

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2006/61**

**Karar Sayısı : 2007/91**

**Karar Günü : 30.11.2007**

**İPTAL DAVASINI AÇAN** : Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Ali TOPUZ, Haluk KOÇ ile birlikte 131 Milletvekili (Esas Sayısı: 2006/61)

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :**

1- Danıştay Onuncu Daire

Esas Sayısı: 2007/32

2- Danıştay Onuncu Daire

Esas Sayısı: 2007/34

**DAVA ve İTİRAZLARIN KONUSU** : 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”un;

**A-** 1. maddesinin,

**B-** 2. maddesinin,

**C-** 3. maddesinin,

**D-** 4. maddesinin;

**1-** Birinci fıkrasının,

**2-** İkinci fıkrasının (b), (c) ve (h) bentlerinin,

**E-** 5. maddesinin;

**1-** (b), (c) ve (f) bentlerinin,

**2-** (d) ve (e) bentlerinde yer alan “... kamu kesimi...” sözcüklerinin,

**F-** 7. maddesinin,

**G-** 8. maddesinin,

**H-** 9. maddesinin (a) bendinde yer alan “...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları...” sözcüklerinin,

**I-** 10. maddesinin;

1- İkinci fıkrasında yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından..." sözcüklerinin,

2- Sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkralarının,

J- 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının,

K- 17. maddesinin son fıkrasının,

L- 18. maddesinin;

1- Üçüncü fıkrasında yer alan "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır" tümcesinin,

2- Altıncı Fıkrasının,

M- 25. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının birinci tümcelerinin,

N- 26. maddesinin,

O- 30. maddesinin son fıkrasının,

P- Geçici 2. maddesinin,

Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11., 123., 126., 127. ve 166. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

## **I- İPTAL DAVASI VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İLE İTİRAZ BAŞVURULARININ GEREKÇELERİ**

### **A- İptal ve Yürürlüğün Durdurulması İstemlerini İçeren Dava Dilekçesinin Gerekçesi Bölümü Şöyledir:**

#### **"III. GEREKÇE**

1) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 1 inci Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde kalkınma ajanslarının kurulmasının amacı belirtilmiştir. Bu madde incelendiğinde, kalkınma ajanslarının merkezi mi yoksa mahalli bir nitelik mi taşıdığı; bunların birer kamu tüzelkişisi mi yoksa özel hukuk tüzelkişisi mi oldukları anlaşılamamaktadır. 5449 sayılı Kanunun tümü, bu konularda yeterli açıklıktan yoksundur.

Kalkınma ajanslarının örgütlenmesine bakıldığında, bu örgütlerin kapsadıkları birden çok il ve donatıldıkları yetkiler açısından bölgesel nitelik taşıdıkları görülmektedir. Ancak bu ajanslar, merkezi idarenin bir parçası olmadıkları gibi tabi oldukları hukuki rejim bakımından da birer "kamu idaresi" değildirlir.

Anayasanın 126 ncı maddesinin son fıkrasına göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde verimi ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulmasına imkan tanınmıştır. Ancak ajansların bölgesel olma özellikleri onların Anayasanın 126 ncı maddesinin son fıkrası bağlamında ele alınmalarını imkansızlaştırmaktadır.

Kalkınma ajansları Anayasanın 127 nci maddesinin son fıkrası kapsamında mahalli idare birlikleri olarak da kabul edilemezler.

Bu hususlar göz önünde tutulduğunda, kalkınma ajanslarının Anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerinde öngörülen idari yapının dışında ve bu yapıdan farklı yeni bir örgütlenme birimi niteliğini taşıdıklarını söylemek gerekmektedir. Anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı düşen böyle bir örgütlenme birimi ve modelinin Anayasa ile bağdaşmayacağı açıktır.

Diğer yandan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasanın 2 nci ve 11 inci

maddelerinde belirtilen “hukuk devleti”, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ile çelişeceği ortadadır.

Bu nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 1 inci maddesi Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

2) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İlk Cümlesinin ve Son Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin iptali istenen birinci cümlesinde “Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.” hükmüne yer verilmiştir.

5449 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesinde, bu Kanunun uygulanmasında “Bölge” kavramının “EK 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimini” ifade edeceği belirtilmiştir.

AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen bu bölgeler, 3 düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli ve 24884 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmiştir. Düzey 2'ye göre, ülke genelinde toplam 26 adet yeni bölge yaratılmıştır. Anılan Bakanlar Kurulu kararına göre, Türkiye'deki 81 adet il Düzey 3 olarak tanımlanmıştır. Düzey 1 ise, ülke toprakları 12 birime bölünerek yaratılmıştır. İstanbul ili bu 12 birimden biri olarak tanımlanmıştır.

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin iptali istenen birinci cümlesiyle, Anayasal olarak ülkemizin yönetim yapısında olmayan yeni bir bölge kademesi yaratılmaktadır.

Anayasamız, yönetsel bakımdan merkezîyetçi bir yapıya sahip olan bir tekil devlet modelini benimsemiş; merkez dışı yönetsel örgütlenmeyi ise merkezi idarenin denetim ve gözetimi altına almıştır.

Anayasanın başlangıç bölümünde, bu hiçbir faaliyetin Türk milli menfaatleri, Türk varlığı, Devlet'i ve ülkesiyle bölünmezliği esası karşısında koruma göremeyeceği belirtilmiş; 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış; 5 inci maddesinde de, Türk Ulusu'nun bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini korumak Devlet'in temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

Anayasanın 123 üncü maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmış; 126 ncı maddede merkezi yönetime, 127 nci maddede de yerel yönetime ilişkin ilkelere yer verilmiştir. Anayasanın 126 ncı maddesine göre:

- Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu yönünden coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmakta,

- İllerin yönetimi “yetki genişliği” esasına dayanmaktadır.

Anayasanın 127 nci maddesine göre de:

- Yerel yönetimler, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde “idari vesayet” yetkisine sahiptir.

Görüldüğü gibi, Anayasada, tekil devlet modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkeleri, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim” ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” olarak belirlenmiş ancak Anayasada “bölgesel yönetim” öngörülmemiştir.

Anayasanın, “C. İdarenin Kuruluşu” ve “1. Merkezi İdare” başlığını taşıyan 126 ncı maddesinin üçüncü fıkrası “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” demektedir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, Anayasaya göre, çok ili içine alacak şekilde ancak merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Kalkınma Ajanlarının, merkezi idarenin taşra teşkilatı olmadığı çok açıktır. Şöyle ki;

“İdarenin bütünlüğü” ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi “hiyerarşik denetim”; yerinden yönetimler üzerindeki denetimi ise “vesayet denetimi” dir. Merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerinde bir hiyerarşik denetimi bulunmamaktadır. 5449 sayılı Kanunun 25 inci maddesine göre, kalkınma ajansları, bağımsız dış denetim kuruluşlarının dış denetimine tabidir. Diğer taraftan kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı da bu ajansların, merkezi idarenin taşra birimi olmadıklarının açık bir göstergesidir (5449 s.K. m.7 vd.).

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin iptali istenen birinci cümlesinde, Anayasanın Başlangıç kısmında ve 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerinde belirtilen “idarenin bütünlüğü”, “idari vesayet”, “yetki genişliği” ilkelerine aykırı bir yapı ortaya konulmaktadır.

Diğer yandan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin ise Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde belirtilen “hukuk devleti”, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ile çelişeceği ortadadır.

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin birinci cümlesi, açıklanan nedenlerle Anayasanın Başlangıç Kısmına, 2 nci, 11 inci, 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olup, iptal edilmesi gerekmektedir.

3 üncü maddenin iptali istenen son fıkrasında ise, ajansların tüzelkişiliğe sahip oldukları bildirilmiş, ancak özel hukuk mu yoksa kamu tüzelkişisi mi oldukları belirtilmemiştir. Böyle bir belirsizlik hukuk güvenliğini zedeler. Hukuk güvenliğinin zedelenmesi hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Bu nedenle söz konusu fıkra “hukuk devleti” ve “Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ile bağdaşmayacağından Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

3) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 4 üncü Maddesinin İkinci Fıkrasının (b), (c) ve (h) Bentlerinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının iptali istenen;

- (b) bendi ile, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleme,

- (c) bendi ile, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirleme,

- (h) bendi ile, plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleme,

yetkisi Devlet Planlama Teşkilatına verilmiştir. Yasada ilke ve esasları gösterilmeden yürütmeye bırakılan böyle bir yetki; asli bir düzenleme yetkisi niteliğinde olduğundan yasamaya aittir ve Anayasanın 7 nci maddesine göre de devredilemez. Devredildiği takdirde, bu yetki Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine, kökenini Anayasadan almadığı için de Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı düşer.

Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Açıklanan nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının iptali istenen (b), (c) ve (h) bentleri Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

4) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 5 inci Maddesinin (b), (c), (d), (e) ve (f) Bentlerinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (b) bendi ile verilen “uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek” yetkisi ajansa, kamu kurum ve kuruluşları üzerinde bir tür hiyerarşik denetim imkanı vermektedir. Ajans, Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddeleri çerçevesinde denetim yetkisi ile donatılmış bir merkezi idare birimi, bir kamusal – idari üst konumunda değildir. Böyle bir yetkilendirme, kamu kurum ve kuruluşlarını ajansların denetimi altına sokacağı için, Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırıdır.

Diğer yandan ulusal kalkınma planına atıfta bulunmadan, ulusal kalkınma planı ile bağlantı zorunluluğu

getirilmeden, bölge plan ve programlarının uygulanması konusunda ajansa verilen yetki ve görev, kaynakların ulusal açı yerine sadece bölgesel açıdan değerlendirilmesine ve böylece kaynak israfına yol açabilecektir. Böyle bir durumun ise, kamu yararı sağlamayacağı açıktır. Halbuki bir hukuk devletinde tüm kamu işlemlerinin yönelmesi gereken nihai amaç kamu yararı olmalıdır. Kamu yararı amacı yerine bölgesel amaçların öncelik kazanmasına yol açabileceği için de söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesiyle çelişeceği ortadadır. Bu tür bir düzenleme, kalkınma girişimlerinin ulusal düzeydeki, bir başka deyişle yurt düzeyindeki kalkınma planına göre gerçekleştirileceği ilkesini getiren Anayasanın 166 ncı maddesi ile de bağdaşması beklenemez.

5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (c), (d) ve (f) fıkralarında ulusal kalkınma planı ile bağlantı zorunluluğu getirilmeden bölge plan ve programları doğrultusunda yapılacak işlemlerle ilgili olarak ajanslara verilen görev ve yetkiler de aynı gerekçe ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırıdır.

5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (d) bendinde, kamu kesimi tarafından yürütülen projeleri izlemek konusunda ajanslara verilen yetki de ajans, Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddeleri çerçevesinde denetim yetkisi ile donatılmış bir merkezi idare birimi, bir kamusal idari üst konumunda olmadığı için, yukarıda açıklanan nedenle Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddesine aykırıdır. Ayrıca “önemli diğer projeler” konusunda tanınan bu yetki, “önemli görülen diğer projelerden” ne anlaşılacağı belirtilmediği için kuralda belirsizlik yaratmakta; keyfiliğe imkan tanımakta; bu belirsizlik ve keyfiliğe hukuki güvenliği zedelediği için hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla Anayasanın 2 ncı maddesine aykırı düşmektedir.

5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (e) bendinde, “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek” ibaresi, ajanslara kamu kesimini de yönetme bağlamında görev ve yetki vermektedir. Böyle bir yetkilendirme ve görevlendirme Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddelerinde belirtilen idari yapı modeli ile çelişmektedir. Çünkü Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddeleri merkezi idareyi hiyerarşik üst konumunda düzenlemiştir. Halbuki ajanslar birer merkezi idare birimi değildir.

Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Açıklanan nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 5 inci maddesinin iptali istenen (b), (c), (d), (e) ve (f) bentleri Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

5) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 8 inci Maddesinin Birinci ve Üçüncü Fıkralarının Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulacağı bildirilmiştir.

Anayasanın 166 ncı maddesinden, kalkınmanın ulusal düzeyde – yurt düzeyinde düşünüldüğü ve tüm kalkınma girişimlerinin ulusal düzeydeki plana göre gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Ulusal düzeydeki kalkınma planı ile bağlantısı ifade edilmeden bölgesel gelişme hedefinden söz edilmesi, Anayasanın 166 ncı maddesi ile bağdaşmayan bir durumdur.

