

KHK rejimi



Kanun Hükümünde Kararnameler (KHK), yasama organının hükümete konu, süre ve amacını belirleyerek verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan ve kanun gücünde olan kararnamelerdir.

TBMM'de kabul edilen ve 3 Mayıs 2011 günlü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Yetki Yasası ile Bakanlar Kurulu'na 6 ay süreyle KHK çıkartma yetkisi verilmiştir. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi'nin doğal bir sonucu olarak yasama yetkisi TBMM'ye aittir ve bu yetki devredilemez. Kanun Hükümünde Kararnameler bu temel kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Kanun Hükümünde Kararnameler, hukuk sistemimize 1961 Anayasası'nda 1970'li yıllarda yapılan değişikliklerle girmiştir. TBMM'nin uzun süre çalışmamasına tepki olarak, 1982 Anayasası'nda daha da geniş bir şekilde düzenlenmiştir.

Hükümetin istisna sayılan bir yol olmasına rağmen bu son yetki kanuna dayanılarak 35 ayrı KHK çıkarması, KHK'larla kamu yönetimi rejiminde esaslı değişiklikler yapılması ve hepsinden önemlisi ivedi olmayan konuları kapsamı nedeniyle kamuoyundan haklı eleştiriler yükselmektedir. Bu istisnai yetkinin **"yetki devri"** niteliğine bürünmemesi için, Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere, KHK çıkartma yetkisinin **"önemli, ivedi ve zorunlu"** durumlarda verilmesi, ayrıca bu koşulların birlikte

gerçekleşmesi gerekmektedir. Nitekim Anamuhalefet Partisi (CHP) TBMM Grubu tarafından, Yetki Yasası başta olmak üzere bir dizi KHK'nin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne davalar açılmıştır.

Anayasanın Başlangıç kısmının dördüncü fıkrasında, **"Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"** belirtildikten sonra 2.maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında **"hukuk devleti"** ilkesine yer verilmiş; 6.maddesinde hiç kimse ve hiçbir organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde, Yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde; yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirileceği kuralları getirilmiş; 87. maddesinde, Bakanlar Kurulu'na **"belli konularda"** KHK çıkartma yetkisi verilmesi TBMM'nin görevleri arasında sayılmış; 91. maddesinin ikinci fıkrasında ise, yetki kanununun, çıkarılacak kanun hükümünde kararnamenin, **amacını, kapsamını, ilkelerini,**

kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstereceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın yukarıda anılan maddeleri ışığında, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, TBMM'ye ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendine özgü ve ayrıksı bir yetki olduğu açıktır. Dolayısıyla hukuki açıdan KHK'ler, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi doğuracak biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK'ler ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulmak durumundadır.

Hükümetin seçimlerden önce meclisin etkin çalışamayacağı gerekçesini ileri sürerek, kamu yönetimi ve personel sisteminde esaslı değişiklikler yapması, soruna daha genel bir bakış açısıyla yaklaşılmasını zorunlu kılmaktadır.

Yasama organındaki sayısal üstünlüğüne rağmen hükümetin KHK'ler üzerinden "yasama" faaliyeti yürütmesinin amacı; sadece yasama yetkisini tek başına kullanma çabasıyla açıklanamaz. Bu yöndeki bir çabanın anti demokratik ve otoriter sonuçları elbette inkar edilemez. Ama bunun ötesinde ve daha vahim olan sonucu; hukuk sisteminin topyekün istikrarsızlaşmasıdır. Dikkat edilirse KHK'ler ile getirilen düzenlemeler, kendi düzenleme konuları dışındaki alanlara da müdahale ediyor. Önce Orman, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması ve henüz tabelası bile değiştirilmeden iki ayrı bakanlığa bölünmesi gibi, EİE yasasında önce değişiklik yapıp çok kısa bir süre sonra kapatılması örnekleri, hükümetin hukukçularının özensizliğinden yada iş bilmezliğinden kaynaklanmıyor. Bu iki somut örnekte gördüğümüz "teknik" aksaklıklar dışında, KHK'ler ile çok daha geniş bir alanda kurumsal bir kargaşaya yol açıldı. Kurulan bakanlıkların birim unvanlarının birbirinden farklı olmasının yaratacağı işleyiş sorunları her geçen artacaktır. Türkiye'de hukuki istikrarın yok olduğu, kurumlar arasındaki işleyişin aksadığı, kamu kurumlarının uzun erimli ve programlı faaliyet yürütme imkanlarının budandığı bir hukuk rejimi yaratılmaktadır. Bu tablo içinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın kaldırılması, süreci en fazla karakterize eden adımlardan biri olduğu gibi, getirilmek istenen yeni yapılanmanın temel mantıksal gereklerinden de biridir.

