

I-GENEL ÖZET:

*Bu not sadece bir ilk özet analizdir. Son günlerde çıkan KHK (özellikle 700,702, 703 No'lu) ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (1 ve 3 No'lu) toplamı 882 sayfadır ve yüzlerce farklı mevzuatta değişiklik getirmektedir. Derinlemesine okunması günler alacaktır.

Bu kapsamlı yeniden yapılandırmanın temeli: 16 Nisan 2017de Anayasamıza ("AY") getirilen yeni hükümlerdir. AY Madde 104'e göre, artık tüm Devlet üst kademesini (bağımsız kurumları dâhil), Cumhurbaşkanı ("CB") tek başına atayacaktır ve bu atamaların "usul ve esaslarını" da kendisi (kararnamelerle) belirleyebilecektir. AY Madde 106'ya göre ise Bakanlıkların kurulması/yetkilendirilmesi, teşkilatlarının kurulması CB Kararnamesi ("CBK") ile yapılacaktır. AY Madde 123 ise CB'ye kamu tüzelkişiliği kurma yetkisi vermiştir. Son KHK ve kararnameler tüm bu maddelerin uygulamasıdır.

Referandum ve seçim dönemi bu konuya defalarca vurgu yaptım, kitaplarımda ayrıntılı yazdım: Bu sistem, 1 kişiye tüm devletimizi baştan aşağı yeniden yapılandırma yetkisini (hiçbir denetim olmaksızın) vermektedir. Sistemde emniyet supabı öngörülmemiştir. Oysa eski sistemimiz; "ortak akıl", denge ve erkler ayrılığını öngörüyordu. Eski sistemde, üst kademe devlet memurlarının atanmasına ilişkin; (1) usul/esaslar (liyakat kriterleri) kanunla öngörülürdü (Meclis), (2) bakanlıklar/kurullar/tüzel kişilikler de kanunla kurulurdu, (3) atamalar da Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılırdı (30 civarı Bakanın ve o alanın uzmanlarının "ortak akli" ile). [Zaten artık elbette Bakanlar Kurulu kalmadığı için; yüzlerce mevzuatta Bakanlar Kurulu Kararı gerektiren konular artık tek başına CB tarafından alınabilecektir].

Artık tüm bu geniş yetkiler bir kişide. Konuyu hiçbir zaman kişiselleştirmem. Siyasetçi değilim, hukukçuyum: Bu konular kişilerle ilgili değil, Sistemle ilgili değerlendirilmeli. Bu kadar sonsuz yetkilerin bir kişiye denetimsiz verilmesini doğru bulmuyorum. Zamanla, "en yetkin kişi" yerine en "en sadık dost" atanabilir. Devlet tümüyle gerileyebilir, bu risk oluşur. [Demokratik başkanlık sistemlerinde başkanın tüm atamaları zorlu ve şeffaf bir senato onay sürecine tabidir. Bu süreç de başkanları birikimli adaylar göstermeye zorlar. Başkanlıkla yönetilen birçok ülkede atamalara ilişkin ek "emniyet supabları" da vardır ama burada notu uzatmak istemiyorum, bu bilgiler kitaplarımda var].

Bu yeniden yapılandırma için kullanılan hukuki yöntem de kafalarda karışıklık yaratmıştır, burada hukukçu olmayanlar için çok sade şekilde özetlemeye çalışmak isterim: (1) 700, 702, 703 No'lu KHK'lar Mayıs 2018'deki bir yetki yasası temelinde çıkarılmıştır. Yetki yasası "AY'ye

