

KHK'LER ve GÜÇLÜ YÜRÜTME

Fatma Genç*

Son günlerde hızlı bir dönüşüm sürecinden geçiyoruz. Bu dönüşüm sürecini hızlandıran en önemli etkenlerden birisi de Kanun Hükmünde Kararnamelerdir(KHK). Yasama ve yürütme faaliyetlerinin tek "EL" de toplanmasını ifade eden KHK'ler, siyasi tarihimize ve anayasa hukukumuzda, "güçlü yürütme" ifadesinin bir arayışı olarak 12 Mart dönemi anayasa değişikliğiyle girmiştir. 1980 sonrasında yapılan değişikliklerle kapsamı derinleştirerek yürütmenin güç ve yetkileri kanun hükmünde kararnameler aracılığıyla genişletilmiştir. Yasama organının bir işlevi olan 'yasa yapma' kanun hükmünde kararname kurumu ile yürütmenin bir işlevi haline gelmektedir. Yürütmenin bu yolla yasa yapmasının yasamanın işlevinden iki temel farklılığı vardır. Birincisi meclis içerisindeki her türlü tartışma ve uzlaşmanın dışında yapılmakta, ikinci olarak da, meclis içerisinde seçilmişlerin oluşturduğu bir etkinlikten seçilmişlerin içerisinde atanmışların oluşturduğu bir etkinlik biçimine dönüşmesidir. Bu yolla yürütme kanadını oluşturan Başbakan başkanlığında Bakanlar Kurulu, bir gecede birçok değişikliği yapma yetkisini almaktadır. Yani "kamuoyundan kaçırarak" bir gecede bu yolla yasa yapılmaktadır.

Kanun hükmünde kararnameler, olağanüstü dönemlerle eşleştirilecek bir kavramsal anlamı barındırıyor olsa da, Türkiye siyasi tarihinde tersi bir anlamı ifade etmektedir. Hükümetler nezdinde sıkça kullanılan KHK'ler, 12 Mart muhtırasının ardından "yeniden yapılandırılan" Türkiye'nin sermayenin istekleri doğrultusunda biçimlendirilmesinde ve neoliberal politikaların hayata geçirilmesinde "hızlandırıcı" etkisi yaratmıştır. Özellikle 1980 darbesinin ardından kurulan Özal Hükümeti tarafından peşi sıra kullanılmışlardır. Özal'ın 8 yıllık iktidarı boyunca toplamda 487 KHK çıkarılmış ve gerekçe olarak da "kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması" gösterilmiştir. Devletin elindeki kaynakların hızla özelleştirildiği, "güçlü devlet", "güçlü iktidar" söylemleri altında yürütme eliyle piyasa lehine dü-

* Marmara Üniversitesi, Kalkınma İktisadı Yüksek Lisans.

zenlemeler yapan Özal Hükümeti, ordu döneminde aldığı yetki kanununa dayanarak bir günde 30 tane kararname çıkararak bugün yürürlükten kaldırılan bakanlıkları kurmuştur. “Yapısal uyum” olarak adlandırılan bu dönemde kamunun örgüt yapısı değişmiş ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının ilk adımları atılmıştır. Konuyla ilgili olarak kanun hükmünde kararname kurumunun anayasaya girdiği günden bugüne hükümetler nezdinde çıkarılan KHK’ler Tablo-1’de gösterilmiştir. KHK’ler sıkça başvurulan yöntemlerden biri olarak yürütme erkinin gücünü arttırmasının yanında siyasal iktidarların müdahalelerinin de önünü açan düzenlemeler olma özelliği taşımaktadırlar.