Diğer yandan kalkınma kuruluna özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini geliştirme konusunda verilen yetki, bu kurulları yerel yönetimler ve kamu kurum – kuruluşlarını yönlendiren bir üst konumuna getirmektedir. Böyle bir durum ise Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddelerinde öngörülme bir örgütlenme biçimidir. Bu nedenle söz konusu birinci fıkra, Anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 166 ncı maddelerine aykırıdır.

Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

5449 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususların kuruluş kararnamesi ile belirleneceği hükmüne bağlanmıştır. Kuruluş kararnamesi ile belirleme konusunda idareye verilen yetki, esasları ile ilgili düzenleme Yasada yapılmadığı için asli bir düzenleme yetkisidir. Asli düzenleme yetkisi Anayasanın 7 ncı maddesine göre yasamanındır ve devredilemez. Söz konusu üçüncü fıkrada asli düzenleme yetkisi idareye devredilmiş olduğundan böyle bir düzenleme, Anayasanın 6 ncı, 7 ncı ve 8 inci maddelerine aykırıdır.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü

ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Bu nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

6) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 9 uncu Maddesinin (a) Bendindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin (a) bendinde, tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçme görev ve yetkisi kalkınma kuruluna verilmiştir.

Sivil Toplum Kuruluşları, sivil toplumdaki belli ilgi gruplarını temsil etmek üzere organize olmuş kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Etkinlik alanlarına göre birbirinden farklı nitelikte sivil toplum kuruluşları görülmektedir. Örneğin; kalkınma ve yardım sivil toplum kuruluşları gibi. Kalkınma sivil toplum kuruluşları sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı hedeflerken, yardım sivil toplum kuruluşları dezavantajlı gruplar için insani yardım misyonu üstlenirler.

Söz konusu 9 uncu maddesinin (a) bendinde tek ilden oluşan bölgelerde ajans yönetim kurulunda yer alacağı ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının hangi türden ve hangi alanda etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşları olacağına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır.

Aynı şekilde “özel kesim” ifadesi de tam anlamıyla açık bir tanım olmayıp bu konuda da Yasada herhangi bir belirleme görülmektedir.

Bir hukuk devletinde, hukuk düzeninin belirliliği sağlaması esastır. İptali istenen kural ise neyin kapsamı neyin dışlandığı konusunda yeterince açıklıktan, dolayısıyla belirlilik ve öngörülebilirlikten yoksundur ve bu durum Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Çünkü hukuk devleti belirliliği ve öngörülebilirliği dolayısıyla hukuk güvenliğini gerçekleştirmeyi amaçlar.

Diğer yandan yasada herhangi bir ölçüt getirilmeden ve faaliyet alanı belirtilmeden idareye özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından üye seçmek yetkisi tanınması, idarenin keyfiliğe ve kötüye kullanılmaya açık bir yetki ile donatılması anlamına da gelir ve böyle bir yetkilendirmeyi de yine Anayasanın 2 nci maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesi ile bağdaştırmak mümkün değildir.

İdareye verilen söz konusu seçme yetkisi, ilkeleri, sınırı yasada belirtilmediği için aynı zamanda asli bir düzenleme yetkisi niteliğini de taşımaktadır. İdarenin Anayasada gösterilen sınırlı haller dışında asli düzenleme yetkisi bulunmadığı, bu yetki yasamaya ait olduğu için böylesi bir yetkilendirmenin Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine; kökenini Anayasadan almayan bir yetki kullanılmayacağı içinde Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı düşeceği açıktır.

Diğer yandan bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Bu nedenle 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 9 uncu maddesinin (a) bendindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları” ibaresi, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

7) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde, ajansın karar organı olan yönetim kurulunun; tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşacağı öngörülmüştür.

Söz konusu 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde ajans yönetim kurulunda temsilcilerinin seçileceği ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının hangi türden ve hangi alanda etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşları

olacağına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır.

Aynı şekilde “özel kesim” ifadesi de tam anlamıyla açık bir tanım olmayıp bu konuda da hiç bir belirleme yapılmamıştır.

Yukarıda (6) numaralı başlık altında etraflıca belirtilen nedenlerle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından” ibaresi, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

8) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 17 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 17 nci maddesinin iptali istenen üçüncü fıkrasında, yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağına, 4 üncü maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere bu fıkra, 4 üncü maddenin (h) bendine gönderme yapılmıştır. 4 üncü maddenin (h) bendinde ise, idareye Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddelerine aykırı olarak asli düzenleme yetkisi devredilmektedir. Anayasaya aykırı bir yetkiye dayanılarak yapılan düzenlemelerin de Anayasaya aykırı düşeceği açıktır.

Bu durumda, 4 üncü maddenin (h) bendine gönderme yapan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası da yukarıda (3) numaralı başlık altında belirtilen nedenlerle, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

9) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 18 inci Maddesinin Üçüncü Fıkrasındaki “Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır.” Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki iptali istenen cümlede, tekrar kamudaki işine dönmek isteyen ve kamuda önceki ataması müşterek kararname yapılanların dönüşte bakan onayı ile atanması öngörülmüştür. Müşterek kararname, bürokrasideki atamalarda tarafsızlığı sağlamaya yönelik bir yöntemdir. Bu nedenle önceki görevine müşterek kararname ile atanan bir personelin, dönüşünde kariyerine ve durumuna uygun bir göreve getirilmesi öngörüldüğü için atamasının yine müşterek kararname ile yapılması, idarenin tarafsızlığı ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesinin bir gereğidir. Aksi bir durum, hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla bu ilkenin ifade edildiği Anayasanın 2 nci maddesine aykırı düşer.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa.24, shf. 225).

Açıklanan nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki “Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır.” cümlesi, Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

10) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 18 inci Maddesinin Altıncı Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin altıncı fıkrasında, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği öngörülmüştür.

Bu kural ile Yüksek Planlama Kuruluna verilen alt ve üst limitleri belirleme yetkisi, sınır ve ilkeleri yasada gösterilmediği için asli bir düzenleme yetkisi niteliği taşımaktadır. Böyle bir yetkinin Yüksek Planlama Kuruluna verilmesi asli düzenleme yetkisinin idareye devri anlamına geleceğinden Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddeleri ile bağdaşmaz.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve

bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Açıklanan nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 18 inci maddesinin altıncı fıkrası, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

11) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 25 inci Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Birinci Cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrasında ajanslarda iç ve dış denetimin yapılacağı belirtildikten sonra iptali istenen ikinci ve üçüncü fıkrasının birinci cümlesi ile,

- iç denetimde; ajansın faaliyetlerinin, hesaplarının, işlemlerinin ve performansının yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetleneceği,

- dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usüllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceleneceği,

hükme bağlanmıştır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan paylar, İl özel idaresi kaynaklarından ve belediyelerin gelirlerinden sağlanacak miktarlar kalkınma ajanslarının gelirleri arasında yer aldığından (5449 s.K.m.19), bu kuruluşların kamu kaynaklarını kullanacakları açıktır. Dolayısıyla kamu kaynağını kullanan her kurumun hesap verilebilirlik ve denetim açısından daha sağlıklı bir yönetsel yapıya kavuşturulması büyük önem taşıdığından ajanların denetiminin kamusal denetim kapsamında gerçekleştirilmesi gerekir.

Ajanslarda iç denetçinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilmesi öngörülmüştür (5449 s.K.m.18). Ajansın dış denetimini yapacak olan Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarının da bir kamu denetim organı olmadığı açıktır.

Bu durumda kalkınma ajansları üzerinde bir kamusal denetim öngörülmemiş olduğu söylenmelidir. Halbuki yukarıda da belirtildiği gibi kamusal kaynakları kullanan söz konusu ajansların hesap verilebilirlik ve sağlıklı denetim açısından kamusal denetim altında olmasında kamu yararı vardır. Kalkınma ajanslarını kamusal denetim organlarının denetim alanı dışına çıkartmaya yönelik bir düzenlemenin ise kamu yararına olduğu söylenemez.

Halbuki tüm devlet işlemlerinin nihai amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Kamu yararı amacına uygun olmayan devlet işlemleri, hukuk devleti ilkesi ile ve dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesi ile bağdaşmaz.

Bu nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 25 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının iptali istenen birinci cümleleri kamu yararı amacına dayanmamaktadır. Halbuki "Bir hukuk devletinde, devlet erki kullanılarak yapılan tüm kamu işlemlerinin nihai amacının "kamu yararı" olması gerekir. Bu gereklilik, kamu yararını, yasama organının takdir yetkisi için de bir sınır konumuna getirir".

Diğer taraftan, 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasının iptali istenen birinci cümlesinde dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usüllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceleneceği belirtilmiştir. Ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin incelenmesi konusunda yürütme organına verilen esas ve usulleri düzenleme yetkisi genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir yetkidir.

Böyle bir durum, idareye belirtilen konularda takdir yetkisini dilediği gibi kullanma keyfi olarak belirleyebilme imkanını vermekte; bu da yürütmenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi sonucu, Anayasanın 8 inci maddesine aykırı düşmektedir.

Ayrıca ilkeleri, sınırı, çerçevesi yasa ile düzenlenmediği için idareye verilen söz konusu yetkinin bir asli düzenleme yetkisi olduğu açıktır.

Anayasaya göre yürütmenin asli düzenleme yetkisi, Anayasanın gösterdiği ayırık haller dışında yoktur. Bu yetki

Anayasanın 7 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir ve devredilemez. Yürütme, ancak yasayla asli olarak düzenlenmiş alanda kural koyabilir.

Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan “kanunla düzenlenir” değiminden neyin anlaşılması gerektiği hususuna Anayasa Mahkemesi, kararlarıyla açıklık getirmiştir. Örneğin, 18.06.1985 günlü, E.1985/3, K.1985/8 sayılı kararında, konuyu şöyle belirginleştirmiştir:

“Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır.”

Esasen Anayasanın 8 inci maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir, hükmünün anlamı da budur. (Anayasa Mahkemesinin 22.06.1988 tarih E.1987/18, K.1986/23, sayılı kararı, R.G. 26.11.1988, sa.2001).

Bu nedenle, 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasının iptali istenen birinci cümlesi Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine ve bu kural ile verilen yetki, kökenini Anayasadan almadığı için 6 ncı maddesine aykırıdır.

Diğer yandan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 25 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının birinci cümleleri Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine ve ayrıca 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesi Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

12) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 26 ncı Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun 26 ncı maddesi ile ajansların bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu hükme bağlanmıştır.

5449 sayılı Kanunun uygulamasıyla ilgili iş ve işlemlerin hangileri olduğu belirtilmemiştir. Örneğin, ajansın satın alacağı araç ve/veya taşınmazlar bu Kanunun uygulamasıyla ilgili iş ve işlemlerden sayılacak mıdır? Ajans, satın alacağı araçlar için taşıt alım vergisinden, sahibi olacağı taşınmazlar nedeniyle emlak vergisi ile doğacak her türlü resim, vergi ve harçtan muaf olacak mıdır?

Görüldüğü üzere iptali istenen kural, neyin kapsamı neyin dışlandığı konusunda yeterince açıklıktan, dolayısıyla belirlilik ve öngörülebilirlikten yoksundur.

Anayasanın 2 nci maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir.

Kişi ve kuruluşların devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını korkusuzca geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğü sağlandığı bir hukuk devleti düzeninde gerçekleştirilebilir.

Hukuk güvenliği ilkesi ise, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesidir.

Bu nedenle iptali istenen kural, Anayasanın 2 nci maddesine aykırı düşmektedir.

Diğer yandan bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., s.24, s.225).

Açıklanan nedenlerle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 26 ncı maddesi Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

13) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu Maddesinin 27.10.1989 Tarihli ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci Maddesine Eklediği (i) Bendinin Anayasaya Aykırılığı

İptali istenen (i) bendinde, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi teşkilatının Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevini, Devlet Planlama Teşkilatının belirleyeceği usul ve esaslara göre yürütmesi öngörülmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatına verilen usul ve esasları belirleme yetkisi, sınır ve ilkeleri yasada gösterilmediği için asli bir düzenleme yetkisi niteliği taşımaktadır. Böyle bir yetkinin idareye verilmesi asli düzenleme yetkisinin idareye devri anlamına geleceğinden Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddeleri ile bağdaşmaz.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Açıklanan nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin 27.10.1989 Tarihli ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci Maddesine eklediği (i) bendi Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

14) 25.01.2006 Tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

5449 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesinde, ilk yıl için ajansta istihdam edilebilecek olan azamî personel sayısının kuruluş kararnamesinde belirtileceği öngörülmüştür.

