

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

Karar Günü: 17.7.1990

R.G. Tarih-Sayı :16.07.1991-20931

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet Partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti)
TBMM Grubu Adına Grup Başkan Vekili Hasan Fehmi GÜNEŞ.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 6 Kasım 1989 günlü, 20334 no.lu Resmî Gazete'de yayımlanan 27.10.1989 günlü, 388 sayılı "Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin, Anayasa'nın 2., 5., 7., 91., 123., 126., 127., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek tümünün, ayrıca 1. maddesiyle 2. maddesinin (a), (b), (c), (f), (g), (h), (ı), (j); 3. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları ile 9. maddesinin iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Tümü Dışında Ayrıca ve Özellikle Belirtilen Nedenlerle İptali İstenen Hükümleri Şunlardır:

1. "Amaç

Madde 1.- Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir."

2. "Görev

Madde 2.- Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının görevleri şunlardır,

a) Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine alan GAP bölgesi için gerekli araştırma ve uygulama projelerini yapmak ve yaptırmak,

b) Bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek.

c) Bölgede uzun vadeli planlar ve yıllık programlar muvacehesinde süratle kalkınmayı sağlamak için tarım, madencilik, imalat sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme, inşaat, turizm gibi kamu hizmetleri, beşeri kaynaklar, sosyal ekonomi, bilim araştırma, geliştirme ve teknoloji, çevre ve şehircilik, bölge geliştirme ve kültür sektörlerinde yapılacak yatırımlar konusunda

çalışmalarda bulunmak, çalışmaları yönlendirmek, koordinasyonu ve uygulamaların gerçekleşmesini sağlamak,

d) Bölgede Sektörlerarası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek,

e) Bölgede kaynakların kullanılması, dış ekonomik ilişkiler, finansman dengesi, krediler, bankalar, fiyatlar ve sermaye piyasası konularında gerekli çalışmaları yapmak,

f) Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmının plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak,

g) Yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek,

h) Kamu kurumu ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak,

i) Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordine edilerek halkın tarımsal alan dahil her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesini ve her derecedeki eğitim kurumlarının açılmasını sağlamak,

j) Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevleri yapmaktır." ,

3. "Kuruluş

Madde 3.- Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)'nden oluşur.

GAP İdaresi, 2 nci maddede belirtilen hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılır."

4. "Harcamalar

Madde 9.- GAP İdaresi Başkanlığının her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanır. Bu fonlardan GAP İdaresine ayrılacak ödenek Bakanlar Kurulunca tesbit edilir.

Buna göre hazırlanacak bütçe, Başbakan veya görevlendireceği Bakanın onayı ile yürürlüğe girer.

İta amiri GAP İdaresi Başkanıdır. Başkan bu yetkisini yardımcılara devredebilir."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları;

İptal istemine dayanak yapılan Anayasa kuralları şunlardır:

1. "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2. "Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini. Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

3. "Madde 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

4. Madde 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacım, kapsamım, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurtlunun istifası, düşürölmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanı'nın Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşölür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değişirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

5. "Madde 123.- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

6. "Madde 126.- Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre. illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."

7. "Madde 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanun'a düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasalın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

8. "Madde 161.- Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz."

9. "Madde 163.- Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarların sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."

III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Mahmut C. CUHRUK, Yekta Güngör ÖZDEN, Necdet DARICIOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER'in katılmalarıyla 11.1.1990 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenen KHK kuralları ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleriyle öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. 388 Sayılı KHK'nin, Başlangıcında Dayanılan 3479 Sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nce İptal Edilmiş Olması Nedeniyle Dayanaksız Kalıp Kalmadığı Sorunu:

Dava konusu 388 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan 3479 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 günlü. Esas: 1988/64, Karar: 1990 / 2 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu karar, 21.4 1990 günlü, 20499 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış bulunmaktadır.

Bir yetki yasasının iptal edilmesinde buna dayanılarak çıkarılan KHK'lerin hukuksal durumları ne olacaktır' Hukukumuzda ilk kez ortaya çıkan bu sorunun bu davada öncelikle çözümlenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının geriye yürümeyeceği öngörülmüştür. Geriye yürümezlik ilkesi, böylece, Anayasa yargısında benimsenen bir sistem olarak Anayasa'da da yer almıştır. Ancak öğretilde, Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkeme kararlarında, geriye yürümezlik İlkesine zaman zaman değişik yorumlar getirilmiştir. İptal kararları, idarî yargıda "bildirici" nitelikte olmasına karşılık günümüz Anayasa yargısında, "kurucu" nitelikte kararlardır. Bu yüzden, Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının genelde idarî yargı kararları gibi geçmişe değil, geleceğe yönelik olması doğaldır. İptal kararının geriye yürümezliği ilkesi ve bu kararların sonuçları genelde yönetsel ve yargısal uygulamaya yönelik olmakta, anlam ve etkileri idarece kurulan yönetsel işlemler ya da yargı organları tarafından alınan katarlarla hayatiyet kazanmaktadır. Yönetsel işlemlere karşı açılan iptal davalarının idari yargı, diğer uyuşmazlıkların adli yargı yerinde görülmesi sırasında sorun, yargısal çözüme kavuşmaktadır. Yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan ve yapısı ve etkileri yönünden yasa benzeri bulunan KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi Anayasa Mahkemesi'nin görevi olduğundan yetki yasasının iptalinin, buna

dayanan KHK'lere etkisi doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirme alan' içinde kalmaktadır.

Yetki yasasının iptalinin, buna dayanılarak çıkartılan KHK'lere etkisi konusunda tek ve kesin bir esas koymaya ve bu doğrultuda yorum yapmaya olanak yoktur. Olayın Anayasa Mahkemesi önüne getiriliş biçimi, yani iptal davası ya da itiraz yolu ile aykırılık savında bulunulmuş olması değişik sonuçlar ortaya çıkarabilir. Ayrıca, KHK'nin dayandığı yetki yasasının iptal gerekçesi, iptali istenen KHK'nin anayasal durumunu belirleyecektir. Bu bakımdan, öncelikle 3479 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali gerekçesi üzerinde durmak gerekir.

Anayasa Mahkemesi, KHK çıkarılması ile ilgili olarak TBMM tarafından verilen yetkinin, ancak "ivedi ve zorunlu" durumlarda ve çok uzun olmayan sürelerde kullanılabilecek bir yetki olduğu gerekçesi ile 3479 sayılı Yetki Yasası'nı iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin sözü edilen iptal kararı ile KHK'ler yönünden ilk kez "ivedi ve zorunlu" olma ve "belirli sürelerde kullanma" ölçütleri getirmiştir. Bu anayasal ölçütlerin daha önce yürürlüğe girmiş olan KHK'leri etkilemesi düşünülemez. Konulan yeni ölçütler geleceğe yönelik yeni bir anlayışı açıklamaktadır. Yetki yasasının Anayasa'nın 91. maddesinde sayılan öğelerden birine aykırı olması nedeniyle iptali durumunda, içerdiği kurallar Anayasa'ya uygun olsa bile buna dayanan KHK'lerin iptalini gerektirir.

İncelenen davada 388 sayılı KHK'nin dayanaksız kaldığı savında bulunulmuştur. Anayasa'nın 91. maddesi kapsamında olan ve öbür anayasal ölçütler bakımından 91. maddeye uygun düşen bir yetki yasasının denetiminde, Anayasa Mahkemesi'nce bir yetki yasası konusunda ilk kez uygulanan ve Anayasa'nın bütününden kaynaklanan yorumla getirilen yeni bir ölçüt ile iptal kararı verilmiştir. Bu ölçütün daha önce çıkan yetki yasalarının kullanım alanına etkisi kabul edildiği takdirde KHK ile yapılan düzenlemelerde istikrarsızlık ve güvensizlik yaratacak ve bu KHK'lerin tesis ettiği hukuki durumlar ve kazanılmış haklar büyük ölçüde ihlal edilebilecektir. Bu bakımdan gelecek için gözetilebilecek ve her düzenleme alanı için ayrı bir görünüm kazanmaya elverişli olan "ivedilik, zorunluluk" ve "belirli zamanda yetki kullanma" ölçütlerinin geçmişe dönük olarak kullanılması, hem Anayasa Mahkemesi kararlarının geçmişe yürümeyeceği yolundaki kurala aykırı olur hem de Anayasa Mahkemesi'nin 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaliyle ilgili kararının gerekçesine uygun düşmez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptali, bu Yasa'ya dayanılarak çıkartılan 388 sayılı KHK'nin tümünün dayanaksız kalması sonucunu doğurmayacağından incelemenin içerik yönünden sürdürülmesi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

B. 388 Sayılı KHK'nin, Başlangıcında Dayanak Olarak Gösterilen, 3268, 3347, 3479 ve 3569 Sayılı Yetki Yasalarının Kapsamı İçinde Kalıp Kalmadığı Sorunu:

388 sayılı KHK'nin başlangıcında, bu Kanun Hükmünde Kararname'nin dayanağının 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı; 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı; 12.10.1988 günlü 3479 sayılı ve 1.6.1989 günlü, 3569 sayılı Yasalar olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda değinildiği gibi burada sözü geçen yetki yasaları birbirlerinden bağımsız değildirler. 3268 sayılı Yasa, ana düzenlemenin yapıldığı diğerleri ise ona yollamada bulunarak

bazı değişiklikler yapan ve yetki süresini uzatan yasalardır. İptal edilen 3479 sayılı Yasa, yetki süresini, 31.12.1990 gününe kadar uzatmışm.

Bir düzenleme yöntemi olan yollamayla Yasakoyucu, daha önce yürürlüğe koyduğu kuralı, ilgisi nedeniyle başka konudaki düzenlemeye alabilir. Böyle olanca, yollamada bulunulan hüküm, yeni yasa tarafından da benimsenmiş ve onun bünyesine girmiş demektir. Bu bakımdan, bir yasayla yeniden düzenleme ile başka bir yasadaki hükümlere gönderme yöntemi arasında ayırım yapılamaz.

Kuşkusuz, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini veren yasada değişiklik ya da bu yasaya ek yapılırken veya yetki süresi uzatılırken, önceki yasaya yollama yapmak yerine, Anayasa'nın 91. maddesindeki, amaç, kapsam, ilke gibi öğelerin tekrarlanması daha uygun bir yöntem sayılmakla birlikte böyle yapılmayıp yollamayla eski yasanın süresinin uzatılması ya da yeni eklemeler yapılması ile yetinilmesi de geçerli bir düzenleme yöntemidir. Başka bir deyişle daha sonraki yasa ile, yürürlükte olan bir yetki yasasında yer alan amaç, kapsam, ilke gibi öğelerin tekrarlanmasıyla, önceki yasa hükmüne yollama yapmak arasında önemli bir fark bulunmamaktadır.

3347 sayılı Yetki Yasası'nın 2. maddesinin (B) fıkrası bu Yasa'ya göre çıkarılacak KHK'lerin kamu kurum ve kurul aşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin olarak:

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, yeni bakanlık ve (3479 sayılı Yetki Kanununun 1. maddesiyle ilave) bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilât kurmasına; kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukukî yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda,

b) Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilât ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde,

Yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar." hükmünü içerdiğine göre, 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi-Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin söz konusu yetki yasalarının kapsamı içine girdiği, açıkça görülmektedir.

Yetki Yasası'nda GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulacağına ilişkin açık bir yetki, dolayısıyla yasal bir dayanak bulunmadığı ileri sürülemez.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

C. 388 Sayılı KHK'nin Düzenlendiği Konuların "İvedi ve zorunluluk" Öğelerini İç erip İçermediği Sorunu:

3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaline ilişkin kararında, Anayasa Mahkemesi, "önemlilik, ivedilik ve zorunluluk" ölçütlerini belirlemiş bulunmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi., iptal

kararları geleceğe dönüktür. Kural olarak yayımlandıkları günden başlayarak hüküm ifade ederler.

Tersine durumda yetki yasasının yürürlükte bulunduğu sürede, KHK ile yapılan düzenlemelerin, gerçekleştirdiği hukuksal durumların ve kimi zaman kazanılmış hakların ihlali sonucuna varılır. Bu da, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümeyeceği ilkesine aykırı düşer. Bu nedenle, dava konusu 388 sayılı KHK'nin "ivedilik ve zorunluluk" öğelerini içermediği söylenemez.

Yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali, bu yasaya dayanılarak çıkarılacak yasa gücünde kararnameleri kendiliğinden Anayasa'ya aykırı duruma düşürmez. İkisinin ayrı ayrı denetlenmesi yolu da bu sonucu göstermektedir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

D. 388 Sayılı KHK'nin 1. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 126. maddesinin üçüncü fıkrasına göre bir çok ili içerisinde alan bir merkezî yönetim örgütü olarak GAP İdaresinin yasayla kurulması gerekeceği, KHK ile kurulamayacağı, yerel ortak ihtiyaçların karşılanması görevinin Anayasa'nın 127. maddesi ile yerel yönetimlere verildiği, oysa 388 sayılı KHK'nin "amaç" başlıklı 1. maddesinde bu KHK'nin amacıyla ilgili olarak "Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plân, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli önlemleri almak ya da aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve onbeş yıl süreli GAP Bölge İdaresi Teşkilâtının kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir." denilmektedir.

Anayasa'nın merkezî yönetimle ilgili 126. maddesinin üçüncü fıkrası "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" hükmünü içerdiğine göre, dava konusu KHK ile kurulan GAP Bölgesi Kalkınma İdaresi de birden çok ili içine aldığından ve sayılan hizmetleri yaparak bölgeyi kalkındıracağından, düzenlemede bir aykırılık bulunmamaktadır.

Anayasa'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123. maddesinin birinci fıkrasında, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin, yasayla düzenleneceği, üçüncü fıkrasında ise, kamu tüzelkişiliğinin ancak yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı görülmüştür. Anayasa'nın bir konunun yasayla düzenleneceğini öngördüğü durumlarda, o konu KHK ile ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça, ya da 163. maddede olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK ile düzenlenebilir. Anayasa'nın genelde yasayla düzenlenmesi öngörmesi, aykırı kural olan 91. maddeyi gereksiz ve geçersiz kılamaz.

Yasa ile KHK'nin hukuksal yapıları, nitelik ve oluşum yöntemleri ayrı olsa da Anayasa, 91. maddesiyle açıkça KHK ile düzenlemeye olur vermiştir. Anayasa'nın 12.-40. maddeleriyle 66.-74. maddelerinin öngördüğü yasayla düzenleme yolu 91. maddeyle korunarak bu konularda KHK'de çıkarılamayacağı esası getirilmiştir. Bu durum karşısında, Anayasa'nın yasayla

düzenleme yapılacağını öngören her maddesi, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk saymak ve 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır.

Anayasa'nın konuyu düzenleyiş biçimi, belirtilenden farklı bir yoruma açık değildir.

Bu nedenlerle 388 sayılı KHK'nin 1. maddesine yöneltilen Anayasa'nın 123. ve 126. maddeleriyle ilgili savlar, anayasal dayanaktan yoksun bulunmaktadır.

Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

E. 388 Sayılı KHK'nin 2. Maddesinin:

1- (a), (b), (c), (g), (h) ve (ı) Bentlerinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Dava dilekçesinde; KHK'nin "Görev" başlığını taşıyan 2. maddesinin (a) fıkrasına göre GAP Bölgesinin, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine almakta olduğu oysa, bu alanda il, ilçe ve kasaba belediyelerinin ve il özel idarelerinin de hizmet vermekte oldukları, bu durumda yerel yönetimlerin de sınırsız kullanılacağı,

2. maddenin (b) fıkrasının, bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve izlemek,

2. maddenin (c) fıkrasının, bölgede uzun vadeli plânlar ve yıllık programlar karşısında, süratle kalkınmayı sağlamak için tarım, madencilik, imalat sanayî, enerji, ulaştırma, haberleşme, inşaat, turizm gibi kamu hizmetleri, beşerî kaynaklar, sosyal ekonomi, bilimsel araştırma, bölge geliştirme ve teknoloji, çevre, şehircilik ve kültür sektörlerinde yapılacak yatırımlar konusunda çalışmalarda bulunmak, çalışmaları yönlendirmek, koordinasyonu ve uygulamaların gerçekleşmesini sağlamak görevlerinin tümünü GAP yönetimine devrettiği,

2. maddenin (g) fıkrası ile, yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayî ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek,

2. maddenin (h) fıkrası ile, kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak gibi görevlerinin GAP yönetimine devredildiği, bu görevlerin, yerel yönetimlerin yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri kapsadığı,

2. maddenin (ı) fıkrasıyla verilen Millî Eğitim Bakanlığı ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordine edilerek halkın tarımsal alan da içinde olmak üzere her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesinin ve her derecedeki eğitim kurumlarının açılmasını sağlama görevinin de belirtilen sakıncaları taşıdığı, bu nedenlerle söz konusu kuralların Anayasa'nın 127., 5., 7. ve 2. maddelerine aykırı bulunduğu savıyla iptali istenmiştir.

Anayasa'nın "Mahallî idareler" başlığını taşıyan 127. maddesinin konu ile ilgili birinci ve ikinci fıkralarında yerel yönetimlerin; il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organlara gene yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kama tüzelkişileri olduğu, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.

Bir yasanın biçimsel koşullara uygun olarak yapılıp yapılmadığının saptanması, genellikle biçime ilişkin hükümlerinde ayrıca yorumlanmasını gerektirmez. Oysa, içerik yönünden yapılan yargısal denetimde, yasanın aykırı olduğu ileri sürülen Anayasa maddelerinin ve bu maddelerle ilişkisi bulunan Anayasa ilkelerinin de geniş bir yorumlama süzgecinden geçirilmesi zorunludur. Özellikle yasanın, Anayasa'nın ruhuna aykırı olduğu ileri sürülüyorsa, bu kez sayıları sınırlı bir kaç Anayasa madde ve ilkesinin değil, Anayasa'nın tümünün yorumlanması gerekir. Yapılan bu düzenlemenin, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle etkisiz kılma amacına yönelik olmadığı açıktır. Yalnız belli bir süre için kimi görev ve yetkiler bu KHK ile kurulan bu merkezi yönetim birimine bırakılmıştır. Bu durumun, devletin, "Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişileri ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak" amacına ters düşüğünü ileri sürmek gerçekçi bir yaklaşım olarak değerlendirilemez.

Sosyal devlet, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik yaşama eylemli biçimde elatmasını geçerli ve gerekli gören bir devlet olarak tanımlanabilir. GAP Bölge Kalkınma İdare Teşkilatının kurulması, bu açıdan değerlendirildiğinde, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılıktan söz edilemez.

Anayasa'nın 5. maddesi, devlete bir düzenleme işlevi yüklemiştir. Bu maddeyle güdülen amaç, "kişinin özgürleştirilmesi"dir. Bunu sağlamak için Anayasa'da, adı söylenmese de çağdaş gelişmeyle tutarlı bir aşama öngörülmüştür. Devlet, kişiyi her yönden özgür kabul etmekle kalmayacak, onu özgür insan haline getirecek olan ortamı ^aratmak iun, ne kadar engel varsa l aldırarak etkisini, gücünü bu yolda kullanacaktır." 1982 Anayasası da devleti, "... kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak"la görevlendirmiştir. Bu nedenlerle 388 sayılı KHK'nin inceleme konusu hükümlerinde Anayasa'nın 5. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesindeki "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez." biçimindeki hüküm, genel nitelikte bir kuraldır. Anayasa'nın 91. ve 121. maddeleriyle-167. maddesinin ikinci fıkrasındaki özel kurallar gözönünde tutularak değerlendirilmelidir. 1982 Anayasasının 8. maddesinde yürütmenin de görev olmaktan öteye bir yetki olma gücüne de kavuşturulduğuna ilişkin gerekçesi gözönünde tutulduğunda incelenen kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı bir yanı bulunmadığı ortaya çıkmaktadır.

Kaldiki, 388 sayılı KHK, yerel yönetimlerin yasal yetkilerine son vermemekte, bunların yeterli malî olanakları ve teknik kadrolarının bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plân ve alt yapı gibi hizmetlerin, kurulan bu örgüt tarafından yerel yönetimlere herhangi bir yük getirilmeden yapılmasını öngörmektedir. Zira, olağan durumda belediyeler, hali hazır harita, imar plânı ve uygulama imar plânı, yol, kanalizasyon, içme suyu gibi alt yapı hizmetlerini, malî güçleri ve teknik kadroları yeterli ise kendileri yapabilecekleri gibi İller Bankası'na yetki vererek ve borçlanarak da yaptırabilmektedirler.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtı'nın, açıklanan bir çok konu ile birlikte sözü edilen hizmetleri de, hiç bir karşılık almadan ve borçlandırmadan yapmak ve bölgeyi kalkındırmak için kurulduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerle işbirliğini engellememektedir. Kurulan örgütle Anayasa'nın "Ekonomik Hükümler" Bölümünün "plânlama" ile ilgili 166. maddesindeki "Ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını plânlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir." kuralı uygulamaya geçirilmektedir.

Bu nedenle, ileri sürüldüğü gibi, 388 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasalarında, belli bir bölge için de olsa yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde değişiklik yapmayı olanaklı kılacak herhangi bir hüküm olmadığı savı da gerçekçi görülmemektedir.

Bir bölgeyi ilgilendiren büyük ve çok yararlı bir projenin gerçekleştirilmesi için uygulamada birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı güdülmektedir.

388 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (a), (b), (c), (g), (h), ve (i) bentlerine ilişkin Anayasa'ya aykırılık savları bu nedenlerle yerinde bulunmamıştır.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

2- (f) Bendinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Bu bentte, "Nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plân değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak" da GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın görevleri arasında sayılmıştır.

Bu kuralın, yerel yönetimlerin görevine bir tür elatma sayılarak, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmekte ve bu nedenle yukarıda belirtilen (f) bendinin iptali istenmektedir.

İmar plânlarında Bakanlığın yetkisini düzenleyen 3194 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde "... birden fazla belediye ilgilendiren metropoliten imar plânlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imâr ve yerleşme plânlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onayla maya. Bakanlığın yetkili olduğu vurgulanmış, 20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Yasa'yla bu maddeye eklenen dördüncü fıkra ile de "Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde 3030 sayılı kanun'a tâbi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanı'na verilebilir Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usule yapılabilir" hükmü yürürlüğe konulmuştur. Görülüyor ki merkezî yönetime başka yasalarla da benzer yetkiler verilmiş bulunmaktadır.

Bu hizmetler, bölgedeki alt yapının gerçekleştirilmesini sağlayacak olan faaliyetleri kapsamaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere, yerel yönetimlere bir yük ve borç getirmeden yapılacak işler olup, o yöreyi kalkındırma faaliyetlerinin bir bölümünü oluşturmaktadır. Her yönü ile kamu yararına uygun bulunduğu kuskusuzdur. Nazım ve uygulama imar plânları ve bu plânlan tamamlayacak parselasyon plânları yapılmadan inşaatlara başlanamayacağı, hedeflenen yatırımların gerçekleştirilemeyeceği açıktır.

Bu nedenle Anayasa'ya aykırılık, yoktur.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Ahmet N. SEZER ve Güven DİNÇER bu görüşe katılmamışlardır.

3- (j) Bendinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Bu bent, "Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevleri yapmaktır." biçimindedir. Yetki devri niteliğinde olduğu öne sürülen bu bentten, Başbakan'ın her istediği işi yaptırabileceği anlamı çıkarılamaz. 388 sayılı KHK'de sayılan ve açıklanan hizmetlerin eksiksiz yapılmasını sağlamaya yönelik bulunan bu kuralla uygulamada ortaya çıkabilecek duraksamaların Başbakanlık'ca verilecek direktiflerle giderilmesi amacı güdüldüğü anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, 2. maddenin (j) bendini yetki devri olarak anlamak doğru değildir. Bu nedenle, bu bent hükmü Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bulunmamıştır.

Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

F. 388 Sayılı KHK'nin "Kuruluş" Başlığını Taşıyan 3. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

1- Dava dilekçesinde söz konusu 3. maddenin ikinci fıkrasında "GAP İdaresi 2. maddede belirtilen hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir" denilerek ve merkezî yönetimlerin yetki alanları dikkate alınmadan bu hizmetlerin tümünün GAP İdaresince yapılacağının vurgulandığı ileri sürülerek düzenlemenin bu nedenle Anayasa'ya aykırı olduğu savında bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere KHK'nin 2. maddesi, on bentte örgütün görevlerini saymakta; 3. maddesinin ikinci fıkrasında ise GAP İdaresinin, 2. maddede belirtilen hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkili olduğu açıklığa kavuşturulmaktadır. Diğer bir anlatımla, 2. madde yapılacak hizmetleri belirlemekte, 3. maddenin ikinci fıkrası ise 2. maddede sayılan hizmetlerin gerçekleştirilmesinde GAP İdaresi Başkanlığı'nın görevli ve yetkili olduğunu hükme bağlamaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur. Yukarıda da değinildiği gibi, 388 sayılı KHK, sözü edilen öğelerden hiç birini hedef almamakta, bir değişiklik yapmamaktadır. Kalkınma hedefli yapılacak yerel hizmetler için de bu idarelerden aynî ve nakdî bir karşılık isteneceğine ilişkin bir hüküm kararnamede bulunmamaktadır. Bu durum, yasal bir düzenlemeye dayanmaktadır.

Temel ilkeleri, tek başlarına soyut birer kavram olarak ele alıp bunlara kendiliğinden, öznel tanımlamalar vermek doğru bir Anayasa yorumu olmaz. İster 2. maddede, ister 127. maddede, ister Başlangıçta belirtilmiş olsun, her temel ilke, Anayasa'nın yapısı içinde yer alan başka ilkelerden ve kurallardan oluşmaktadır. Birlikte düşünülmesi, birlikte yorumlanması gerekir. Günümüzde kamu hizmetleri, genel yönetim başta olmak üzere, yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Anayasa ile güdülen ana amaç, Başlangıç'ta, belirtildiği gibi, Türk Ulusu'nun sürekli varlığı ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşması biçimindedir. Bu ana amaca varılmasını engelleyebilecek ya da yozlaştırabilecek nitelikte hiçbir hak ve özgürlüğün Anayasa'da tanınmadığı, daha açık bir anlatımla, bu amacın Anayasa'nın tüm yapısına ilke ve kurallarıyla ruhuna egemen olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir.

Bu nedenle davacının ikinci fıkranın, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu savı da yerinde görülmemiştir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

2- 3. maddenin üçüncü fıkrasını oluşturan "GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu İdareye devredilmiş sayılır" kuralının Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmektedir.

GAP bölgesindeki yerel yönetimlerin, yürürlükteki yasalarda öngörülen kimi görev ve yetkileri, geçici bir süre için ve gerçekleşmesinde kamu yararı olduğunda kuşku bulunmayan bir projenin sonuçlandırılması amacıyla merkezî yönetime bağlı bir kuruluşa devredilmiştir. Diğer bir anlatımla, yukarıda da değinildiği gibi, 388 sayılı KHK yönünden yerel yönetimler hedef alınmamıştır. Ancak Güneydoğu Anadolu Projesinin gerçekleştirilmesine yönelik bir düzenlemeden, dolaylı olarak etkilendikleri varsayılsa bile, plânlanan kalkındırma projelerinden ötürü, bu yönetimler hiç bir borç altına sokulmamakta, hizmetin tek elden yapılmasının, salt verim ve uyumu sağlamak amacı taşıdığı görülmektedir.

Yukarıda, dava konusu Kararnamenin 2. maddesinin (f) bendinde; nazım ve uygulama imar plânları için yapılan açıklama, 3. maddenin üçüncü fıkrası için de geçerlidir.

Bu nedenle Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık savı yerinde değildir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Ahmet N. SEZER ve Güven DİNÇER bu görüşe katılmamışlardır.

G. 388 Sayılı KHK'nin 9. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Dava dilekçesinde anılan KHK'nin dava konusu 9. maddesiyle ilgili olarak yer alan sav özetle:

KHK'nin 9. maddesine göre GAP İdaresi Başkanlığı'nın her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonu'ndan karşılanacaktır. Ayrıca, bu idareye ayrılacak

ödenekler Bakanlar Kurulunca tesbit edilecektir. Buna göre bütçe yapılacak ve bu bütçe Başbakan veya görevlendireceği Bakanın onayı ile yürürlüğe girecektir. GAP İdaresi'nin bütün giderleri devlet tarafından karşılanacaktır. Bu giderler bütçe dışına çıkarılamaz.

Anayasa'nın 161. maddesi; devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı öngördüğü gibi, Anayasa'nın 163. maddesi de harcama sınırını genel ve katma bütçelerle verilen ödeneğin göstereceğini, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararı ile aşılabileceğine ilişkin bütçelere hüküm konulamayacağını, bütçe değişiklik yetkisinin KHK ile verilemeyeceğini bildirmektedir. Yasama organının temel görev ve yetkisi içinde olan işlemlerin KHK ile Bakanlar Kurulu'na devredilmesi ve özel olarak Başbakan ya da görevlendireceği Bakanın onayı ile gerçekleştirilmesi Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı bulunduğundan, KHK'nin 9. maddesinin iptali gerekir, biçimindedir.

KHK'nin 9. maddesinde geçen "... Fon..."la ilgili 11.1.1985 günlü, Esas: 1984/6, Karar: 1985/ 1 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında "Fon terimi çeşitli anlamlarda kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli, bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektedir. Daha teknik bir deyişle fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı yasal imkânlarla teminolunan para ve kıymetlerdir." denildikten ve Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü ve 167. maddesinin ikinci fıkraları bakımından yapılan değerlendirmeden sonra tüm işlemlerin malî mevzuat ve bütçe prosedürü içinde yürütülmesinin güçlüğünden söz edilerek bu konuda fon kurulmasının Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı görülmediği belirtilmiştir.

2983 sayılı, Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'la ilgili 18.2.1985 günlü, Esas: 1984/9, Karar: 1985/4 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ise şu gerekçelere dayanmaktadır :

"Yürütülmesi amaçlanan hizmetin gerektirdiği süratli karar alma ve harcamaların zamanında yapılması zarureti, ihtiyaçların sınırlarını aşmamak kaydıyla genel ve katma bütçeler dışında fon tesisini zorunlu kılar.

2983 sayılı Kanun, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmeyi amaçladığına göre ... Anayasa'nın anılan maddesindeki özel usuller arasında mütalaa ve kabul etmek gerekir."

Yine, Serbest Bölgeler Kanunu'na ilişkin 6.10.1986 günlü, Esas: 1985/21, Karar: 1986/23 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında, 10.6. 1985 günlü 3230 sayılı, Tanıtma Fonu Teşkiline ve 7.11.1985 günlü, 3238 sayılı Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının Kurulmasına Dair Kanunlar hakkında açılan iptal davaları sonunda verilen kararlarda, anılan fonların da Anayasa'ya uygun olduğu sonucunu çıkarmaya elverişli ifadeler kullanılmıştır.

Bu kararlarda "Kalkınma plânları ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler" kavramına gelecek yıllara geçici yüklemeler kavramından farklı bir yorum getirildiği görülmektedir. Ayrıca, "Anında karar alıp sür'atle harcama yapma ve ek finansman sağlama zorunluluklarını giderebilecek, bütçenin sınırlı ve kısıtlı olanakları ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözümlenemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli

sorunlara tez elden köklü ve kalıcı çözümler" getirebilme gibi, yeni bir kavram da maddeye eklenerek ona yeni bir anlam kazandırılmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." biçimindeki kuralın malî denetim bakımından Sayıştay'ın tek yetkili organ olmadığını vurguladığı gözönüne alınmak gerekir. Bu bakımdan, Güneydoğu, Anadolu Projesi'nin kalkınma plânı ve programları çerçevesinde "bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler"den olduğu ve 388 sayılı KHK'nin 9. maddesine göre GAP İdaresi'nin her türlü giderlerinin Toplu Konut Fonu ile Kamu Ortaklığı Fonu'ndan karşılanacağını belirtilmiş olmasının "Kanunla konulmuş bir özel usul" niteliğini taşıdığı kabul edilmelidir.

Bütçe prensiplerinin mutlak olmadığı, kimi olağanüstü işlerin başarılması, sürekli yüklenimlere girişilebilmesi için belirli bir hizmete, belirli bir gelir karşılık gösterilerek yıllara dağılmış carî yüklemelere girişilebileceği, bunun için yasada da açık bir kuralın bulunmasının gerektiği kuşkusuzdur.

Aslında, doğru olan, ödenek ayırmama ve genellik ilkelerinin tamamen uygulanabilirliği bulunmadığı gibi kötüye kullanıldığı da görülmekte, yeniden yapılanma için, halkın yaşama koşullarının geri olduğu, uygarlık olanaklarından yoksun bulunduğu gözetildiğinde kimi idarî ve malî önlemlere başvurmak zorunluluğu açıktır. Gelecek yıllan kapsayacak işleri başarabilmek için ödenek ayırmama ilkesinden ayrılmak, kimi işlere bir kısım gelirleri ayırarak gelecek yıllarda da sürecek çalışmalara girişmeye zorunluluk duyulmaktadır.

Görülüyor ki, 1982 Anayasası'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası, bir yıldan fazla sürecek kalkınma plânları ile ilgili yatırımlarla, bu plânlarda yer almasa da bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için, genel bütçenin katı kurallarından uzaklaşıp özel süre ve yöntemler konulmasını amaçlamıştır. Kaldığı 9. madde ile herhangi bir fon kurulmayıp GAP İdaresi giderlerinin kurulmuş iki fondan karşılanacağı yolunda hüküm getirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle KHK'nin 9. maddesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı değildir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

IV- SONUÇ:

27.10.1989 günlü, 388 sayılı "Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin;

A- Başlangıcında dayanan 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 günlü, Esas: 1988/64, Karar 1990/2 sayılı kararıyla iptal edilmesiyle dayanaksız kalmadığına ve incelemenin içerik yönünden sürdürülmesine, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

B- Başlangıcında dayanan yetki yasalarının kapsamı içinde bulunduğu, Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

C- Düzenlediği konuların ivedilik ve zorunluluk öğelerini içerdiğine, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

D- 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

E- 2. Maddesinin:

1- (a), (b), (c), (g), (h) ve (ı) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

2- (f) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Ahmet N. SEZER ve Güven DİNÇER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

3- (j) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

F- 3. Maddesinin:

1- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

2- Üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN, Ahmet N. SEZER ve Güven DİNÇER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

G- 9. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa ŞAHİN ve Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

17.7.1990 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Necdet DARICIOĞLU	Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Servet TÜZÜN	Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL

Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL
Üye	Üye	
Yavuz NAZAROĞLU	Güven DİNÇER	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

27.10.1989 günlü, 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Amaç" başlıklı 1. maddesi; Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için "plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma VE DİĞER hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere" Başbakanlığa bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın kuruluş ve görevlerine ilişkin esasların düzenlenmesini bu Kanun Hükmünde Kararname'nin amacı olarak belirlemektedir.

Anılan maddede, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın yapmak veya yaptırmakla yükümlü kılındığı hizmetler sayılırken "ve diğer hizmetleri" yapmak veya yaptırmaya yönelik bir ibareye de ayrıca yer verilmiştir.

388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Görev" başlığını taşıyan 2. maddesi ise, "a-1" bentlerinde, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın görevlerini belirgin biçimde ve somut olarak sıraladıktan sonra, "j" bendiyle, "Başbakanlıkça bu konuda verilecek" diğer görevlerin yapılmasını da aynı Teşkilatın görevleri arasında göstermiştir.

Bu durumda, 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesinde sözü edilen "diğer hizmetler" in, 2. maddesinin "j" bendi uyarınca Başbakanlıkça belirlenerek Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'na görev olarak verilecek hizmetlerle ilgili olduğunda ve doğrudan doğruya bu hizmetleri kapsadığında kuşku bulunmamaktadır.

Anayasa'nın "Merkezi İdare" başlıklı 126. maddesinin, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceğini, bu teşkilatın görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceğini öngören son fıkrası buyruğu karşısında, 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. ve 2. maddelerinin söz konusu hükümlerinin "kanunla düzenleme" kavramıyla uyum içinde bulunduğu söylenemez. Gerçekten 1. ve 2. maddelerin açık ifade ve içeriklerine göre, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'na verilecek "diğer" hizmetler ve görevler yasayla düzenlenmemekte, doğrudan "Başbakanlıkça" belirlenmektedir. Böylece, Anayasal buyruğa aykırı olarak yetki devrine yol açıldığı da açıkça gözlenmektedir.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'na göre de yürütme organı, ancak, Anayasa'ya ve yasalara uygun olarak kullanılabilen türevsel ve bağlı bir düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Anayasa'nın yasayla düzenlenmesini öngördüğü bir konuyla ilgili düzenleme yetkisinin Başbakanlığa bırakılması bu bakımdan Anayasa'nın 7., 8. ve 126. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin dava konusu 1. maddesiyle 2. maddesinin "j" bendi hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmeyen çoğunluk kararına yukarıda açıklanan nedenlerle katılmamaktayım.

