

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

23.6.1995 günlü dava dilekçesi aynen şöyledir :

"1. Genel olarak: İptali amacı ile Yüce Mahkemenize başvurmuş olduğumuz 3.6.1995 tarih ve 4109 sayılı "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu" ülkenin coğrafi durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçe kurulmasını sağlamak amacı ile Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektedir.

İki yıla yakın bir süre içerisinde çeşitli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak amacı ile yedi defa Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden yetki alan hükümet bu süre içerisinde 60'a yakın Kanun Hükmünde Kararnameyi yürürlüğe koymuştur.

Yüce Mahkemeye yapılan başvurular ve bu başvurular üzerine Yüce Mahkemenizce verilen iptal kararları ve bunların gerekçelerine baktığımızda iktidar Kanun Hükmünde Kararname çıkarma konusundaki istisnaî bir kuralı sık sık kullanarak uygulamaları ile bir genel kural haline dönüştürmüştür. Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak yolu ile yürütme organı yani Hükümet yasama yetkisini büyük ölçüde eline geçirmekle adeta Meclis'i devre dışı bırakmaktadır. Kanun Hükmünde Kararnameler ve keyfi düzenlemelerle ülkeyi idare etmeyi prensip haline getiren Hükümet bu yetki yasası ile de tam bir yıl istediği yeri il ve ilçe yapma konusunu siyasî baskı unsuru olarak kullanmayı hedeflemektedir.

Toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren kalıcı yasaların, ancak Meclis'te toplumsal uzlaşma zemini yaratılarak mümkün olabileceğini öngören ve Devletin temel yapısını bu esasa dayandıran Anayasamız rejime işlerlik kazandırmak açısından bu esas konuya bazı istisnaî kurallar getirmiştir. Anayasanın 91 nci maddesi; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vereceğini belirtirken bunun hangi hallerde mümkün olabileceğine dair esasları da getirmiştir.

Yüce Mahkeme, Kanun Hükmünde Kararname çıkartılması ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen yetkinin ancak "İvedi ve Zorunlu" durumlarda çok uzun olmayan sürelerde kullanılabilecek bir yetki olduğu gerekçesi ile 3479 sayılı Yasayı iptal etmiştir ve bu konuda yeni bir kıstas getirmiştir.

Oysa bu yetki yasası amaç, kapsam, ilke ve süre bakımından Anayasa'da ifade edilen ilkelere ve Yüce Mahkemenin geçmişte açıklanan iptal kararlarındaki gerekçelere uygun olmayan hukuk dışı anlayışı sürdüren bir kanun hüviyetindedir.

Hükümet yıllardır Türkiye Büyük Millet Meclisi gündeminde veya Komisyonlarında bekleyen il ve ilçe kurulmasına ilişkin pek çok teklif ve tasarımı Meclis'te görüşmezken hiçbir aciliyeti ve zorunluluğu olmadığı halde sırf seçim malzemesi yapmak ve seçmen iradesini ipotek altına almak maksadı ile söz konusu Yetki Kanununu ilgili Komisyonlarda dahi gerektiği gibi görüştürmeden çıkarmış, Meclis'e ait olan kanun yapma yetkisini uzun bir süre Kanun Hükmünde Kararnameler yolu ile kendi uhdesine almıştır.

Madde gerekçelerimizde de ayrıca belirtileceği gibi Anayasanın ruhuna ve maddelerine aykırı olarak düzenlenmiş olan bu yasanın tümü ile iptal edilmesi gerekmektedir.

Yetki Kanunlarının Anayasanın 91. maddesi gereğince amaç, kapsam, ilke ve sürelerinin belli olması gerektiği Danışma Meclisi, Anayasa Komisyonu müzakerelerinde ve o tarihteki Anayasa Komisyonu Başkanının resmi açıklamalarında önemli, zorunlu ve ivedi hallerde Yetki Kanunu ile Hükümete yetki verileceği, kanun çıkarmak için Meclislerde geçecek süreye tahammül edilemeyen ahvalde yetki kanunu çıkarmak lazım geleceği belirtilmiştir.