Tablo-1: 1971’den Bugüne Çıkarılan KHK’ler

Dönem					
Başlangıç	Bitiş	Süre (Ay)	Süre (Yıl)	KHK sayısı	Ay Başına Ortalama (KHK)
01.Mar.72	12.Eyl.80	104	9	28	0,27
12.Eyl.80	06.Kas.83	38	3	68	1,77
06.Kas.83	20.Eki.91	97	8	437	4,51
20.Eki.91	28.Şub.97	65	5	181	2,77
28.Şub.97	03.Kas.02	69	6	89	1,29
03.Kas.02	03.May.11	103	9	0	0,00
03.May.11	03.Kas.11	6	1	35	5,71
				838	

Tablo-1’e bakıldığında Türkiye siyasi tarihi açısından kanun hükmünde kararnameleleri etkin olarak kullanılan kurumlar olduğu göze çarpmaktadır. ANAP hükümeti döneminde 437’yi bulan KHK sayısı çarpıcı bir nitelik taşımaktadır. ANAP Hükümetleri boyunca kullanılan KHK’ler yapısı itibariyle ‘güçlü devlet’, ‘serbest piyasa’ mantığının harekete geçirilmesi doğrultusunda kullanılmıştır. Bu durumu 11 Mayıs 1990 yılında Milliyet Gazetesi’ne verdiği demeçle Turgut Özal şöyle ifade etmiştir:

“Bizim üzerinde durduğumuz en önemli konu politik mücadelelere değil, bu ülkenin, memleketin, bu devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü sağlamaktır. Bunun içinde elimizden gelen, kanunların ve anayasanın bize verdiği yetkileri sonuna kadar kullanmaya kararlı olduğumuzun herkesin bilinmesini arzu ediyorum.”

Sermayenin değerlendirilme ve gerçekleştirme alanları olarak kamunun sahip olduğu kaynakların yani kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının piyasa açılmasını ifa-

de eden ANAP Hükümeti KHK'leri, sermaye birikim sürecini daha da kolaylaştıracak yapıların oluşturulmasını KHK'ler eliyle hızlandırmıştır. ANAP hükümeti döneminde çeşitli konularda 5 tane yetki kanunu çıkartılmış ve bakanlık teşkilatlanmaları yeniden düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinin bakanlıklar nezdinde yeniden yapılandırılmasını düzenleyen KHK'ler kamu personelinin görev, ücret ve özlük haklarıyla ilgili düzenlemeleri de içermektedir. Bunların dışında bu dönemde çıkarılan KHK'ler, kamu iktisadi teşekküllerini karlılık esasında yeniden yapılandırılması, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını düzenleme ve kamunun alt yapı yatırımlarını üstlenerek çeşitli alanlarda işletme hakkının tesis edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

AKP Hükümeti de bu günlerde "yapısal uyum" gerekçesiyle yeniden yapılandırmaya soyundu. Bunun için de 3 Mayıs 2011 tarihinde "önemli reformların ivedilikle gerçekleştirilmesi" bahanesiyle bir yetki kanunu çıkarttı ve "mecliste yasalaşma hızı düşük" diyerek tasarı halindeki yasaların hızla yasalaşması gerektiğini ifade etti. 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun gerekçesinde amacı şöyle ifade edilmektedir:

"... Çok sayıda kanun değişikliği gerektiren, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesine yönelik düzenlemelerin ivedi olarak yürürlüğe konulması mümkün görünmemektedir. Halen TBMM Genel Kurulu ile komisyonlarında görüşülmeyi bekleyen kanun tasarısı ve teklif sayısı dikkate alındığında, kanun hükmünde kararname çıkarma yoluna başvurulmasının kaçınılmaz olduğu ortaya çıkmaktadır."

Özal'ın başlattığı çizgiden ilerleyen AKP Hükümeti, Özal ile benzer gerekçelerle aldığı yetki kanunu, yine benzer gerekçelerle ve yollarla hayata geçirdi. İktidara geldiği 2002 yılından yetki kanununa kadar hiç KHK çıkarmayan AKP Hükümeti 6 ayda 35 tane KHK çıkarmıştır. Kararname kapsamına giren konular ise doktorların, öğretmenlerin, mühendislerin güvencesizleştirilmesi, ormanların, meraların, suların sermaye kullanımına açılması, muhalif yapıların etkisizleştirilmesi, imar rantlarının arttırılması gibi birçok konuyu içeriyor. Yasa yapma biçimi olarak AKP'nin Özal'dan en önemli farkı birçok değişikliği de bir yasa ya da kararname içerisine yerleştirmesidir. Geçirilemeyen, muhalefetle karşılaşan tüm yasaları bir torba içerisine sığdırarak bir düzenleme ile hayata geçirmektedir.