Kuruluş kararnamesi ile belirleme konusunda idareye verilen yetki, esasları ile ilgili düzenleme Yasada yapılmadığı için asli bir düzenleme yetkisidir. Asli düzenleme yetkisi Anayasanın 7 nci maddesine göre yasamanındır ve devredilemez. Halbuki söz konusu üçüncü fıkrada asli düzenleme yetkisi idareye devredilmiş olduğundan böyle bir düzenleme, Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddelerine aykırıdır.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı düzenlemenin hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

Bu nedenle, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun geçici 2 nci maddesi Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekir.

#### IV. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

İptali istenen kurallar, Anayasaya açıkça aykırı olduklarından uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi olanaksız ya da güç hukuki zarar ve durumların doğabileceği açıktır. Bu tür hukuki zarar ve durumların ortaya çıkması ise, ancak söz konusu kuralların yürürlüklerinin durdurulması yoluyla önlenbilir.

Açıklanan nedenle, iptali istenen kuralların yürürlüklerinin durdurulmasını istenilmiştir.

#### V. SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan gerekçelerle 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun;

- 1) 1 inci maddesinin Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğundan,
- 2- a) 3 üncü maddesinin birinci cümlesinin Anayasanın Başlangıç Kısımına, 2 nci, 11 inci, 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğundan,
- b) 3 üncü maddesinin son fıkrasının Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 3) 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b), (c) ve (h) bentleri Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 4) 5 inci maddesinin (b), (d) ve (e) bentlerinin Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğundan,
- 5- a) 8 inci maddesinin birinci fıkrasının Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü, 126 ncı ve 166 ncı maddelerine aykırı olduğundan,
- b) 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 6) 9 uncu maddesinin (a) bendindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları” ibaresinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 7) 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından” ibaresinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 8) 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasının, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 9) 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki “Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır.” cümlesinin, Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 10) 18 inci maddesinin altıncı fıkrasının, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 11- a) 25 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin, Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- b) 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 12) 26 ncı maddesinin Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 13) 30 uncu maddesinin 27.10.1989 Tarihli ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci Maddesine eklediği (i) bendi Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- 14) Geçici 2 nci maddesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,
- iptallerine ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç yada olanaksız zarar ve durumlar doğacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz .”

**B - 19.4.2006 Tarihli Dava Dilekçesinin Gerekçe Bölümü Şöyledir:**

“a- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 4. maddesinin (b) bendinin “...bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır” bölümüne ilişkin Anayasa’ya aykırılık gerekçesi

Söz konusu (b) bendi ile ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının

ölçülmesine dair usul ve esasları belirleme, yetkisi Devlet Planlama Teşkilatına verilmiştir. Yasada ilke ve esasları gösterilmeden yürütmeye bırakılan böyle bir yetki; asli bir düzenleme yetkisi niteliğinde olduğundan yasamaya aittir ve Anayasanın 7 nci maddesine göre de devredilemez. Devredildiği takdirde, bu yetki Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine, kökenini Anayasadan almadığı için de Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı düşer. Anayasaya aykırı bir yetkiye istinaden tespit edilen usul ve esaslara göre Devlet Planlama Teşkilatının kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının değerlendirmesini yapması veya yaptırmasının da Anayasa'ya aykırı düşeceği açıktır.

Bu nedenle, 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 4. maddesinin (b) bendinin "...bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır" bölümü de, Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen "hukuk devleti" ve "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

b- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 5. maddesinin (b) bendinin "Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; ...ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek." bölümüne ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi

Ulusal kalkınma planına atıfta bulunmadan, ulusal kalkınma planı ile bağlantı zorunluluğu getirilmeden, "Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; kaynakların ulusal açı yerine sadece bölgesel açıdan değerlendirilmesine ve böylece kaynak israfına yol açabilecektir. Böyle bir durumun ise, kamu yararı sağlamayacağı açıktır. "Bir hukuk devletinde, devlet erki kullanılarak yapılan tüm kamu işlemlerinin nihai amacının "kamu yararı" olması gerekir. Bu gereklilik, kamu yararını, yasama organının takdir yetkisi için de bir sınır konumuna getirir.

Kamu yararı amacı yerine bölgesel amaçların öncelik kazanmasına yol açabileceği için de söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesiyle çelişeceği ortadadır. Bu tür bir düzenleme, kalkınma girişimlerinin ulusal düzeydeki, bir başka deyişle yurt düzeyindeki kalkınma planına göre gerçekleştirileceği ilkesini getiren Anayasanın 166 ncı maddesi ile de bağdaşması beklenemez.

Diğer taraftan "...sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek" bölümünün Anayasa'ya aykırılık gerekçesine gelince; Ajanslar Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddeleri çerçevesinde denetim yetkisi ile donatılmış bir merkezi idare birimi, bir kamusal idari üst konumunda olmadığı için, projelerin uygulama sürecini izlemek konusunda ajansların yetkilendirilmesi, Anayasanın 123 üncü ve 126 ncı maddesine aykırıdır. Ajansların yapacağı değerlendirme, Anayasaya aykırı bir yetkinin kullanılmasıyla oluşacağından, böyle bir değerlendirmenin sonuçlarının da bir merkezi idare birimi olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirilmesi Anayasa'nın 2 nci maddesinde ifade edilen "hukuk devleti" ilkesiyle bağdaştırılmaz.

Bu nedenle 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 5. maddesinin (b) bendinin "Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; ... sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek" bölümü Anayasa'nın 2 nci maddesine aykırı olduğundan ve ayrıca "Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak;" bölümü Anayasa'nın 166 ncı maddesine de aykırı düştüğünden iptali gerekmektedir.

c- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 5. maddesinin (d) bendinin "...özel kesim ve sivil toplum kuruluşları..." bölümüne ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi

Söz konusu 5. maddenin (d) bendinin "...özel kesim ve sivil toplum kuruluşları..." bölümüne ilişkin iptal isteminde bulunmuyoruz. Bu nedenle, ek Anayasa'ya aykırılık gerekçesi sunulmamıştır.

d- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 5. maddesinin (e) bendinin "...özel kesim ve sivil toplum kuruluşları..." bölümüne ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi

Söz konusu 5. maddenin (e) bendinin "...özel kesim ve sivil toplum kuruluşları..." bölümüne ilişkin iptal isteminde bulunmuyoruz. Bu nedenle, Anayasa'ya aykırılık gerekçesi sunulmamıştır.

e- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanunun 8. maddesinin birinci fıkrasının "...özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler..." bölümüne ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi

Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip kamu tüzelkişileri olarak Devlet eliyle ve kanunla kurulabileceği ilkesi getirilmiştir.

Üniversitelerin kamu tüzel kişileri olması karşısında, dilekçemizin (5) numaralı başlığı altında etraflıca belirtilen nedenlerle, kalkınma kuruluna üniversiteler arasındaki işbirliğini geliştirme konusunda verilen yetki de, bu kurulları üniversiteleri yönlendiren bir üst konuma getirmektedir. Böyle bir durum ise Anayasa'nın 123. ve 126. maddelerinde

öngörülmeyen bir örgütlenme biçimidir.

Bu nedenle 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanununun 8. maddesinin birinci fıkrasındaki “üniversiteler” ibaresi de Anayasa’nın 2., 11., 123. ve 126. maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

Söz konusu 8. maddenin birinci fıkrasındaki “...özel kesim, sivil toplum kuruluşları...” bölümüne ilişkin iptal isteminde bulunmuyoruz. Bu nedenle, bu bölüme ilişkin Anayasa’ya aykırılık gerekçesi sunulmamıştır.

f- 25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kanununun 18. maddesinin altıncı fıkrasının “...yönetim kurulunca...” ibaresine ilişkin Anayasa’ya aykırılık gerekçesi

5449 sayılı Kanununun 18 inci maddesinin altıncı fıkrasında, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği öngörülmüştür.

Bu kural ile Yüksek Planlama Kuruluna verilen alt ve üst limitleri belirleme yetkisi, sınır ve ilkeleri yasada gösterilmediği için asli bir düzenleme yetkisi niteliği taşımaktadır. Böyle bir yetkinin Yüksek Planlama Kuruluna verilmesi asli düzenleme yetkisinin idareye devri anlamına geleceğinden Anayasanın 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddeleri ile bağdaşmaz.

Anayasaya aykırı bir yetkiye istinaden Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitler arasında Yönetim kurulunca yapılacak bir belirlemenin de, Anayasa’nın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen “hukuk devleti” ve “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkelerine bağdaşmayacağı açıktır.

2) Dava Dilekçemizin “Sonuç ve İstem” Bölümünün (4) numaralı bendi aşağıdaki şekilde düzeltilmiştir:

“4) 5 inci maddesinin (b), (c), (d), (e) ve (f) bentlerinin Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğundan” 2949 sayılı Kanununun 27. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ilişikte sunulmuştur.”

## **C - İtiraz Başvurularının Gerekçesi Özetle Şöyledir:**

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme’nin iki ayrı başvurusunun gerekçelerinde özetle, Anayasa’da “İdare”nin esaslarının merkezden yönetim, yerinden yönetim ve bunları tamamlayan idarenin bütünlüğü olarak belirlendiği, tekil devlet modeli ile bağdaşmayan bölgesel yönetimlere yer verilmediği, Anayasa’ya göre, merkezi idarenin birden çok ili içine alacak şekilde teşkilatlanmasının mümkün olduğu, ancak kalkınma ajanslarının merkezi idarenin, hiyerarşik denetimine tabi tutulmadığı, taşra teşkilatı olmadığı ve merkezi idarenin dışında bölgesel tüzel kişiler olarak teşkilatlandırıldığı, bölgesel esaslara göre ve özel sektörün katılımıyla kurulacak olan ajansların tüzel kişiliğinin niteliği ve merkezi idare ile olan ilişkilerinin gösterilmediği, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliği haiz olduklarının belirtilmesiyle yetinildiği, bu nedenle, Yasa’nın ajansları tanımlayan ve kuruluşunu belirleyen 2. ve 3. maddelerinin Anayasa’nın idari yapılanmaya ilişkin temel ilkelerine aykırı bir yapı oluşturduğu, Yasa’nın 4. maddesinin birinci fıkrası ve ikinci fıkrasının (h) bendi hükümleriyle Yasa’da ilke ve esasları gösterilmeden DPT’ye verilen yetkinin asli düzenleme yetkisi niteliğinde olduğu, ayrıca, DPT’ye kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyon görevinin verilmesinin merkezi yönetim ilkeleriyle bağdaşmadığı, 2. ve 3. maddeler için belirtilen gerekçelerin Yasa’nın diğer maddeleri içinde geçerli olduğu bu nedenlerle Yasa’nın 2., 3., 7., 8., 10., 15. ve Geçici 2. maddelerinin Anayasa’nın Başlangıç’ı ile 2., 6., 7., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **II - YASA METİNLERİ**

### **A - Dava ve İtiraz Konusu Yasa Kuralları**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un iptali istenilen fıkra, bent, bölüm ve sözcükleri de içeren maddeleri şöyledir:

#### **“Amaç ve kapsam**

**MADDE 1- Bu Kanunun amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle,**

ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir.”

**“Tanımlar**

**MADDE 2- Bu Kanunun uygulanmasında;**

- a) Bölge: EK 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimini,
  - b) Ajans: Kalkınma ajansını,
  - c) Kuruluş kararname: Kalkınma ajanslarının kuruluşuna dair Bakanlar Kurulu kararı,
- ifade eder.”

**“Kuruluş**

**MADDE 3- Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir.**

**EK 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir.**

**Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.”**

**“Genel koordinasyon**

**MADDE 4- Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.**

Devlet Planlama Teşkilatı;

a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.

b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.

c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler.

d) Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.

e) Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

f) Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.

g) Yönetim Kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar.

h) Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü

olarak belirlir.”

“Ajansın görev ve yetkileri

**MADDE 5-** Ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

**b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığına bildirmek.**

**c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.**

d) Bölgede **kamu kesimi**, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.

e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; **kamu kesimi**, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

**f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.**

g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.”

“Teşkilât yapısı

**MADDE 7-** Ajansın teşkilât yapısı aşağıdaki gibidir:

a) **Kalkınma kurulu.**

b) **Yönetim kurulu.**

c) **Genel sekreterlik.**

d) **Yatırım destek ofisleri.**

“Kalkınma kurulu

**MADDE 8-** Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim,

sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur.

**Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur.**

**Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir.**

**Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer. Başkan ve Başkan Vekilinin görev süresi iki yıldır.**

**Başkan ve Başkan Vekilinin temsil ettiği kurum ile mensubiyeti sona erdiğinde Kurul Başkanlığı ve Başkan Vekilliği görevleri de sona erer ve ilk toplantıda yeniden Başkan ve Başkan Vekili seçimi yapılır.**

**Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca Kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine Kurul Başkanı tarafından toplantıya çağrılır.**

**Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde onbeş günü aşmayacak şekilde yeni toplantı tarihi Başkan tarafından belirlenir ve bu toplantıda toplantı yetersayısı aranmaz.**

“Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri

**MADDE 9-** Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak **özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları** temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.

d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

“Yönetim kurulu

**MADDE 10-** Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır.

Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından **özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından** seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer.

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulu tarafından seçilen yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıl olup görev sürelerini tamamlamadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri

kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

Yönetim kurulu üyeleri ajans ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri çalışma alanlarındaki sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılamaz.

**Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık eder.**

**Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınır.**

**Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır.”**

“Yatırım destek ofisleri

**MADDE 15-** Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılabilir.

**Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur.**

**Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.”**

“Yatırım destek ofislerine başvuru

**MADDE 17-** Yatırımcılar, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurur. Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırımcıların bu Kanun kapsamında yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır.

İzin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

**Yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağı, 4 üncü maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirlenir.”**

“Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları

**MADDE 18-** Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek-öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumların muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. **Bu fıkra**

**kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır.** Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tâbidir.

Yönetim kurulu üyeleri ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde;

a) Türk Vatandaşı olmak,

b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,

c) Affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

şartları aranır.

**Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.**

Ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.”

“Denetim

**MADDE 25** - Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

**İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir.** İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

**Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir.** Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Bu maddeye göre bağımsız denetim yapan kuruluşların ortakları, yöneticileri ve çalışanlarının cezai sorumluluğu hakkında 28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 47 nci maddesinin (B) bendinin (3) numaralı alt bendi ile 48 ve 49 uncu maddeleri hükümleri uygulanır.”

“Muafiyet

**MADDE 26- Ajanslar; bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.”**

“**MADDE 30-** 27/10/1989 tarihli ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin 2 nci maddesinin (f) bendi “nazım ve uygulama imar plânlarını yapmak veya yaptırmak,” şeklinde değiştirilmiş, maddeye aşağıdaki (i) bendi eklenmiş ve 3 üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

**“i) Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevini, Devlet Planlama Teşkilatının belirleyeceği usûl ve esaslara göre yürütmek,”**

**“GEÇİCİ MADDE 2- İlk yıl için ajansta istihdam edilebilecek olan azamî personel sayısı kuruluş**

**kararnamesinde belirtilir.”**

### **B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları**

Dava dilekçesinde ve başvuru kararlarında Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11., 123., 126., 127. ve 166. maddelerine dayanılmış, Anayasa'nın 10. ve 73. maddeleri ise ilgili görülmüştür.

### **III - İLK İNCELEME**

**A-** Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, E.2006/61 sayılı dosyada eksiklik bulunmadığından için esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına, 4.5.2006 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

**B-** E.2007/32 ve E.2007/34 sayılı dosyalarda ise 5.4.2007 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

**1-** E.2007/32 sayılı dosyada, itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada, 25.7.2006 günlü, 26239 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 5449 sayılı Yasa'nın Genel Koordinasyon başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasına ve aynı maddenin ikinci fıkrasının (h) bendi hükümlerine dayanılarak “kalkınma ajanslarının çalışma usul ve esaslarını belirlemek” amacıyla düzenlenen “Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in iptali istenmiştir.

5449 sayılı Yasa'nın;

**a-** 4. maddesinin ikinci fıkrasının (h) bendi dışında kalan bentlerinin, 8. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının, 10. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarının, 15. maddesinin birinci fıkrasının, dava konusu yönetmelikle dayanak ve içerik yönünden ilgisi bulunmaması nedeniyle itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu fıkra ve bentlere ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine, oybirliğiyle,

**b-** 2., 3., 7. maddelerinin, 8. maddesinin dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarının, 10. maddesinin sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkralarının, 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının, dosyada eksiklik bulunmadığından esasının incelenmesine, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve oyçokluğuyla, 4. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının (h) bendinin esasının incelenmesine ise oybirliğiyle,

**c-** Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, oybirliğiyle,

Karar verilmiştir.

**2-** E.2007/34 sayılı dosyada, itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada, 6.7.2006 günlü, 26220 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı”nın iptali istenmiştir.

5449 sayılı Yasa'nın;

**a-** 3. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları ile 8. maddesinin dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarının, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile dayanak ve içerik yönünden ilgisi bulunmaması nedeniyle itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu fıkralara ilişkin başvurunun

Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine,

**b-** 3. maddesinin birinci fıkrası, 8. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları ile geçici 2. maddesinin dosyada eksiklik bulunmadığından esasının incelenmesine,

**c-** Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

Oybirliğiyle karar verilmiştir.

#### **IV - BİRLEŞTİRME KARARI**

Danıştay Onuncu Dairesi'nin başvurularına ilişkin E.2007/32 ve E.2007/34 sayılı davaların, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2006/61 sayılı dava ile birleştirilmesine, birleştirilen davaların esaslarının kapatılmasına, esas incelemenin 2006/61 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 5.4.2007 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

#### **V - ESASIN İNCELENMESİ**

Dava dilekçesi, başvuru kararları ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, dava/itiraz konusu Yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 30. maddesinin birinci fıkrası gereğince Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Nazım Ekren ve diğer yetkililerin 21.11.2007 günlü sözlü açıklamaları dinlenildikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

##### **A - Dava ve İtiraz Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı**

5449 sayılı Yasa'yla, kalkınma ajanslarının, kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Yasa'nın genel gerekçesinde, "Ulusal kalkınmanın, çeşitli toplum kesimleri ve bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesi ve buna paralel olarak kalkınmanın, gelirlerin de kesimler ve bölgeler arasında dengeli dağılımı hükümet programları ve kalkınma planlarının en öncelikli konuları arasında ortaya çıkmıştır. Ekonomik refahın, toplum kesimleri ve iller, bölgeler arasında, kısacası mekanda dengeli dağılımının sağlanması, günümüz toplumlarında sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır" denilmekte ve AB'ye üyelik ve uyum sürecinde, Türkiye'nin bölgesel gelişme politikalarının ve uygulamalarının AB'ye uyumunun sağlanması amacıyla kalkınma ajanslarının kurulmasının öngörüldüğü belirtilmektedir.

Hukuki ve örgütsel yapısı, görev ve faaliyetleri, yetki ve sorumlulukları, gelir ve giderleri, bütçesi, denetimi ve personeli incelendiğinde kalkınma ajanslarının, klasik idari yapı içinde yer alan diğer kurum ve kuruluşlardan farklı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Yasa'nın genel gerekçesinde bu yapıların "küreselleşme ile artan yerel rekabet" ile birlikte 1990'larda yaygınlaşan "yönetişim" anlayışının bir sonucu, yeni kalkınma anlayışının bir ürünü olduğu belirtildikten sonra bu durum "Ajanslar kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi tasarıda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösterecektir. Bu yapı, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşların tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel, ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız..."dır şeklinde açıklanmıştır.

Yasa'nın "Amaç ve kapsam" başlığını taşıyan 1. maddesinde, kalkınma ajanslarının kuruluş amacı, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda belirtilen ilke ve politikalar doğrultusunda bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak olarak gösterilmiştir. Yasa'nın 2. maddesinde ise tanımlar yapılmıştır. Kalkınma ajanslarının, kuruluşu, kaldırılması, ajans merkezi, hukuksal statüsü, kurulacağı belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesi Yasa'nın 3. maddesinde gösterilmiştir.

Kalkınma ajansları, "bölgeler" esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla kurulacaktır. Bölge, Yasa'nın EK 1 sayılı listesinde gösterilen "Düzey 2

İstatistiki Bölge Birimini” ifade etmektedir.

2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Türkiye’den hazırlanması istenilen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS- The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) Türkiye tarafından hazırlanan “AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı”nda kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır.

Genel gerekçede de belirtildiği gibi, bölgesel gelişme alanında AB’ye uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluğu da dikkate alınarak, AB istatistiki sınıflandırmasına paralel bir şekilde, üç düzey halinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır. AB yetkilileri tarafından da onaylandıktan sonra, 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı Karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır.

Bakanlar Kurulu Kararı’yla bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İBBS tanımlanmıştır. Karar’da, İBBS’de iller “Düzy 3” olarak gösterilmiş, ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınarak “Düzy 1” ve “Düzy 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İBBS yapılmıştır. Türkiye, bu Karar’a göre, en altta 81 il, bir üstte 26 il grubu, en üstte ise 12 il grubu olmak üzere üç kademeli “istatistiki bölge birimi”ne ayrılmıştır. Yasa’da ajansların kurulmasında bölge olarak “Düzy 2 İstatistiki Bölge Birimi”nin esas alınması öngörülmüştür. Düzy 2 İstatistiki Bölge Birimleri Ankara, İstanbul ve İzmir gibi tek ilden oluşan bir bölge olabileceği gibi birden çok ilden de oluşabilmektedir.

Yasa’nın 3. maddesinde, bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulacağı öngörülen ajanslar aynı maddeye göre, Bakanlar Kurulu’nun kararıyla kaldırılabilir. Ayrıca, ajans merkezinin bulunacağı ilin, kuruluş kararnamesinde belirtileceği, Yasa’ya EK 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğu kurala bağlanmıştır. Öte yandan Bakanlar Kurulu’na 8., 19. ve geçici 2. maddelerinde, ajansların teşkilat yapısını oluşturan kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususları belirlemek, gelirlerle ilgili oranlarda değişiklik yapmak ve ilk yıl için azami personel sayısını belirlemek yetkileri de verilmiştir.

Öte yandan ajansların, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacakları öngörülmüştür. Kuralda, bu tüzel kişiliğin kamu hukuku tüzel kişiliği mi, özel hukuk tüzel kişiliği mi olduğu belirtilmemiştir.

Yasa’da kalkınma ajansları ile merkezi düzeyde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi arasında bağlantı kurulmuştur. Ayrıca, 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ile birlikte Başbakanlıkta ilgili Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’yla işbirliği, koordinasyon ve bu Ajans tarafından kalkınma ajansları nezdinde yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerini takip etmek şeklinde ilişkilendirme söz konusudur.

Yasa’nın 4. maddesinde DPT’nin kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu olduğu belirtilerek bu kapsamda DPT’ye verilen görev ve yetkiler sayılmıştır.

Kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyon görevi DPT’ye verilmişken Yasa’nın 30. maddesiyle 27.10.1989 tarihli ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 2. maddesine eklenen (i) bendi ile Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevi, GAP Bölge Kalkınma İdaresi’ne verilmiş, bu görevin DPT’nin belirleyeceği usul ve esaslara göre yürütülmesi öngörülmüştür.

Yasa’nın 4. maddenin ikinci fıkrasının (b) bendinde, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak, (c) bendinde, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek, (h) bendinde ise plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirlemek DPT’ye ulusal düzeyde koordinasyon ile ilgili olarak verilen görev ve yetkiler arasında yer almıştır.

Performans ölçümü ve değerlendirme teknik ve yöntemleri, kurumsal ve program performansın ölçülmesinde kullanılacak göstergeleri, değerlendirme dönemi, sürekliliği, her an uygulanıp uygulanmaması gibi temel performans ölçme ve değerlendirme konuları DPT’nin belirlemesine bırakılmıştır. Ayrıca planlanan amaç ve hedeflerle gerçekleşen hedeflerin karşılaştırılmaları, belirlenen performansın altında gerçekleşen hedeflerin gerekçelerini, belirlenen hedefin

üzerinde gerçekleşen sonuçların nedenlerinin değerlendirilmesi, bir başka ifade ile performans ölçümüne dayanılarak performans değerlendirmesi yine DPT tarafından yapılacak veya bağımsız kuruluşlara yaptırılabilir.