Başkan

Necdet DARICIÖĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

Her bölümünde kullanmak zorunda kaldığım karşıoylarımın gerekçelerini karardaki sıraya uygun olarak açıklamadan önce, görüşlerimle çelişmeyen ve kararın yanlışlığını vurgulayan öbür karşıoylara katıldığımı belirtirim.

A. Hiçbir kimsenin ya da organın Anayasa'dan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamayacağı kuralı özde, yasama, yürütme ve yargı organlarının ulus adına kullandıkları egemenliğin geçerlik koşuludur. Anayasa'nın öngörmediği bir görevi üstlenmek ya da yetkiyi kullanmaya kalkışmak, hukuksal yönden tümüyle geçersiz, sonuçları ancak kendini görevli ya da yetkili sananı, bu savla eyleme girişeni bağlar ve yalnız onu sorumlu kılar. Anayasa Mahkemesi'nin işlevi, Anayasa'nın 146-153. maddeleriyle 2949 sayılı kuruluş yasasında ve 2820 sayılı Siyasal Partiler Yasası'nın kimi maddelerinde sayılmakla birlikte yalnız bunlardan oluşmamaktadır. Gerçekte, adında "mahkeme" sözcüğü de bulunsa genelde bir mahkeme değil, özgün bir "anayasa yargısı-anayasaya uygunluk denetimi" organı olan Anayasa Mahkemesi, ulustan Anayasa ile aldığı yetkiyi yine ulus adına kullanarak işlevini yerine getirirken Anayasa'yı yorumlamaya yetkili tek organdır. Yorumu, değerlendirmeleri, Anayasa'nın amaca uygun biçimde yaşama geçmesini sağlar. Aykırılıkları saptayıp önlemesi, uygunluğun gerçekleşmesi içindir. Boşlukları doldurmak, hukukun evrensel kurallarına, özellikle insan hak ve özgürlüklerine uygun yasal düzenlemelere önem vermek, hukukun üstünlüğü ilkesiyle özetlenen hukuk devletinin, çağdaş demokrasinin gerçekleşmesine yöneliktir. Bu ideali yüce tutacak duyarlık ve özen, sorumluluğu onurlandıran, soylu bir çabadır. Özlenen, devlet organları arasında yararlı işbölümü ve işbirliği yoluyla uyumlu çalışmayı kurmaktır. Bu bağlamda görevi, zorunlu ise "iptal" kararı vererek hukuk devletini güçlendirmek, hukukdışlıkları önlemek, zorunlu değilse "red" kararı vererek hukuka uygunluğu doğrulamaktır. Siyasal ya da başka bir neden değil, yalnızca hukuksal ve anayasal gerekler kararların dayanağı olur, böylece Anayasa'nın bağlayıcılığı, üstünlüğü, önceliği sağlanır. Anayasa'nın 11. maddesini sağlıklı kılmak Anayasa Mahkemesi'nin başlıca görevi sayılmalıdır. Hukukun üstünlüğü, demokrasinin özetle tanımı anlamındadır. Hukuksal güvenceyi, yargı bağımsızlığını, yargı güvencesini kapsadığı gibi insan haklarına dayanan saygın hukuk devletini tüm nitelikleriyle içerir. Sosyal hukuk devletinin uymak, korumak ve güçlendirmek zorunda bulunduğu ilkelerle bunların kaynağı olan hukuk-adalet temelinin gözetilmesini gerektirir. Kişisel dokunulmazlığın, sağlıklı yaşam hakkında savunmaya, tüm temel hak ve özgürlüklerden olabildiğince yararlanmaya değer devlet katında değer taşıdığı, yargı denetiminin geçerli ve gerçek olduğu düzen, hukukun üstünlüğüyle kurulur. Hukukun üstünlüğü, yalnızca yasa devletinden hukuk devletine geçişi değil, hukuka aykırılıklara karşı hukuk içinde savaşımları anlatır. Son sözün hukukta, denetimlerde, yargıda olduğu bir aydınlığı amaçlar. Günümüzde simge durumuna gelen bu ilkenin her yadsınışı, savsaklanması yeni bir hukuksuzluğun nedeni olur. Bu ilkeyi andlardan (Anayasa mad. 81 ve 103) yaşama geçirmek, bu ilkeye karşıtlığı Anayasa'ya aykırılık nedenleri arasına almak Anayasa Mahkemesi'nin yükümlülüğüdür. Yasama organını, yürütme organını denetleyecek etkinlikte tutmak, Anayasa'ya uygunluk ölçülerinde gözetilecek başlıca durumlardan biridir. TBMM. çoğunluğunun da her istediği şeyi yapabileceğini sanmak, ulusal istenci (millî iradeyi) yanlış anlamaktır. TBMM. nin özgürü (takdir) hakkı Anayasa ile sınırlıdır. Hukuk dışı karar ve yasa, hukuk devletinin bozuluşu anlamındadır. Hukukun üstünlüğüne saygı, devletin saygınlığının koşulu olarak alınmadıkça aykırılıklar doyurucu düzeyde önlenemez.

Anayasa Mahkemesi 1.2.1990 günlü, Esas 1988/64, Karar 1990/2 sayılı kararıyla 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Yetki Yasası'nı oyçokluğuyla iptal etmiştir. Anılan bu karara karşıoy kullananlar, ilgili durumlarda aynı görüşlerini yineleyebilirler ama inceleme konusu ayrı ise (önceki karar yetki yasasına ilişkindi, şimdiki KHK. ye ilişkindir) önceki karar geçersiz kılma, ortadan kaldırma biçiminde, görüşleri yineleme görünümünde oy kullanamazlar. Tersine tutum, Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasını oluşturan, "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar." içerikli kurala aykırıdır.

İncelenen 388 sayılı KHK. nin başlangıcında açıkça, 3268, 3347, 3479 ve 3569 sayılı Yetki Yasalarına dayanıldığı belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği 3479 sayılı Yetki Yasası kendinden önceki Yetki Yasalarıyla sonraki Yetki Yasası'nın varlığını doğrudan ilgilendirmektedir.

3268 sayılı Yetki Yasası'nın süresi 18.3.1988 de bitmektedir (madde 4-5). 3347 sayılı Yetki Yasası maddelerdeki değişikliklerden başka kendisi için bir süre öngörmemiş, 4. maddesiyle 3268 sayılı Yetki Yasası'nın süresini 31.12.1988'e kadar uzatmıştır. 3479 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle de 3268 ve 3347 sayılı yetki Yasalarının süreleri 31.12.1990'a kadar uzatılmıştır. Bu Yasa'nın Anayasa Mahkemesi'nce iptaline ilişkin karar 21.4.1990 günlü Resmî Gazete'de yayımlanmış ve yasama organına yeni bir düzenleme yapması için de süre verilmemiş olduğuna göre 21.4.1990'da 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarının süreleri ortadan kalmıştır. Artık 3479 sayılı Yetki Yasası yürürlükte olmadığı için 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarının sürelerinin uzatılması söz konusu olmadığı gibi 3347 sayılı Yetki Yasası'yla 31.12. 1988'e kadar uzatılan sürenin 21.4.1990'dan sonra geçerli olması olanaksızdır. 1.6.1989 günlü, 3569 sayılı Yetki Yasası bir süre içermediğinden, 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptalinden sonra 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarına 31.12.1988'den sonrası için uygulanma yeteneği kazandırmamıştır. Bu durumda 21.4.1990 dan sonra 388 sayılı KHK. nin yasal dayanaktan yoksun kaldığı kuşkusuzdur. Çoğunluk görüşü de buna kabul etmekte, tersini ileri sürememektedir. Ancak, bu olguya karşın, KHK'nin yürürlükte olduğunu savunmaktadır. Çelişki ve yargıdaki yanlış, aykırılık da buradadır.

Anayasa Mahkemesi, 335 sayılı KHK'yi 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kaldığı için iptal etti (8.2.1989 günlü, Esas 1988/38, Karar 1989/7 sayılı Karar Resmî Gazete 3.5.1989, Sayı 20157). Yine Anayasa Mahkemesi, 347 sayılı KHK'yi 16.5.1989 günlü, Esas 1989 / 4, Karar 1989/23 sayılı kararıyla, 3268, 3347 ve 3479 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalması nedeniyle iptal etti (Resmî Gazete, 8.10.1989, sayı 20306). KHK'nin yetki yasasına dayanmadığını saptayarak iptal etmek, o KHK için yetki yasasının bulunmadığını kabul etmektir. Demek ki, yetkinin yokluğu, KHK'nin iptalini gerekli kılmaktadır. Yetki Yasası iptalle "yok" olduğuna, daha açık bir anlatımla, iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak yürürlükten kalktığına göre, bu yetki yasasına dayandığı başlangıcında açıklanan KHK de bu tarihte dayanaktan yoksun kalmıştır. Somuta indirgenirse, 388 sayılı KHK, 21.4. 1990'da geçerliğini yitirmiş sayılmalıdır. KHK'nin içeriğinin, anlam ve amacının hiçbir önemi yoktur. Kaynak ve dayanak yoksunluğu, temelini yıkılışı öncelik taşımakta, hukuksal sağlık içerikten, amaç ve kapsamdan önce gelmektedir. Bu, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünün benimsenmesinin sonucudur. Yetki yasasına dayanmayan KHK'nin iptal edilmesiyle, Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına göre, yetki yasasının iptalinden sonra ona dayanan KHK'nin de iptal edilmesi arasında bir değişiklik yoktur. Aksi takdirde yetki yasasının iptalinin hiçbir anlamı kalmaz. Olmayan, kalmayan yetkiye dayanılmaz. Dayanak ortadan kalkınca dayanan da ortadan kalkar. Kaynağın olmadığı yerde ürünün, ana-babanın olmadığı zaman çocuğun olamayacağı gibi. Kendisinin varlık

nedeni olan yetki yasasının iptal edilmesine karşın, iptal kararının yayımından sonra da KHK'yi yürürlükte görmek hukuksal gerekleri tersine çeviren sakıncalı bir varsayımdır.

Anayasa'nın 153. maddesinin beşinci fıkrasını oluşturan "iptal kararlarının geriye yürümeyeceği" kuralının ayrık durumları olduğu gibi, 3479 sayılı Yasa'nın iptaliyle 388 sayılı KHK'nin yürürlükte kalmayacağı, iptal kararının geriye yürümesi değil, iptalin olağan, doğal hattâ zorunlu sonucudur. Burada önceki bir olaya, kazanılmış hakka uygulanma durumu süz konusu olmayıp varlık ögesiyle ilgili bir özellik vardır. Karara geçtiği gibi düşünülürse hiç iptal kararı verilemez. Kaldığı 21.4.1990'dan önce geçersiz sayılması da istenmemektedir. Bu tarihten sonrası, geriye yürüme engeli içine alınamaz. Yetki Yasası'nın iptalinden sonraki tarihten başlayarak KHK'yi yürürlükten kaldırma, geriye değil, ileriye dönüktür. Her olay günündeki duruma göre değerlendirilir. KHK'nin incelenme gününde dayandığı yetki yasası yoksa, KHK yürürlükte kalmaz. Neden-varlık ögesinden yoksun bir hukuksal yaşam söz konusu olamaz. Anayasa Mahkemesi, hukuksal kargaşayı önlemek için "yok" ve "kendiliğinden yürürlükten kalkma" yerine, açılan bir dava sonucunda "dayanaktan yoksun kalmaları nedeniyle iptali" karar vermelidir. Yetki yasası bulunmadığına göre, dava konusu KHK'nin içerik yönünden incelenmesinin sürdürülmesine karşıyım.

