

# AKP'NİN KHK'LERİ NE ANLAMA GELİYOR?<sup>1</sup>

Ali Rıza Aydın

## I- GİRİŞ

Hukukun “üst yapı” kurumu olması, toplumsal ilişkilerin tartışılmasında, onu hep arkaya atar. Bu önemsizleştirme, felsefî yönden yerinde olmakla birlikte, güncel yaşamda hukuk kurallarının olumsuz müdahale ve etkilerinin, tahribatlarının, yıkımlarının, adaletsizliklerinin varlığı da açıktır. Kural koyucuların ve hukukun, egemenlerin çıkarlarını koruma hedefi; halkın, başkalarının koyduğu kurallarla yaşama zorunluluğu, hukuku çok yönlü ve sorunlu tartışma alanı haline getirmiştir.

Baskı ve çıkar gruplarının gücü, sermayenin hükmetmesi ile oluşan düzenin kuralları içinde savaşım tartışmayı daha da derinleştirmektedir.

Hukuk, toplumu biçimlendiren bir temel olmadığı halde, toplumsal yaşama olumsuz müdahaleleri yaptığı ve bu müdahaleler baskıya dönüştüğü sürece, bizim de ona el atmamız kaçınılmazdır. AKP'nin kanun hükmünde kararname (KHK) fırtınası bunun en tipik örneklerinden biridir.

Tipki, yakın tarihte 2010 Anayasa değişikliklerine karşı direnişin başarılı olamaması karşısında, toplumsal denetimin önemli araçlarından “yargı”nın iktidarın güdümüne sokulması gibi, KHK fırtınasına karşı gerekli direnişin gösterilememesi halinde de, birçok alanda dönüşü ve kontrolü zor bir yola girilmiştir, daha da girilecektir.

12 Eylül 1980 hukukuyla örtüşen, uluslararası sermaye gücüne uyumlu AKP döneminin hukuku ve 2011 KHK fırtınası, hukukun kimler için nasıl kullanıldığının, “hukuk” içinde hukuk ihlalinin, hukuk aracılığıyla ihlallerin dersleriyle doludur. Bu dersleri, “ulus” adına yetki kullanan yasama ve yargının, “Anayasa ve yasalara uygun” yetki kullanma yükümlülüğünü taşıyan yürütmenin güdümüne sokularak, çoğunluğa dayalı güçlü yürütme yaratılması yanında, her bir KHK içinde madde madde, tümce tümce görmek mümkündür.

---

<sup>1</sup> 4.12.2011 günü “Sosyalistlerin Meclisi” toplantısında sunulan bildiri.

## II- KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERE GENEL BAKIŞ

Demokratik hukuk devletinde genel ve aslî kural koyucu “yasama organı” olarak gösterilmiş olup, yasama yetkisi devredilemez. Ancak, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı olarak, yürütme organına düzenleme yetkisi verilebilir; yasayla temel ilkelerin konulması ve çerçevenin çizilmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

KHK yetkisi ise, Anayasa’da yer alan ayırık bir yetkidir; Türkiye’nin hukuk sistemine, 12 Mart Muhtırasının ardından 1971 anayasa değişiklikleriyle girmiş, böylece güçlü yürütmeye geçişin, demokratik denetim yollarını dışlayarak siyasal yönetimi güçlendirmenin önemli adımlarından biri atılmış, 1982 Anayasa’sı ile de kalıcı hale getirilmiştir.

KHK süreci; (i) amacı, konusu ve süresi yasama organı tarafından belirlenen “yetki kanunu”, (ii) yetki kanunu kapsamında çıkarılan “kanun hükmünde kararnameler” ve (iii) KHK’lerin Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra TBMM’ye sunulmasıyla başlayan “kabul, değiştirerek kabul ve ret işlemi” olmak üzere, birbirine bağılı üç dilimde yürür ve tamamlanır.

Bu süreç içinde KHK metinleri, yetki yasasına dayanmalarına rağmen, yasama işlemi olmadığı gibi, Meclis’e gönderilmeleri de onların yasama işlemi haline gelmesi için yeterli değildir.

KHK yetkisi ve sürecinin sınırı Anayasa’nın 91. maddesinde çizilmiş, ilkeler de Anayasa Mahkemesi kararlarıyla netleştirilmiştir. Yetki Kanunu kapsamı ve süresi dışında KHK çıkarılamaz.

Anayasa Mahkemesi yetki yasalarının incelendiği çeşitli kararlarında Anayasa’nın 7., 87. ve 91. maddelerini birlikte değerlendirerek KHK yetkisini tanımlamış ve içtihadını belirlemiştir. Buna göre, “yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, TBMM’ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayırık bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle kararname yetkisi, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK’ler ancak ivedilik gerektiren belli ve önemli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak, etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur”.

