öncelik ve ivedilikle görüşülecekleri hüküm altına alınmış olmasına karşın, uygulamada bu, bazı KHK’lerin yıllar boyu TBMM’de görüşülmeden beklemesi gerçeğini değiştirmemiştir. Tan, görüşmelerin devam ettiği sırada, hâlâ Danışma Meclisi Komisyonları’na devrolunan KHK’lerin varlığından söz etmektedir. Tan’ın

⁴⁹ a.g.k., s. 149.

bu soruna dönük çözüm önerisi, “negatif yasama yolu” kapsamında değerlendirildiği ve KHK’lerin, TBMM’ye sunulduktan sonra, belli bir süre içinde, üyelerin belli bir oranı tarafından gündeme alınma istemiyle karşılaşmadığı durumda kendiliğinden onaylanmış sayılmalarına yöneliktir. Bu bağlamda, Tan’ın maddeye eklenmesini önerdiği düzenleme şöyledir:

“Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Kararnamelerin Resmi Gazete’de yayınlanmasını izleyen ilk 10 toplantıda Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 1/8’i kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulmasını istememişse; kararnameler onaylanmış sayılır.”⁵⁰

Tan’ın konuşmasının ardından Anayasa Komisyonu adına söz alan Kemal Dal, Tan’ın önerilerine yanıt niteliğinde bir konuşma yapmıştır. Dal, Komisyonu’nun, Tan’ın KHK ile düzenlenemeyecek alanın (temel haklara ilişkin) sınırlarının çizilmesi yönündeki önerisine katılmadığını açıklamış; Bakanlar Kurulu’nun görevde bulunduğu süre ile KHK çıkarmaya ilişkin yetki süresinin birbirine bağlı olması görüşünü de benimsemediğini belirtmiştir. Dal, bu ikinci konuda, Tan’ın “yasama organı ile hükümet arasındaki güven ilişkisi” tezine karşılık, “devlet organları ve hizmetlerinin devamlılığı” gerekçesine dayanmış; KHK çıkarmada yetki süresinin, bu yetkinin belli bir hizmetin gerçekleştirilmesi için verilmiş olması nedeniyle, hizmeti gören ile değil, hizmetin yerine getirilmesi olgusu ile bağlantılı olduğunu ifade etmiştir.⁵¹ Dal, yetki süresinin “bir yıl” ile sınırlanması önerisine de karşı çıkmış ve yetkinin bağlı olduğu hizmetin bitirilme süresinin önceden bilinemeyeceğinden hareketle, süre sınırı konusundaki özgörünün (takdirin) TBMM’ye bırakılması gerekliliğini savunmuştur.

Kemal Dal’ın Anayasa Komisyonu’nun görüşlerini açıklayan konuşması üzerine, tartışma genişlemiş; önerge sahibi üyeler önerge gerekçelerini açıklamak ve Komisyon görüşüne karşı tezlerini savunmak üzere söz almışlardır. Bu süreçte, önergelerin ve madde değişiklik önerilerinin yukarıda özetlenen içeriğine bağlı olarak, birbirini izleyen dört temel sorun gündeme gelmiştir. Bun-

⁵⁰ a.g.k., s. 150.

⁵¹ a.g.k., s. 150.

lardan birincisi, *temel hak ve özgürlüklerin KHK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği sorunu*dur. Bu sorun, tartışmalar içinde, *Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanların KHK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği alt sorunu*na bağlanarak genişletilmiştir. Turhan Güven, Şerafettin Yarkın, Ali Mazhar Haznedar ve Cahit Tutum, bu çerçevede söz almışlar; konuşmaları ve Komisyon'a yönelttikleri sorular ile, özellikle temel hak ve özgürlüklere ilişkin alanların KHK'lerin düzenleme çerçevesinin dışında bırakılması gerekliliğini ileri sürmüşlerdir. Bu üyeler, tezlerini desteklemek üzere, Anayasa'da "kanunla düzenleneceği" belirtilen alanlara ilişkin bir dizi somut örnek sunmuşlar (çalıştırma yasağı, din ve vicdan özgürlüğü, genel olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, tutuklama düzeni, vergi koyma vb.) ve bu alanların KHK ile düzenebilecek olmasının sakıncalarına Komisyona yönelttikleri sorular eşliğinde işaret etmeye çalışmışlardır.⁵² Komisyon bu çekincelere katılmamış ve Anayasa'nın "kanunla düzenlenir" dediği alanların da (her ne kadar soruların imâları abartılı bulunsa da) KHK konusu olabileceğini ileri sürmüştür.⁵³ Bunun üzerine yapılan oylamada, Komisyon iradesinin aksine, temel hak ve özgürlükler ile siyasal haklar ve ödevlerin KHK ile düzenlenemeyeceği yönündeki önergelerin dikkate alınması kabul edilmiştir.⁵⁴