B. incelenen 388 sayılı KHK, öz yönünden, başlangıcında dayanıldığı belirtilen yetki yasalarının kapsamında değildir. Anayasa Mahkemesi'ni de bağlayan ve 3.5.1989 günlü, 20157 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, yukarıda değinilen 8.2.1989 günlü, Esas 1988/38, Karar 1989/7 sayılı kendi kararında sorun,

"... 3347 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 3268 sayılı Yasa'nın "Amaç" başlıklı yeni 1. maddesinde de "Kamu kurum ve kuruluşları"n-dan söz edilmekte ve ayrıç içindeki kurum ve kuruluşlar dışındakilerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunma için yetki verildiği belirtilmekteyse de, bu düzenlemelerin, maddenin birinci tümcesinde yazılı olduğu üzere memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla olacağı "aynı amaçla" sözcükleriyle açıklığa kavuşturulmuştur. Amaç, örgüt yapısı değil, çalışanların idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirme yapmak ve bu amaca uygun düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Oysa, 335 sayılı KHK'de bu konulara yer verilmemiştir. Daha başka bir anlatımla, 335 sayılı KHK., 3347 sayılı Yasa'nın kapsamadığı yerel yönetimlerin fiziksel yapıları, örgüt ve organlarıyla ilgili kuruluşları düzenlemektedir." biçiminde çözümlenmiştir.

Bu belirlemeye göre, çalışanların idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirme amacı taşımadığı açık olan dava konusu 388 sayılı KHK, dayandığı yetki yasalarının kapsamı dışında kalmaktadır. Her ne kadar 3268 sayılı Yasa'nın değişik 2. maddesinin (B) bendinde yer alan "Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilâtlarına ilişkin" düzenleme, Bakanlıklara bağlı kuruluşlar kurulmasını da kapsamına almakta ise de, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıya bir bölümü alınan kararı uyarınca bu kuralın 1. maddede öngörülen amaçtan bağımsız düşünülmesi olanaksızdır. Buradaki amaç, çalışanların yönetsel, akçalı ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak olduğuna göre, bunlardan tümüyle değişik bir amacı gerçekleştirmek için çıkarılmış olan 388 sayılı KHK'yi dayandığı yetki yasalarının kapsamında bulmak güçtür. Anayasa Mahkemesi'nin kararında konu ayrıntılı biçimde açıklandığından zaman ve yer almamak için yinelemekten kaçmıyorum. 3.5.1989 günlü, 20157 sayılı Resmî Gazete'nin 50-52. sayfalarına gözetmek yeterlidir. Bu nedenle şimdiki karar, bu yönden de yanlıştır.

C. 388 sayılı KHK ivedilik ve zorunluluk öğelerini içermemektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaline ilişkin 1.2. 1990 günlü, Esas 1988/64,

Karar 1990/2 sayılı olup 21.4.1990 günlü, 20499 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan kararında "ivedilik" ve "zorunluluk" kavramları yeterince tartışıldıktan sonra öğretide de beğeni toplayan bir uygunlukla değerlendirilmiştir. Sözümlü ettiğim kararda; KHK çıkarılmasının, TBMM tarafından verilen ve ancak "ivedi ve zorunlu" durumlarda, çok uzun olmayan bir sürede kullanılacak bir yetki olduğu, KHK'lerin ivedi ve zorunlu olmayan durumlarda kullanılmasının, bu doğrultudaki uygulamaya süreklilik ve yaygınlık kazandırılmasının, yasama yetkisinin devri anlamına geleceği ve Anayasa'ya aykırı düşeceği açıklanmıştır. Karara göre; KHK ile düzenlenmesi Anayasa'nın 91. maddesi ile yasaklanan konuların yanı sıra, ivedi ve zorunlu olmayan konular da KHK'lerle düzenlenemeyecektir. Öyleyse dayandığı yetki yasasının kapsamı içinde kalsa da bu koşulları taşımayan bir KHK'nin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemeyecektir. Kaldiki, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen kararının gerekçesi ile şimdi incelenen 388 sayılı KHK'nin "Amaç" başlıklı 1. maddesinin içeriğindeki "15 yıl" birlikte ele alındığında 15 yıl hizmet verecek bir örgütün kurulmasının ivedilik taşıdığı savunulamaz. Öncesi olmayan bir yapının, önce düşünülmemiş bir durumun sonraki ivedilikle ilgisi olamaz. GAP önce başlamış, KHK sonradan çıkarılmıştır. Hız'la, ivedilik, gereklilikle zorunluluk birbirine karıştırılırken hukuksal ilkeler sarsılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararında öngörülen ivedilik ve zorunluluk, 388 sayılı KHK için -söz konusu değildir. Ulusal yarar, ülke çıkarı, güvenlik gibi kavramlarla, yüce değerlerle, önemli nedenlerle hukuksal gerekler çözülemez. Tersine, tüm sorunlar, hukuk devletinde hukuk içinde, hukuksal yöntemlerle, hukuka uygun olarak çözümlenmezse kuşku yaratır. Anayasa Mahkemesi, 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaline ilişkin kararından hiçbir haklı neden yokken, kısa bir süre dönme izlenimi verecek bir tutum değişikliğine girmiştir. Hukuksal güvence yönünden bu durumu sakıncalı buluyorum.

D. 388 sayılı KHK. nin 1. maddesi yasayla düzenlenmesi gereken konuların KHK ile düzenlenmesinin olumsuz, yeni bir örneğidir. Bu konuda, 335 sayılı KHK. nin iptaline ilişkin 8.2.1989 günlü, Esas 1988/38, Karar 1989/7 sayılı olup 3.5.1989 günlü, 20517 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ortak karşılığı yinelenmekle birlikte şu hususları eklemeyi de yararlı buluyorum. Yürütme organı, yasama organını KHK'lerle dışlamakta, yasama organının denetimini de, Anayasa'nın 91. maddesindeki "öncelik ve ivedilikle" görüşme buyruğuna ve Anayasa Mahkemesi kararlarının öngördüğü amaca karşın, olanaksız kılmaktadır. Sözde kalan hukuk devleti ile demokrasi, ulusal yaşamı gölgeler. Hukukun üstünlüğüne saygılı, Anayasa'ya içtenlikle bağlı davranışlar rejimi güçlendirir. Bu nedenlerle yasalarla düzenlemeye ağırlık ve öncelik verilmesi aranmalıdır. Maddenin içeriği altyapı ruhsat, konut, ulaştırma sözcükleriyle belediyelerin işlevlerine elatmıştır. "... ve diğer ..." sözcükleri de sınırsız ve belirsizdir.

E. Bu doğrultuda, 388 sayılı KHK. nin 2. maddesinin (a), (b), (c), (f), (g), (h), (ı) ve (j) bentleri Anayasa'ya aykırıdır. Öbür karşıyolarda açıklandığı gibi, belediyelere özgü iş ve konularda görev ve yetkilere elatma, özel yasalarla belediyelere verilmiş alanlara girme durumları var. Bunlar Anayasa'nın 91. maddesi yanında 127. maddesine de aykırıdır. Yerel yönetimleri vesayet altında tutmayı da aşan genişletmeleri uygun bulmak olanaksızdır. Ayrıca Başbakanlıkça verileceği söylenen ve yasalarla bağdaşıp bağdaşmayacağı belirsiz görevlerin yerine getirilmesinin de anayasal dayanağı yoktur. Başbakan ya da Başbakanlık, son yıllarda, buralar yetkilendirilir, buralara dayanılır, buralar işin içinde olunur ya da adları anılırsa her şey geçerli olurmuşçasına sık sık yetkilendirilmekte, düzenlemelerde yer almaktadır. Başbakan ya da Başbakanlık, anayasal dayanağı bulunmadıkça devreye sokulup yetkili kılınmakla geçerlik sağlanamaz. Anayasa'nın üstünde bir güç olmadığı gibi içinde de Anayasa'ya aykırı bir konum -bu konuda- yoktur. Düzenleme, Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 126. maddelerine aykırıdır.

F. 388 sayılı KHK. nin 3. maddesinin;

1- İkinci fıkrası, yerel yönetimlerin yetkilerine ve görev alanlarına elatan 2. maddeyle bağlantısı yüzünden aynı nedenlerle Anayasa'ya aykırıdır.

2- Üçüncü fıkrası da, yasa konusu durumları KHK'yle düzenlediği için Anayasa'ya aykırıdır. Kaldiki, imar ve alt yapı sorunlarını iller içinde belediyelerin yetkileri kapsamında çıkarmanın hiçbir haklı nedeni de yoktur.

G. 388 sayılı KHK'nin 9. maddesi, daha önce "fon"lar konusunda Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında açıklanan, katıldığım gerekçelerle, kullandığım karşıoylardaki görüşlerim nedeniyle Anayasa'nın 363. ve 163. maddelerine aykırıdır. 12.11.1987 günlü, 19632 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 19.3.1987 günlü, Esas 1986/5, Karar 1987/7 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı, şimdiki karşıoyum için bir dayanaktır. Anayasa'nın 161. maddesi, fon kurmaya olanak vermediği gibi, Anayasa'nın 163. maddesinin bütçelerde değişiklik yapmak için Bakanlar Kurulu'na KHK düzenleme yetkisini yasaklaması davacının aykırılık savını doğrulamaktadır. Bütçenin GAP'la ilgili ödeneğinin Başbakan ya da görevlendireceği Bakanın (uygulamada Devlet Bakanı) onayı ile aşılması Anayasa'nın belirtilen kurallarına ters düşmektedir. Bütçede bir hizmete ayrılmış belirli bir ödeneğin KHK'yle fon kurularak artırılması uygun karşılanamaz. Fon'lar da kimi KHK'ler gibi anayasal sorun oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa kurallarının bağlayıcılığında, yürütme organına kolaylık ya da kamu yararı gibi özel düşüncelere ve soyut kavramlara dayanarak ödün vermemelidir. Öncelikli ve önemli olan demokrasilerde özgün ve üstün yeri olan, yasama organının işlevlerine elatılmasının, onun yetkilerinin kısıtlanıp devredilmesini önlemektir. Yürütme organının düzenlemelerindeki aykırılık ve sakıncaları hoşgörüyü karşılamak, yasama organını gözardı etmektir. Yasama organı, yürütme organının etkinliğine bırakılamaz. Devlet, yalnız iktidar ya da TBMM olmadığı gibi TBMM de yalnız çoğunluktan oluşmaz. Gelişmişliğin, uygarlığın, ekonomik kalkınmadan, savaş gücünden daha önemli göstergesi düzeyine gelen "hukukun üstünlüğü" ilkesi, hukuka uygunluktan başka şeyin gözetilemeyeceğini öngördüğünden Anayasa kuralları değişmedikçe uygulama işlerliği, kimi kolaylık ve yararlar nedeniyle fon yönetimi izlenemez. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin Tanıtma Fonu'na ilişkin 24.2.1987 günlü, Esas 1985/2, Karar 1987/6 sayılı kararıyla (Resmî Gazete 12.11.1987-19632), Savunma Sanayii Fonu'na ilişkin 5.5.1987 günlü, Esas 1986/1, Karar 1987/10 sayılı kararındaki karşıoyumu (Resmî Gazete 21.11.1987-19641) yinelerim.

Özetle açıklanan bu nedenlerle karara karşıoy kullanıyorum. 17.7.1990.

Başkanvekili

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

Anayasanın 7. maddesi yasama yetkisinin, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilemezliği kuralını getirmiştir. Anayasa Mahkemesinin E: 1988 / 64, K: 1990/ 2 sayılı kararında belirtildiği gibi, yasama yetkisi genel ve aslî bir yetkidir, bu yetki TBMM'ne aittir devredilemez. KHK'ler Anayasanın 87. ve 91. maddesine ve unsurları Anayasaca belirlenen yetki yasalarına göre çıkarılırlar, yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulurlar, TBMM'nin iradesine göre biçimlenirler. Bu açıdan bağlı yada türevsel bir yetkinin kullanılması yoluyla hukuksal yaşamı etkilerler. Esas olan yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılması yürütmenin Anayasa ve yasalara göre görev yapmasıdır. KHK'nin çıkarılması, TBMM tarafından verilen ve ancak "ivedi ve zorunlu" durumlarda çok uzun olmayan bir sürede kullanılacak bir yetkidir. Yasama yetkisinin devri anlamında kullanılmamalıdır.