Mahkemenizin çeşitli kararlarında bu hususlar ısrarla vurgulanmış, amaç, kapsam ve ilkelerin çok net olması lazım geldiği, sınırları belli olmayan bir yetkinin verilemeyeceği buradaki yetkinin ayrık yetki olduğu ve kapsamı belli olmayan bir yetki verilmesinde yetki devrinin söz konusu olacağı çok açıklıkla ifade edilirken Anayasanın 163. maddesi gereği bütçe dışında ek masraf getiren yetkinin verilemeyeceği belirtmiş bulunmaktadır. Keza mahkemeniz kararında 6 aylık bir süre dahi çok uzun görülmüş bir süredir.

Kilis dahil tesbit edebildiğimiz 60 civarında ilçenin il olması ve birçok yerin ilçe olması yönündeki kanun tekliflerine hükümet 3,5 senedir cevap dahi vermemiş. Mustafa KALEMLİ ve arkadaşlarının Kilis dahil 17 yeri il yapmak yönündeki kanun teklifleri İçtüzük 38. madde gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmüş ve Hükümet karşı çıkmış reddedilmiş iken bu nasıl ivedi ve zorunluluktur' İvedi ve zorunlu ise 3,5 senedir nasıl bekletilmiştir' Bu yetki ile verilecek il ve ilçelerin vaatleri bugünkü hükümet mensubu partilerce de 91 seçimlerinden önce de yapılmıştır.

Bu Kanun, mahiyeti belli olmayan bir yetki kanunudur. Hangi ölçülere göre nereler il veya ilçe yapılacaktır' Amaç belli değildir. Kapsam yoktur. İlçe sözkonusu değildir. Bir yıl süre ile köyleri dahi bu yetki kanunu ile il yapabilirsiniz. Bu yetki kanunu ile Meclis yetkisini devretmiş olmaktadır.

Amaç, kapsam ve ilkesi belli olmayan Meclis'e ait olan Kanun yapma yetkisini il ve ilçe yapma konusunda tamamen devreden önemli zorunlu ivedi olmadığı 3,5 yıldır komisyonlarda bekletilmek suretiyle belli olan ve daha önce Kanun Tekliflerinin Meclis'te görüşülmesine karşı çıkan bir hükümetin önemli ivedi ve zorunlu iddiasının geçersizliği açıkça ortadadır.

2. Maddelere İlişkin: a) Anayasa'nın başlangıç bölümü ve 2. maddesi yönünden aykırılık: Anayasa'nın başlangıç bölümünde kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasına dayanan medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu belirtilmiştir.

Bu hüküm, üç kamu gücü arasındaki dengeyi düzenlemektedir. Kanun hükmünde kararname uygulamasının ivedi ve zorunlu durumlar dışında ve uzun bir sürede yasama organının yetkilerini alacak biçimde kullanılması ve olağan bir yol haline getirilmesi kuvvetler arasındaki dengeyi bozar. Yürütmeye yasama organı karşısında üstünlük sağlamasına neden olur (AY.Mah. Kararı, E:1988/64, K:1990/2).

4109 Sayılı Yetki Kanunu ivedi ve zorunlu bir durum söz konusu değil iken parlamentonun yasama yetkisine ve önceliğine el uzatılması sonucunu doğurmaktadır. Böyle bir düzenleme parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasa'nın 2 nci maddesindeki "Demokratik Hukuk Devleti" ilkelerine ters düşmekte, bu nedenle Anayasa'nın başlangıç bölümüne ve 2 nci maddesine aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.

b) Anayasanın 6 ve 7 nci maddeleri yönünden aykırılık: Anayasanın 6 ncı maddesinde ifade edilen egemenlik hakkının ve 7 nci maddesinde ifade edilen yasama yetkisinin Türkiye