uyum" kapsamlıdır. Bu yetki yasaının kapsamının da yeterince sınırları çizili olup olmadığı tartışmaya açıktır [Bu değerlendirmeyi AYM yapacaktır]. KHK'lar bu yetki temelinde, birçok kanunda bulunan düzenlemeleri iptal etmiştir. Çok çarpıcı bir örnek vermek adına; 703 No'lu KHK ile Bakanlıkların teşkilat yasaları iptal edilmiştir. Sonrasında, AY Madde 106 temelinde, yeni teşkilatlanma CBK No 1 ile yapılmıştır. (2) Önceki örnekle de izah ettiğim üzere, KHK ile iptal edilen çok sayıda kanuni düzenleme sonucu oluşan hukuki boşluk, 1 ve 3 No'lu CBK ile doldurmuştur: Bu konuda da CB'nun yetkisi AY Madde 104, 106 ve 123'ten kaynaklanmaktadır. AY'de yapılan değişikliklerden dolayı, prensip olarak geçerli bir yöntem olmakla birlikte burada önemli olan (a) KHK'lardaki düzenlemelerin yetki yasaını aşmaması ve (b) Kararnamelerin (hâlâ var olan) herhangi bir kanuni düzenleme ile çelişmemesi. Örneğin; TCMB Başkanının kanunda yazılı 5 yıllık görev süresinin KHK ile iptal edilmesi gerçekten "AY'ye uyum" için şart mıydı? Bence tartışmalıdır. Ayrıntılı bir değerlendirme sonucu bunun gibi birçok örnek çıkabilir. [*Şubat 2017'de kitabımda yazdığım üzere, yeni Anayasal düzenlemelerden dolayı; Kanun ve Cumhurbaşkanı Kararnameleri alanları arasında onlarca "gri bölge" oluşacaktır. Kanun koyucu kendi alanını sürekli daraltırsa, "boş alanlar" hep CBK'ler ile doldurulacaktır. Yasama alanı iyice daralır. Bu doğru bir gidişat olmaz. Kanun ve CBK'ler arası çekişme olduğunda; konu AYM'ye gidecektir].

II- BİRKAÇ YENİLİKTEN ÖRNEKLER:

-TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASI: Merkez Bankalarının bağımsızlığı, tüm gelişmiş sistemlerde hayati önem taşır. Eskiden, TCMB Başkanı, Bakanlar Kurulu Kararı ile atanırdı ve KANUN ile 5 yıllık görev süresi garanti altına alınırdı, bu şekilde bağımsız karar vermesi sağlanırdı. Artık (ileride), TCMB Başkanı, tek başına CB tarafından atanacaktır. 5 yıllık görev süresi KHK ile iptal edilmiştir ve artık görev süresi ise bir KARARNAME ile düzenlenmiştir (4 yıl). Kararname ile düzenlenen süre kanaatimce yeterli bir "garanti" vermemektedir; zira bir CB her zaman bu süreyi (tek başına) yeni bir Kararname ile kısaltabilir. Bu husus kanaatimce tekrar değerlendirilmelidir ve TCMB Başkanının görev süresi tekrar Kanun ile düzenlenmelidir (Bu en acil tavsiyemdir). [TCMB Başkan Yardımcıları için 10 yıllık asgari tecrübe gereğinin kaldırılmasını da doğru bulmuyorum, "AY'ye uyum" için de gerekli olduğunu düşünmüyorum].

-ÜNİVERSİTELER: Ülkemizin 21. yüzyılı yakalayabilmesi için, AR-GE için, 4. Sanayi Devrimi için, özgür düşünebilen, bağımsız çalışabilen üniversiteler hayati önem taşıyor. Eskiden devlet üniversiteleri için önce o üniversitenin hocaları oy verirdi, bu seçimde önde gelen ilk 3 isim arasından Cumhurbaşkanı, bir rektör atardı. Fakülte içi seçim vardı. Artık, doğrudan CB istediği kişiyi rektör atayacaktır. Vakıf üniversiteleri için ise eskiden mütevelli heyeti bir isim önerirdi, YÖK'ün onayı üzerine, CB rektörü atardı. Artık yine heyet teklif

edecek, ancak CB'nin onayı gerekecektir. Usulen bir eğitimci (YÖK) onayı değil, siyasi bir makamın onayı gerekecektir. Tüm bu düzenlemelerin, zamanla hem devlet hem vakıf üniversitelerinin bağımsızlığını etkileme potansiyeli yüksektir. Yanlıştır. Gelişmiş ülkelerin çoğunda, üniversite rektörleri o üniversitelerin yönetim kurulları/mütevelli heyetleri tarafından ve/veya hocalar arası seçimlerle belirlenir, hükümetin rolü yoktur genelde. Akademik özgürlük ve siyasetten uzak bilimsellik bir ülkenin gelişimi için esastır. [Yüksek öğrenimin planlanması, üniversitelerin kuruluşu, meslek yüksekokulu kuruluşları, vb. tüm konular da artık CB kararı ile yapılacaktır].