Anayasa Mahkemesince, yetki yasasının Anayasaya aykırı bulunarak iptali durumunda, yetki yasasına göre iptalden önce çıkarılan KHK'lerin yaşamını devam ettirip ettiremeyeceği ilk sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasanın 153. maddesindeki, "iptal kararları geriye yürümez" kuralı esas alınarak, Anayasa Mahkemesinin, Anayasaya aykırı bulunarak iptal ettiği bir yetki yasasına göre, iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından önce çıkarılan KHK'lere iptal hükmünün etkisi olmadığı, yetki yasasının genel düzenleyici bir yasa olmaktan çok sadece KHK'nin hukuksal yaşama geçişi için gerekli olduğu söylenebilirse de, bu görüş, KHK'lerin yasaya bağlı, türevsel niteliklerine uygun düşmemektedir. KHK'nin, yasama işlevini temsil eden bir yetki yasasına dayanması ve ona bağlı olması karakteristiğini belirler. Bu açıdan, Anayasa Mahkemesince, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen yetki yasasına göre çıkarılan KHK'ler, iptal hükmüyle Anayasal dayanaktan yoksun kalırlar. Halbuki her KHK, yürürlükte bulunduğu sürede bir yetki yasasına dayanması, hukuksal yaşamını, yetki yasasıyla birlikte devam ettirmesi gerekir. Ancak yetki yasası iptal edilen KHK'ler, iptal ya da itiraz yoluyla dava açılmadığı sürece yürürlüklerini devam ettirirler. Çünkü, Anayasaya aykırılık savlarını inceleyerek karar vermek, Anayasa Mahkemesinin yetkisidir. Anayasa Mahkemesi bu konuda karar verinceye kadar yasaya göre bireysel işlem niteliğindeki KHK'lerin hukuksal geçerlikleri devam eder.

Anayasa Mahkemesi, KHK'yi, Anayasaya göre denetlerken, önce, dayandığı yetki yasasının Anayasaya uygunluğunu ve Anayasaya göre bulunması zorunlu unsurları içerip içermediğini arayacaktır. Anayasal unsurları açısından noksan görülerek Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptal edilen bir yetki yasasının varlığı durumunda Anayasa Mahkemesi Yargıcı, önce Anayasanın, bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesini belirleyen 11. maddesini dikkate alacak, daha sonra Anayasanın 138. maddesindeki "Hâkimler, ... Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler." hükmü ile, 153. maddenin son fıkrasındaki "Anayasa Mahkemesi kararları, ... yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar." kurallarını sürekli gözönünde tutacaktır. Çünkü, iptal kararlarını

Esas Sayısı: 1990/1
Karar Sayısı: 1990/21

geriye yürümez kuralı, Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararlarıyla oluşan "Anayasaya aykırılık yargısının" geçmişi kapsamasını engellemez.

Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırı bulunarak iptal ettiği bir yetki yasasına göre, iptalden önce çıkarılan KHK'yi de, yetki yasasına bağlılığı nedeniyle iptal etmelidir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3479 sayılı Yetki Yasasının iptalinden önce, bu yetki yasasına göre çıkarılarak, 6.11.1989 tarihinde yürürlüğe giren, 388 sayılı KHK'nin öncelikle bu yönden iptali gerektiği oyu ile verilen karara karşıyım.

Üye

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

3268, 3347, 3479 ve 3569 sayılı Yetki Kanunları'na dayanılarak 6.11. 1989 günlü Resmî Gazete'de yayımlanan 388 sayılı, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesi ile 2. maddesinin a, b, c, f, g, ı, ve j fıkraları, 3. maddesinin iki ve üçüncü fıkrasıyla 9. maddesinin Anayasa'nın 2, 5, 7, 91, 123, 126, 127, 161 ve 163. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmesi istenmiştir.

Sözü edilen KHK'nin "amaç" başlıklı 1. maddesinde Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için çeşitli iş ve hizmetleri yerine getirmekle görevli Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliği olan ve 15 yıl süreli

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtı adı altında bir kuruluş oluşturulduğu anlaşılmaktadır.

2. maddesinde, bu kuruluşun Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine alan bölgeyi kapsadığı belirtilirken, görevleri de tek tek sayılmaktadır.

3. maddenin, birinci fıkrasında 388 sayılı KHK ile kurulan teşkilâtın, Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi) ndan oluşacağı hükme bağlandıktan sonra ikinci fıkrasında 2. maddede belirtilen hizmetleri bu idarenin yerine getireceğine işaret olunmaktadır. Son fıkrada da GAP İdaresi'nin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve altyapıya dair hak ve yetkilerin de bu idareye devredilmiş sayılacağı belirtilmektedir.

3347 sayılı Yasa'yla değişik 3268 sayılı Yetki Yasası'nın süresini 31.12.1990 tarihine kadar uzatan 12.10.1989 günlü ve 3479 sayılı yasa, Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 gün ve Esas: 1988/64, Karar: 1990/2 sayılı kararıyla Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir. "... Anayasa ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılmış bir KHK'nin de kendisi içerik yönünden Anayasa'ya aykırı bir hüküm taşımasa bile Anayasa'ya aykırı sayılması gerekir. Aksi halde, Anayasa'nın uygun gördüğü ölçünün ötesinde bir yetki devri gerçekleşmiş olur" (Özbudun, S. 200). Gerçekten, kökeninde Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilen bir yasanın dolaylı da olsa ileriye dönük uygulamasının sürdürülmesini hukuka uygun bir davranış olarak savunmak çok güçtür. Yasalar, Anayasa'ya aykırı olamayacağına göre, Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla Anayasa'ya aykırılığı ve neticelen gayrimeşru olduğu tescil edilen metin artık pozitif hukuk sistemine dahil bir yasa değildir. Bu nedenle, başkaca bir koşul aranmadan 388 sayılı KHK'nin öncelikle bu sebepten iptali gerekir.

KHK çıkarma yetkisi, yetki yasasının kapsamı ile sınırlıdır. Anayasa'nın 91 / 2. maddesiyle KHK'nin yetki yasasında belirlenmesi istenilen amaç, ilke, kapsam ve süre kuralları soyut kavramlardır. Bu soyut kavramlar, yetki yasasıyla somutlaştırılmakta dolayısıyla bu yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin sınırları da somutlaşmış olmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşmiş içtihatlarında da "uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişletilebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel kavramlar"ın kesin ve keskin çizgilerle belli edilmesi, sınırlandırılması üzerinde durularak Anayasa'nın istisnai durumlar için öngördüğü bir yetkinin genelleştirmeye ve özelleştirmeye elverişli bir duruma getirilmesine izin verilemeyeceği vurgulanmıştır. Bu itibarla, 12.3.1986 günlü ve 3268 sayılı Yetki Yasası'yla onun süresini uzatan 9.4.1987 günlü ve 3347 sayılı Yasa'dan 2 sene 7 ay sonra çıkarılan 388 sayılı KHK'nin sözü edilen Yasalardan kuvvet alıp alamayacağını kuşkuyla karşılamak gerekir. Çünkü bu yetki yasaları çıkarıldığı tarihte GAP İdaresi belki de hayal dahi edilmemiştir.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, aynen: "3347 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 3268 sayılı Yasa'nın 'amaç' başlıklı yeni 1. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarından söz edilmekte ve ayrıca içindeki kurum ve kuruluşlar dışındakilerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunma için yetki verildiği belirtilmekteyse de, bu düzenlemelerin, maddenin 1. tümcesinde yazılı olduğu üzere memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla olacağı 'aynı amaçla' sözcükleriyle açıklığa kavuşturulmuştur. AMAÇ ÖRGÜT YAPISI DEĞİL, çalışanların idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak ve bu amaca uygun düzenlemeleri gerçekleştirmektir . . . yerel yönetimlerin fiziksel yapıları, örgüt ve

Esas Sayısı: 1990/1
Karar Sayısı: 1990/21

organlarıyla ilgili kuruluşları 3347 sayılı Yasa'nın kapsamı dışındadır ... böyle olsaydı esasen kamu kurum ve kuruluşu içinde olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri yasada ayrıca belirtilmezdi..." (8.2.1989), Esas: 1988/38, Karar: 1989/7, RG: 3.5.1989, S. 50) denilmekte ve dolayısıyla bu yasaya dayanılarak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin olanların dışında, ayrıca kamu tüzelkişiliği kurulamayacağı ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılamayacağı vurgulanmıştır.

Bu itibarla, Anayasa'nın iç çelişkilerinden, soyut ve saklı kurallarından yararlanılarak dar ve keyfi yorumlarla yetki kanununun sınırlarını aşan ve dolayısıyla yasallık ilkesini hiçe sayan bu uygulama karşısında davanın kabulü gerekirken aksi yönde oluşan çoğunluk görüşüne katılmadım.

Üye

Mustafa ŞAHİN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

12.3.1986 tarihli 3268 sayılı, 9.4.1987 tarihli 3347 sayılı, 12.10.1988 tarihli 3479 sayılı ve 1.6.1989 tarihli 3569 sayılı yasaların verdiği y etkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtı kurulması 27.10.1989 tarihinde kararlaştırılmış ve dava konusu 388 sayılı KHK 6.11.1989 günlü, 20334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Adı geçen yetki yasaları, birbirinden bağımsız niteliğe sahip değildirler. Bunlardan 3268 sayılı olanı ana düzenlemenin yapıldığı 3347 sayılı ve 3479 sayılı olanlar da ona göndermede bulunarak bazı değişiklikler yapan ve yetki süresini uzatan yasalardır. 3569 sayılı Yasa yetki süresi ile ilgili bir düzenleme içermemektedir. Yetki süresine ilişkin son düzenleme 3479 sayılı Yasa ile yapılmış olup, bu yasa daha önce çıkarılmış bulunan

3347 sayılı Yasa'nın 31.12.1988 tarihine kadar tanıdığı süreyi, 31.12.1990 tarihine kadar uzatmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 21.4.1990 günlü, 20499 sayılı Resmî Gazete'-de yayımlanan 1.2.1990 günlü, Esas 1988/64, Karar 1990/2 sayılı kararı ile 388 sayılı KHK'nin dayandığı 3479 sayılı yetki yasası iptal edilmiştir.

Bu yasanın iptali ile ortaya çıkan durumun 388 sayılı KHK'nin Anayasal denetimini ne yönde etkileyeceğinin, öncelikle saptanması gerekmektedir. Anılan yasanın Anayasa Mahkemesi'nce iptali, 388 sayılı KHK'yi yasal dayanaktan yoksun bırakmıştır. Dava konusu KHK'nin sebep unsuru 3479 sayılı Yasa'nın verdiği yetkidir. Bu yasa iptal edilince 388 sayılı KHK'nin çıkarılmasına neden olan sebep ögesi ortadan kalkmıştır.

Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri uyarınca KHK'lerin, "konu" ve "amaç"ının yetki yasalarıyla belli edilmesi gerekmektedir. Yetki Yasası'nın iptali KHK'yi konu ve amaç bakımından da dayanaksız bırakmaktadır.

Yetki Yasası ile KHK arasında sıkı bir bağ mevcuttur. Kararname yasa gücünü, Anayasa'ya göre dayandığı yetki yasasına uygun olduğu var-sayıldığı için kazanmaktadır.

Konu ve amaç yönünden Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiş bir yetki yasasına göre anayasal denetimin yapılması olanaksızdır.

KHK "yasa gücünü" yetki yasasından aldığına göre Anayasa'ya aykırılığı saptanmış bir yetki yasasına dayanan KHK'nin yasa gücünü sürdürdüğü söylenemez.

3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaline ilişkin kararda; KHK çıkarılmasının, TBMM tarafından verilen ve ancak "ivedi zorunlu" durumlarda çok uzun olmayan bir sürede kullanılacak bir yetki olduğu, KHK'lerin ivedi ve zorunlu olmayan durumlarda kullanılmasının, bu doğrultudaki uygulamaya süreklilik ve yaygınlık kazandırılmasının, yasama yetkisinin devri anlamına geleceği ve Anayasa'ya aykırı düşeceği açıklanmıştır. Bu açıklamaya göre; ivedi ve zorunlu olmayan konular KHK'lerle düzenlenemeyecek, dayandığı yetki yasasının kapsamı içinde kalsa da bu koşulları taşımayan bir KHK'nin Anayasa'ya uygunluğu kabul edilemeyecektir.

Anayasa Mahkemesi personelle ilgili düzenlemeleri "ivedi" çözümü gereken "zorunlu" konulardan saymamıştır.

Uzun bir süre içerisinde, yetki alman konulardaki düzenlemelerin bitirilmemiş olması da işin ivedi ve hemen yerine getirilecek türden olmadığını göstermektedir.