Büyük Millet Meclisi'nden alınarak anayasal sınırları aşacak şekilde başka bir organa devredilmesini öngören söz konusu yasa Bakanlar Kuruluna; mahiyeti ve sınırı önceden kestirilemeyen siyasetî ve keyfî tasarruf imkanı sağlayan bir yetki devri yasasıdır. Yetkinin verilmesi ile yetkinin devredilmesi hukuksal bakımdan farklı sonuçlar doğurmaktadır. Zira devir durumunda yetki devredilene geçer ve onun tarafından kullanılır. Yetkinin esas sahibinin ise ki, burada Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkisi söz konusudur o yetkiyi kullanması mümkün değildir. Bu itibarla bir yetki devri mahiyetinde olan bu Kanun tümü ile Anayasa'nın 6 ve 7 nci maddelerine aykırıdır iptal edilmesi gerekmektedir.

c) Anayasanın 87 nci maddesine aykırılık : Anayasa'nın 87 nci maddesinde Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir. Her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki veremez.

Yasama Yetkisinin genel ve aslî bir yetki olup, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu, devredilemeyeceği ve Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin ise istisnâ bir durum olduğu anayasal bir kuraldır. Yüce Mahkemenin çeşitli kararlarında da açıklandığı üzere Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ve sık sık başvurulacak bir yol olarak kullanılmamalıdır. Oysa bu Hükümet işbaşına geldiğinden beri iki yıl içerisinde 60'a yakın Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe koyarak Meclis'in yetkisini kendi uhdesine almayı prensip haline getirmiştir. Bu itibarla söz konusu yasa Anayasanın 87 nci maddesine de aykırılık teşkil etmektedir. İptal edilmesi gerekir.

d) Anayasa'nın 91 inci maddesine aykırılık : Anayasa'nın 91 inci maddesinin 1 inci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vereceği, yine aynı maddenin 2 nci fıkrasında Yetki Kanununda, çıkarılacak Kanun Hükmünde kararnamenin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süre içerisinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı gösterilir denmektedir."

Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında da yetki yasalarının amaç, kapsam ve konusu geniş içerikli, her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik yorumlara elverişli olmamaları gerektiği açıkça vurgulanmıştır.

Ayrıca 91 inci maddenin 8 inci fıkrasındaki Yetki Yasaları ve bunlara dayanan Kanun Hükmünde Kararnameler Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın görüşülmesinde bile "Öncelik ve İvedilik" aradığı Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin Anayasanın emri gereği yerine getirilmesinde zorunluluk bulunan belli yöntemlere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir. Çünkü Anayasanın 87 ve 91 inci maddelerinde de yetkinin devrinden değil verilmesinden söz edilmektedir.

Kanun Hükmünde Kararnameler ancak, ivedilik isteyen belli konularda kısa süreli yetki yasaları temel alınarak zonunlu düzenlemeler için başvuru istisnâ bir yöntem olarak Anayasa'da yer almıştır. "Anayasa'ya göre yetki yasasında Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kullanılma süresinin gösterilmesi zorunluluğu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisini çok uzun bir süre yürütme organına vermesine imkan tanımamaktadır. Bu süre Kanun Hükmünde Kararname kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş

gerekçesine uygun olarak kısa bir süre olmalıdır." AY.Mah. E.93/26, K:93/28 Anayasa Mahkemesinin bu kararında da belirtildiği gibi yetki kanunlarının sürelerinin uzun olmaması Anayasa gereği olarak kabul edilmiştir. Oysa bu yetki kanunu Hükümete bir yıl süre ile kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlarda bile Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi tanımaktadır.

