

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1998/34

Karar Sayısı : 1998/46

Karar Günü : 14.7.1998

R.G. Tarih-Sayı :16.12.1998-23555

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara Altıncı İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 2.9.1993 günlü, 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Maliye Bakanlığı tarafından 504 sayılı KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasına göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden hesaplanan pay oranına, Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca yapılan itirazın reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, davacı vekilinin, 504 sayılı KHK'nin Anayasa'ya aykırı olduğu savının ciddi olduğu kanısına vararak iptali için başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Kanun Hükmünde Kararname

2.9.1993 günlü, 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" şöyledir:

"Yedi ilde büyükşehir belediyesi kurulması; 24/6/1993 tarihli ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 2/9/1993 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyeleri hakkında 27/6/1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanır ve bu illerin merkez belediyeleri aynı isimleri taşıyan büyükşehir belediyelerine dönüşür.

Ancak bu belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmaz. Hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti esasları Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.

Kocaeli İl Merkezinde toplanacak vergi gelirlerinden Büyükşehir Belediyesine ayrılacak olan payın % 40'ı Merkez Belediye'ye, diğer % 60'ı nüfusları oranı göz önünde tutularak il sınırları içindeki diğer belediyelere dağıtılır. Belediyeler ortak projelere, aldıkları pay oranında katılırlar. 3030 sayılı Kanunun diğer hükümleri İzmit Büyükşehir Belediyesi dışındaki Kocaeli belediyelerine uygulanmaz.

Geçici Madde 1- Alt kademe belediyeleri kuruluncaya kadar bu belediyelere ait görev, yetki ve sorumluluklar büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilir ve bu süre içerisinde büyükşehir belediyelerinin organları 1580 sayılı Kanuna göre teşekkül eder.

Geçici Madde 2- Bu belediyelerde halen görevde bulunan Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni, ilk genel mahalli idare seçimine kadar Büyükşehir Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahiptirler.

Geçici Madde 3- 1 inci maddede adı geçen belediyelere verilen avanslar 1994 yılının Haziran ayından itibaren Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde taksitler halinde mahsup edilir.

Madde 2- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3- Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "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."

2- "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 siyasi 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 bulunduğu 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."

C- İlgili Anayasa Kuralları

İlgili Anayasa kuralları şunlardır:

1- "Başlangıç

Türk Vatanı ve Milletinin ebedî varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa, Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılap ve ilkeleri doğrultusunda;

Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak, Türkiye Cumhuriyetinin ebedî varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde;

Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;

Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılamayacağı;

Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

Topluca Türk vatandaşlarının millî gurur ve iftiharlarda, millî sevinç ve kederlerde, millî varlığa karşı hak ve ödevlerde, nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu, birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı, karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla ve "Yurtta sulh, cihanda sulh" arzu ve inancı içinde, huzurlu bir hayat talebine hakları bulunduğu;

FİKİR, İNANÇ VE KARARIYLA anlaşılmak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

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."

IV- İLK VE ESAS İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Ahmet Necdet SEZER, Güven DİNÇER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 14.7.1998 günü yapılan toplantıda, itiraz başvurusunun ilk ve esasının incelenmesine ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen Kanun Hükmünde Kararname kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlıdır.

Uygulanacak yasa kurallarından amaç, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön plânda tutulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 2.9.1993 günlü, 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kurallarının tümünün iptalini istemiştir. Oysa, Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, 504 sayılı KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesine göre hesaplanan belediye paylarına ilişkindir. KHK'nin bu tümce dışındaki kurallarının davada uygulanmaları sözkonusu değildir. Buna göre, KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesi dışında kalan kuralları bakılmakta olan davada uygulanacak kurallar olmadıklarından bu kurallara ilişkin itirazın, Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine oybirliğiyle karar verilmiştir.

B- Yürürlüğü Durdurma İstemi

İzmit Büyükşehir Belediye Başkanlığı vekili 9.7.1998 günlü dilekçe ile 504 sayılı KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesini istemiştir.

Anayasa'nın 150. ve 152., 2949 sayılı Yasa'nın 20. ve 28. maddelerinde Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmaya veya itiraz yoluyla başvuruda bulunmaya yetkili olanlar sayılmıştır. İptal davası açmaya veya itiraz başvurusunda bulunmaya yetkili olmayanların bir kuralın yürürlüğünün durdurulması isteminde bulunmaları da olanaksızdır. Buna göre, İzmit Büyükşehir Belediyesi vekilinin 504 sayılı KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının yürürlüğünün durdurulması isteminin başvuranın yetkisizliği nedeniyle reddine, Güven DİNÇER ile Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve oyçokluğuyla 14.7.1998 gününde karar verilmiştir.

C- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Anayasa'nın 91. maddesinde, "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 öncelik ve ivedilikle görüşülür" denilmektedir. Öncelik ve ivedilik koşuluyla, yetki yasalarının gecikmeden çıkarılabilmesi ve çıkarıldıktan sonra da yürürlüğe konulan KHK'lerin aynı biçimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde karara bağlanması istenilmiştir.

Anayasa'da, yasalar gibi KHK'lerin de yargısal denetimi öngörülmüştür. KHK'ler, işlevsel (fonksiyonel) yönden yasa niteliğinde olduklarından, bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Yargısal denetimde KHK'nin, öncelikle, yetki yasasına sonra da Anayasa'ya uygunluğunun araştırılması gerekir. Hernekadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden değil yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK'nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi girer. Çünkü, Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK'nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir.

Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (md.121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu tür KHK'ler, yasa gücünü, dayandıkları yetki yasasından alırlar. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

Yetki Yasası, KHK ve KHK'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce aynen ya da değiştirilerek kabulü birbirlerinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörülen bir sürecin değişik aşamalarıdır. KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değiştirilerek kabul eden yasa ile kesilir. Bu yasa, KHK'yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştürür. KHK, yasa gücünü, dayandığı yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğu ve yetki yasasının da Anayasa'ya uygunluğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Yetki yasasının iptaline karar verilmesi durumunda, bu varsayım gerçekleşmediğinden, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK Anayasal dayanaktan yoksun kalır. Bu durumda KHK, Anayasa'nın uygun gördüğü ölçünün ötesinde verilen bir yetkinin kullanılması sonucu çıkartılmış olması nedeniyle Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya da Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimleri, yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" denilmektedir. Bu nedenle, yasaların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiş bir yetki yasasına uygun olup olmadığının incelenmesi ise denetimi anlamsız kılar. Çünkü, Anayasa'ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lerin Anayasa'ya uygun görülmesi olanaksızdır.

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan, yetki yasasının kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

Bu nedenlerle, Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da iptaline karar verilen bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "Hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkmayacağı", 2. maddesindeki "Hukuk Devleti" ilkeleriyle 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

İtiraz konusu kuralı içeren 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 24.6.1993 günlü, 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. KHK'nin dayandığı 3911 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1993 günlü, Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece, 504 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 504 sayılı KHK, Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan kayıtsız şartsız Türk Milleti'nin olan egemenliği "... millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkmayacağı;" 2. maddesindeki "Hukuk Devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle, KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırıdır. Bu durum karşısında, 504 sayılı KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin iptali gerekir.

Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCEL bu görüşe katılmamıştır.

D- İptalin Diğer Kurallara Etkisi

2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, "Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya İktüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhinde yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde

kararnamenin veya İştüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya İştüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir" denilmektedir.

KHK'nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin iptali sonucunda, ikinci ve üçüncü tümcelerin uygulanma olanağı kalmadığından ikinci ve üçüncü tümcelerinde 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca iptallerine karar verilmesi gerekir.

V- SONUÇ

A- 2.9.1993 günlü, 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci

tümcesinin iptali nedeniyle uygulama olanağı kalmayan ikinci ve üçüncü tümcelerinin de İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE, 14.7.1998 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCCEL	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye		Üye
Mahir Can ILICAK		Rüştü SÖNMEZ

Esas Sayısı : 1998/34
Karar Sayısı : 1998/46

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesi'nin 14.7.1998 günlü, Esas 1998/34, Karar 1998/46 sayılı kararıyla, 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılan 2.9.1993 günlü, 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesinin üçüncü fıkrasının kimi kurallarının iptaline karar verilmiştir.

Bu iptal kararına, Anayasa Mahkemesi'nin 9.11.1995 günlü, Esas 1995/53, Karar 1995/57 sayılı kararındaki karşıoy gerekçelerimizle katılmıyoruz. (AYMD. Sayı: 31, Sahife: 748-750)

Başkanvekili

Güven DİNÇER

Üye

Lütfi F. TUNCEL