Yetki yasaları gibi KHK'ler de Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlıdır. KHK'lerin anayasal denetimi öncelikle, yetkinin bulunup bulunmadığı, yetki yasasının yürürlükte olup olmadığı, KHK hükümlerinin yetki kapsamını ihlal edip etmediği, yasak alanlara girilip girilmediği üzerine yapılır. Bu şekil denetiminde Anayasa'ya aykırılık görülürse hükmün esasına girilmeden iptal kararı verilir. Şekil yönünden aykırılık yoksa, esasa girilerek hükümler tek tek incelenerek denetim yapılır. Burada dikkat çekilmesi gereken konu, Anayasa Mahkemesi'nin kendiliğinden denetim yapamamasıdır. KHK'lerin ya da KHK hükümlerinin, Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülmesi gerekir. Resmi Gazete'de yayımından başlayarak 60 gün içinde Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmaması halinde ise denetim ancak, mahkemelerde açılacak davalarda uygulanacak kuralların, yine mahkemeler tarafından itiraz başvurusu yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesiyle olanaklıdır.

Anayasa, temel hak ve özgürlüklerle ilgili olarak KHK yasağı getirmiştir. Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerle ilgili İkinci Kısım'ının, birinci, ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri (madde12-40) ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler (madde 66-74) KHK yasağı kapsamındadır. Bu alanlarda verilen KHK yetkisi Anayasa'ya aykırı olacağı gibi, çıkarılan KHK'lerde bu alanlara girilmesi de Anayasa'ya aykırı olacaktır. Ancak, Anayasa bu konuda "sıkıyönetim ve olağanüstü haller"i saklı tutmuştur. Temel hak ve özgürlüklerle ilgili İkinci Kısımın üçüncü bölümü ise "olumlu" haklar kapsamında görülen maddeler yönünden yasak kapsamında görülmelidir. Diğer deyişle olumlu haklar yönünden ihlal zaten yapılamaz. Ancak, üçüncü bölümdeki "olumsuz" haklar yönünden KHK düzenlemesini, birinci ve ikinci bölümlerden farklı görmemek, KHK yasağı kapsamına dahil etmek gerekir. Bu konuda, birinci ve ikinci bölümlerle birlikte değerlendirme tartışmaları da çözecektir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Güncel örnek, sağlık dönüşüm için verilebilir. Sağlık, Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenmiştir. 56. madde KHK yasağı kapsamında değildir. Ancak, 56. madde, 17. madde ile iç içedir. KHK ile sağlık alanında yapılan ihlal, 17. maddeye dokunur, 56. maddeyi ise olumsuzlaştırır, yasak kapsamına alır. Anayasa Mahkemesi, yasayla yapılan tamgün çalışma düzenlemesini, Anayasa'nın 17. ve 56. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir (AYMK., 16.7.2010 günlü, E.2010/29, K.2010/90). Daha sonra bu konu, KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni düzenlemede üç ihlal söz konusudur: (i) Anayasa Mahkemesi kararına uyulmamıştır. Anayasa'nın 153. maddesi ihlal edilmiştir. (ii) KHK ile düzenleme yapılırken Yetki Kanunu kapsamı dışına çıkmıştır. (iii) KHK ile yasak alanı girilmiştir. "56. madde yasak alan değildir" denilemez.

KHK'ler, yargı denetimi dışında bir de yasama denetimine bağlı tutulmuşlardır. Çıkarılma sürecinde toplumun bilgilenmesine ve tartışmasına açılmayan KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ye gönderilerek hem yasama denetimine hem de toplumsal denetime açık hale gelirler. Yasama organı, kendisine gönderilen KHK'leri "öncelikle ve ivedilikle" görüşmek zorundadır. Bu denetim bir Anayasa buyruğudur. Görüşme sonucunda, yasama organı KHK'leri aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebilir. Yasama organının KHK'leri reddetme yetkileri de vardır ki, bu durumda reddedilen KHK yürürlükten kalkar.