Kanunun amaç maddesinde ülkenin coğrafya durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler kurulması öngörülürken kapsam maddesinde ise kurulacak ilçe, bucak, kasaba ve köylere yeterli kadro ihdası gibi hususlar düzenlenmiştir. Görülmektedir ki, yasa kapsamı ve mahiyeti açıkça belirlenmeyen pek çok yasal düzenlemeyi gerektirecek boyutlarda somut olmayan hususları içermektedir. Geniş bir master planı ve çalışmayı gerektirecek ülkenin bütün kesimlerini sosyal, politik ve ekonomik yönden etkileyecek böyle bir konunun Meclis'te uzlaşma sonucu ele alınması gerekirken Kanun Hükmünde Kararnameler yolu ile düzenlenmesi Anayasanın 91 inci maddesinde sayılan esaslara aykırıdır. Bu yüzden iptali gerekmektedir.

e) Anayasa'nın 153 üncü maddesine aykırılık : Anayasa'nın 153 üncü maddesinin 6 ncı fıkrası "Anayasa Mahkemesi Kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını idare makamlarını gerçek ve tüzel kişileri bağlar" hükmünü amirdir.

Yasa koyucu, yasa düzenlemelerinde hukuk ve Anayasa'nın üstün kurallarına bağlıdır. Buna göre Anayasa'ya aykırı bulunan kuralların yeniden yasalaştırılmaması gerektiği Anayasa Mahkemesi kararlarında defalarca açıklanmıştır.

"Anayasa'ya aykırılığı Anayasa Mahkemesi'nce saptanmış kuralların aynı amaç doğrultusunda yeniden yasalaştırılması kararı etkisiz duruma düşürmek anlamına gelir. Bağlayıcılık, kararların sonucu kadar gerekçeleri yönünden de geçerlidir. Bu nedenle yasa koyucunun aynı konuda çıkaracağı yeni yasada Anayasa Mahkemesi kararının sonucu ile birlikte gerekçesini de gözönünde bulundurması gerekmektedir.

Eğer Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini kimi anayasal sınırlar içinde bulmazsa, artık Yasama Organı'nın aynı biçimde ve içerikte yeniden yetki yasası çıkarmaması gerekir. Tersine tutum Anayasa'nın 153 üncü maddesindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırı olur." Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1991/27, K:1991/50.

Yukarıda da açıkça ifade edildiği gibi 4109 sayılı Yetki Yasası Anayasa'nın 153 üncü maddesinin "Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı" ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve tümüyle iptali gerekmektedir.

f) Anayasa'nın 163 üncü maddesine aykırılık: Kanunun 2 nci maddesi ile Bakanlar Kuruluna yeni il ve ilçeler kurma yanında miktarı belirli olmayan belirli bir şekilde çok sayıda kadro ihdası yetkisi de verilmektedir. Bu düzenleme bütçe ödeneklerini aşma anlamına geleceğinden, Anayasanın 163 üncü maddesinde "Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez" hükmüne aykırıdır. 1995 Malî Yılı bütçesinde devlet memurlarının aylıkları öngördüğü ödenekler belirlidir. Dolayısı ile Kanun Hükmünde kararname ile bu sınırı aşan ek düzenlemelerin yapılması Anayasa'ya aykırı olduğundan kanun bu yönüyle de iptal edilmelidir.

Esas Sayısı : 1995/35
Karar Sayısı : 1995/26

Sonuç ve İstem : Yukarıda gösterilen gerekçelerle Resmî Gazete'nin 3 Haziran 1995 tarihli mükerrer sayısında yayımlanan 4109 sayılı İl ve İlçeler Kurulmasına Dair Yetki Kanununun;

a) Uygulanmasının devamı halinde, telafisi mümkün olmayan durumlar yaratacağından yürürlüğün durdurulmasına,

b) Anayasanın 2, 6, 7, 11, 87, 91, 153 ve 163 üncü maddelerine aykırı olması nedeniyle iptaline karar verilmesini, ekte adı ve imzaları bulunan Milletvekilleri olarak arz ve talep ederiz.""