Kalkınma ajanslarının kuruluşu ve işler hale getirilmesi, Yasa'nın gerekçesinde de belirtildiği gibi, bölgesel gelişme alanındaki programlar için AB ile müzakere sürecinde yararlanılabilecek hibe kaynaklarının ve sonrasında tahsis edilebilecek fonların koordine edilerek etkin bir şekilde yararlanılabilmemesine de dayandırılmıştır. Bölgesel gelişmeye yönelik dış kaynaklı fonlarla ilgili kurallar Türkiye ile yabancı devletler, AB veya diğer uluslararası kuruluşlarla yapılan milletlerarası anlaşmalarla belirlenmektedir. Bu nedenle dış kaynaklı fonların tahsisi ve kullanımı (izleme ve değerlendirme de dahil) taraflar arasında yapılan bu anlaşmalarla belirlenen ve uyulması zorunlu olan kurallara göre yürütülecektir. Ancak bu dış kaynaklı fonların tahsisine ilişkin anlaşmada kural bulunmayan hallerde DPT bu maddeye göre usul ve esas belirleyebilecektir.

İç kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ve kullanımında ise bu fonların şartlı verilmesi halinde yine bu şartlara uyulacağı, bu şartlar dışındaki usul ve esasların DPT tarafından belirleneceği açıktır. Uluslararası anlaşmalara ve şartlı tahsise bağlı olmayan ya da sözkonusu anlaşma ve şartlar dışında kalan kaynaklarda tahsis ve kullanım usul ve esaslarının belirlenmesinde ise bölgesel gelişmeye yönelik olma temel ölçütü gözetilecektir.

Tahsis ve kullanım usul ve esaslarının belirlenmesinde, bölgelerarası dengeli dağılım, nüfus, gelişmişlik düzeyi, kurumsal performans, yürütülen programların performansı, bölgeler arasında önceliği gerektiren konular, ortalama gelir düzeyi, gelişmişlik göstergeleri, bölgesel gelişme, bölgesel planlama ve kalkınmada öncelikli yöreler, bölgeler arasında öncelikler ile birlikte bölgenin kendi içinde bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destekte öncelik gibi fonları etkili, verimli ve ekonomik kullanmaya yönelik kural, ilke, ölçüler dikkate alınacaktır.

Yasa'nın 4. maddesinin (h) bendinde, plan ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleme görev ve yetkileri DPT'ye verilmiştir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları, görev ve yetkileri, personelinin nitelik, statü ve hakları, gelirleri, giderleri, yönetilecek fonlar, bütçe, bütçenin hazırlanması ve kabulü, bütçe sonuçları ve denetim konuları Yasa'da genel hatlarıyla düzenlenmiştir.

Bölge planlarını yapma ve yaptırma görev ve yetkisi DPT'de iken, bu planların uygulanmalarını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak görevi 5449 sayılı Yasa'nın 5. maddesi ile kalkınma ajanslarına verilmiştir. Ayrıca, kalkınma ajanslarının çalışma programlarının DPT'nin onayına sunulması ve yıllık faaliyet raporlarının ise DPT'ye gönderilmesi öngörülmüştür.

Yasa'nın 19. maddesinde yardım ve transfer ödeneği ajansın gelirleri arasında sayılmıştır. 19. maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde yardım, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan yardımlar olarak belirtilmiştir. Aynı maddenin (a) bendinde ise, bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden bir payın kalkınma ajansları için ayrılması öngörülmüştür. Kalkınma ajanslarına ayrılacak transfer ödeneği DPT'nin bütçesinde yer almaktadır. Transfer ödeneği Yüksek Planlama Kurulu'nca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek paylara göre dağıtılacaktır.

Yasa'nın, 15., 16. ve 17. maddelerinde, yatırım destek ofisleri, görev ve yetkileri ile bunlara başvuru, 18. maddesinde, ajans personelinin nitelik ve hakları, 19., 20., 21., 22., 23., 24. ve 25. maddelerinde, gelirler ve yönetilecek fonlar, giderler, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, bütçe, bütçenin hazırlanması ve kabulü, bütçe sonuçları, denetim konuları düzenlenmiş ve bu kurallarda belirtilen ilkeler çerçevesinde DPT'ye Yasa'nın 4. maddesinin (h) bendinde yer alan personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime, yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek şeklindeki görev ve yetkiler verilmiştir.

Yasa'nın 5. maddesinde ajansların görev ve yetkileri on iki bent halinde sayılmıştır. Söz konusu maddenin davaya konu edilen (b), (c), (d), (e) ve (f) bentlerine göre kalkınma ajansları, bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na bildirmek, bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirilmeye yönelik olarak, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, 4. maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak görev ve yetkilerine sahiptir.

Yasa'nın 7. maddesinde ajansın, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri'nden oluşan teşkilat yapısı sayılmıştır.

8. maddede, danışma organı niteliğinde kalkınma kurulunun oluşturulmasındaki temel amaç bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek olarak gösterilmiştir. İllerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşması öngörülen kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kesimler kuralda, o bölgedeki "kamu kurum ve kuruluşları" ile "özel kesim" ve "sivil toplum kuruluşları" olarak gösterilmiştir. Ayrıca kuralda, "kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir" denilmek suretiyle kalkınma kurulunda hangi kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsil edileceği ile birlikte bunların sayısı, görev süresi ve diğer hususları belirleme konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Öte yandan, kalkınma kurulunun, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçeceği, başkan ve başkan vekilinin görev süresinin iki yıl olduğu, başkan ve başkan vekilinin temsil ettiği kurum ile mensubiyeti sona erdiğinde kurul başkanlığı ve başkan vekilliği görevlerinin de sona ereceği ve ilk toplantıda yeniden başkan ve başkan vekili seçiminin yapılacağı, kalkınma kurulunun, kurul başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanacağı, ayrıca kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine kurul başkanı tarafından toplantıya çağrılacağı, kalkınma kurulunun, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanacağı, katılanların çoğunluğu ile karar alacağı, toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde onbeş günü aşmayacak şekilde yeni toplantı tarihinin başkan tarafından belirleneceği ve bu toplantıda toplantı yetersayısının aranmayacağı öngörülmüştür.

Yasa'nın 9. maddesinde kalkınma kurulunun görev ve yetkileri sayılmıştır. Dava konusu sözcüklerin yer aldığı (a) bendine göre, kalkınma kurulunun görevlerinden biri de tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmektir.

Yasa'nın 10. maddesinin ikinci fıkrasında, ajansın karar organı yönetim kurulunun oluşumu düzenlenmiştir. Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu; vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi ve ticaret odası başkanları ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden, birden fazla ilden oluşan bölgelerde ise, il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır.

Bölge illerinde yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek amacıyla yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan kalkınma ajanslarının il şubeleri niteliğindeki yatırım destek ofisleri, bunların görev ve yetkileri ile yatırım destek ofislerine başvuru Yasa'nın 15. 16. ve 17. maddelerinde düzenlenmiştir. İptali istenen 15. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında, yatırım destek ofislerinin görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu bulunduğu ve yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetlerin tamamen ücretsiz olduğu kurala bağlanmıştır. Böylece yatırım destek ofisleri ile ajansın icra organı genel sekreterlik arasında bir bağlantı kurulmuş ve ayrıca buralara başvuranların ek bir maliyetle karşılaşmasını önlemek için sunulan hizmetlerin ücretsiz olması öngörülmüştür.

Yasa'nın iptali istenen kuralı da içeren 17. maddesinin üçüncü fıkrasında yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağı, 4. maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirleneceği kurala bağlanmıştır. Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle, yatırım destek ofislerine başvuru, başvuru yapılabilecek yatırım ve işlemler, dosya tutma, ön inceleme, başvuruların ilgili makamlara intikali, ihtiyarilik ve ücretsizlik, intikalin en kısa sürede sonuçlandırılması ilkesi, bilgi isteme, bilgi verme ve aylık faaliyet raporu konuları düzenlenmiştir.

Yasa'nın 18. maddesinde, ajans personelinin nitelik, statü ve hakları düzenlenmiştir. Maddeye göre, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olmaları öngörülen ajans personeli iş mevzuatı hükümlerine göre iş akdine bağlı olarak çalışacaktır. 18. maddenin iptali istenen altıncı fıkrasına göre de, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenecektir.

Ajanslarda denetim, Yasa'nın dava konusu kuralları da içeren 25. maddesinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayacağı belirtilen ajanslarda iç ve dış olmak üzere iki tür denetime yer verilmiştir.

İç denetimde ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetleneceği, dış denetimde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç Mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına

göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletileceği kurala bağlanmıştır.

## **B - Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

**1 - Yasa'nın 1., 2., 3., 7. ve 8. Maddelerinin; 4. Maddesinin Birinci Fıkrasının, İkinci fıkrasının (b), (c) ve (h) Bentlerinin; 5. Maddesinin (b), (c) ve (f) Bentlerinin, (d) ve (e) bentlerinde yer alan "... kamu kesimi...", 9. Maddesinin (a) bendinde yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları..." ile 10. Maddesinin İkinci Fıkrasında Yer Alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından..." Sözcüklerinin; 10. Maddesinin Sekizinci, Dokuzuncu ve Onuncu Fıkralarının; 15. Maddesinin İkinci ve Üçüncü, 17. ve 30. Maddelerinin Son Fıkralarının İncelenmesi**

Dava dilekçesi ve itiraz başvurularında, Yasa'nın amacının belirsizlik içerdiği, ajansın tüzel kişilik niteliğinin, merkezi ya da mahalli olup olmadığını anlaşılamadığı; Anayasa'da idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına ve bunları tamamlayan idarenin bütünlüğü ilkesine dayandığı ve tekil devlet modelinin benimsendiği; oysa ajansların örgütsel ve hukuksal yapılarının bu düzenlemeler ile bağdaşmadığı; farklı, yeni olan bu modelin Anayasa'nın öngördüğü yapı dışında olduğu; Anayasa'ya göre, birden çok ili içine alacak şekilde ancak merkezi idare teşkilatının kurulabileceği; kalkınma ajanslarının merkezi idarenin taşra teşkilatı olmadığı; "idarenin bütünlüğü" ilkesinin, merkezi denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirildiği; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetiminin "hiyerarşik denetim", yerinden yönetimler üzerindeki denetiminin ise "vesayet denetimi" olduğu; oysa ajanslar üzerinde merkezi idarenin bir denetiminin bulunmadığı; merkezi idare dışında bölgesel tüzel kişiler olarak teşkilatlandırıldığı; Yasa'da merkezi idareyle olan ilişkileri gösterilmeden tüzelkişiliğe sahip ve 5449 sayılı Yasa dışında kalan bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olduklarının belirtilmesiyle yetinildiği; bunların Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrası kapsamında mahalli idare birlikleri olarak da kabul edilemeyeceği; Yasa'nın 5. maddesinin (b) bendi ile verilen "bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak" yetkisinin kullanılmasının, kaynakların ulusal alanda kullanılması yerine sadece bölgesel alanlarda değerlendirilmesine ve böylece kaynak israfına yol açabileceği, bunun kamu yararı sağlamayacağı; kural kamu yararı amacı yerine bölgesel amaçların öncelik kazanmasına yol açabileceğinden hukuk devleti ilkesiyle çelişeceği; ayrıca bu tür bir düzenlemenin kalkınma girişimlerinin ulusal düzeyde kalkınma planına göre gerçekleştirileceği ilkesini getiren Anayasa'nın 166. maddesi ile de bağdaşmadığı; "uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek" yetkisinin ajansa, kamu kurum ve kuruluşları üzerinde bir tür hiyerarşik denetime yol açtığı; ajansın yapacağı değerlendirme Anayasa'ya aykırı bir yetkinin kullanılmasıyla oluşacağından böyle bir değerlendirme sonuçlarının da merkezi idarenin bir birimi olan DPT'ye bildirilmesinin hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı; Yasa'nın 5. maddesinin (c), (d) ve (f) bentlerinde ulusal kalkınma planı ile bağlantı zorunluluğu getirilmeden bölge plan ve programları doğrultusunda ajanslara görev ve yetkilerin verildiği; 5. maddenin (d) bendinde yer alan "önemli görülen diğer projelerden" sözcüklerinin belirsizlik içerdiği, (e) bendinde yer alan "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek" ibaresinin ajanslara kamu kesimini de yönetme anlamında görev ve yetki verdiği; kalkınma kurulunun oluşumunda ulusal düzeydeki kalkınma planı ile bağlantısı ifade edilmeden bölgesel gelişme hedefinden söz edilmesinin yine Anayasa'nın 166. maddesi ile bağdaşmadığı; kalkınma kuruluna özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini geliştirme konusunda verilen yetki, bu kurulları yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendiren bir üst konumuna getirdiği; öte yandan ajans yönetim kurulunda yer alacağı ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının hangi türden ve hangi alanda etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşları olacağına ilişkin bir belirleme yapılmadığı; aynı şekilde "özel kesim" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğinin belirsiz olduğu; Yasa'da herhangi bir ölçüt getirilmeden ve faaliyet alanı belirtilmeden kalkınma kuruluna özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından üye seçmek yetkisi tanınması idarenin keyfiliğe ve kötüye kullanılmaya açık bir yetki ile donatılması anlamına da geldiği; DPT'ye kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyon görevi verilmesinin Anayasa'da öngörülen merkezi yönetimin temel ilkeleriyle de bağdaşmadığı; Yasa'da ilke ve esasları gösterilmeden, çerçevesi çizilmeden Bakanlar Kurulu ile DPT'ye asli düzenleme yetkisi niteliğinde ve Yasama Organına ait olan yetkilerin verildiği, dolayısıyla kurulların Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11., 123., 126., 127. ve 166. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava ve itiraz konusu kurullarda Yasa'nın amaç ve kapsamı, tanımlar, ajansların kuruluşu, teşkilat yapısı, ulusal düzeyde koordinasyon sorumluluğunun DPT'ye, Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevinin ise DPT tarafından belirlenen usul ve esaslara göre GAP Bölge Kalkınma İdaresi'ne verilmesi, DPT'ye verilen kimi görev ve yetkiler, kalkınma kurulu, ajansların ve kalkınma kurulunun görev ve yetkileri, tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunun yapısı, yönetim kurulunun toplantı, karar alma usul ve esasları, yatırım destek ofislerinin görevleriyle ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu bulunduğu, bu ofislerde yatırımcılara sunulan hizmetlerin tamamen ücretsiz olduğu, DPT'ye yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağını belirleme yetkisi verilmesi konuları düzenlenmiştir.