"Bir yetki yasasının yetki verdiği konularda ivedi ve zorunlu bir durum yoktur" yargısına vardıldıktan sonra "aynı yetki yasasına dayanılarak çıkarılmış bir KHK'nin düzenlediği alanlarda ivedi ve zorunlu bir durum vardır" denemez.

Yetki yasasının bu gerekçe ile iptali başka bir koşul aranmaksızın ona dayalı KHK'nin de aynı gerekçe ile iptalini gerektirir.

Yetki yasasında ya da bu yasaya dayanılarak çıkarılan KHK'de konunun süratle ihtiyaç gösterdiğinin açıklanması yeterli değildir. Onun niteliğinin de bunu zorunlu kılması gerekmektedir. İncelenmekte olan KHK yönünden bu tür bir ivedilik ve zorunluluk yoktur.

Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, KHK çıkarma hususunda Bakanlar Kurulu'na yetki veren yasada çıkarılacak KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkelerinin gösterilmesi zorunludur. Buna koşut olarak çıkarılacak KHK'nin de belirtilen amaç, kapsam ve ilkelerle sınırlı bir düzenleme içereceği açıktır. Aksi halde verilen yetkiyi aşan bir düzenleme yapılmış olacağından hem yetki yasasına hem de Anayasa'ya aykırılıktan söz edilebilecektir.

KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasalarında, verilen yetkinin amacı örgüt yapısı değil çalışanların idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirme yapmak ve bu amaca hizmet ettiği ölçüde de ve kamu ve kuruluşlarının teşkilâtlarında gerekli düzenlemeleri gerçekleştirme olarak belirtilmiştir.

Bu belirlemeye göre, çalışanların idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirme yapma amacı taşımadığı açık olan dava konusu 388 sayılı KHK, dayandığı yetki yasalarının kapsamı dışında kalmaktadır.

Belirlenen nedenlerle 27.10.1988 günlü, 388 sayılı "Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Teşkilâtının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin başlangıcında dayanan 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 günlü, Esas 1988/64, Karar 1990/2 sayılı kararıyla iptal edilmesiyle dayanaksız kaldığı; başlangıcında dayanan yetki yasalarının kapsamı içinde bulunmadığı; düzenlediği konuların ivedilik ve zorunluluk öğelerini içermediği kanısında olduğundan incelemenin içerik yönünden sürdürülmemesi, maddelerin Anayasa'ya uygunluk denetimine geçilmeksizin dava konusu KHK'nin iptaline karar verilmesi görüşü ile sayın çoğunluğun bu konudaki kararına katılmıyorum.

Üye

Selçuk TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

388 sayılı KHK'nin Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:

388 sayılı KHK'nin Anayasa'ya aykırılık nedenleri KHK'nin tümü ve kimi maddelerinin içeriği yönünden olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

A. KHK'nin Tümü Yönünden:

1. Anayasa'nın yasa ile düzenleneceğini öngördüğü konuların, yasa ile düzenlenmesi zorunludur; KHK ile düzenlenmez.

Anayasa'nın 123. maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.",

126. maddesinin 3. fıkrasında ise "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir." denilmektedir.

KHK'nin "Amaç" başlıklı 1. maddesinin incelenmesinden, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için çeşitli iş ve hizmetleri yerine getirmekle görevli Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliği olan ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtı adı altında bir kuruluş oluşturulmaktadır.

2. maddede, bu kuruluşun Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine alan bölgeyi kapsadığı belirtilirken, görevleri de tek tek sayılmaktadır.

3. maddenin, birinci fıkrasında 388 sayılı KHK ile kurulan Teşkilâtın, Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)'nde oluşacağı hükme bağlandıktan sonra ikinci fıkrasında 2. maddede belirtilen hizmetleri bu idarenin yerine getireceğine işaret edilmektedir. Son fıkrada da GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkilerin bu idareye devredilmiş sayılacağı belirtilmektedir.

Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez." denilmektedir. Buna göre sıkıyönetim ve olağanüstü durumlar dışında KHK ile düzenlenemeyecek bir yasak alan oluşturulmuştur. Ancak Anayasa yalnızca yasa ile düzenlenmesini istediği bu alanlar dışında, kimi maddelerindeki konuların da yasa ile düzenlenmesini öngörmüştür. Anayasa 91. maddesinin 1. cümlesi ile KHK konusunda genel kuralı, 2. cümlesi ile genel kuralın genel ayrık durumunu göstermiştir. Yasa ile düzenlemenin öngörüldüğü kimi maddeleri ise özel ayrık durumlardır. Yasa ile düzenlenmesi öngörülen konular Anayasa'ya özel amaçlarla konulmuşlardır. Bu nedenle Anayasa'nın yasa ile düzenlenmesini öngördüğü konuların KHK ile değil, mutlaka yasa ile düzenlenmesi zorunludur.

Anayasa'nın belli konuları yasa ile düzenlemesini (öngörmesi) zorunlu kılması, bu hususların KHK'lerle düzenlenemeyeceği anlamına gelir. Tersine bir anlayışın kabulü durumunda Anayasa'ya göre yasama organının yapması gereken bir hukuksal işlem yürütme organı tarafından yapılmış olacaktır. Bu ise, Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." diyen hükmüne ve 7. maddedeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Yine böyle bir anlayışın "Başlangıç"ta belirtilen "Kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" ilkesine ve 11. maddedeki Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine de ters düşeceği açıktır.

2. KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmiş olması 388 sayılı KHK'nin de iptalini zorunlu kılar.

388 sayılı KHK, 3268, 3347 ve 3479 sayılı Yasaların verdiği yetkiye dayandığı belirtilerek 6.11.1989 gününde yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Fakat, 388 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan 3479 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 gün ve 1988/64 E, 1990/2 K. sayılı kararı ile Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş; iptal karar ise 21.4.1990 günlü Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasaları birbirlerinden bağımsız nitelikte değildirler. Ana düzenleme, 3268 sayılı Yasa ile yapılmış, 3347 ve 3479 ve 3569 sayılı Yasalar ile bunda içerik ve süre yönünden değişiklikler yapılmıştır. Yetki süresine ilişkin son değişiklik ise 3479 sayılı Yasa ile yapılmıştır. Bu yasa ile 3347 sayılı Yasanın 31.12.1988 gününe kadar uzattığı yetki süresi, 31.12.1990 gününe kadar uzatılmıştır. Ancak, 3479 sayılı Yetki Yasasının iptali, 388 sayılı KHK'yi sebep ögesinden başka bir anlatımla yasal dayanakta yoksun duruma getirmiştir. Öğretide belirtildiği gibi, "Bir yasanın sebep ve saikinden anlaşılması gereken, yasanın konu sebebi, çıkarılmasında rol oynayan sebep ve amillerdir." KHK'ler içinde geçerli olan bu tanıma göre, 388 sayılı KHK'nin sebep unsuru 3479 sayılı Yasa'nın verdiği yetkidir. Bu Yasa iptal edilmekle 388 sayılı KHK'nin, yürürlüğe konulmasının sebep ögesi ortadan kalkmış, dayanağı kalmamıştır. Çünkü, Anayasa'ya aykırılığı saptanan bir yetki yasasına dayanılarak yürürlüğe konulmuş bir KHK içerik yönünden Anayasa'ya aykırı bir hüküm taş- masa bile Anayasa'ya uygun sayılamaz. Tersine bir düşünce biçimi Anayasa'nın öngördüğü ölçünün ötesinde bir yetki devrine olanak vermek anlamına gelir.

Diğer yönden, bir yasa kurak ile bir KHK kuralının Anayasa'ya uygunluk denetim biçimleri de farklılık gösterir. Yasanın denetiminde, onun yalnızca Anayasa kuralları karşısındaki durumunun saptanması yeterlidir. KHK'de ise öncelikle, KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasası kapsamı içerisinde kalıp kalmadığı belirlenir. KHK, yetki yasası kapsamı içerisinde görüldüğü durumlarda, yasadaki gibi Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılır. KHK, yetki yasası kapsamı içinde değilse (içerik yönünden Anayasa'ya uygun sayılsa bile), öncelikle yetki yasasına ve bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olacaktır.

Bu yöntem ise, yetki yasasının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmemiş olması durumunda geçerli olacaktır. Eğer, KHK'nin Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapıldığı tarihte yetki yasası iptal edilmiş ise, KHK'nin dayanağı gösterilen yasa kapsamı içerisinde kalıp kalmadığı konusunda bir inceleme yapılması olanaksızdır. Çünkü Anayasa'ya aykırılık nedeni ile iptal edilmiş bir yetki yasasının iptal kararı yokmuşçasına kapsamını belirlemeye çalışmak, büyük bir çelişki oluşturur.

Çoğunluk görüşüne göre, yetki yasasının iptaline ilişkin kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra artık bu yasaya dayanılarak bir KHK yürürlüğe konamayacaktır. Bu durumda iptal kararı, yasadaki yetki süresini kararın yürürlüğe girdiği tarihte sona erdirmekten başka bir hukuksal sonuç doğurmayacaktır. İptal kararının böyle bir hukuksal etki yaratması çok doğaldır. Ancak, bundan ibaret değildir. Nasıl ki, bir yasanın Anayasa Mahkemesi'nce iptali bu yasa gereğince yürütme organının yürürlüğe koyduğu bir düzenleyici işlemi (örneğin tüzük, yönetmelik) etkiliyorsa, yetki yasasının iptali de, bu yasaya dayanılarak çıkarılmış olan KHK'yi etkiler. KHK'nin iptali için başvuruda bulunulması durumunda, yetki yasasının iptal edilmiş olması, KHK'nin de iptalini zorunlu kılar. Bu zorunluk, Anayasa'nın 153. maddesindeki "İptal kararları geriye yürümez." kuralı ile de ortadan kaldırılamaz. Çoğunluğun bu anlayışı ile, 21.4.1990 gününde yayımlanarak yürürlüğe giren 3479 sayılı Yetki Yasası'nın iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi karar, dava konusu 388 sayılı KHK'nin Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapıldığı 17.7.1990 gününde bile yürürlükte sayılmayarak geleceğe de etkisi yok edilmektedir.

Çoğunluk kararında, yetki yasası iptal gerekçesinin KHK'nin hukuksal durumunu etkileyeceği; yasanın, Anayasa'nın 91. maddesindeki öğelerden birine aykırı olması nedeniyle iptali durumunda KHK'nin iptalinin gerekeceği belirtilmektedir. Oysa, 3479 sayılı Yasanın iptaline ilişkin kararda yasanın Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bulunması da iptal gerekçeleri arasında gösterildiği gibi, yetki yasasının iptalinin KHK üzerinde yapacağı hukuksal sonuçların iptal gerekçesine göre değişebileceği kabul edilemez.

3. 388 sayılı KHK ile yapılan düzenleme dayanağı olarak gösterilen yetki yasalarının kapsamı içerisinde kalmadığı gibi amacına da uygun değildir.

Anayasa'nın 91. maddesi 2. fıkrası hükmü gereğince, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarabilmesi için yetki veren yasada, KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkelerinin gösterilmesi zorunludur. Bununla, KHK ile yapılacak düzenlemenin yasanın öngördüğü amaç, kapsam ve ilkelerle sınırlı olmasının amaçlandığı açıktır. KHK ile yasanın belirlediği amaç, kapsam ve ilke sınırlarını aşan bir düzenleme yapılması durumunda yetki dışı bir düzenleme yapılmış olacağından öncelikle KHK'nin dayanağını oluşturan yetki yasasına ve böylece Anayasa'ya aykırılık söz konusu olacaktır.

388 sayılı KHK'nin 3268, 3347, 3479 ve 3569 sayılı Yetki Yasalarına dayanılarak çıkartıldığı belirtilmiştir. Bu yasalardan, 3268 sayılı Yasa, ana düzenlemenin yapıldığı yasadır; diğerleri ise, bunda kimi değişiklikler yapan yasalardır. Bu nedenle, 388 sayılı KHK'nin asıl

dayanağını yapılan değişikliklerden sonraki biçimi ile 3268 sayılı Yetki Yasası oluşturmaktadır. 388 sayılı KHK'nin amacı 1. maddesinde şu şekilde gösterilmiştir:

"Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayii, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı hükmî şahsiyeti haiz ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtının kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir."

