

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

'Burç Gıda Mad. İth. İhracaat San. ve Tic. Ltd. Şti. vekili Av. Mustafa TOPALOĞLU tarafından, Akdeniz İhracatçılar Birliğine bağlı Hububat, Bakliyat, Yağlı Tohumlar ve Mamulleri İhracatçıları Birliğine üye olan müvekkili şirketin, İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İştirak Sahipleri, Organları, Üyelerinin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 5/a maddesinde belirlenen, mesleki ahlâk ve dayanışmayı korumak ilkesini ihlal ettiğinden bahisle süresiz olarak Birlik üyeliğinden çıkarılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava sonucunda, davanın reddine karar veren Adana 2. İdare Mahkemesinin 6.6.2002 tarih ve E:2001/803, K:2002/1090 sayılı kararını temyizden inceleyen Dairemizce ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri Üst Kuruluşunun yapılanmasını düzenleyen 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 6. maddesinin (c) bendinin Anayasa'ya aykırı olup olmadığı yönünden incelenmesi gerekli görüldüğünden anılan Yasa maddesi Anayasa'ya aykırılık yönünden değerlendirilerek gereği görüldü:

Akdeniz İhracatçılar Birliğine bağlı Hububat, Bakliyat, Yağlı Tohumlar ve Mamulleri İhracatçıları Birliği'ne üye olan davacı şirket, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 6/c maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üyelerin Hak ve Yükümlülüklerine Dair 93/4614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 5/a maddesine aykırı davrandığından bahisle birlik üyeliğinden süresiz olarak çıkarılmıştır. Birlik üyeliğinden çıkarma işleminin iptali istemine yönelik olan bu davada, dava konusu işlemin düzenleyici işlem niteliğindeki Bakanlar Kurulu Kararına dayanması, bu Kararın hukuka uygunluğunun da 2577 sayılı Yasanın 7. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesinin zorunlu olması nedeniyle anılan düzenleyici işleme dayanak oluşturan 4059 sayılı Yasanın 6/c hükmü bu davada uygulanabilecek yasa kuralı niteliğini taşımaktadır.

4059 sayılı Yasanın 6. maddesinin (c) bendinde yer alan hükme dayanılarak ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı artırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini tanzim etmek, Müsteşarlığın vereceği görevleri ifa etmek üzere özel bütçelere sahip, ihracatçı birliklerinin görevlerine dair esasları düzenlemek amacıyla 2000/1301 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değişik 93/4614 sayılı İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları Üyelerin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konulmuş; anılan Bakanlar Kurulu Kararının 3. maddesinde, ihracatçı birliklerinin, aynı konuda faaliyet gösteren en az 50 ihracatçının başvurusu, Müsteşarlığın teklifi üzerine Bakanlık onayı ile kurulacağı, Birliğin, kuruluşuna dair tebliğin Resmi Gazete'de yayımlanmasını müteakip tüzel kişilik kazanacağı hükmüne yer verilmiştir. Anılan kararın 6. maddesinde, Birliğe üye olma zorunluluğu, 40. maddesinde üyelerine aidat ödemek yükümlülüğü getirilmiş; ayrıca aynı kararın 11. maddesinde de, birlik genel kurulunun müsteşarlık gözetiminde yapılacağı öngörülmüştür.

İhracatçı birliklerinin teşkilatlanmaları, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları istigal sahaları, denetimleri, organları, üyeliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmesi ve kuruluşlarının ise belli sayıda ihracatçının başvurusu üzerine Dış Ticaret Müsteşarlığının teklifiyle ve bakan onayı ile gerçekleşmesi, kuruluşu ilişkin

tebliğin Resmi Gazetede yayımlanması ile Birliğin tüzel kişilik kazanması ve 4059 sayılı Yasanın 6 (c) bendinde Birliğin Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşu olarak belirtilmiş olması nedeniyle bu birliklerin kamu kuruluşu olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

22.12.1995 tarih ve 95/7623 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İhracat Rejimi Kararına dayanılarak hazırlanıp yayınlanan İhracat Yönetmeliğinin 4. maddesinde ihracatçı; ihraç edeceği mala göre ihracatçı birliğine üye olan, gerçek usulde vergiye tabi (tek vergi numarası sahibi) gerçek ve tüzel kişi tacirler, Esnaf ve Sanatkarlar Odalarına kayıtlı olup üretim faaliyetleri ile iştigal eden esnaf ve sanatkar ile joint- venture ve konsorsiyumlar olarak tanımlanmıştır.