1971 yılında başlayan ve 1982 Anayasası döneminde artarak süren KHK uygulamaları, Anayasa Mahkemesi denetimi yönünden 2011 yılına kadar yerleşik içtihatlar çerçevesinde (sıkı ve ilkeli yetki yasası denetimi, buna bağlı KHK denetimi) değerlendirilmiş olmasına karşın, TBMM denetimi yönünden aynı ilkeli tutumun yerine getirilmediği görülmektedir. Anayasa'da KHK'lerin TBMM'de öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi buyurulduğu halde, yürürlükte mevzuat üzerine yapılan basit bir incelemede, 1971'den 2011'e kadar geçen dönemde 60 civarında KHK'nin Meclis'de bekletildiği, denetime tabi tutulmadığı görülmektedir. Bu sayıya, diğer kanun ya da KHK'lerde değişiklik yaptığı için yerlerine işlenen, diğer deyişle bağımsız olarak mevzuat içinde yer almayan KHK'ler dahil değildir. Bunların yarıya yakını 1983 yılı sonunda başlayan ANAP döneminden kalmıştır. Şimdi bu sayıya AKP'nin 34 KHK'si eklenmiştir.<sup>3</sup>

KHK'lerin yasama denetiminin fiili durumu, denetimsizliktir. Anayasa'daki "öncelik ve ivedilik", tıpkı tutukluluk süresindeki "makul süre" gibi, yasa koyucu tarafından ya hiç dikkate alınmamakta ya da keyfi olarak uzatılmaktadır.

### **III- AKP KARARNAMELERİ VE HUKUK İHLALLERİ**

6 Nisan 2011 tarihini taşıyan ve 3 Mayıs 2011'de yürürlüğe giren 6223 sayılı Yetki Kanunu ile başlayan AKP KHK'leri süreci, KHK'lerin içeriği dışında da "hukuk devleti" ihlalleri taşımaktadır. Bu yönüyle AKP KHK'leri, hukuk devletinde bozulmaların, hukuk aracılığıyla hukuksuzluğun tipik örnekleri arasına yerleşmiştir.<sup>4</sup>

KHK'lerin bütün süreçlerine yayılan bu ihlaller şöyle sıralanabilir:

<sup>3</sup> AKP KHK'lerinin sayısı 35 olup, bunlardan biri yine KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>4</sup> <http://www.odatv.com/n.php?n=giderarayak-kararname-devletine-gecis-2903111200>

## A- MECLİS YETKİ SÜRECİ

- 1- 6223 sayılı Yetki Kanunu, 12 Haziran genel seçimine yakın bir tarihte çıkarılmış, hatta genel seçim dönemi gerekçe olarak gösterilmiştir. Böylece demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak nitelendirilen seçmen iradesi, daha baştan yok sayılmıştır.
- 2- 6 aylık yetki süresiyle, seçimden sonra oluşacak yeni meclise de ipotek konulmuştur. Seçimden önce 12, seçimden sonra 23 KHK çıkarılmış ve bu KHK'ler kapsamındaki tüm konular için yasama organı devre dışı bırakılmıştır.
- 3- Yetki Kanunu'nda, yetki kapsamındaki konular ve yasalar sayılmasına karşın, genel ve belirsiz bir hükümle kapsam sınırsız şekilde genişletilmiştir. Eğitim, sağlık, adalet, yargı, TÜBA değişiklikleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla oynanması bu genişlemeye dayanmıştır. İvedilik gerektiren belirli ve önemli konulardaki zorunlu düzenleme ilkesine uyulmamıştır.
- 4- Yetki Kanunu'nun yasalaşma sürecinde, meclis içi ve dışı muhalefet yetersiz kalmış, yeterli kamuoyu yaratılamamış, kapkaç yasası neredeyse engelsiz geçmiştir. Bu yetersizlikte, yetki yasası çıkarılmasındaki yasal meşruiyetin, hukuksal meşruiyete üstün görülmesinin etkisi büyüktür. Alıştırılan sözler burada da yinelenmiştir: "Anayasa'ya ve kanuna uygun yapılmıştır"...
- 5- Masumiyetle önemsizleştirilen yetki kanunun arkasından gelecek KHK fırtınası kestirilememiş, böylece "ayrık yetki"nin "genel ve asli yetkiye" dönüştürülmesi görülememiştir. KHK'leri etkin önleminin, yetki yasası ile alınması gerekliliği ihmal edilmiştir.
- 6- Keyfilik, Yetki Kanunu'nun Meclis'te unutulması gibi, komikliklere dönüşmüştür. 6.4.2011 günü kabul edilen Yetki Kanunu, 13 gün Meclis'te bekletildikten sonra Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir.<sup>5</sup>

## B- BAKANLAR KURULU SÜRECİ

---

<sup>5</sup> <http://www.odatv.com/n.php?n=yetki-kanununun-basina-ne-geldi-2804111200>