3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun 3347 ve 3569 sayılı yasalarla değişik "Amaç" başlıklı 1. maddesinde ise; "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak; kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Yasama Organı İdarî Kuruluşları, Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı Yargı Kuruluşları ve Sayıştay hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine dair konularda aynı amaçla aşağıda belirtilen çerçevede dahilinde düzenlemelerde bulunmak için Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir." denilmektedir.

Buna göre, 3268 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılabilecek KHK'ler memur ve diğer kamu görevlilerini idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacına yönelik olmak zorundadır. Bu amacı gerçekleştirdiği ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerine dair konularda da KHK çıkarılabilecektir.

Anayasa Mahkemesi de 8.2.1989 gün, 1988/38 E, 1989/7 K. sayılı kararında 3268 sayılı Yetki Yasasına dayanılarak çıkarılacak KHK'lerin kimi kamu kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunabileceğini; ancak bunun, yasanın 1. maddesinin ilk tümcesinde yazılı olduğu gibi memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirme yapmak amacıyla olabileceğini belirtmiştir.

3268 sayılı Yasanın 3347 sayılı Yasa ile değişik kapsam belirleyen 2 / B maddesinde yer alan "Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilâtlanmalarına ilişkin olarak" yapılacak düzenleme içersine Bakanlıklara bağlı kuruluşlar kurulması da girmekte ise de, bunun yasanın 1. maddesinde öngörülen amaçtan bağımsız olarak düşünülmesi olanaksızdır.

Oysa, 388 sayılı KHK, çalışanların idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacına yönelik değildir. Diğer yönden KHK ile kararname kapsamına giren iller de yerinden yönetim idarelerine ait pek çok görev ve yetki merkezi idareye bağlı yeni bir kuruluşa devredilmektedir. 388 sayılı KHK'nin dayanağı olarak gösterilen yetki yasalarında ise yerinden yönetim idarelerinin görev ve yetkilerinin merkezi idareye bağlı bir kuruluşa devri konusunda Bakanlar Kurulu'nu yetkilendiren bir hüküm bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda adı geçen kararında "Ayrıntı ve açıklık taşıması gereken bir Yetki Yasası'nda (kamu kurum ve kuruluşu) ibaresinin genelliği içinde yerel yönetimler düşünülemez." denilerek, söz konusu yetki yasaları ile yerel yönetimler için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarabilme yetkisi verilmemiş olduğunu saptamıştır. Bu nedenle, 388 sayılı KHK ile yerinden yönetim idarelerinin görev ve yetkilerine giren kimi konuların

başka bir kuruluşa devri, yasaların verdiği yetkinin amaç ve kapsamını aşan bir düzenlemedir. Şu durumda, 388 sayılı KHK ile yapılan düzenleme, dayanağı olarak gösterildiği Yetki Yasalarının KHK'nin kapsamını belirleyen 2. maddesi dışında kaldığı gibi 1. maddesinde öngörülen amacına da uygun değildir. Yasada öngörülen amaca uygun olmayan veya kapsam dışı düzenlemeler yapan 388 sayılı KHK dayanağı olan Yetki Yasalarına ve Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. Bu nedenle iptali gerekir.

4. 388 sayılı KHK ile yapılan düzenleme "ivedi ve zorunlu" konulara ilişkin değildir.

388 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan 3479 Sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi'nin 11.2.1990 gün, 1988/6 E, 1990/2 K. sayılı kararı ile Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir. Kararın gerekçesinde, KKK çıkarılmasının TBMM tarafından verilen ve ancak "ivedi ve zorunlu" durumlarda, uzun olmayan bir sürede kullanılacak bir yetki olduğu, KHK'lerin ivedi ve zorunlu olmayan durumlarda kullanılmasının bu doğrultudaki uygulamaya süreklilik ve yaygınlık kazandırılmasının, yasama yetkisinin devri anlamına geleceği ve Anayasa'ya aykırı düşeceği belirtilmiştir. Buna göre, ivedi ve zorunlu olmayan konular KHK'lerle düzenlenemeyecektir. KHK, yetki yasasına uygun görülse de yaptığı düzenleme "ivedi ve zorunlu" bir konuda değilse Anayasa'ya aykırı olacaktır.

Anayasa Mahkemesi, sözü edilen kararında 3479 sayılı Yetki Yasasının Bakanlar Kuruluna yetki verdiği "konular ivedi ve zorunlu" olmadığından ve yasa ile düzenlenmeleri gerekeceği yönünden de Anayasa'ya aykırılığını saptamıştır.

388 sayılı KHK'nin bir an için Yetki Yasası kapsamı içinde kaldığı varsayılsa bile Yetki Yasası iptal gerekçesi ona dayanan KHK'nin de iptalini zorunlu kılar.

Kaldı ki KHK'nin içeriği de "ivedi ve -zorunlu" bir konuya ilişkin değildir. Çünkü KHK'nin öngördüğü, Başbakanlığa bağlı tüzelkişiliğe sahip ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilâtı birden fazla amacı gerçekleştirmek için kurulmuştur. Bu kadar uzun bir süre hizmet verecek ve pek çok amacı gerçekleştirecek bir yönetimin kurulmasının "ivedi ve zorunlu" bir durumdan kaynaklandığı savında bulunulamaz. Her ne kadar KHK'de ve gerekçesinde konunun süratle ihtiyaç gösterdiğinden söz edilmekte ise de, bu yeterli değildir. Kararnamenin düzenlediği konunun niteliği böyle bir düzenlemeyi zorunlu kılmalıdır. 388 sayılı KHK "ivedi ve zorunlu" bir konuyu düzenlemediğinden Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır.

B. KHK'nin Kimi Maddelerinin İçeriği Yönünden:

1. KHK'nin 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'ya aykırılık nedenleri:

KHK'nin amacını belirleyen 1. maddesi ile, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren illerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için gerekli iş ve hizmetleri yerine getirmekle görevli Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliğe sahip ve onbeş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma ve İdarî Teşkilatı isimli bir kuruluş meydana getirilmektedir. Maddede yerine getirilmesi amaçlanan hizmetler belirtilmiş bunlara ek olarak "diğer hizmetleri yapmak ve yaptırmak" ibaresine de yer verilmiştir.

2. maddede de bu kuruluşun içerisine aldığı iller ile görevleri sayılmaktadır. Bu maddede, kuruluşun görevleri tek tek belirtilmiş; bunun yanı sıra (j) bendinde, "Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevleri de yapmak" da teşkilât görevleri arasında gösterilmiştir.

Buna göre, 1. maddede de sözü edilen "diğer hizmetlerin", 2. maddenin (j) bendi uyarınca "Başbakanlıkça verilecek diğer görevler" olduğu anlaşılmaktadır.

Oysa, Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir." Anayasa'nın 8. maddesinde de; Yürütme yetkisi ve görevi'nin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceğinden söz edilmektedir. Buna göre, yürütme organının türevsel-bağlı bir düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, Anayasa'nın yasa ile düzenlenmesinin öngördüğü bir konu hakkındaki düzenlemeyi bizzat yasanın kendisi tarafından yapılması zorunlu olup bu konunun bir kişi veya kuruluşa bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

KHK'nin 1. maddesindeki "diğer hizmetler" ibaresi ile 2. maddesinin (j) bendinde Teşkilâtın görevleri arasında sayılan "Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevlerin" yasa ile düzenleme kavramı içinde düşünülemeyeceği açıktır. Çünkü burada görevi yasa saptamamakta, Başbakanlığa bırakılmaktadır. Bu ise Anayasa'nın 7, 8 ve 126. maddelerine aykırıdır.

2. KHK'nin 9. maddesinin Anayasa'ya aykırılık nedenleri:

KHK'nin "Harcamalar" başlığını taşıyan 9. maddesinde "GAP İdaresi Başkanlığının her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanır. Bu fonlardan GAP İdaresine ayrılacak ödenek Bakanlar Kurulunca tespit edilir.

Buna göre hazırlanacak bütçe, Başbakan veya görevlendireceği Bakanın onayı ile yürürlüğe girer.

İta amiri GAP İdaresi Başkanıdır. Başkan bu yetkisini yardımcılara devredebilir." denilmektedir. Maddede GAP İdaresinin her türlü giderini bütçe dışından Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanacağını belirtmesi karşısında adı söylenmese de GAP için ayrı bir fon oluşturulduğu göstermektedir. KHK'nin 11. ve 12. maddeleri 9. madde ile birlikte düşünüldüğünde bu görüş güç kazanmaktadır.

KHK ile kurulan GAP İdaresi genel ve katma bütçeli idarelerce olağan olarak yapılacak olan harcamalar ve görevler dışında bir göreve sahip değildir. Bu hizmetler için gerekli harcamalar, yıllık bütçelerde tek tek belirlenebilen ve ödenek tahsisi olanaklı harcamalar niteliğinde olduğundan Anayasa'nın 161. maddesinin 3. fıkrası kapsamına girmezler.

Diğer yönden, özgül amaçlarla kurulan Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonlarının yasalarla saptanan kaynaklarının Bakanlar Kurulu Kararıyla ve bir KHK'ye dayanarak başka bir idarenin kullanımına tahsis edilmesi de yasama yetkisine el atma niteliğindedir.

Anayasa'nın 163. maddesinde "Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez." denilmektedir.

Esas Sayısı: 1990/1
Karar Sayısı: 1990/21

Oysa, KHK'nin 5. maddesi ile Bütçenin GAP'la ilgili ödeneğinin Başbakan veya görevlendireceği bakanın onayı ile aşılması ve KHK ile Bütçe Yasasında değişiklik yapılması olanaklı duruma gelmektedir. Bunun ise Anayasa'nın 163. maddesi ile bağdaşmadığı açıktır.

Yukarıda açıkladığım nedenlerle 388 sayılı KHK'nin iptali gerekeceğinden çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Ahmet N. SEZER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1990/1

Karar Sayısı: 1990/21

Dava konusu KHK'nin 2. maddesinin (F) bendi ile 3. maddesinin üçüncü fıkrasında; nazım plân, uygulama plânları ve bunların revizyonlarını ada ve parsel bazına kadar yapma ve değiştirme yetkisi ile GAP İdaresi'nin görev alanına giren konularda 1580 yılı Belediye Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer kanunların imar ve alt yapıya ait olmak üzere ilgili idarelere verdiği hak ve yetkilerin bir merkezî idare birimi olarak kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'ne devredileceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın mahallî idarelerle ilgili 127. maddesinin birinci fıkrasında; mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunla gösterilen ve seçmenlerce seçilerek oluşturulan tüzelkişiler olarak tarif edilmişlerdir. Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise, merkezî

idarenin mahallî idareler üzerinde kanunda belirtilen usûller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olması öngörülmüştür.

İdari vesayet, merkezi yönetimin vesayet denetimine bağlı kamu tüzel kişilerinin icrai nitelikteki kararlarını onaylama, reddetme, vazgeçme sınırlı ve istisnâî olarak da belirli bazı konularda karar verme yetkisidir.

Anayasa, merkezî yönetime yerel yönetimler üzerinde Yasa'da belirtilen esas ve usuller içinde vesayet denetimi yetkisini vermiştir. Vesayet denetimi ile merkezî yönetimlere yerel yönetim yerine geçme ve onun yerini alma yetkisi verilmemiştir.

Nazım plânlar, imar plânları ve uygulama plânları yapma ve değiştirme yetkisi, temelde belediyelerden başlayarak merkezî yönetimde tamamlanan çeşitli düzeyde bir karar verme sürecidir. Bu plânlar, yerel ihtiyaçların ve çözümlerin ülke çapında ihtiyaç ve çözümlere uygun olarak merkezî yönetimin vesayet denetimi yetkilerini kullanarak yerel yönetimlerle birlikte gerçekleştirdiği siyasal, hukukî ve teknik belgelerdir. Bu belgeler, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal, yasal ve teknik düzeyde işbirliğini ve uyumu gerektiren karmaşık bir yapıdır. Dava konusu KHK hükümleri ise bu yapıyı ve anayasa güvencesi altında bulunan yerel yönetimleri yok sayan bir anlayış içindedir. Belediyelere ait olan imarla ilgili yetkiler, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olarak merkezî yönetim birimlerinden birine verilmektedir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi hakkındaki 388 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (F) bendi ile 3. maddesinin üçüncü fıkrasının iptali gerekeceğinden kararın bu bölümüne karşıyım.

Üye

Güven DİNÇER