Özal Hükümeti'nin sermayenin devletin yatırımcı olduğu alanlara girmesini düzenleyen KHK'leri, AKP'nin birçok alanı özel sektöre devretmesiyle devam ediyor. Özal hükümeti devletin yatırımcı olduğu alanlara sermayenin girmesini düzenlerken AKP Hükümeti de bu alanlarda sermayenin etkinliğini arttırmayı ve hatta DSI örneğinde olduğu gibi bu alanları sermayeye devretmenin yolunu yapmak-

tadır. Yani AKP hükümetinin KHK'leriyle Özal'ın yarım bıraktığı yerden hayatın her alanı yeniden şekillenmekte, kamu dönüşmekte ve kamu hizmeti de kullananların bedelini ödediği bir sisteme dönüşmekte ve kamu personeli hızla güvencesizleştirilmektedir. AKP Hükümetinin KHK'lerinin önemli diğer bir farkı da kamunun şirket gibi yeniden yapılandırılmasıdır. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin metalaştırma süreçleri tamamlanarak doğal varlıklar sürece eklenerek insanların ortak kullanım alanları da metalaştırılmakta ve yetkiler merkezleştirilerek özel sektöre dayalı bir kalkınma modeli hayata geçirilmektedir. Yetkiler merkezleştirilerek devlet hem siyasal hem de örgütsel anlamda yeniden yapılandırılmaktadır. AKP döneminin KHK'lerinin önemli bir farkı da, yeni bir mülkiyet hakkı inşasıyla birlikte piyasa mantığını iç hücrelere yayacak şekilde yeni aktörlerin yani yerli sermayenin yaratılması yönündeki düzenlemeler olmuştur. Bununla birlikte üretim sürecinde emek denetim politikaları arttırılmıştır.

AKP hükümetinin 6 ayda çıkardığı KHK'ler hüküm niteliği taşımakta, birçok bakanlığı yeniden kurup bazılarını birleştirirken hizmet bakanlıklarından uygulama bakanlıklarına (AB ve Kalkınma Bakanlıkları) geçiş yapmaktadır. Çıkarılan KHK'ler eliyle ticaret düzenlenmekte, merkezleşme eğilimi artarken kamunun yerleşik örgütlenme yapısı ve personel sistemi kapsamlı bir biçimde değiştirilmektedir. Oluşturulan yeni yapıyla hizmet icra eden bakanlıklar yerine düzenleyici ve denetleyici bir yapı oluşturulmaktadır.

Dolayısıyla KHK'ler Özal Hükümeti için de AKP Hükümeti için de sermayenin taleplerini hızlı bir şekilde karşılamanın siyasi karşılığıdır. İnsanların barınma hakkını, sularını, meralarını, ormanlarını ve yaşam alanlarını ellerinden almanın daha güvencesiz bir yaşama mahkum edilmenin hukuki yoludur.

Bu çerçevede bu çalışmada KHK'ler üzerinden yapılan temel değişiklikler ana başlıklar halinde ele alınacaktır.

KHK'ler ve Güvencesizlik

KHK'ler ile çalışma hayatının güvencesizleştirilmesi yasallaştırılarak kapsamı daha güvenceli işler olarak görülen kamu personeline kadar genişletilmektedir. Kamuda güvenceli ve kadrolu çalışma yavaş yavaş ortadan kaldırılmakta, temel devlet hizmet ve görevlilerinin memurluktan sözleşmeliliğe geçişinin koşulları sağlanmaktadır. Sözleşmeli personel çalıştırma 657 Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yeni bir sözleşmeli personel çalıştırma esası getirilmektedir. Kamuda ücretler, "eşit işe eşit ücret" uygulaması ile işe göre ücret yaygınlaştırılmakta ve kamudaki ücretler yukarıdan aşağıya doğru en aşağıda eşitlenmektedir. İşgücü pi-

yasasının beklentileri doğrultusunda eğitim-istihdam ilişkisi güçlendirilerek, mesleki eğitim yaygınlaştırılmakta ve eğitimde piyasanın isteklerine göre işgücü yetiştirilmesi esas alınmaktadır.