Bundan sonra ortaya çıkacak bütün aksaklıklar, kamu idaresindeki karmaşa, süreksizlik ve önünü görememe hali, genel bir hukuki istikrarsızlığa kaçınılmaz olarak yol açacaktır. Bu yöndeki uygulamalar, neoliberalizmin yaratmak istediği hukuk

rejiminin temelini oluşturmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında bu son KHK'ler, 12 Eylül'den bu yana Türk hukuk sisteminin geçirdiği yapısal dönüşümün küçük bir parçasıdır. Sürecin daha iyi anlaşılması için TMMOB ve bağlı odaların son yirmi yılda açtıkları yönetmelik davalarına kısaca göz atmak yeterlidir. Bu davaların genel hukuka aykırılık gerekçeleri, çıkarılan yönetmeliklerin Anayasa ve yasalara aykırı olmasıdır. Son otuz yılda iktidara gelen bütün iktidarlar, kendi yürütme erkini yasama ve yargı erkleri karşısında daha etkin kılacak düzenlemeler yapmışlardır. Kuvvetler ayrılığının yürütme lehine bozulması, neoliberal sistemde devletin yeniden yapılandırılması ve sosyal devletin tasfiyesi şeklindeki dönüşümün bir parçasıdır. Çıkarılan KHK'lerin tamamı içerik olarak bu ortak amaca adanmıştır.

Kuvvetler ayrılığı içinde yürütmenin öne çıkması, bu tarihsel süreç içinde Türkiye'de başkanlık sistemiyle taçlandırılmak istenmektedir. KHK'lerle Başbakan yardımcılığına verilen yeni ağırlıkla hükümet, Bakanlar Kurulu yerine Başbakanlık Hükümeti şekline evrilmiştir. Aynı şekilde devlet memurluğu sisteminde "kurumsal uzmanlık sistemi" adı altından siyasal iradeye bağlı yeni bir yönetici sınıf oluşturulmaktadır. Devlet memurluğu bu yönetici sınıfın altında ağırlıklı olarak sözleşmeli çalışan büro işçilerine dönüşmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri de bu yeniden yapılanma sürecinden nasibini almaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından KHK çıkartma yetkisi için kendisine tanınan sürenin bitimine bir gün kala, 2 Kasım 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 23/1/1953 tarihli ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun 1. maddesinde geçen "**tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak**" ibaresi, yürürlükten kaldırılmıştır. Benzer şekilde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü kurularak TMMOB'nin yasal statüsüne müdahale edilmek istenmektedir. TMMOB'nin 6235 sayılı kuruluş yasasında belirtilen görevleri ve Ana Yönetmeliğindeki görev ve yetkileri, benzer cümlelerle bu genel müdürlüğün görevleri arasında sayılmaktadır.

KHK rejimi, Türk hukuk sisteminin tamamında bir istikrarsızlık unsuruna dönüşmüştür. Eğer tarihsel bir perspektiften soruna yaklaşılmazsa; bundan sonra yaşanacak hukuksal kargaşa, yürütmenin ya da tek parti devletin başkanlık sistemi özlemine gerekçe de sağlayabilir.