Anayasa'nın "Başlangıç" kısmında, "...Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak, Türkiye Cumhuriyetinin ebedi varlığı, refahı, maddi ve manevi mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde; Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunun millet adına

kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı...” öngörülmüş, 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, “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 Devleti” olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerinde Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasına ilişkin temel kurallar yer almıştır. 123. maddede, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiştir. İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmekte ve burada geçen “idare” kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.

Anayasa'nın “Merkezi idare” başlıklı 126. maddesinde ise, Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceği, bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın “Mahalli idareler” başlıklı 127. maddesinde, mahalli idarelerin, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın “Planlama” ile ilgili 166. maddesinde “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir” denilmiştir. Planlamada gerekli ilkeler ve bu ilkelere bağlı olarak kalkınma planlarının hazırlanması da aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında yer almıştır. Bu maddede, ulusal planın ve ulusal kalkınma yöntemlerinin özel-kamu tüm kesimleri kapsayacak bir bütünlük içinde yapılması ile birlikte, temel iki ilke bulunmaktadır. Bunlardan birisi, özel-kamu tüm kalkınma girişimlerinin ulusal kalkınma planına göre gerçekleştirilmesi, ikincisi ise planlamanın ve bunun eşgüdümünün Devlet tarafından yerine getirilmesidir.

5449 sayılı Yasa'yla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla yeni ve kendine özgü bir yapı oluşturulmasının, Anayasa'nın 166. maddesi uyarınca Devlet'e verilen planlama görevi gereği, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere teşkilat kurulmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistik Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur.

Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda, kuruluş amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrıklık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir.

Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliğiyle ilgili 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, “kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” denilmektedir. 5449 sayılı Yasa'ya göre kalkınma ajansları da Yasa'nın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktadır.

Anayasa ile devlete verilen görev, kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmalarını sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamaktır. Bu görevler Anayasa'nın öngördüğü idari yapı içinde yerine getirilebileceği gibi özel kuruluşlar tarafından ya da kalkınma ajanslarında olduğu gibi kendine özgü karma yöntemlerle de yerine getirilebilir. Yasakoyucunun, devletin Anayasa'yla kendisine verilen ekonomik, sosyal görev ve amaçlarını gerçekleştirilmesi yönünde ulusal ekonominin, ulusal ve bölgesel planlamanın ve kalkınmanın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak anayasal sınırlar içinde düzenlemeler getirebileceği gibi bunları

değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkili olduğu açıktır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak Yasa'da sayılan hizmetleri yaparak bölgesel gelişmenin hızlandırılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlandığından, kendine özgü bir yapının oluşturulmasına ilişkin dava ve itiraz konusu kurallarda Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 7. maddesinde, "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez*", 8. maddesinde de, "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*" denilmiştir. Buna göre, yasakoyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasakoyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Bakanlar Kurulu, ajansın kurulacağı bölgeleri düzenleme yetkisinde bölgelerin değişen teknik ve ekonomik gereklerini, kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususların belirlenmesi yetkisinde ise kuruluşlar arasındaki denge ile bunların bölgesel kalkınmaya sağlayabilecekleri muhtemel katkıları, bölgedeki nispi ağırlıkları, bölge potansiyelini taşıma kapasiteleri ile birlikte Yasa'nın bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacını ve kapsamını gözeteceğinden verilen yetkiler yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

Kalkınma planları ve yıllık programları hazırlamak, uygulanmasını izlemek ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde kalkınma planı ve yıllık programlarda usulüne uygun değişiklik yapmak ve bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamakla görevli olan DPT aynı zamanda bölge planlarını yapmak veya yaptırmakla da görevlidir. Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri ile 26 ayrı bölgede kurulacağı göz önünde bulundurulduğunda bunlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bunun görev, yetki ve denetim yönünden bağlantısı bulunan DPT tarafından yerine getirilmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz. Kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları, görev ve yetkileri, personelinin nitelik, statü ve hakları, gelirleri, giderleri, yönetilecek fonlar, bütçe, bütçenin hazırlanması ve kabulü, bütçe sonuçları ve denetim ile yatırım destek ofisleri, yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri, yatırım destek ofislerine başvuru konuları Yasa'nın ilgili maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde belirtilen esas ve usuller dışında DPT'ye ayrıntıya ilişkin düzenleme yetkisi verilmesi de yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

Açıklanan nedenlerle dava ve itiraz konusu kurallar, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 7., 8., 123., 126., 127. ve 166. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisinin bulunmaması ve 11. maddesinin de anayasallık denetiminde işlevsel olmaması nedeniyle, bu maddeler yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Bu görüşe Yasa'nın 3. maddesi, 4. maddesinin ikinci fıkrasının (c) ve (h) bentleri, 8. maddesinin üçüncü fıkrası, 9. maddesinin (a) bendinde yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları..." sözcükleri, 10. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından ..." sözcükleri ve 17. maddesinin son fıkrası yönünden Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ; 2. maddesinin (c) bendi yönünden de Şevket APALAK katılmamıştır.

## **2 - Yasa'nın 18. Maddesinin Altıncı Fıkrası ile Geçici 2. Maddesinin İncelenmesi**

Dava dilekçesi ve itiraz başvurusunda, Yüksek Planlama Kurulu ile ajans yönetim kurullarına sınır ve ilkeleri Yasa'da gösterilmeden yetki verildiği, geçici 2. maddede ilk yıl için personel sayısının kuruluş kararnamesinde belirlenmesinin ajansların yapılanmasının içeriğini oluşturduğu, bu nedenle kuralların Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Yasa'nın 18. maddesinin altıncı fıkrasında, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere ajans yönetim kurulunca belirleneceği, geçici 2. maddesinde de ilk yıl için personel sayısının kuruluş kararnamesinde yer alacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 7. maddesinde, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez", 8. maddesinde de, "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" denilmiştir. Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Kalkınma ajansları Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasına dayanılarak kurulan kamu tüzel kişileri olup, 5449 sayılı Yasa dışında özel hukuk hükümlerine göre çalıştığından, bunların hizmetinin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden sayılmasına ve personelinin de aynı madde kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır.

Yasa'nın 18. maddesine göre özel hukuk hükümlerine bağlı olarak çalıştırılacak personelin, sayısının kuruluş kararnamesinde gösterilmesinin, ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu kararı ile tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenmesinin, bu personelin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında bulunmadığı ve Yasa'nın amacı gözetildiğinde Anayasa'ya aykırı bir yönü görülmemiştir.

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

Kuralların, Anayasa'nın Başlangıcı ile 6., 123., 126. ve 127. maddeleriyle ilgisi bulunmamış, 11. maddesinin de anayasallık denetiminde işlevsel olmaması nedeniyle, bu yönde bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Bu görüşe 18. maddenin altıncı fıkrası yönünden Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ katılmamışlardır.

### **3 - Yasa'nın 25. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Birinci Tümcelerinin İncelenmesi**

Dava dilekçesinde, kamu kaynağını kullanan her kurumun kamu denetimi kapsamında olması gerektiği, oysa ajanslar kamu kaynağı kullandığı halde kamu denetiminin öngörülmediği, ajanstaki iç denetçinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edildiği, dış denetimi yapacak olan Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarının da bir kamu denetim organı niteliğinde olmadığı, ajansları kamu denetimi dışına çıkartmaya yönelik böyle bir düzenlemenin kamu yararına olmadığı ve bunun hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı, dış denetimde genel kuralları yasayla düzenlemeden, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz olarak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na usul ve esasları belirleme yetkisinin verildiği, yasama organına ait olan asli düzenleme yetkisinin devredilemeyeceği, bu nedenlerle, Yasa'nın 25. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının birinci tümcelerinin Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine, 25. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcenin ise 6., 7. ve 8. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Ajansların denetimi, Yasa'nın dava konusu kuralları da içeren 25. maddesinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayacağı belirtilen ajanslarda iç ve dış olmak üzere iki tür denetim yapılması öngörülmüştür.

İç denetimde, ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansının yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetleneceği, dış denetimde, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca müştereken belirlenecek usul ve esaslara göre ajansın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletileceği kurala bağlanmıştır.

Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre, belirli sermaye ve koşulları taşıyan ve anonim şirket şeklinde kurulan "Bağımsız Denetleme Kuruluşları", ilgili kuruluşların hesap ve işlemlerini denetleyen ve denetim sonuçlarını bir rapor halinde denetim yaptığı kuruluşlara sunan denetim organlarıdır.

Ajansın dış denetiminde ajansı denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşlarının, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı'na sunacağı, denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarla ilgili işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı'nın, denetim sonucuna göre ajansların performansına göre değerlendirme yapma ve gerekli tedbirleri alma konusunda ise DPT Müsteşarlığı'nın yetkili olduğu öngörülmüştür.

Kalkınma ajanslarının kendine özgü yapıları göz önünde bulundurulduğunda iç ve dış denetimlerinin Yasa'yla belirlenen kişi ya da kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Ajansın kuruluş amacı, görev ve yetkileri, gelirleri ve yöneteceği fonlar, giderleri, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, bütçe, bütçenin hazırlanması ve kabulü ile bütçenin sonuçları Yasa'nın ilgili maddelerinde kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Bu kurallar ile birlikte İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın statüsü, görev ve yetkileri gözetildiğinde maddede dış denetimle ilgili olarak verilen yetkinin yöntem ve tekniğe ilişkin konuları içerdiği açıktır.

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

Kuralların, 6. maddeyle ilgisi bulunmaması, 11. maddesinin de anayasallık denetiminde işlevsel olmaması nedeniyle, bu yönde bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Bu görüşe 25. maddenin üçüncü fıkrasının birinci tümcesi yönünden Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ katılmamışlardır.

#### **4 - Yasa'nın 18. Maddesinin Üçüncü Fıkrasında Yer Alan "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır" Tümcesinin İncelenmesi**

Dava dilekçesinde, müşterek kararnamenin atamalarda tarafsızlığı sağlamanın yollarından biri olduğu, görevine müşterek kararname ile atanan bir personelin ajanstaki görevi sona erdiğinde önceki kurumunda kariyerine ve durumlarına uygun bir göreve atanmasının da müşterek kararname ile yapılmasının idarenin tarafsızlığı ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesinin bir gereği olduğu, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere bağlı kalmak zorunda olmadığından, kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 10. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Yasa'nın 18. maddesinin üçüncü fıkrasıyla kamu görevlilerinin ajanstaki görevleri sona erdiğinde önceki kurumlarına dönebilme olanağı sağlanmıştır. İptali istenen kuralda, bu kapsamdaki kişilerden daha önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemlerinin ilgili bakan onayı ile yapılması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen "yasa önünde eşitlik ilkesi"nin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasalar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle aynı durumda bulunan kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Bu yasak, ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Durum ve konularındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Ancak kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanların, farklı kurallara tabi tutulmaları Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur.