- 1- Yetki Kanunu'ndaki genişlik, Bakanlar Kurulu'nda daha da esnetilmiş, yetki kapsamı gözetilmeksizin hemen her alanda KHK ile düzenleme ya da değişiklik yapma yoluna gidilmiştir.
- 2- KHK'lerle, Anayasa'nın yasak alanına girilmiş, temel hak ve özgürlüklerle ilgili yasak alan gözetilmemiştir.
- 3- 6 aylık yetki süresinin son günü dahil,<sup>6</sup> tam anlamıyla hukuk kargaşası yaratılmış, 35 adet KHK çıkarılmış, bunlardan biri (636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK) 27 gün sonra yürürlükten kaldırılmış, tek bakanlık 27 gün sonra iki ayrı KHK ile iki bakanlığa (Çevre ve Şehircilik-Orman ve Suişleri) bölünmüştür.
- 4- Hemen her KHK, birden çok Kanun ve KHK'de değişiklik yaparken, içinden çıkılması zor bir mevzuat ordusu yaratılmış, tıpkı 636 sayılı KHK'de olduğu gibi, daha uygulamaya başlanmamış birçok hüküm, yine KHK'lerle değiştirilmiş ya da kaldırılmış, fırtına içinde fırtına yaratılmıştır.

#### C- ANAYASAL DENETİM SÜRECİ

- 1- Anamuhalefet Partisi (CHP)'nin açtığı iptal davası, Anayasa Mahkemesi tarafından ivedi olarak görüşülmemiş, 6.6.2011 günlü dava dilekçesi, ancak yetki süresine bir hafta kala (27.10.2011 günü) görüşülebilmıştır.
- 2- Yeni Anayasa Mahkemesi, Mahkeme'nin daha önceki içtihatlarını yok saymış, belirsiz ve geniş kapsamlı Yetki Kanunu'nun Anayasa'ya aykırılık savını reddetmiştir.<sup>7</sup>
- 3- Mahkeme, özellikle geniş ve belirsiz maddelerle ilgili kararında, Anayasa'ya göre usul hatası yapmış, oylar eşit çıkmasına karşın, Başkan'ın bulunduğu tarafın görüşünü "oyçokluğu" olarak kabul etmiştir. Anayasa'da, açık olarak "salt çoğunluk" ifadesi kullanılması karşısında, Anayasa Mahkemesi

---

<sup>6</sup> Son gün 11 KHK çıkarılmıştır.

<sup>7</sup> AYMK., 27.10.2011 günlü, E.2011/60, K.2011/147. Resmi Gazete., 15.12.2011. Kararda, 12 Eylül 2010 Anayasa değişikliğinden önceki Anayasa Mahkemesi üyelerinin iptal yönünde, değişiklikten sonraki yeni üyelerin ise ret yönünde oy kullanması ve Başkan'ın yeni üyeler yanında yer alması (daha yerinde anlatımla, yeni üyelerin Başkan'ın yanında yer alması) meclis deyişle, "tutanaklara geçmeli"dir.

Kanunu'ndaki, Başkan'ın bulunduğu tarafın görüşü doğrultusunda karar verilmesi hükmü, Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'nin incelemesini beklerken, bu oylamada diretmek de ayrıca hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

- 4- 34 KHK'nin kimilerinin tamamı, kimilerinin ise seçilmiş madde ya da hükümleri Anamuhalefet Partisi ya da bu Parti milletvekilleri (en az 110 milletvekili) tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür. Burada dikkat çekilmesi gereken durum, kimi önemli hükümlerin Anayasa Mahkemesi'ne götürülmediği ya da tercih edilmediğidir. Yeni Anayasa Mahkemesi'nin Yetki Kanunu denetimindeki tutumu umut verici olmasa da, KHK'leri denetimsiz bırakmak da kabul edilemez. Bu süreçten sonra, eğer Meclis denetim süreci çalıştırılmaz ise, ancak yerel mahkemelerde açılan davalarda uygulanacak KHK hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülebilecektir ki, bu yol da, aykırılık savını ilgili mahkemenin ciddi bulmasına bağlıdır.

#### D- MECLİS DENETİM SÜRECİ

AKP'nin yürürlükteki 34 KHK'si, Meclis'te "öncelikle ve ivedilikle" görüşme sürecini beklemektedir. Meclis'in, önceki dönemlerden önünde bekleyen diğer KHK'lerin görüşülmemesini gerekçe göstererek (böyle bir gerekçe kabul edilmez olsa da) bu 34 KHK'yi de KHK katarında beklemeye bırakacağı anlaşılmaktadır.

Yukarıda örneklenen denetim yollarının tükenmesi ya da çeşitli nedenlerle, özellikle de yargı bağımsızlığının zedelenmesi nedeniyle, tıkanması, başarısızlıkla sonuçlanması karşısında, Meclis denetim süreci önem kazanmaktadır. Ancak, bu denetimin çoğunluğa takılma olasılığının yüksekliği, neredeyse olanaksızlığı da ortadadır.