Bu doğrultuda son günlerde 4+4+4 eğitim kanunu ile bu doğrultuda KHK'lerde yapılan düzenlemelerin hayata geçirilmesinin yeni bir yasal dayanağı hazırlanmıştır. Söz konusu kanun ile eğitimde yönetimden işletmeciliğe geçişin koşulları düzenlenmiş, eğitim paralı eğitim yoluyla ticarileşmiş ve müfredat dinselleştirilmiştir. Öğretmenler açısından kadrolu istihdamdan sözleşmeliğe ve ücretli öğretmenliğe geçiş düzenlenerek istihdam ilişkileri de yeniden düzenlenmiştir.

KHK ve Doğal ve Kültürel Varlıklar

Orman ve Su İşleri Bakanı Veysel Eroğlu 20 Ekim 2010 tarihinde yaptığı açıklama ile Türkiye'de doğal varlıkların metalaştırılması yönündeki tavırlarını açıkça ifade etmiştir. Buna göre Eroğlu, "Sularımız yıllardır boşa aktı. Türkiye'nin hidroelektrik kaynaklarını harekete geçirmek istiyoruz. Ancak önümüzü kesmek isteyenler var" demiştir.

Son dönemde KHK'ler ile yapılan değişikliklerle doğal ve kültürel varlıkların belirlenme, ayrılma, korunma ve "değerlendirilme" süreçleri değiştirilerek, ortak kullanım alanları metalaşma kısıcına sokulmuştur. Bu doğrultuda KHK'ler ile Tabiat ve Kültürel Varlıkları Koruma Genel Müdürlüğü oluşturularak, SİT alanları, doğal ve kültürel alanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanarak, bu alanlarla ilgili olarak karar verme yetkisi son yetkili merci olarak bakanlık olmuştur. Bilindiği gibi İkizdere Vadisi'nin SİT alanı olarak ilan edilmesi Hükümet nezdinde tepkilere yol açmıştı. Bu vesileyle Tabiat ve Biyoçeşitliliği Koruma Kanunu tasarısı hazırlanarak, SİT alanı belirleme işlemlerinin SİT alanı olarak belirlenenlerin de dahil olacağı şekilde yeniden düzenlenmekteydi. Ancak tasarı çok fazla tepkiyle karşılaşması nedeniyle yasalaşamamıştı. KHK'ler eliyle Tabiat ve Biyoçeşitliliği Koruma Kanunu tasarısında yer alan ifadeler aynen gerçekleştirilmiştir. Yani toplumsal muhalefeti engellemenin bir yolu olarak da KHK'ler kullanılmıştır. Bu konuyla ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 19 Nisan 2012 tarihinde "Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği" ile doğal ve kültürel varlıkların belirlenme ve "değerlendirilme" süreçleri son yetkili merci bakanlık olarak belirlenmiştir.

Bunun yanında, KHK'ler ile meralar ve tarihi okul binaları da dahil olmak üzere Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı taşınmazlar 49 yıllığına amaç dışı kullanıma açılmıştır. Yani bu alanlar da her türlü yapılaşmanın gerçekleştirilmesi için yasal olarak bir engel kalmamıştır.

KHK'ler ve Muhalif Yapılar

KHK'ler eliyle Türkiye'de neoliberal iktidar kurumsallaşmaktadır. Bu zihniyet altında çıkarılan KHK'ler ile meslek odalarımız da yeniden tanımlanmaktadır. Öncelikle 636 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı'nın görev ve yetkilerine dair kanun hükmünde kararname ile meslek odalarının mevzuatını düzenleme ve değiştirme yetkisi yanında odaların yaptığı gelir getirici faaliyetleri bakanlık bünyesindeki genel müdürlük içerisinde tanımlayarak mimar ve mühendislerin yeterliliklerini düzenleme yetkisine dair düzenlemeler yapılmıştı. 1 ay bile dolmadan bakanlık ikiye ayrılarak 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adı altında yeni düzenlemeler yapıldı. Buna göre; meslek kuruluşlarının mevzuatını belirlemek mesleki hizmetler genel müdürlüğü altında tanımlanırken bazı düzenlemeler çıkarılmış ancak meslek odalarıyla ilgili olarak tam tanımlar yapılmamıştır. Ardından çıkarılan 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK ile meslek odaları davet şartıyla gözlemci olarak tanımlanmıştır.

