

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/35

Karar Sayısı : 1995/26

Karar Günü : 4.7.1995

R.G. Tarih-Sayı :02.11.1995-22451

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Hasan KORKMAZCAN, Bülent ECEVİT ve yüzüç Milletvekili.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 31.5.1995 günlü, 4109 sayılı "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu"nın Anayasa'nın Başlangıç bölümü ile 2., 6., 7., 11., 87., 91., 153. ve 163. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

23.6.1995 günlü dava dilekçesi aynen şöyledir :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kanun Hükmünde Kararnameler ancak, ivedilik isteyen belli konularda kısa süreli yetki yasaları temel alınarak zonunlu düzenlemeler için başvuru istisnaî bir yöntem olarak Anayasa'da yer almıştır. "Anayasa'ya göre yetki yasasında Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kullanılma süresinin gösterilmesi zorunluluğu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisini çok uzun bir süre yürütme organına vermesine imkan tanımamaktadır. Bu süre Kanun Hükmünde Kararname kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş gerekçesine uygun olarak kısa bir süre olmalıdır." AY.Mah. E.93/26, K:93/28 Anayasa Mahkemesinin bu kararında da belirtildiği gibi yetki kanunlarının sürelerinin uzun olmaması Anayasa gereği olarak kabul edilmiştir. Oysa bu yetki kanunu Hükümete bir yıl süre ile kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlarda bile Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi tanımaktadır.

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

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

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

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

Eğer Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini kimi anayasal sınırlar içinde bulmazsa, artık Yasama Organı'nın aynı biçimde ve içerikte yeniden yetki yasası çıkarmaması gerekir. Tersine tutum Anayasa'nın 153 üncü maddesindeki Anayasa Mahkemesi

kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırı olur." Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1991/27, K:1991/50.

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

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

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

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

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

II- YASA METİNLERİ

A. İptali İstenilen Yasa

İptali istenilen 31.5.1995 günlü, 4109 sayılı, "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu" aynen şöyledir:

Amaç

" MADDE 1.- Bu Kanunun amacı, ülkenin coğrafya durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler kurulmasını sağlamak amacıyla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektir.

Kapsam

MADDE 2.- Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler, yeni il ve ilçelerin kurulmasını ve buralara bağlanacak ilçe, bucak, kasaba ve köylerin belirlenmesini, yeteri kadar kadro ihdas edilmesini ve yeni il ve ilçelerin faaliyete geçebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasını kapsar.

İlkeler

MADDE 3.- Bakanlar Kurulu 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken, ülkenin coğrafi durumunu, ekonomik şartlarını, kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini gözönünde bulundurur.

Süre

MADDE 4.- Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, yayımlandığı tarihten itibaren bir yıl süreyle geçerlidir. Bu süre içerisinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Yürürlük

MADDE 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1. "Anayasa'nın Başlangıç Bölümü - (6. fıkra)

"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;"

2. "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."

3. "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

4. "MADDE 7.- Yasa yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

5. "MADDE 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

6. "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna

belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

7. "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, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi 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, Cumhurbaşkanının 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 görüşülür.

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

8. "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.

Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırılabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

9. "MADDE 163.- 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. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."

III- İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılımlarıyla 4.7.1995 günü yapılan toplantıda dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verildikten sonra; yürürlüğün durdurulmasına ve işin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenilen yasa kurallarıyla dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelenerek gereği görüşülüp düşünüldü:

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

İstem üzerine, Yasa'nın uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASINA, 4.7.1995 gününde Yılmaz ALİEFENDİOĞLU ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

A- Yetki Yasalarının ve KHK'lerin Anayasal Konumu

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı öngörülmüştür.

Böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar belirlenmiş ve kuvvetler ayrımı Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Bu ilke, Anayasa'nın 2. maddesinde sayılan ve Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de kaynağıdır. Anayasa'nın Başlangıç Bölümünde belirtildiği gibi kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliğidir; üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır.

Yetki yasası ve KHK'lerle ilgili kurallara Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer verilmiştir. 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede, KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunması zorunlu öğeler belirtilmiştir.

Buna göre yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını açıkça belirtilmesi gerekir.

Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda, yetki yasasının, Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça sınırlayarak Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir.

Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının ve KHK'lerin, TBMM Komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa'da görüşülmesinde bile "öncelik ve ivedilik" aranan KHK çıkarma yetkisinin, özel bir yönetimle bağlanması konunun öneminden kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın yukarıda açıklanan kuralları gözetilerek yerine getirilecek bu işlev, ivedi durumlarla sınırlıdır.

Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, yasama yetkisinin genel ve aslî bir yetki olması, TBMM'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bu yetki yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK, öğeleri Anayasa'da belirlenen yetki yasalarına dayanılarak çıkarılır; ayrı durumlar içindir ve bağlı yetkinin kullanılması yoluyla hukuk yaşamını etkiler.

1961 Anayasası'nın ilk şeklinde bulunmayan KHK kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1488 sayılı Yasa ile Anayasa'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuzda girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde, parlamenter rejimlerde, yasa yapmanın belli usullere uyulmasını gerektirdiği, bunun ise zaman aldığı ileri sürülerek "değişen ekonomik ve sosyal koşulların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır" denilmiştir. KHK'ler temelde 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan çok farklı olmamakla birlikte kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle 91. maddede düzenlenmiştir.

KHK'ler, ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Nitekim, maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni, Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak seri bir kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne

gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir...." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı da, "... Kanun kuvvetinde kararname, ...yasama meclisinin acil bir durumda kanun yapmak için geçecek sürede çıkartacağı, kanunun ihtiyaca, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceği; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur." diyerek aynı doğrultuda görüş bildirmiştir.

Süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması, KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik ve zorunluluk koşullarına uyulmaması, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırılık oluşturur. Böylece, yasama ve yürütme organları arasındaki denge bozulur, yürütme organı yasama organının yetkilerini kullanmış olur, ona karşı ve giderek üstün bir konuma gelir. Bu durum, Anayasa'nın yukarıda açıklanan kurallarına ters düşer.

Anayasa'nın 87. maddesinde "...Bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermek..." TB.MM. nin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Buna göre, TBMM'nce Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetki verilebilir; her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki verilemez. "Belli" sözcüğü ile ancak sınırlı konular öngörülmektedir.

Anayasa'da, kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasına göre, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasetî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. 163. maddeye göre de, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnameler yoluyla bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.

Bu nedenlerle, yetki yasasında Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği açıkça belirtilmeli ve verilen yetki, konu yönünden mutlaka belirgin olmalıdır.

Yetki yasasında, çıkarılacak KHK'lerin "amaç", "kapsam" ve "ilkeleri"nin belirtilmesinden amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirilebileceğinin açıklıkla gösterilmesidir. KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik biçimlerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır.

Anayasa'ya göre yetki yasasında, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin kullanılma süresinin de gösterilmesi zorunludur. Bu zorunluluk, TBMM'ni, KHK çıkarma yetkisini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır. Ancak, bu sürenin ne kadar olacağı Anayasa'da belirtilmemişse de, KHK kurumunun Anayasa Hukukuna getiriliş gerekçesine uygun biçimde kısa olması gerekir. Bakanlar Kurulu'na çok uzun süreli yetki verilmesi, ancak koşullu ve kısa süreli bir yetkiye olanak tanıyan Anayasa'ya aykırı olarak yasama yetkisinin yürütme organına devri anlamına gelir. Böyle bir durum, ayrıklığın olağana dönüşmesine yol açar.

Yasama Organı, yetki yasasında belirlediği konu, amaç, kapsam ve ilke sınırları içerisinde KHK ile düzenleme yapma yetkisini yürütme organına geçici ve koşullu olarak verebilir.

Anayasa'nın 11. ve 153. maddelerinde öngörülen "Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" ile "Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı" ilkeleri gözönüne alındığında, bir yetki yasasının Anayasa'ya uygun görülebilmesi, Anayasa'daki öge ve ölçütlere Anayasa Mahkemesi kararlarıyla getirilen yorumlar çerçevesinde olanaklıdır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Yasa'nın 1., 2. ve 3. Maddelerinin İncelenmesi

a- Anayasa'nın Başlangıç ile 2., 7., 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, iptali istenilen Yasa'nın nerelerin hangi ölçütlere göre il ya da ilçe yapılacağını belirlemediği, amacının, belli edilmediği, kapsamının bulunmadığı, ivedi ve zorunlu bir durumu düzenlemediği ve yasama yetkisinin devri niteliğinde bulunduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının altıncı fıkrasında, kuvvetler ayrılığının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, belli devlet yetkisi ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve yasalarda olduğu 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan bir hukuk Devleti" olduğu 7. maddesinde ise "Yasama Yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği" vurgulanmıştır.

