

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/51

Karar Sayısı : 2013/159

Karar Günü : 26.12.2013

R.G. Tarih-Sayı : 09.05.2014-28995

İPTAL DAVASIN AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker TARHAN ve M. Akif HAMZAÇEBİ ile birlikte 125 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 25.2.1998 günlü, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 12. maddesine, 27.2.2013 günlü, 6443 sayılı Mera Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle eklenen fıkranın birinci ve son cümlelerinin Anayasa'nın 2., 7., 8., 11. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

Kanun'un 12. maddesine, 6443 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ve dava konusu kuralların da yer aldığı fıkra şöyledir:

“Kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesisleri kurulabilir. Bu tesislerin taban alanı, kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemez. Bu oranı bir katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu tesislerin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 7., 8., 11. ve 45. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 22.5.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Hakan ATASOY tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılması ve tahribini önlemek görevinin Anayasa'nın 45. maddesiyle Devlete verildiği, hâl böyleyken mera, yaylak ve kışlakların yapılaşmaya açılmasının, Devlete verilen bu görev ile bağdaşmasının mümkün olmadığı; meraların kendilerine tahsis edilen köy veya kasaba halkının hayvanlarının yayılıp otlatılmasına mahsus olduğu, bu yerler özel mülkiyete konu olamayacağından üzerlerine hayvancılık tesisi yapılamayacağı; dava konusu kuralların kamu yararına dayanmadığı, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasının ve tahribinin önünü açtığı; kurallarda yapılaşmaya konu olacak mera, yaylak ve kışlakların alanlarını sınırlamaya dönük bir hüküm (kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde biri) yer almakla birlikte, buralarda kurulacak tesislerin niteliğine, yüksekliğine ilişkin herhangi bir sınırlama hükmü getirilmediği, bu tesislerin kullanılmasıyla ilgili usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi konusunda Bakanlığa sınırları ve çerçevesi belirlenmeden yetki verildiği; Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin 11. maddesinde yer alan Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ve dolayısıyla 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmasının düşünülemeyeceği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 7., 8., 11. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 3. maddesinin (d) bendine göre meralar, hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yerlerdir. Kanun'un 4. maddesinde, meralar, yaylak ve kışlakların kullanma hakkının bir veya birden çok köy veya belediyeye ait olduğu, bu yerlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, özel mülkiyete geçirilemeyeceği, amacı dışında kullanılamayacağı, sınırlarının daraltılamayacağı, zaman aşımına konu olamayacağı, ancak kullanım hakkının kiralanabileceği; 11. maddesinde, köy veya belediyenin münferiden veya müştereken yararlanacağı mera, yaylak ve kışlak ihtiyacının belirlenmesinde, bu alanların karakter ve otlatma kapasitesi, bitkisel ve hayvansal gelişme ve otlatılacak hayvan miktarının dikkate alınacağı; 12. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, köy veya belediye tüzel kişiliğine tahsis edilen mera, yaylak ve kışlakların ihtiyaçtan fazla çıkan kısmının, ihtiyaç içinde bulunan çevre köy veya belediyelerle hayvancılık yapan özel veya tüzel kişilere kiralanabileceği, ayrıca ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilecek alanların da gerekli ıslah işlemlerini taahhüt eden özel ve tüzel kişilere kiraya verilebileceği belirtilmiş; maddenin dava konusu kuralların da yer aldığı dördüncü fıkrasında ise kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesislerinin kurulabileceği, bu tesislerin taban alanının, kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemeyeceği, bu oranı bir katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ve bu tesislerin yapılması ve kullanılmasıyla ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Anayasa'nın “Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması” başlıklı 45. maddesinde, “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.” denilerek, Devlete tarımsal alanlarda toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda düzenleme yapma ödevi verilmiş, ancak bu ödevin ne şekilde yerine getirileceği kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Hayvanların yaşama ve barınma ortamlarındaki çevre koşullarının iyileştirilmesi ve optimum seviyeye getirilmesi, hayvansal üretimin artırılmasında önemli bir role sahiptir. Düzenleme ile taban alanı da belirtilmek suretiyle, kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesisleri kurulmasına imkân tanınarak, bir yandan ulusal gelirin ve istihdamın artırılması, et, süt, tekstil, deri, kozmetik ve ilaç sanayi dallarına hammadde sağlanması, istikrarlı kalkınmaya katkıda bulunulması, kırsal alandaki açık ve gizli işsizliğin ve buna bağlı sosyal sorunların azaltılması ve önlenmesi gibi ülkede sosyo-ekonomik açıdan önemli bir işleve sahip olan hayvansal üretimin artırılmasının, diğer yandan da meraların tahsis amaçları doğrultusunda kullanılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, kamu yararı amacıyla öngörülen kuralların, anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği öngörülmüştür. Buna göre, kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşer. Ancak, kanunda temel esasların ve çerçevenin belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz. Esasen Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan, “yürütme yetkisi ve görevi Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmünün anlamı da budur.

Bakanlığa verilen mera alanında hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesislerinin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi, işin özelliğinden kaynaklanan, uzmanlık gerektiren, teknik konuları içeren, objektif bir düzenleme yetkisidir. Kanun koyucu, kiralanacak alanda kurulmasına izin verilen tesislerin, hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulabileceğini, tesislerin taban alanının kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemeyeceğini, bu oranın Bakanlar Kurulu tarafından bir katına kadar artırılabilmesini belirterek, bu tesislerin amaç ve nitelikleri ile ilgili asli düzenlemeleri yapmış ve bu şekilde Bakanlığa verilen yetkinin çerçevesini belirlemiştir. Buna göre, dava konusu kurallarla söz konusu tesislerin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğinin öngörülmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 45. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

25.2.1998 günlü, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 12. maddesine, 27.2.2013 günlü, 6443 sayılı Mera Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle eklenen fıkranın birinci ve son cümlelerine yönelik iptal istemleri, 26.12.2013 günlü, E.2013/51, K.2013/159 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümlelere ilişkin yürürlüğün durdurulması istemlerinin REDDİNE, 26.12.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

25.2.1998 günlü, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 12. maddesine, 27.2.2013 günlü, 6443 sayılı Mera Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle eklenen fıkranın birinci ve son cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal istemlerinin REDDİNE, 26.12.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Haşim KILIÇ

Başkanvekili

Serruh KALELİ

Başkanvekili

Alparslan ALTAN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Esas Sayısı : 2013/51
Karar Sayısı : 2013/159

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