Tartışma konusu olan ikinci sorun, Cahit Tutum'un önergesine bağlı olarak, *Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin konu bakımından sınırlarına* ilişkindir. Bu bağlamda söz alan Cahit Tutum, Anayasa Taslağı'nın TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 85. maddesinde, Bakanlar Kurulu'na *belli konularda KHK çıkarma yetkisi* verilmesinden, *yani her konuda verilememesinden*, söz edildiğini anımsatmakta ve bu hükmün KHK düzeninin belirlendiği 86. maddeye yansıtılması gerekliliğine vurgu yapmaktadır.⁵⁵ Bu nokta, 1982 Anayasası döneminde hukuk öğretisinde sıkça tartışılan Anayasa'nın 87. maddesi (Taslaktaki 85. madde) ile 91. maddesi (Taslaktaki 86.

⁵² a.g.k., s. 151-2.

Örneğin Turhan Güven, şu ilginç soruları sormaktadır: "*Tasarının ikinci bölümündeki 'Kişinin hakları ve ödevleri' bölümünde bir zorla çalıştırma yasağı var. Bir gün acaba kanun kuvvetinde kararname ile herkes zorla çalıştırılabilir mi?*

... İkincisi; din ve vicdan hürriyeti (...). Acaba bütün Türkiye'de herkes camiye gitmekten bir kanun hükmünde kararnameyle menedilebilir mi?" (a.g.k., s. 151).

⁵³ a.g.k., s. 151-2.

⁵⁴ a.g.k., s. 152.

⁵⁵ a.g.k., s. 153.

madde) arasındaki ilişkinin yorumlanması sorununun ilk formülasyonlarından biridir. Sorunun özü iki kademeli bir yapı göstermektedir: 1. Anayasa'nın 87. maddesi hükmü esas alınarak, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda verileceği vargısı mı izlenmelidir; yoksa "belli konular" ibaresini içermeyen 91. madde hükmü esas alınarak, bu maddede belirtilmiş ayrıksı haller dışındaki her konunun KHK ile düzenlenebileceği yorumuna mı varılmalıdır? Bu iki madde arasındaki ilişki, genel hüküm-özel hüküm ilişkisi bağlamında mı, eşdeğerlik ilişkisi bağlamında mı yorumlanmalıdır? 2. 87. maddedeki "belli konular" ifadesi, "düzenlenebilecek" belli alanlara gönderme ile, KHK ile düzenlenemeyecek alanlar da bulunduğunu mu ima etmektedir; yoksa, buradaki "belli konular", 91/1'deki ayrıksı haller dışında kanun koyucunun her konuda KHK çıkarma yetkisi verebileceğini, ancak bu yetkinin konusunun "belli", yani "muğlaklıktan uzak" olması gerektiğini mi belirtmektedir?

Danışma Meclisi'ndeki tartışma, sorunun birinci kademesi üzerine odaklanmış; ikinci kademeye ilişkin bir yorum yapılmamıştır. Cahit Tutum'un konuşması ardından söz alan Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı, KHK kurumunun, acil hallerde, sorunların ivedilikle çözümüne yönelik bir kurum olduğu ve bu bakımdan, konusal sınırlamaların, kurumun özüne aykırı olduğu yönünde bir konuşma yapmış ve Komisyon'un Tutum'un önermesine katılmadığını açıklamıştır.⁵⁶ Tutum'un önergesi, yoğun tartışmaların⁵⁷ ardından reddedilmiştir.⁵⁸

⁵⁶ a.g.k., s. 153.