-BAĞIMSIZ KURULLAR: SPK, BDDK: Bağımsız Kurullar, gelişmiş piyasalarda son derece önemlidir. İlgili sektörün yatırımcıları için, sektör kararlarının bilimsel şekilde ve siyasetten bağımsız, öngörülebilir şekilde verileceğinin teminatıdır. Bu kurullara atamaların mutlaka liyakat temelinde yapılması son derece önemlidir. Eski sistemimizde, bu kurullara üyeler Bakanlar Kurulu Kararı ile atanırdı, üyelerin taşınması gereken özellikler kanunda ayrıntılı belirlenirdi; öğrenim dalı, tecrübe yılı vb. (Örneğin, SPK 6362 sa. Kanun, Madde 119/2). Yeni sistemde; tüm kurul üyeleri artık tek başına CB tarafından atanacaktır, özellikleri belirleyen maddeler ise Kanundan kaldırılmıştır (iptal edilmiştir). Özetle, artık CB kendi takdirine kalmış bir şekilde tüm üyeleri belirleyecektir. [Sadece asgari devlet memuru olma, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olma ve en az beş yıllık iş tecrübesine sahip olma şartlarına bağlı olarak].

-VERGİLER: Veraset vergisi, gelir vergisi, katma değer vergisi ve benzeri vergilerin hepsinin "penceresini" kanun belirler. Bu pencereler bazen çok geniştir; örneğin KDV için, %1 - %40'tır pencere. Bu pencere alanı içinde artık CB tek başına vergi oranlarını belirleyebilecektir.

-YENİ KURULLAR: CB'ye doğrudan bağlı çalışacak 9 kurul kurulmuştur. Her kurulun başkanı CB'dir, ve üyelerini de kendisi belirleyecektir. Benim anladığım kadarıyla, bu kurullar artık politika oluşturacaktır. Örneğin; eğitim kurulu eğitim politikalarını oluşturacaktır, Eğitim Bakanlığı ise bunların uygulayıcı makamı olacaktır. Zamanla bu kurumlar arası çekişmeler yaratır mı, (Bakanlıklardaki) yılların birikimini içeren kadroların artık kullanılmamasına mı yol açar? Zaman gösterecektir.

SONUÇ DEĞERLENDİRMESİ:

Gelişmiş demokrasilerde, iyi yönetim için, ortak akla, denge-denetime ve güçler ayrılığına inanılır. Son KHK'lar ve kararnamelemler, son derece geniş alanlarda tüm yetkileri

Cumhurbaşkanlığı makamına devrediyor. Hepsine bu kısa notta değinmem imkânsız; sadece birkaç örnek verdim, hepsini saymak yüzlerce sayfa gerektirir.

Özetlemek gerekirse; (1) Eskiden Bakanlar Kurulu Kararı gerektiren tüm yetkileri artık CB tek başına kullanacaktır, (2) bu kararlar için Kanunlarda düzenlenen kriterler ise büyük ölçüde iptal edilmiştir, (3) devlet kurumları tamamen yeniden yapılandırılmıştır, (4) tüm gerekli atamaları da CB yapacaktır.

Bu kadar geniş yetkilerin 1 kişiye verilmesi, çok büyük bir sorumluluk yükler. Bu sistemin (CB kim olursa olsun), doğru olmadığını söyledim, kitaplarımda yazdım. Elimden geldikçe, bir hukukçu olarak doğru bildiklerimi söylemeye çalıştım; artık söyleyecek fazla bir şey yok, uygulamayı hep birlikte izleyeceğiz. Bu ülke hepimizin: Bu yüzden, tüm kalbimle umuyorum ki ben yanılırim, ben haksız çıkarım! Sadece son bir söz olarak; yine de umarım ki en azından bu KHK ve kararnamelerde düzenlenen bazı aşırı yetkilere en kısa zamanda KANUNLA bazı kriterler, güvenceler, düzeltmeler getirilir.

Saygılarımla, Av. Ece Güner Toprak.