Ayrıca; Anayasa'nın 87. maddesinde, "Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin" görevleri arasında sayılmış 91. maddesinde de yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağının gösterileceği hükme bağlanmıştır.

Bu maddelerin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, yasama yetkisinin devredilmezliği ile Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesi arasında çok duyarlı bir dengenin bulunduğu görülmektedir. Bu dengenin korunması için TBMM'nce Bakanlar Kurulu'na belli konularda verilen KHK çıkarma yetkisinin, Yasama Yetkisinin devri niteliğine dönüştürülmemesi; Anayasa'nın öngördüğü ilke ve kurallara özenle uyulması gerekir.

KHK çıkarma yetkisi, kendine özgü sınırlı ve ayrık durumlarda kullanılabilecek bir yetki olup, Anayasa'ya getiriliş amacına uygun olarak çıkarılmalıdır.

TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek nitelikte geniş kapsamlı yetki verilmesi, yasama ve yürütme erki arasındaki dengeyi bozar, yürütme organına üstünlük sağlar. Bu durum ise, parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasa'nın 2. maddesindeki "demokratik hukuk Devleti" ilkesi ile çelişir.

Anayasa'nın 91. maddesinde, yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin konusunun, amacının, kapsamının ve ilkelerinin açıkça belirtilmesi öngörülmektedir. Yetki yasaları bu öğeleri içeren maddeleri ile bir bütündür, öğelerden birinin noksan olması yasayı 91. maddeye aykırı kılar.

4109 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde amaç, "ülkenin coğrafya durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler kurulması" biçiminde belirtilmiş; kapsamı belirleyen 2. maddesinde ise; "Bu kanuna göre çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler, yeni il ve ilçelerin kurulmasını ve buralara bağlanacak ilçe, kasaba ve köylerin belirlenmesini, yeteri kadar kadro ihdas edilmesini ve yeni il ve ilçelerin faaliyete geçebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasını kapsar." denilmiştir.

Yasa'nın yeni il ve ilçeler kurulması amacı yanında:

a- Yeni il ve ilçelere bağlanacak ilçe, kasaba ve köylerin belirlenmesi,

b- Yeni il ve ilçelerin faaliyete geçebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması yetkilerini de kapsadığı anlaşılmaktadır.

Yasa'da belirlenen bu hususların dışında, açıklıkla belirtilmemesine karşın yeni il ve ilçe kurulmasının doğal sonucu olarak;

- 1580 Sayılı Belediye Yasası'nın 7. maddesi uyarınca belediyesi bulunmayan il ve ilçe merkezlerinde yeni belediyelerin kurulması,

- 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın 103. maddesi uyarınca yeni illerde İl Genel Meclisi üyelerinin seçilmesi ve genel meclislerin faaliyete geçirilmesi,

- Ayrıca il ve ilçelerin faaliyete geçirilebilmesi için çeşitli devlet kuruluşlarının kurulması da kapsam içerisinde bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi konu ve amaç, sadece yeni il ve ilçelerin kurulması olduğu halde kapsama, belirli olan konunun dışında yeni kamu kuruluşlarının kurulması ve bunların faaliyete geçebilmesi için gerekli kadroların verilmesi de eklenmiş, böylece kapsam genişletilmiştir.

Yetki Yasası'nın 3. maddesinde de çıkarılacak KHK'lerin ilkeleri belirlenmiştir. İlke olarak belirlenen hususlar, amaç olarak belirlenen hususların hemen hemen aynıdır. "Ülkenin coğrafî durumuna, ekonomik şartlarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre yeni il ve ilçeler" kurulurken hangi ölçütlerin esas alınacağı açıklıkla belirtilmemiştir. Başka bir anlatımla Yasa'da ilke olarak belirlenen hususlar somutlaştırılmamış, her yana çekilebilir genel anlatımlardan oluşmuştur.

Ayrıca Bakanlar Kurulu'na verilecek yetkinin "önemli, ivedi ve zorunlu" durumlarla sınırlı olması gerekir.

4109 sayılı Yasa'da olduğu gibi yetkinin yaygınlaştırılması ve adeta bütün kasabaları ilçe, bütün ilçeleri de il yapabilecek biçimde bir yetkinin yürütme organına verilmesi, yasama yetkisinin devri ile yürütmeye yasama karşısında üstünlük sağlama anlamına gelir.