Kamu kurum ve kuruluşlarında göreve atanması müşterek kararnameye tabi olanlar, hangi statüde bulunursa bulunsun atama şekli yönünden aynı hukuki durumdadır. Dava konusu kuralla, müşterek kararname ile atanmayı gerektiren bir göreve, ajanstaki görevleri sona erdiğinde Yasa'nın 18. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca dönenlerin, müşterek kararname aranmaksızın ilgili bakan onayı ile başlatılması eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur. Söz konusu kural, sayılan kişilere, aynı hukuksal durumdaki diğer kişilere tanınmayan bir biçimde ayrıcalık getirmiştir.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 18. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır" tümcesi Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Anayasa'nın 11. maddesinin anayasallık denetiminde işlevsel olmaması nedeniyle kuralın bu madde yönünden incelemesine gerek görülmemiştir.

#### **5 - Yasa'nın 26. Maddesinin İncelenmesi**

Dava dilekçesinde, ajanslara muafiyet tanınırken 5449 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerin hangileri olduğunun kuralda belirtilmediği, ajansın satın alacağı araç ve/veya taşınmazlar bu Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerden sayılıp sayılmadığının, satın alacağı araçlar için taşıt alım vergisinden, sahibi olacağı taşınmazlar nedeniyle emlak vergisi ile doğacak her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olup olmadığının belli olmadığı, kuralın bu anlamda kapsamının yeterince açık olmadığı, belirlilik ve öngörülebilirlikten yoksun olduğu, hukuk devletinin unsurlarından biri olan hukuk güvenliği ilkesinde herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesinin amaçlandığı, bu nedenle kuralın, Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunu'nun 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere bağlı kalmak zorunda olmadığından kural ilgisiz nedeniyle Anayasa'nın 73. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Yasa'nın 26. maddesinde, ajansların 5449 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu öngörülmüştür.

Anayasa'nın "Vergi ödevi" başlıklı 73. maddesinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin temel ilkeleri düzenlenmiştir. Maddede;

*"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*

*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*

*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük kanunla konulur, kaldırılır, değiştirilir veya kaldırılır" denilmiştir.*

Vergilendirmede genel kural, yasayla belirlenmiş konu ve kişilerden vergi, resim ve harç alınmasıdır. Yasakoyucu, kimi durumlarda vergi kapsamına alınan konuyu, kimi durumlarda da kişileri vergi dışında tutabileceği gibi, verginin tümünden ya da bir bölümünden vazgeçebilir. Buna göre, birtakım nedenlerle, kimi kişi veya konuların vergi dışı bırakılması ya da bir kısım vergiden vazgeçilmesi hususlarının da yasalarla belirlenmiş olması gerekmektedir. Vergi, resim ve harç yasalarında sosyal, ekonomik, mali ve kültürel amaçlı birtakım muaflık, istisna ve indirimler getirilmesi, yasakoyucunun takdirine bağlı bir konudur.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlüklerin, konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının yasayla düzenlenmesi Anayasa gereğidir. Buna göre vergide, yükümlü, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, uygulanacak yaptırımlar ve zamanaşımı gibi konuların yasayla düzenlenmesi Anayasa uyarınca zorunludur. Vergiden indirim yapmak ya da vergi kapsamındaki kimi konulara istisna getirmek veya kimi kişileri vergi dışında bırakarak muafiyet tanımak işlemleri de en az bu sayılanlar ölçüsünde büyük önem taşımaktadır. Muaflık, istisna ve indirimler, yasakoyucu tarafından "mali güce göre vergilendirme"nin ve "vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı"nın sağlanmasının araçlarıdır.

Vergi hukukunda gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan çeşitli vergi, resim ve harç türleri bulunmaktadır. Bu tür yükümlüklerin her birinde konu, unsur, yükümlü, sorumlu, vergiyi doğuran olay, matrah, oran, tarife, muaflık, indirim ve istisnalar farklıdır.

Hukuk devletinin ve verginin yasallığı ilkesinin temel özelliklerinden biri de "belirlilik"tir. Belirlilik ilkesi, yükümlülüğün hem kişiler hem de idare yönünden belli ve kesin olmasını ifade eder. Buna göre, yasal düzenlemelerin herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gerekmektedir. Yasa kuralı, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. "Öngörülebilirlik şartı" olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfî ve öngöremeyecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır. Belirlilik, yükümlülerin hukuki güvenliğini korumakla birlikte aynı zamanda vergi idaresinde istikrarı da sağlamaktadır.

Kuralda muafiyetin tanındığı mükellef ve muafiyetin türü olmak üzere vergilendirme yönünden iki unsur bulunmaktadır. Her türlü vergi, resim ve harç muafiyeti ajanslara tanınırken, 5449 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerin neler olduğu açık olarak gösterilmemiştir. Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili, vergi, resim ve harçtan muaf tutulacak iş ve işlemlerin niteliği, türü, kapsamı ve sınırı gibi unsurlar belirtilmemiş; vergi, resim ve harç türü ile muafiyet arasında bağlantı kurulmamıştır. Muafiyetin hangi amaçla, niçin, hangi sınır ve koşullarla yapıldığına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Anayasa'nın 11. maddesinin anayasallık denetiminde işlevsel olmaması nedeniyle kuralın bu madde yönünden incelemesine gerek görülmemiştir.

## VI - İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "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 kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez" denilmekte, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. Maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal halinde meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici mahiyette görmesi halinde yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmiştir.

5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 26. maddesinin iptaline karar verilmesinin doğuracağı hukuksal boşluk, kamu yararını ihlâl edici nitelikte olduğundan gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla iptal kararının, Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## VII - YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI KARARI

25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un;

A- 18. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır" tümcesinin yürürlüğünün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın "Tümceenin yürürlüğünün durdurulması gerektiği" yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 26. maddesine ilişkin iptal hükmünün süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu maddeye yönelik YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 1- 1., 2. ve 3. maddelerine,

2- 4. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının (b), (c) ve (h) bentlerine,

3- 5. maddesinin (b), (c) ve (f) bentleri ile (d) ve (e) bentlerinde yer alan "... kamu kesimi..." sözcüklerine,

4- 7. ve 8. maddelerine,

5- 9. maddesinin (a) bendinde yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları..." sözcüklerine,

6- 10. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından..." sözcükleri ile sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkralarına,

7- 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına,

8- 17. maddesinin son fıkrasına,

9- 18. maddesinin altıncı fıkrasına,

10- 25. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının birinci tümcelerine,

11- 30. maddesinin son fıkrasına,

12- Geçici 2. maddesine,

yönelik iptal istemleri, 30.11.2007 günlü, E. 2006/61, K. 2007/91 sayılı kararla reddedildiğinden, bu madde, fıkra, bend, tümece ve sözcüklere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

30.11.2007 gününde karar verildi.

### VIII - SONUÇ

25.1.2006 günlü, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

A- 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Şevket APALAK'ın " Maddenin (c) bendinin iptali gerektiği" yolundaki karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- 3. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

D- 4. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasının;

a- (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b- (c) ve (h) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E- 5. maddesinin;

1- (b), (c) ve (f) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- (d) ve (e) bentlerinde yer alan "... kamu kesimi..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 7. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

G- 8. maddesinin;

1- Üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

H- 9. maddesinin (a) bendinde yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin **REDDİNE**, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

I- 10. maddesinin;

1- İkinci fıkrasında yer alan "...özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

J- 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

K- 17. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

L- 18. maddesinin;

1- Üçüncü fıkrasında yer alan "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır" tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Altıncı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

M- 25. maddesinin;

1- İkinci fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

N- 26. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

O- 30. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

P- Geçici 2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

R- İptal edilen 26. maddenin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince BU MADDEYE İLİŞKİN İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ÜÇ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

30.11.2007 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

## KARŞIOY GEREKÇESİ

### 1- 3. Madde

25.1.2006 günlü, 5449 Sayılı Yasa'nın 1. maddesinde, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla oluşturulması öngörülen kalkınma ajanslarının, aynı Yasa'nın 3. maddesinde, bölgeler esas alınarak, Devlet Plânlama Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı, Ajans merkezinin bulunacağı ilin, kuruluş kararnameinde belirtileceği; Ek 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu; Ajanslar'ın, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlı bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Yasa'nın 3. maddesinin gerekçesinde; AB ilerleme Raporlarında, AB ile uyum çerçevesinde bölgesel düzeyde yapıların kurulması gerektiğinin ifade edildiği, AB fonlarının önemli bir kısmının, bölgesel gelişme amacıyla Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Düzey 2 İstatistik Bölge birimleri esas alınarak kullanıldığı belirtilmektedir. Gerekçenin incelenmesinden anlaşılacağı gibi, Kalkınma Ajanslarının kurulması, kuşkusuz bu alandaki gereksinimleri karşılanabilmesi için Anayasa'nın 160. maddesi ile devlete verilen ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde gelişmesinin sağlanması gibi görevlerin plânlı bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla yöneliktir. Ne var ki devlet bu görevlerini yerine getirirken Anayasal sınırları aşamaz; Anayasa'da gösterilen idari yapılanma dışında bir model benimseyemez. Bu konuda, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" buyruğunun yer aldığı Anayasa'nın 6. maddesi gözardı edilemez.

Kalkınma Ajanslarının kurulmasında Anayasal sınırların aşılmayıp, aşılmadığının belirlenebilmesi için öncelikle bunların hukuki niteliklerinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

Anayasa'nın 123. maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır; Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. İdarenin, Anayasal temelini oluşturan bu kurallar dışında bütünlüğünü bozabilecek kendine özgü idari yapılanmalara izin verilmesi olanaklı değildir. Anayasa'nın 3. maddesinde vurgulanan üniter devletin özellikleri de bu tür yapılanmalarla bağdaşmamaktadır.

Kalkınma ajanslarının, Yasa'nın 3. maddesiyle yetkilendirilen Bakanlar Kurulu tarafından kurulan tüzel kişiler olmalarına karşın, idarenin bütünlüğünün sağlanması bağlamında merkezi idare ile aralarında hiyerarşi, yetki genişliği veya idari vesayet biçiminde idare hukuku ilkelerine uygun olarak kurulmuş bir bağ bulunmamaktadır. Bunların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bağlı olduğu bütçe, harcama, ihale, denetim, personelin niteliği, işe alınma, işten çıkarılma, ücret belirleme ve muhasebe yöntemleri gibi konular bakımından farklı niteliklere sahip oldukları, gözetildiğinde Yasa'nın gerekçesinde de belirtildiği gibi normal bir kamu kurumu gibi değerlendirilmeyecekleri anlaşılmaktadır. İdari yapılanma içinde bazı kamusal hizmetlerin ayrı tüzel kişiler tarafından görülmesi olanaklı ise de bunların, idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca merkezi yönetim içinde hiyerarşi, yerinden yönetim esasında da idari vesayet kapsamında bulunmaları gerekmektedir. Kalkınma ajanslarının, Devlet Plânlama Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Türkiye Yatırım ve Destek ve Tanıtım Ajansı ile ilişkilendirilmesi, bu birimlere bazı yetki ve sorumluluklar verilmesi, söz konusu ajanslarının merkezi idare içinde yer aldıklarının kabulü için yeterli değildir. Öte yandan, 3. maddenin son fıkrasında kalkınma ajanslarının, 5449 sayılı Yasa ile düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlı olduklarının belirtilmesine karşın, ancak kamu tüzel kişilerinde bulunabilecek bazı özellikleri nedeniyle özel hukuk tüzel kişisi de sayılamayacakları açıktır. Bunların idareyle ilişkileri bakımından kamu tüzel kişiliğine özgü nitelikleri ağır basmakla birlikte organlarının oluşumu, bütçeleri, denetim usulleri, personelle kurulan hukuki ilişkinin niteliği ve benzer özellikleri nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumlu merkezi idare içinde

yer alan kamu kurumları oldukları kabul edilemeyeceği gibi, organlarının oluşumu ve merkezi idare ile aralarında bir vesayet ilişkisinin olmadığı gözetildiğinde yerinden yönetim idareleri kapsamında değerlendirilmeyecekleri de açıktır.

Belirtilen nedenlerle Anayasa'da öngörülen idari yapılanma biçimlerine uygun olarak oluşturulmadığı sonucuna varılan kalkınma ajanslarının kuruluşuna ilişkin 3. madde Anayasa'nın 6. ve 123. maddelerine aykırıdır.