KHK'ler ile yapılan düzenlemelerle meslek odaları, geleceği ve konumu belirsiz, davet şartıyla "gözlemci" veya "danışılan", mali kaynakları ve idari yapısı Bakanlığa bağlı, özerk yapısı müdahale ve denetime açık bir halde tanımlanmıştır.

KHK'lerin ardından AKP iktidarı yakın zamanda peşpeşe yönetmelikler ve yasalar hazırlayarak KHK metinlerinde ifade ettiği dönüşümleri hayata geçirmek için somut adımlar atmaya devam ediyor. 3 Nisan ve 14 Nisan 2012 tarihlerinde üzerinde iki kere değişiklik yapılan Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği ve Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmelikleriyle odaların gelir getirici faaliyetlerinin ve mesleki denetim yetkilerinin ellerinden alınmasının tarifi yapılıyor. Her iki yönetmelikte ilk yapılan değişiklikle, odalar tarafından düzenlenen oda üyelerinin mesleki kısıtlılıklarının olup olmadığını belgeleyen sicil durum belgeleri kaldırılarak, yerine sicil durum beyanı getirilmiştir. İkinci yapılan değişiklikle de oda kayıt belgesi kaldırılarak yerine taahhüt getirilmiştir. Yani odaların imar ve yapı alanında denetimlerine son verme isteğinin yasal düzenekleri hazırlanmıştır.

Yapılan yasal düzenlemelerin yanında iktidar ve iktidar yanlısı gruplar, her fırsatta odaları hedef olarak göstererek yapılan her yanlışta odaları 'günah keçisi' haline getirmeye çalışmaktadır. İktidarın bizzat kendisinin sorumlu olduğu facialarda bile meslek odalarına sorumluluğu yükleme gayreti içerisine girilmektedir. Ankara'da Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirmeye çalıştığı rant odaklı projelerinin önüne çıkan her engelde odaları diline peleseng etmesi ve Adana Gökdere Barajı'nda yaşanan faciada gördüğümüz gibi odaların mesleki ve toplumsal sorumlulukları iktidarın karanlık politikalarına malzeme yapılmaya ve toplum nezdinde 'suçlu' yaratılmaya çalışılmaktadır. Orman ve Su İşleri Bakanı Vey-

sel Eroğlu 21 Haziran 2011 tarihinde verdiği bir demeçte meslek odalarını siyaset yapmakla suçlamış, mesleki faaliyetlerini yerine getirmediklerini iddia etmiştir. Buna göre Eroğlu, “İnşaat mühendisleri para topluyor ama meslekle ilgili bir şey yapmıyorlar. Meslek odalarına çeki düzen vereceğiz. Meslek odaları mesleğiyle ilgili hiçbir çalışma yapmıyor siyaset yapıyor. O zaman siyasete atılın!” açıklamasını yapmıştır.

KHK’ler ve yönetmelikler eliyle toplumsal muhalefetin önemli kurumları olan aynı zaman mesleğinin ve meslektaşlarının hak ve çıkarlarını korumakla mükellef olan meslek odaları etkisizleştirilmek istenilmektedir.

Sonuç Yerine...

KHK’ler kullanılmaya başlandığı günden bu yana Türkiye’de sermaye yanlı politikaların hayata geçirilmesi konusunda hızlandırıcılar olarak kullanılmışlardır. Yürütmenin yetkileri arttırılarak sermaye birikiminin hızlandırıcıları olmuşlardır. KHK’ler ile piyasacı kamu hizmeti tanımı yapılmış, planlama yerine projecilik getirilmiş, muhalif tüm kesimlere dair yeni düzenlemeler yapılmış, özelleştirmeler ve kamu-özel ortaklığı gibi çeşitli biçimler yaygınlaştırılmış, doğal varlıklar meta üretimine konu edilmiş ve korumadan kullanmaya piyasa için doğa tanımı yapılmış, kamu yararı yerine üstün kamu yararı gibi muğlak bir kavram getirilmiş, merkezileşme doğrultusunda özelleştirme ve yerelleştirme gerçekleştirilmiş, kapitalizm ve patriyarka ilişkisi güçlendirilmiştir. Yürütme eliyle KHK’ler hayatımızın her alanına girmiştir.