Anayasa'nın 11. ve 153. maddelerinde öngörülen "Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" ile "Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı" ilkeleri gözönüne alındığında bir yetki yasasının Anayasa'ya uygun görülebilmesi için, hem Anayasa ile belirlenen ilkelere, hem de Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya konulan ölçütlere uygun olması gerekir.

Yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması; ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir. Bunlar kapsamlı ve uzun süreli bir çalışmayı, araştırma ve düzenlemeyi gerekli kılar.

Anayasa Mahkemesi'nin bundan önceki kararlarında da; örgütlenmeye ilişkin işlemlerin ivedi ve zorunlu olmadığı, bu konuların özelliği nedeniyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kıldığı, bir plana dayalı olarak ve sık sık değiştirilmeyecek biçimde yasal kurallarla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

4109 sayılı Yetki Yasası'nda nerelerin il ya da ilçe yapılacağı, yeni il ve ilçelerin kurulmasında ne gibi ölçütlerin esas alınacağı belirtilmemiştir. Yasa'nın konusunda, amacında ve kapsamında belirsizlik vardır. Ayrıca zorunlu ve ivedi bir durum için düzenleme yapılması ve yetki verilmesi koşuluna uyulmamıştır. Bu yönüyle yasama yetkisinin devri niteliğindedir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu Yetki Yasası, Anayasa'nın:

"Erkler ayrılığı", "Demokratik hukuk Devleti" "Yasama yetkisinin devredilemeyeceği" ilkelerine aykırı olduğu için Başlangıç bölümünün altıncı fıkrası ile 2. ve 7. maddelerine nerelerin il, nerelerin ilçe yapılacağının açık olmaması, bu hususunda konuda belirsizlik yaratması nedeniyle 87. maddesine amaç, kapsam ve ilkelerinin belirgin olmaması nedeniyle de 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

b- Anayasa'nın 6. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 6. maddesi "Egemenlik"le ilgili olup, egemenlik konusundaki genel ve temel esasları belirlemektedir.

Dava konusu Yetki Yasası'nın 6. maddeyle konulmuş prensiplere doğrudan ters düşen bir yönü bulunmamaktadır. Esasen dava dilekçesinde de 6. maddeye, 7. maddenin tamamlayıcısı olarak yer verildiği görülmektedir.

Bu nedenle, dava konusu Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 6. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

c- Anayasa'nın 11. Maddesi Yönünden İnceleme

11. madde Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğüyle ilgili genel bir kuraldır. Bir davada, uygulanacak özel kural varken, iptalin aynı zamanda genel kurala da dayandırılması zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bu nedenle, dava konusu Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 11. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

d- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

153. maddenin son fıkrasında "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar." denilmektedir.

Davacılar, 4109 sayılı Yasa'nın, Anayasa'nın 153. maddesindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırı düştüğü savında bulunmuşlardır.

Bir yasanın ya da yasa kuralının 153. madde hükmüne dayanılarak iptal edilebilmesi için, daha önce aynı ya da benzer konuda bir yasal düzenlemenin esas yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olması gerekir.

Dava konusu Yetki Yasası ile Bakanlar Kurulu'na yeni il ve ilçeler kurulması yetkisi ilk kez verilmektedir. Bu konuda daha önce verilmiş bir iptal kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle 4109 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

e- Anayasa'nın 163. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 163. maddesi "Bütçelerde Değişiklik Yapılabilme Esasları" ile ilgilidir. Diğer hususların yanı sıra maddede; "Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik

yapmak yetkisi verilemez." hükmü bulunmaktadır.

Davacılar, Yetki Yasasına dayanılarak çıkarılacak KHK'lerle yeni kadroların ihdasına dolayısıyla yeni giderlere neden olunacağı, bunun da bütçe ödeneklerini aşma anlamına geleceği ve 163. maddenin yukarıda belirtilen ilkesine ters düşeceği savında bulunmuşlardır.

4109 sayılı Yetki Yasası'nda doğrudan bir gider öngörülmediğinden Yasa'nın, Anayasa'nın 163. maddesi ile bir ilişkisi görülmemiştir.

2- Yasa'nın 4. Maddesinin İncelenmesi

Yasa'nın 4. maddesi süreye ilişkindir. Maddede, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkartmak için verilen yetkinin bir yıl süreyle geçerli olduğu ve bu süre içerisinde birden fazla KHK çıkarılabileceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin kimi yetki yasalarının iptaliyle ilgili kararlarında açıklıkla belirtildiği gibi, Anayasa'nın 91. maddesi ile KHK çıkarma yetkisine ilişkin sürenin yetki yasasında gösterilmesi zorunluluğunun öngörülmesi bu yetkinin amacı, kapsamı ve ilkeleri belli olan konularda, durumun gerektirdiği ölçüde kısa olması amacına yönelik bulunmaktadır.