AKP KHK'lerinin yolcuğu ve hukuk ihlalleri, herhalde, "hukukun umutsuzluğu düzenlediği" en tipik örnekler arasında tarihteki yerini alacaktır.

#### SONUÇ

KHK'lerin kural koyma ve denetim süreci, yukarıda örneklendiği gibi, hukuk devleti ilkelerini değil, hukuk kurallarıyla hukuksuzluğu göstermektedir. KHK'lere genel ve bütünsel bakış, bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların, kamunun asli görevleri arasında yer alan hizmet alanlarının, ulusal ve uluslararası sermayenin isteklerine uygun dönüşümünü açık

olarak göstermektedir. 12 Eylül 1980'den bu yana yapılanların üzerine, bir yandan eksikler tamamlanmış diğer yandan da ticarileştirme alanları genişletilmiştir.

Kapitalizmin krizi, devletin asli ve sürekli görevlerine el atmayla giderilmeye çalışılırken, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları sermayenin irtibat büroları haline getirilmiştir. Kalkınma Ajanslarıyla tavana vuran kamu-özel ortaklığı, yılların planlama kurumunun (Devlet Planlama Teşkilatı) yerini Kalkınma Bakanlığı'na bırakmasıyla, Kalkınma Ajansları Bakanlığı altında sağlamlaştırılırken, özellikle sağlık ve eğitimdeki ticarileştirme ve siyasileştirme tabloyu tamamlamıştır.

Dikkat çekilmesi gereken bir başka konu, yıllarca, “değiştirme” yoluyla süren kadrolaşmanın, “boşaltıp doldurma yoluyla” yaygınlaştırılmasıdır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının demokratik hakları budanırken, etkin örgütlenme ve denetim yolları da ortadan kaldırılmıştır.

Yetki Kanun ve KHK'ler üzerinde hukuk ihlalleri ve hüküm bazında yapılan çalışmalar, yağ lekesi gibi büyüyen sorunları göstermekte; AKP KHK'leri, içinde yaşadığımız dönemin ulusal ve uluslararası etkisini hissedilir şekilde yansıtmaktadır. Bu etki, bir ucunda kapitalizmi ve krizini, diğer ucunda ise AKP'nin, uyumlu (ılımlı) islâm projesi içindeki işlevini ve gericiliği taşımaktadır.

Kapitalizm, yaşadığı krizle birlikte değerlendirildiğinde, devletin halka yönelik asli görevlerinin ticarileştirilmesi, özelleştirilmesi; vergi yükünün kriz sahiplerinden dar ve sabit gelirlilere kaydırılması, kamu kaynaklarının yeni rant alanları olarak sunulması hedefleriyle örtüşen bir yapılanma görülmektedir. Emek, güvencesiz, esnek ve ucuz işgücü olarak sabitlenirken, işsizliği “sözde” önler gibi gözükken bu yapılanma, AKP'nin hem kadrolaşma hem de emekçi oylarıyla geleceğini garanti altına alma hedefiyle örtüşmektedir. AKP'nin, Meclis çoğunluğuna karşın KHK'lere gereksinim duyması, “acelecilik” gerekçesiyle yetinilemeyeceğini, yeni alanlara yelken açmada ve özellikle de rant aktarımında denetimsizliğe gereksinim duyulduğunu da göstermektedir. Demokratik denetim mekanizmalarını da devre dışı bırakan “saklı düzenlemeler” ve bu alandaki karmaşa, muhalefeti oyalama ve direnişi kırmada da amacına ulaşmış, KHK'lerle getirilen düzenlemeler bir bir uygulamaya geçirilirken, Anamuhalefete kimi maddeleri anayasal denetime götürmekle avunmak kalmıştır. AKP'nin KHK'leri, yetki süreci dahil, demokratik kurum ve kuralların engelleyemediği bir yolculukla uygulamaya girmiştir.



Sermayenin, tahakkümünü sürdürmek ve emekçilerle birlikte geniş halk kesimlerini denetim altında tutmak için, “hukuk”u kullandığı açıktır. Güncel-fiili durumun, kural koyma süreci ve pozitif hukuk kurallarıyla birlikte analizi, sınıf savaşımının, başkalarının koyduğu “sorunlu kurallar” içinde nasıl verileceğinin yollarını da göstermektedir. Asıl görev, yeni bir hukuk yaratılmasında, toplumsal gerçekçiliğe farklı bakanlara, sosyalistlere düşmektedir.