Görüldüğü gibi 95/7623 sayılı ihracat Rejimi Kararına dayanılarak çıkarılan ihracat Yönetmeliğindeki ihracatçı tanımlamasıyla ihracatçılık meslek olarak kabul edildiği gibi; ihracatçıları teşkilatlandırmak suretiyle ihracatı artırmak, ihracatçıların mesleki faaliyetlerini ve ilişkilerini düzenlemek, Müsteşarlığın vereceği görevleri yapmak üzere kurulun ihracatçıları birliği de, mesleki kuruluş niteliğini taşımaktadır.

İhracatçı birliklerinin belirtilen statüsü nedeniyle Birliklerin kuruluş usul ve esaslarının Anayasanın koyduğu kurallara uygunluğu açısından irdelenmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Anayasanın 7. maddesinde, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez' kuralına yer verilirken, Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp, yerine getirileceğine; Anayasanın 123. maddesinde de 'idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir' hükmüne yer verilmiştir. Anayasanın 135. maddesinde ise, 'Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileridir' hükmü yer almıştır.

Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda yasayla düzenleme alanı konu itibarıyla sınırlandırılmadığından (yasama yetkisinin genelliği) yasama organı dilediği alanı kuşkusuz Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasanın 123. maddesinde yer alan hükümle idarenin kuruluşunun, örgütlenme ve faaliyet alanının yönetim esas ve usullerinin yasayla düzenlenmesi gerektiği kurala bağlanmıştır. Anayasada yer alan bu kural gereğince, bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması halinde, ona varlık verecek olan yasada ne gibi kurallara ve ilkelere yer verileceğinin Anayasada belirlenmemesi durumunda bu hususun yasa koyucunun takdirine bırakılmış olduğunun kabulü gerekir. Kamu tüzel kişiliğinin kuruluşunu sağlayacak olan Yasada idareye herhangi bir düzenleme yetkisi tanınması halinde bu yetki; idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlayıcı ve tamamlayıcı bir yetki olmak durumundadır.

Anayasa'nın 135. maddesinde; meslek kuruluşlarının belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlara uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere tüzel kişiliği bulunan kamu kurumları şeklinde düzenlemeleri amaçlanmıştır; böylece kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının amaçları gösterilerek temel esaslar belirlenmiş, kuruluş, işleyiş ve denetimlerine ilişkin konuların yasayla düzenlenmesi öngörülmüştür.

4059 sayılı Yasanın 6. maddesinin (c) bendinde, 'Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı kuruluşları; ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezidir. İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştişal sahalari, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlölüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.' kuralına yer verilmiştir.

Söz konusu bu düzenleme ile temel kuralları koyulmadan, ölçüsü belirlenmeden ve sınırları çizilmeden Bakanlar Kuruluna, bağlı kuruluş olarak kabul edilecek kamu kuruluşunu oluşturma yetkisi tanınmakta; bu kuruluş; mesleki kuruluş niteliği taşıdığı halde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin Anayasa'da yer alan ilke ve kurallar da gözardı edilmektedir. Bu şekildeki bir düzenleme Anayasa'nın yasama yetkisinin devredilemeyeceğini düzenleyen 7. maddesi, idarelerin yasayla düzenleneceğini belirleyen 123. maddesi ve meslek kuruluşlarının yasayla kurulacağını öngören 135. maddesine aykırı görölmektedir.

Açıklanan nedenlerle; 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 6. maddesinin (c) bendinin Anayasa'nın 7, 123 ve 135. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldığından anılan hükmün iptali ve öncelikle yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, dosyanın Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar bekletilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine 19.1.2006 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."