Yasama yetkisinin devri ile KHK çıkarma yetkisi verilmesi arasında duyarlı bir denge vardır. Bu konuda sık sık KHK çıkarma yetkisinin verilmesi ve uygulamanın böylece yaygınlaştırılarak sürekli duruma getirilmesi bu kurumun Anayasa'ya getiriliş amacını aşarak yasama yetkisinin yürütme organına devri sonucunu doğurur ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

4109 sayılı Yasa'nın 4. maddesi ile bir yıl süreyle yeni il ve ilçeler kurulması yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmektedir. Burada, daha önce amacı, kapsamı ve ilkeleri açıklıkla belirlenmiş ve zorunluluğu ortaya konulmuş önemli ve ivedi bir durumun çözülmesi için değil, istenildiğinde kullanılmak üzere Bakanlar Kuruluna yeni il ve ilçeler kurulması konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Bir yasama döneminin beşte birine denk

düşecek biçimde uzun bir süre için verilen bu yetki ile, ayrık bir yetki olağana dönüştürülmekte ve adeta belli bir konudaki yasama yetkisi yürütme organına devredilmiş olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Yetki Yasası'nın 4. maddesi Anayasa'nın 91. maddesinin yanısıra 7. maddesindeki "Yasama yetkisinin devredilmezliği", buna bağlı olarak ta Başlangıçtaki "erkler ayrılığı" ile 2. maddesindeki "demokratik hukuk Devleti" ilkelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

Dava dilekçesinde ayırım yapılmadan Yasa'nın 4. maddesinin de öbür maddeleriyle birlikte Anayasa'nın 2., 6., 7., 87., 91., 153. ve 163. maddelerine aykırılığı savında bulunularak iptali istenilmişse de, maddenin Anayasa'nın 6., 87., 153. ve 163. maddelerine aykırılığı saptanamamıştır.

3- Yasa'nın 5. ve 6. Maddelerinin İncelenmesi

Yasa'nın 5. maddesi "yürürlüğe", 6. maddesi de "yürütmeye" ilişkin olup; Anayasa'ya aykırı yönleri bulunmamaktadır. Bu maddelere ilişkin iptal isteminin reddi gerekir.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, "Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya İçtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir." kuralına yer vermektedir.

Bu nedenle Yasa'nın Anayasa'ya aykırı olmayan, ancak 1., 2., 3. ve 4. maddelerin iptali ile uygulama olanağı kalmayan 5. ve 6. maddelerinin, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iptali gerekir.

VI- SONUÇ

31.5.1995 günlü, 4109 sayılı "İl ve İlçe Kurulmasına Dair Yetki Kanunu"nun:

A) 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B) 5. ve 6. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptali isteminin REDDİNE,

C) İptal nedeniyle uygulama olanağı kalmayan 5. ve 6. maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi nedeniyle İPTALİNE,

4.7.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

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

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	

AYRI GEREKÇE

Esas Sayısı : 1995/35

Karar Sayısı : 1995/26

I- İptal kararına sonuç olarak katılmakla birlikte iptal kararında yer alan bir kısım gerekçelere katılmıyorum:

1. Mahkememizin yetki kanunlarını iptaliyle ilgili olarak bundan önceki kararlarında getirilen "önemli" "zorunlu" ve "ivedi" olma ölçütleri Anayasa'da mevcut değildir. Dava konusu edilen Yetki Yasası hakkında verilen iptal kararına esas olan ölçütler de Anayasa'nın KHK çıkarılmasına yetki veren 91. maddesi ile kanunla düzenlenecek konular hakkında çeşitli Anayasa maddelerindeki ölçütler dışına çıkmıştır.

2. Anayasa'nın TBMM'nin görevlerini gösteren 87., Sayıştay'ın görevlerini düzenleyen 160. ve Bütçe ile ilgili konuları kurala bağlayan 162.-163. maddelerinin birlikte incelenmesinden aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

Türkiye Cumhuriyeti'nde vergi toplama ve harcamalarında, temel yetki TBMM'nindir ve bu yetki ancak yasalarla kullanılabilir. Harcama ve bütçe ile ilgili konularda düzenleme ise ancak kanunla yapılabilir. Anayasa'nın 163. maddesine göre Bütçe konusunda KHK çıkarılması mümkün değildir.

Dava konusu yetki kanunu ile yürütme organına sürekli harcama kapısı olan kadro kullanma hakkı verilmektedir. 657 sayılı kanundan sonra Anayasa'ya aykırı olarak kadro ihdası kararları yasal alandan idari düzenleme alanına kaydırılmıştır ve Bakanlar Kurulu kararı ile kadro ihdas edilebilmektedir.

Anayasa'da yalnız kanunla düzenlenebileceği tesbit edilen alanlarda ister kanunla düzenlensin isterse yetki kanunu kullanılarak düzenlensin kanunda belirtilmeyen malî harcama yetkisi kullanılamaz. Aksi halde yürütme organı meclis yerine geçmiş olur.

II- İptal kararında mevcut gerekçelerin dışında aşağıdaki gerekçelerin de yer alması gerektiği görüşündeyim:

1. Anayasa'nın 87. maddesinde, TBMM'nce belirli konularla sınırlı olmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilebileceği öngörülmüştür. Anayasa'nın 91. maddesinde ise KHK çıkarma yetkisinin genel olarak sınırları ve kullanım biçimi düzenlenmektedir.

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yalnız kanunla düzenlenebilecek konular hakkında açık kurallara rastlamaktayız.

Anayasa'nın;

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili, 13, 14 ve 16, kişinin hakları ve ödevleri ile ilgili 17-22, 26-29, 31-35, 38,

Sosyal ekonomik haklarla ilgili 42-44, 46, 47, 50, 52-54, 61, 63,

Siyasal haklarla ve ödevlerle ilgili, 66, 67, 69, 72, 74,

Yasama ile ilgili 79, 82, 86,

Yürütme ile ilgili, 108, 113, 117, 118, 121, 122, 124-128, 130-137,

Yargı ile ilgili, 140-142, 145, 149, 154-160,

Mali ve ekonomik konularla ilgili, 165, 166, 167-170,

Maddelerinde münhasıran kanunla düzenlenebilecek konular sayılmışlardır.

Anayasa'nın 91. maddesinde kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek olan alanlar sayılmıştır. Buna göre de Anayasa'nın 12-39 ve 66-74. maddeleri kapsamına giren

alanlarda KHK çıkarılamaz. Başka bir deyişle bu alanlar KHK yönünden yasak alan olarak belirlenmiştir. 91. madde KHK çıkarılamayacağı belirtilen alanlar ile Anayasa'nın diğer maddelerinde yalnız kanunla düzenlenebileceği belirlenen konularda, KHK ile düzenleme yapılması için Bakanlar Kurulu'na TBMM'nce yetki verilemez.

KHK ile Bakanlar Kurulu'na verilecek yetkinin esasları ve sınırları yukarıda yazılı Anayasa maddelerinde açıkca belirtilmiştir. Bu açık sınırlamalar Anayasa Mahkemesi kararlarıyla daraltılıp genişletilemez.

Anayasa'nın 126. maddesi, illerle ilgili konuların yalnız kanunla düzenlenebileceğini öngörmüştür. Bu konuda KHK çıkarılması için Bakanlar Kurulu'na yetki verilemez. Yetki Kanunu Anayasa'nın 126. maddesine aykırıdır.

2. Anayasa'nın 126. maddesinde merkezi idare birimi olarak "iller", 127. maddesinde ise, mahalli idare olarak da "il, belediye ve köyler" anayasal bir yapıya sahiptirler. Konumları itibariyle yasal değil anayasal bir alan içindedirler. Her iki Anayasa maddesi illerin ve mahalli idarelerin mutlaka kanunla düzenlenmelerini öngörmektedir.

Mahalli idarelerin kurulması, kaldırılması ve değişikliğe uğraması, ancak yasalarla mümkündür. Zira milli egemenliğin halk oyu ile kullanılması sonucunda oluşan Mahalli İdarelerin oluşumu, değişikliğe uğraması ve sona ermesi ancak yasal alan içinde düşünülebilir.

İster yasa ile isterse yetki yasası ile düzenlensin oluşumun değişimin ve sona ermenin açık yasa koyucu iradesine dayanması gereklidir. Bu konuda halk oyu ile oluşan mahalli idare organlarının kaderi yürütme organını yetkili kılan düzenleme biçiminin kabulü, bu organların anayasal varlıklarına gölge düşürür.

Bu nedenle yetki kanunu Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır.

Başkanvekili

Güven DİNÇER