⁵⁷ Görüşmeler sırasında "belli konularda" ifadesinin 86. maddeye eklenmesine ilişkin önerenin oylanmasına geçiş aşamasında, Komisyon Başkanı Aldıkaçtı, Komisyon'un katılmadığı önerenin kabul edilmesi olasılığını fark ederek, toplantıda çoğunluğun bulunmadığı iddiasında bulunmuş ve konuşmasında aynen şu ifadeyi kullanmıştır: "*Bilseydik böyle olacağımı, başka türlü tedbirler alırdık. Alamadık tedbirleri; çoğunlukta* [*'çoğunluk da' biçiminde yazılmalı -G.S.] yok burada görüyorsunuz.*" (a.g.k., s. 153). Aldıkaçtı'nın "başka türlü tedbirler" ifadesi üyeler arasında tepkiye yol açmış; tepkiler üzerine yeniden söz alan Aldıkaçtı, bu ifadeden ne kastettiğini açıklamak zorunda kalmıştır: "... *yani tedbir dediğimiz zaman, bize oy vereceğine inandığım arkadaşlara gitmemelerini rica edecektim.*" (a.g.k., s. 154). Bu sözler de tepkilerin dinmesine yol açmamış ve usüle ilişkin tartışmalar gelişmiştir. Bu tartışmalar sırasında, dışarıdan gelen üyelerin etkisiyle (dışarıdan gelişleri, oturumu yöneten Başkan'ın tutanaklara girmiş ifadelerinden anlıyoruz), oturuma egemen olan üye kompozisyonu değişmiş ve önerge reddedilmiştir.

⁵⁸ a.g.k., s. 155.

Aynı oturumda tartışılan üçüncü sorun, daha önce Turgut Tan'ın konuşması üzerine Kemal Dal'ın açıklamaları sırasında da tartışılmış olan *KHK çıkarma yetkisinin yasama döneminin sona ermesi ve Bakanlar Kurulu'nun istifası durumlarında sona erip ermeyeceğine* ilişkindir. Burada, Cahit Tutum, Tan'ın tezlerini tekrarlamış; Anayasa Komisyonu adına konuşan Kemal Dal da "hizmetlerin sürekliliği" yönündeki savını yinelemiştir. Konuşmaların ardından oylanan önerge, reddedilmiştir.⁵⁹

Ele alınan dördüncü ve son sorun, *yetki kanununa dayalı olarak çıkarılan KHK'lerin TBMM'de onaylanması sürecine* ilişkindir. Bu konuda, yukarıda önergesinin içeriğine atıfta bulunduğumuz Süleyman Sırrı Kırçalı söz almış ve özetle, KHK'lerin yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmakla birlikte, ivedilik ve öncelikle görüşülmeye dayanmayan bir onay sürecine tâbi kılınmasını önermiştir. Kırçalı bu önerisine gerekçe olarak, hükümetin çıkardığı bir KHK'nin, TBMM tarafından hemen reddedilmesi durumunda, hükümetin aynı yetki kanununa dayanarak ikinci bir KHK çıkarma konusunda sıkıntıya girecek olmasını göstermektedir.⁶⁰ Kırçalı'nın önerisi, KHK'lerin, yetki kanununda Bakanlar Kurulu'na verilen sürenin sona ermesinden *sonra* TBMM'de görüşülmeye başlanması yönündedir.⁶¹ Bununla birlikte, Kırçalı, Cumhurbaşkanı veya belli sayıda üyenin (50 üye) istemi halinde, onay sürecinin, süre sona ermeden de başlayabileceği bir düzen öngörmektedir.⁶² Hükümetin hareket alanını genişletir gibi görünen bu öneri, KHK'lerin ivedilikle görüşülmesi yolunu açabilecek üye sayısının düşüklüğü (Kırçalı'nın önergesine göre, 400 üyeli TBMM içinde 50 üyenin önerisi yeterli olmaktadır), tek başına Cumhurbaşkanı'nın Meclis'te görüşme sürecini başlatabilmesi ve bu istemler üzerine görüşmelerin gerçekleştirileceği sürenin kesin olarak belirlenmesi (15 gün içinde) bakımından yasama organının etkinlik alanını genişletebilecek bir çerçeve sunmaktadır. Nitekim, bugün yürürlükte bulunan 91. maddenin getirdiği düzende, yıllar boyunca TBMM'de görüşülmeden bekleyen KHK'lerin varlığı

⁵⁹ a.g.k., s. 155.

⁶⁰ a.g.k., s. 155-6.

⁶¹ a.g.k., s. 156.

⁶² a.g.k., s. 146, 156.²⁷ Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, On Birinci Baskı, İstanbul, 1997, s. 35.

düşünüldüğünde, Kırçalı'nın önergesinin KHK'lerin kanunlaşma süreci bakımından daha sıkı bir yasama denetimi düzeneği kurabileceği görülmektedir. Buna karşın, S. Feridun Güray, görüşmeler sırasında Kırçalı'nın önergesini eleştirmiş; bu önerenin kabulü halinde hükümete çok geniş yetkiler ve devleti KHK'ler ile yönetme olanağı tanınacağını ileri sürmüştür.⁶³ Sonuçta, Anayasa Komisyonu'nun da katılmadığı bu önerge reddedilmiş⁶⁴ ve dikkate alınması kararı alınan önergeler ile birlikte 86. madde, yeniden Komisyona gönderilmiştir.

Madde metni, Danışma Meclisi'nin 146. Birleşim'in 4. oturumunda yeniden ele alınmış ve bu kez görüşmeye esas taslak metin, KHK ile düzenlenemeyecek alanlara ilişkin belirlemeleri içeren bir yapıda görüşmeye sunulmuştur. Görece kısa süren bu görüşmede, Turhan Güven, KHK çıkarma yetkisini düzenleyen 86. maddenin 1. fıkrasından; kişi hakları, temel haklar ve siyasi hak ve ödevlerin *olağanüstü hallerde de* KHK ile düzenlenemeyeceği biçiminde bir anlam çıktığını belirleyerek, KHK çıkarma yetkisindeki sınırlamanın istisnasını ortaya koyan "...savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü haller hariç olmak üzere..." ibaresinin madde metnine eklenmesini önermiştir⁶⁵ [bu öneri, MGK aşamasında dikkate alınmıştır]. Maddenin, Danışma Meclisi'ndeki son görüşmeleri, 22.09.1982'de 155. Birleşim'in 2. Oturumu'nda gerçekleşmiş, bu oturumda yapılan oylamada, oylamaya katılan 123 üyeden (üye tamsayısı: 160) 114'ünün kabul, 7'sinin ret, 2'sinin çekimser oyu ile madde kabul edilmiştir. Maddeye, tutanaklara yansıyan herhangi bir tartışmanın yapılmadığı MGK aşamasında son hali verilerek,⁶⁶ maddenin günümüzde yürürlükte olan biçimine ulaşılmıştır.

⁶³ a.g.k., s. 156.

⁶⁴ a.g.k., s. 157.

⁶⁵ DMTD, Y.1982, C.9, B.146, O.4, 08.09.1982, s. 844.

⁶⁶ MGKTD, Y.1983, C.7, B.118, O.2, 18.10.1982, s. 368.

KAYNAKLAR

- Adalet Partisi Seçim Beyannamesi (1969), (AP Genel Merkez Yayınları: Ankara).
- Cumhuriyet, 18.09.1971.
- Cumhuriyet, 21.09.1971.
- Cumhuriyet, 23.09.1971.
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Toplantı:10, Yıl: 1971, Cilt: 67.
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Yıl:1982, Cilt:9.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Toplantı: 2, Yıl: 1971, Cilt: 17.
- Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Yıl: 1983, Cilt: 7.
- Resmi Gazete, Mükerrer 17386, 30.06.1981.
- Tercüman, 18.09.1971.
- Tercüman, 21.09.1971.
- Tercüman, 22.09.1971.