## **2 - 4. Madde'nin (c) ve (h) Bentleri**

Madde'nin ; (c) bendi ile Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları; (h) bendi ile de plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleme, Devlet Plânlama Teşkilâtına görev olarak verilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez" denilmektedir. Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan çerçeveyi çizmeden yürütmeye sınırsız yetki vermemesi, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Bir konuda yasa ile yetki verilmesi, o konunun Anayasa buyruğu doğrultusunda yasa ile düzenlendiği anlamına gelmez. Ancak, yasa koyucu gerekli gördüğünde, sınırları ve ölçüleri koyarak bazı konuların belirlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık, sık değişik önlemler alınması veya bunların kaldırılmasını gerektiren ya da niteliklerinin ayrıntılı düzenlemeye elverişli olmadığı ekonomik, teknik veya benzeri konularda, çerçevesi belirlenmek koşuluyla sınırlı bir alandaki düzenleme yetkisinin, idareye bırakılması yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

Açıklanan nedenlerle 4. Madde'nin (c) ve (h) bentleri ile iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisine ilişkin öncelikler, bunların kullanımına ilişkin esaslar ile plân ve programlar, yapılacak yardım ve transferler, personelin nitelik ve istihdamı, faaliyet raporlarının değerlendirme ve denetimi, yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esasları gibi konularda herhangi bir sınır çizilmeksizin ve ölçü getirilmeksizin idarenin belirsiz bir alanda yetkilendirilmesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

## **3 - 8. Madde'nin Üçüncü Fıkrası**

Kalkınma Kurulu'nu düzenleyen 8. maddenin üçüncü fıkrasında, bu Kurul'a temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususların kuruluş kararname ile belirleneceği öngörülmüştür. Bu Kural'la Kalkınma Kurulu'na temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının hangileri olduğu ve bunların gönderecekleri temsilcilerin sayısı, niteliği, görev süresi gibi hususların belirlenmesinin kuruluş kararname ile düzenleyen Bakanlar Kurulu'na bırakıldığı anlaşılmaktadır. Belirtilen konularda yasa ile hiçbir esas ve ölçü getirilmeksizin düzenleme yetkisinin Bakanlar Kurulu'na devredilmesinin, Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturacağı açıktır.

## **4 - 9. Madde'nin (a) Bendi ile 10. Madde'nin İkinci Fıkrasında Yer Alan "özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları" Sözcükleri**

Yasa'nın 9. maddesinde tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak "özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları" temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında sayılmış, 10. maddenin ikinci fıkrasında da Kalkınma Kurulu tarafından "özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından" seçilecek üç temsilcinin yönetim kurulunda yer alması öngörülmüştür. Bu maddelerde belirtilen söz konusu temsilcilerin özellikleri konusunda, yukarıda açıklandığı biçimde yasa ile hiçbir ölçü ve sınır getirilmeden seçme yetkisinin doğrudan kalkınma Kurulu'na verilmesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

## **5 - 17. Madde'nin Son Fıkrası**

Madde'nin son fıkrasında, yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağı, 4 üncü maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirlenir denilmektedir. Söz konusu (h) bendine ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi bu bende göndermede bulunan 17. maddenin son fıkrası için de geçerlidir. Aynı

gerekeçe ile son fıkra da Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

#### **6 - 18. Madde'nin Altıncı Fıkrası**

Fıkra'da, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının Yüksek Plânlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları uyarınca devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Kalkınma ajanslarının kamu hukuku ve özel hukuk içinde değerlendirilebilecek özellikleri nedeniyle Anayasal konumları tartışılabilir ise de yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişileri olarak kurulmaları genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu kılmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesine göre bu personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri aylık ve ödeneklerinin Yasay'la düzenlemesinin gerekli olmasına karşın, Genel Sekreter dahil Ajans'ta çalışanların tümünün ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının Yüksek Plânlama Kurulu kararı çerçevesinde Yönetim Kurulunca belirlenmesi Anayasa'ya aykırıdır.

#### **7 - 25. Maddenin Üçüncü Fıkrasının Birinci Tümcesi**

Ajansların iç ve dış denetiminin düzenlendiği 25. maddenin üçüncü fıkrasının dava konusu birinci tümcesinde, "Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir" denilmektedir.

Anayasa'nın 160. maddesi ile merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi Sayıştay'a verilmiştir. Böylece KİT'ler dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları Sayıştay'ın denetim alanı içine alınmıştır. Anayasa'nın 165. maddesinde ise KİT'lerin TBMM tarafından denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 161. maddesinin 5428 sayılı Yasa ile değiştirilen ikinci fıkrasında da merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenleneceği öngörülmüş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da konuya ilişkin usul ve esaslar gösterilmiştir. Buna göre, KİT'ler dışında hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun merkezi yönetim bütçesi dışında, bu bağlamda Anayasa'nın 160. maddesinde öngörülen Sayıştay denetimi dışında bırakılması olanaklı değildir.

5449 sayılı Yasa'nın 27. maddesinde ajansların, 5018 sayılı Yasa hükümlerine tâbi olmadıkları belirtildiğinden "merkezi yönetim bütçesi" kapsamında değerlendirilemeyecekleri ve Sayıştay denetimine bağlı tutulamayacakları açıktır. Bu durumda ajansların, kamu kaynağı kullanmaları nedeniyle denetimlerinin TBMM'nin veya onun adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimini içermemesi Anayasa'nın 160 ve 165. maddelerine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın yukarıda belirtilen dava konusu kural ve sözcüklerin, iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

## AZLIK OYU

### **1) 2. maddenin (c) bendi**

Merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan “İdare”, Anayasa’ya göre yasayla düzenlenir. Bakanlar Kurulu kararına dayanan, ulusal düzeyde eşgüdümünden Devlet Planlama Teşkilatı’nın sorumlu olduğu bir birimin “idare” içinde yer aldığı duraksama yoktur. Bütçe ile ilgili kurallarda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığı’nı gündeme getiren öngörüler ile Yönetim Kurulu’nun Vali’nin başkanlığındaki yerel yönetim başkanlarının da katılımıyla oluşan yapısı “idare” kavramının geçerliliğinin ayrı nedenleridir.

Bu oluş karşısında, yasa yerine Bakanlar Kurulu Kararnamesine olanak veren düzenleme Anayasa’ya aykırıdır.

### **2) 3. madde, 4. maddenin (c) ve (h) bentleri 8. maddenin üçüncü fıkrası, 9. maddenin (a) ve 10. maddenin ikinci fıkrasındaki “..özel kesim ve veva sivil toplum kuruluş...larından ...” sözcükleri ve 17. maddenin son fıkrası, 18. maddenin altıncı fıkrası**

Yasa’yla kurulması temel ilke olan “İdare”ye Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim olarak Anayasa’nın 123. maddesinde değinilmiştir. 126. maddeye göre merkezi idare merkezdeki Bakanlıkları esas alan bir yapılanma içinde, İller ve kademeli bölümlerde birleşir. İl yönetimindeki yetki genişliğinin ve birden çok İli içine alan idare teşkilatı kuruluşunun yasal temellerle oluştuğunda da kuşku yoktur. 127. madde ise yerinden yönetim kavramı içindeki yerel yönetimleri, İl, belediye ve köy olarak öngörmektedir. Bu yapılanmalarda idarenin bütünlüğü, silsile denetimi ve vesayet yetkisi olarak tanımlanan idare hukuku kavramları da anayasal ilkelere dayanır. Öte yandan teknik ve uzmanlık gerektiren alanlarda görev yönü öne çıkarılarak oluşturulan kamu kurumlarından kimi Anayasa’da görünürken kimi de 123. maddeye göre yasayla veya yasanın verdiği yetkiyle kamu tüzelkişiliği olarak biçimlendirilir.

İptali istenen 3. madde ise Ajanslar’ın bölge esas alınarak Bakanlar Kurulu’nca kurulacağını belirtmektedir. Anayasa’ya göre Merkezi İdare kapsamında İl yönetiminde bulunan yetki genişliği ile birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı yaklaşımları bu oluşumla uyuşmamaktadır. İl, belediye ve köyü esas alan ve seçimle oluşan yerel yönetimlerle de bu oluşumun bir ilintisi yoktur.

Anayasa’nın 166. maddesinde öngörülen planlama ile ilgili olarak Devletçe kurulacak teşkilat ise hiç kuşku yok ki “İdare” kavramı içinde yer alacak bir kamu idaresi veya kurumudur. Anayasa’nın Mali ve Ekonomik Hükümler başlıklı dördüncü kısmının Ekonomik Hükümler alt başlıklı ikinci bölümünde yer alan planlama görevi Devlete verildiğinden Cumhuriyetin Temel organları başlıklı üçüncü kısmının yürütmeyi düzenleyen ikinci bölümünün idare alt başlıklı kuralları göz önünde tutularak yaşama geçirilecektir.

Merkezi idarede Devlet olarak tek bir kamu tüzelkişiliği, yerinden yönetim kuruluşlarında ise Anayasa, yasa veya yasalara dayanan düzenlemelerle gerçekleştirilen kamu tüzelkişilikleri vardır. Özel kuruluşlarda ise kamu ile ilgisi olmayan tüzelkişilikler söz konusu olur. Davaya konu Ajansların tüzelkişiliğinin niteliği ise açık değildir. Yasa kuralları yorumlanarak yapılan nitelendirmeler ise, Ajansların özel hukuk hükümlerine bağlı tutulmaları, kamu ve özel kesim temsilcilerinin katılımları ve iş mevzuatına göre çalıştırılacak personelin varlığı nedeniyle yeterli belirginliğe ulaşamayacaktır. Kaldiki, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesini öngören Anayasa’nın 128. maddesi de Ajansların tüzelkişiliklerinin belirginleşmediğini göstermektedir. Ajansların Bakanlar Kurulu’nca kurulması ve kaldırılması da idarenin yasalığı ilkesinin genel vurgusuyla çelişmektedir.

Öte yandan, kamu kurumu veya idaresinin bütün işlemlerinin özel hukuk hükümlerine bağlı tutulması, Anayasa’nın öngördüğü yürütme ve idare kavramlarının getirdiği kamu gücünü kullanma ve temelde kamu yasalarına bağlı olma anlayışına uygun düşmemektedir.

4. maddenin (c ) bendi ve (h) bentleri, 8. maddenin üçüncü fıkrası ve 17. maddenin son fıkrasında öngörülen fonların tahsisi ile personelin nitelikleri, ücret, gündelik ve sosyal hakları kalkınma Kurulunun oluşumu ve diğer kimi

görevlere ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi , sınırı, kapsamı, yasayla belirlenmeden Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir. Bunun Anayasa'nın 7. maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devri niteliğini taşıdığı açıktır.

9. maddenin (a) ve 10. maddenin ikinci fıkrasında yer alan Kurullara katılacak özel kesim, sivil toplum kuruluşları da belirginlik içermemektedir. Özel kesimin, sivil toplum kuruluşların yaygınlığı göz önüne alındığında uygulamada duraksamaların ve çelişkilerin doğması olasıdır. Yasal kurallardaki belirsizlik ise hukuk devletinin gerçekleşmesini önleyecek, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturacaktır.

Açıklanan nedenlerle değinilen kurallar Anayasa'nın 2., 123., 126., 127., 128. ve 166. maddelerine aykırıdır.

### **3) 25. maddenin üçüncü fıkrasının birinci tümcesi**

Yasa'nın Ajansın gelirleriyle ilgili 19. maddesinin (a) ve (d) bentleri ile bütçeyle ilgili 23. maddesinden, Ajans bütçesine genel bütçeden aktarma yapıldığı anlaşılmaktadır. Böylece merkezi idare bütçe gelirleri ve kamu kaynağı kullanımı söz konusu olmaktadır.

Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay'ın merkezi yönetim bütçesinin gelir ve giderleri ile yerel yönetimlerin hesap ve işlemleri üzerinde denetleme yetkisi vardır. Kamu İktisadi teşebbüsleri ise Anayasa'nın 165. maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağlıdır. Buna göre, kamu gelirlerinin kullanımı o yönetim dışında bir kamu birimince denetlenerek bir denge oluşturulmaktadır.

Kuralda ise dış denetim bağımsız denetim kurumlarına verilerek Anayasa'nın belirtilen maddeleriyle çelişen bir sonuca ulaşıldığı açıktır.

Bu nedenlerle Anayasa'ya aykırı olan yukarıda belirtilen kuralların iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK