

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"tarafından; 8.4.2011 tarih ve 27899 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmeliğin, 4. maddesinin 1. fıkrasının (c), (l), (m), (n) ve (r) bentleri; 5. maddesinin 2. fıkrası; 5. maddesinin 4. fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri; 12 maddesinin 1. fıkrasının (n), (o), (p), (r), (s), (ş), (u), (ü) ve (v) bentlerinin; 12. maddesinin 2. ve 3. fıkraları; 15. maddesi; 16. maddesinin 4. fıkrası; 17. maddesinin 3. ve 4. fıkraları; 22. maddesi; 23. maddesinin 1. ve 9. fıkraları; 24. maddesinin 4., 8. ve 9. fıkraları; 25. maddesinin 1. fıkrasının (c), (i), (j), ve (s) bentleri; 26. maddesinin 2. fıkrası; 30. maddesinin 1. ve 2. fıkraları; 32. maddesinin 3. fıkrasının (a) bendi; 34. maddesi; 35. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi ile 3. fıkrasının (e) bendi; 38. maddesinin 4., 6. ve 9. fıkraları; 39. maddesi; 40. maddesi; 41. maddesi; 42 maddesinin 1. fıkrası; 43. maddesinin 2. fıkrası; 44. maddesinin 1. fıkrasının (ğ), (h), (i) ve (k) bentleri; 46. maddesinin 1. fıkrasının (b), (d), (e), (g), (ğ), (i) ve (j) bentleri; 47. maddesinin 1. fıkrası; 50. maddesinin 1. fıkrasının (d), (g), (ğ), (i), (j), (k) ve (l) bentleri ile 2. fıkrası; 53. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi; 54. maddesinin 1. fıkrasının (a), (b), (c), (ç), (d) bentleri; 55. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi; 56. maddesi; 60. maddesi; 61. maddesinin 3. ve 4. fıkraları; 68. maddesinin 1. fıkrasının (a), (c), (ç), (d), (e) ve (f) bentleri; 69. maddesinin 2. fıkrası ve 70. maddelerinin iptali ve yürütölmelerinin durdurulması istemiyle Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na karşı açılan davada, öncelikle dava konusu Yönetmeliğin dayanağı 5996 sayılı Yasanın 10. maddesinin 6. ve 15. fıkraları ile aynı Yasa'nın 31. maddesinin 10. ve 11. fıkralarının Anayasaya uygun olup olmadığı incelendi, gereğı göröşöldü:

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 'Zootečni' başlıklı 10. maddesinin 6. fıkrasında, 'Gerçek veya tüzel kişiler, hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlama amacına yönelik özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonlar kurabilir. Bu organizasyonlar, 24/4/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanununa göre kurulan kooperatiflere sağlanan her türlü vergi ve harç muafiyetinden aynı koşullarla yararlanır. Bakanlık, hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve belgelendirme gibi konularda bu organizasyonlarla işbirliği yapabilir ve bunların bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerini kontrol eder. Birlikler; merkez birliği şeklinde örgütlenebilir ve ihtiyaç duyduğu yerlerde şube açabilir, asli görevlerini yürütmek üzere teknik ve sağlık personeli çalıştırabilir. Bakanlık; birliklere teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve eğitim konusunda gerektiğinde aynî ve nakdî destek verebilir, birliklerin personel ve tesislerinden yararlanma talebinde bulunabilir.'; 15. fıkrasında, 'Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.'kuralına ver verilmiştir.

Yasa'nın 'Resmi kontroller, itiraz hakkı ve resmi sertifikalar' başlıklı 31. maddesinin 10. fıkrasında, 'Bakanlık, bu Kanun kapsamındaki kamu hizmetlerinin gerektirdiğı asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere, uygun göreceğı görev ve yetkiler için kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversiteler ile işbirliği yapabilir. Bunlardan, Bakanlıkça belirlenen şartlara sahip olanlara, bu görev ve yetkilerin tamamı veya bir kısmı tamamen veya kısmen devredebilir veya hizmet alımı yolu ile yerine getirebilir. Bakanlık, devir yaptığı kuruluşları denetler. Bakanlıkça yapılan denetim sonucunda devredilen görev ve yetkilerin yürütölmesinde

yetersizlik veya eksikliğin tespiti hâlinde Bakanlık devri iptal eder veya eksikliklerin kısa bir süre içinde giderilmesini talep edebilir. Bakanlık, eksikliklerin giderilmemesi durumunda devredilen görev ve yetkileri iptal eder. Bu fıkranın uygulanmasından doğan tüm masraflar sorumlular tarafından üstlenilir.'; 11. fıkrasında, 'Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.' hükmü yer almaktadır.

5996 sayılı Yasa'nın 10. maddesine dayanılarak hazırlanan dava konusu Yönetmelikle Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na ait kimi yetkiler birlikler ve merkez birliklerine devredilmiş bulunduğundan; Yasanın 10. maddesinin 6. ve 15. fıkraları ile 31. maddesinin 10. ve 11. fıkraları bu haliyle, bakılan davada uygulanacak kural niteliğinde bulunmaktadır.

I- Yasa'nın 10. maddesinin 6. ve 15. fıkralarının, Anayasa'nın 7. ve 124. maddeleri yönünden incelenmesi:

Hayvan yetiştiricilerinin üstün verimli hayvanlar yetiştirmek için kendi aralarında teşkilatlanarak, gerek yurt dışından ithal edilen, gerek yurt içinde yetiştirilen ve gerekse yerli ırk hayvanların genetik potansiyellerinin geliştirilmesi, verimlerinin artırılması, yerli ırk gen kaynaklarının korunması, bunların soykütüğü ve ön soykütüğü kayıtlarının tutulması, belgelendirilmesi ve bu kayıtlara esas teşkil edecek verim kontrollerinin yapılması, sigorta işlemlerinin yapılması, üyelerin eğitimlerinin sağlanması, üyeler arasında yarışmalar düzenlenmesi, üye ihtiyaçlarının temin ve tedariki ile her türlü üretimin analiz ve kontrolünden sonra yurt içi ve yurt dışında pazarlanması, ürünlerin değerlendirilmesi için gerekli tesislerin kurulması, kiralınması ve işletilmesi gibi hususlar ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na belirlenecek her türlü hayvan ıslahı çalışmalarının yapılması amacıyla kurulacak birliklerin kuruluş ve hizmetleri ile ilgili esas ve usulleri belirlemek amacıyla Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelikeyürlüğe konulmuş, üretimin ekonomik olması amacıyla yönelik çalışmalar ve araştırmalar yapan, üyelerini ulusal ve uluslararası düzeyde temsil eden ve işbirliği yapan, üyeleri kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiliği haiz yetiştiricilerden oluşan tüzel kuruluşlar dava konusu Yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Yönetmelikle; ıslah amaçlı yetiştirici birliklerinin kuruluş, çalışma konuları, organları ve bu organların oluşumu, çalışma usulleri ile birliklerin bir araya gelerek oluşturacakları merkez birlikleri, birliklerin merkez birlikleri ile olan ilişkileri, birliklerin ve merkez birliklerinin denetimi ile tüzel kişiliğin sonlanacağı haller ve bunların ne şekilde olacağı gibi konular düzenlenmiş, bu kapsamda, Yasa'da kurulabileceği öngörülen birlikler ve merkez birlikleriyle ilgili bu alan kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 3. maddesinde 'Birlik', her türden hayvan için ıslah esas olmak üzere, yetiştirme, pazarlama faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla, gerçek ve tüzel kişiliği haiz yetiştiriciler ile kurum ve kuruluşların oluşturdukları birlikler; 'Merkez birliği' ise il yetiştirici birliklerinin bir araya gelerek oluşturdukları ve faaliyetleri tüm yurdu kapsayacak şekilde her türden hayvan için ayrı kurulmuş merkez birlikleri olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinin 1. fıkrasında da; gerçek veya tüzel kişilerin, hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlama amacıyla yönelik özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonlar kurabileceği belirtildikten sonra 2. fıkrafta, 'Bir birliğin kurulabilmesi için aynı tür, ırk veya hattan hayvanlarla çalışan, kuruluş belgesinde belirlenen üyelik şartlarını haiz yedi yetiştiricinin bağlı oldukları il müdürlüğüne yazılı olarak başvurmaları gerekir. Kuruluş izni alan birlik ana sözleşme özetini Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlatır ve üç ay içinde en az yirmi beş üye ile kuruluş genel kurul toplantısını yapar. Kuruluş

genel kurul toplantısını yapmayan birliğe bir kereye mahsus olmak üzere üç ay daha ek süre verilir. İkinci üç ay içerisinde kuruluş genel kurulunu yapamayan birlik fesih edilmiş sayılır. Kuruluş genel kurulunu yapan birlik 1 inci maddede belirlenen amaçlar doğrultusunda faaliyetlerine başlar. Birliğin çalışma adresi il merkezidir. Ancak potansiyeli olan ilçelerde şube açılabilir.' hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmeliğin 4. maddesinde, birliklere, merkez birliğine üye olma zorunluluğu getirilmiş ve 68. madde ile iflas, birlik genel kurul kararı ve maddede gösterilen diğer nedenler yanında merkez birliğine üye olmama hali de (belirli koşullar altında) bir dağılma nedeni olarak belirlenmiş, 7. madde ile birliğin sermayesinin değişebilir olacağı kural altına alındıktan sonra Yönetmeliğin 71. maddesiyle birlik ve merkez birliği hakkında, 5996 sayılı Yasa ve dava konusu Yönetmelikte hüküm bulunmayan haller ile vergi mevzuatı açısından 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun uygulanacağı öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere Yasada özel hukuk hükümlerine tabi 'organizasyonlar' olarak nitelenen birlikler hakkında başkaca bir tanımlama ve niteleme yapılmamış; bu alan, hukuki çerçevesi belirsiz bir şekilde, tamamiyle idarenin düzenleyici işlemine bırakılmıştır.

Oysa, 5996 sayılı Yasa'nın 47. maddesinin 6. fıkrası ile yürürlükten kaldırılan 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun 4. maddesinde, '... Islah, yetiştirme ve pazarlama amacı ile tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi kooperatif nitelikli birlikler kurulabilir...Birliklerin organları genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kurulundan oluşur...' hükmü ile birlikler hakkında kooperatif nitelemesi yapılmış ve yine aynı maddede, birlik organlarının nelerden ibaret olacağı açıkça sayılarak, söz konusu tüzel kişiliklerin hukuki statüsü belirli bir çerçeve içerisine alınmak ve temel ilkeleri belirlenmek suretiyle idarenin düzenleme alanı ortaya konulmuştur.

Anayasanın 7. maddesinde, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez' kuralına yer verilirken, Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp, yerine getirileceği hükmüne yer verilmiştir. 124. madde ise, 'Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.' kuralını içermektedir.

Egemenliğin sahibi olan Millet adına yetki kullanan yasama organı, 'yasama' erkinin aslı sahibidir. Böyle bir yetkiden kendi iradesiyle bile vazgeçmesi söz konusu olamaz. Bu nedenle öğretide, Anayasa'da yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolunda bir kural olmasaydı dahi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği kabul edilmektedir. Çünkü kamu hukukunda hiçbir Devlet organı, Anayasa ve yasalardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça başka bir Devlet organına devredemez.

Yasama organı, yasa yaparken konuyla ilgili bütün olasılıkları göz önünde bulundurarak (kazuistik biçimde) ayrıntılara ait kurallar koymak yetkisine sahip ise de; zamanın gereklerine göre sık sık değişen önlemler alınmasına veya alınan önlemlerin kaldırılmasına ve yerine göre yeniden konulmasına gerek duyulan hallerde, yasama faaliyetinin yavaş işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında önlem almasının güçlüğü karşısında; yasa koyucunun, konunun esaslı unsurlarını yasa ile belirledikten sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin bulunan hususların düzenlenmesi için yürütme organına yetki vermesinin, yasama yetkisinin devri niteliğinde değerlendirilemeyeceği açıktır.

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

Bu çerçevede, yasa koyucu tarafından daha önce var olmayan yeni bir özel hukuk tüzel kişiliği formatı oluşturulabilmesine de engel bir durum bulunmamakla birlikte; bu yapılırken, söz konusu tüzel kişiliğin nitelenmesi de yapılarak tabi olacağı hukuki rejimin çerçevesinin çizilmesi, temel ilke ve kurallarının belirlenmesi gerekmektedir.

Zira, 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.

Yürütmenin düzenleme yetkisinin, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olması nedeniyle Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilmesi mümkün bulunmamaktadır.

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. Diğer bir anlatımla, türevsel bir yetki olan idarenin düzenleme yetkisi, Yasa izlenerek (takip edilerek) kullanılabileceğinden; yasal düzenlemenin olmadığı bir alanda yürütmeye ilk elden düzenleme yetkisi tanınmasına olanak bulunmamaktadır. Aksi durum 'yasama yetkisinin devredilmezliği' ilkesiyle bağdaşmayacaktır.

5996 sayılı Yasa'nın değinilen kuralları ile özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmasına imkan tanınan ve 'organizasyon' olarak nitelenen bu birliklerin organlarının neler olacağı ve hangi hukuki çerçeve içerisinde faaliyette bulunacakları yasama organınca kural altına alınmamıştır. Yasa'da geçen 'özel hukuk hükümlerine tabi' ifadesi ile yetinilerek, geriye kalan hususlardaki düzenleme yetkisinin Yönetmeliğe bırakılması ile ya (hukukumuzda herhangi bir tanımı bulunmayan)'organizasyon' kavramının içeriğinin doldurulmasına ve anlamlandırılmasına, böylece; idarece, yasal çerçevesi bulunmayan bir alanda yeni bir özel hukuk tüzel kişiliği tanım ve şekillendirmesi yapılabilmesine olanak sağlanmakta ya da bu birliklerin; idarece (ve idarenin serbestçe gerçekleştireceği bir tercih ile) dernek, vakıf, ticaret ortaklığı gibi yasalaştırılmış bir alan içerisinde yer alan özel hukuk formlarından herhangi bir veya birkaçına dair çerçeve kapsamında değerlendirilebilmesi veya sınırlandırılabilmesine, böylece; yasalaştırılmış bir alan içerisinde yer alan kuralların, bu kurallardan bağımsız bir biçimde, hangi durum veya durumlarda uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin bir tercihte bulunabilme hak ve yetkisi tanımış olmaktadır.

Her iki halde de yasa koyucu tarafından idareye özerk bir düzenleme alanı bırakılmış ve bu konudaki yasama yetkisi fiilen idareye devredilmiş bulunmaktadır.

Nitekim, Yasanın anılan maddesiyle idareye tanınan yetki kapsamında, dava konusu Yönetmeliğin, yukarıda aktarılmış bulunan, 71. maddesi ile birlikler ve merkez birlikleri hakkında 5996 sayılı Yasa ve Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Kooperatifler Kanunu'nun uygulanacağı kuralı getirilmiş, böylece; normlar hiyerarşisinde daha aşağıda yer

alan bir düzenleme ile üst normun uygulanıp uygulanmayacağı kararlaştırılmıştır. Kuşkusuz, yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere kullanılabilecek olan yönetmelikle düzenleme yetkisinin sınırı, üst hukuki düzenlemelerdir ve yönetmelikle; yasa veya yasaların, kapsamlarına dahil olan konulardan hangilerine uygulanıp hangilerine uygulanmayacağına ilişkin bir tercihte bulunulmasına ve idareye böyle bir tercihte bulunabilme yetki ve serbestisinin, Yasa ile dahi olsa, tanınmasına olanakbulunmaması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Yasa'da 'organizasyon' olarak adlandırılan ancak hukuki statüsüne ilişkin herhangi bir çerçeve çizilmiş bulunmayan birlikler ve merkez birlikleriyle ilgili olarak ikincil konular yanında asli unsurların da idarece belirlenip kurallaştırmasını öngören 5996 sayılı Yasa'nın 10. maddesinin 6. ve 15. fıkralarının, mevcut düzenleniş biçimleriyle, yasa koyucu tarafından kullanılması gereken yetkilerin de idarece kullanılmasını öngördüğü kanısına varıldığından; yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören Anayasa'nın 7. maddesine ve yönetmeliklerin, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılacağını düzenleyen 124. maddesine aykırı oldukları sonucuna varılmaktadır.

II- Yasa'nın 31. maddesinin 10. ve 11. fıkralarının, Anayasa'nın 7., 123., 124. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesi:

a- Yasa kurallarının Anayasa'nın 7. ve 124. maddelerine uygunluğu:

Yasa'nın 31. maddesinin 10. fıkrasında, Bakanlığın, bu Kanun kapsamındaki kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere, uygun göreceği görev ve yetkiler için kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversiteler ile işbirliği yapabileceği; bunlardan, Bakanlıkça belirlenen şartlara sahip olanlara, bu görev ve yetkilerin tamamı veya bir kısmını tamamen veya kısmen devredebileceği veya hizmet alımı yolu ile yerine getirebileceği; 11. fıkrasında ise, bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hükmü yer almaktadır.

Maddenin 10. fıkrasında yer alan '... bu Kanun kapsamındaki kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere...' ifadesiyle devredilebilecek yetkilerin yasal çerçevesinin çizilmiş olduğunu söylemeye olanak bulunmamaktadır. Anılan kurallarla; yasada açıkça öngörülmüş, yazılı, hiyerarşik asta yapılmış ve kısmi olması gereken yetki devrine konu işlerin, kapsam, sınır ve içeriğinin belirsiz bir şekilde idarece belirlenmesinin öngörülmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralının ihlali sonucunu doğurmaktadır.

Dolayısıyla, anılan Yasa kuralları Anayasa'nın 7. maddesine ve yönetmeliklerin, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılacağını düzenleyen 124. maddesine aykırı bulunmaktadır.

b- Yasa kurallarının Anayasa'nın 123. maddesine uygunluğu:

Anayasanın 8. maddesinde ise, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 113. maddesinde, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının yasayla düzenleneceği; 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği hükmüne bağlanmıştır.

Anayasa, yürütme görev ve yetkisinin, yasalar çerçevesinde yerine getirileceğini açıklamakla yetinmeyip; idare kuruluşunun her bir ögesinin de yasayla düzenlenmesini emretmektedir, idare teşkilatı ile görev ve yetkilerinin yasayla düzenlenmesi öngörüldüğü gibi; ajanlara, vergilere ve mallara ilişkin statülerin de yasal nitelikte olması gerekmektedir. Bu bakımdan, idare onu yetkili kılan 'yasa'ya dayanarak hizmette bulunabilir. Bu nedendir ki, idare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olmak istisnadır. Dolayısıyla, yetki devri de istisnai niteliktedir.

Ancak idarenin yasallığı ilkesi, idari kuruluşun tümü ve bütün ayrıntıları ile yasa koyucu tarafından düzenlenmesi zorunluluğunu gerektirmeyip; sadece öğelerinin temel kurallarının ve güvence hükümlerinin yasada yer almasını zorunlu kılar. Nitekim Anayasanın 113. maddesinde, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının yasayla düzenleneceği; 123. maddesinde, kamu tüzel kişiliğinin, ancak yasayla veya yasanın verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmek suretiyle, idarenin kuruluşunda her noktanın mutlaka yasa hükmüne bağlanmasını şart koşmamış ya da bu alanda yürütme ve idarenin düzenleme yapmasını yasaklamamıştır. Bu itibarla, yasal yetkiye dayanarak ve yasalar ile Anayasa çerçevesinde olmak kaydıyla, yürütme ve idare de, kendi işleviyle ilgili alanda yeni ve ayrıntılı kurallar koyabilirler. Böyle bir düzenlemenin 'yasallık' ilkesine aykırı bir yönü yoktur.

Diğer yandan, yasama erkinin aksine yürütme erkinin, bir yetki olduğu kadar yükümlülüğü de içermesi nedeniyle, idarenin, yasayla kendisine tevdi edilen görev ve yükümlülükleri tümüyle devretmesi, diğer bir anlatımla kamu hizmetini ifadan vazgeçmesi mümkün bulunmamaktadır. Aksi durumun, gerek yetki devrinin istisnailiği, gerekse idarenin yasallığı ilkesine; dolayısıyla Anayasanın yukarıda anılan hükümlerine aykırı düşeceği açıktır.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 27.4.1993 tarih ve E:1992/37, K:1993/18 kararında da, öğretide kabul edildiği üzere, yetki devrinin 'kısmi' olması gerektiği ve 'bazı önemli yetkilerin devir konusu yapılamayacağı' vurgulanarak, Yasada biçimi ve sınırları belirli bir yetki devri öngörüldüğü gerekçesiyle iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

5996 sayılı Yasa ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na tanınan kamusal yetkilerin kısmen veya tamamen, belirgin bir sınır ve kural getirmeksizin herhangi bir kuruluş veya kişiye tamamen veya kısmen devredilebileceği öngörülmüştür.

Dolayısıyla, itiraza konu Yasa kurallarıyla, Bakanlığın tarım ve hayvancılıkla ilgili yetkilerinin, belirgin herhangi bir sınırlama veya istisna konulmaksızın Bakanlık teşkilatı içinde yer almayan, Bakanlık ile hiyerarşik ilişki içinde olmayan kişi ve kuruluşlara devrine olanak sağlanmıştır. Bu nedenle, anılan kurallar, 'yetki devri' kurumunun kapsam ve mahiyetine açıkça aykırılık teşkil ettiği gibi, idarenin yasallığını düzenleyen Anayasanın 123. maddesine de aykırı düşmektedir.

Bu nedenle anılan Yasa kurallarının Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

c- Yasa kurallarının Anayasa'nın 128. maddesine uygunluğu:

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, yönetilenlere hukuk güvencesi sağlar. Bu bağlamda yasa koyucu sosyal yaşamı düzenlemek için kamu yararı amacı ile kimi kurallar koyabilir. Zaman içinde değişen toplumsal gereksinimleri karşılamak, kişi ve toplum yararının zorunlu kıldığı düzenlemeleri yapmak, toplumdaki değişikliklere koşut olarak bu yönde alınan önlemleri güçlendiren, geliştiren, etkilerini daha çok artıran ya da tam tersine bunları hafifleten veya tümüyle ortadan kaldıran işlemlerde bulunmak, yasa koyucunun görevidir.

Anayasa'nın 45. maddesinde, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların korunması ve desteklenmesi Devlete ödev olarak verilmekte, ancak bu tedbirlerin türü ile uygulanma yöntemi yasa koyucunun takdirine bırakılmaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesinde de 'Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür....' denilmektedir.

Geniş anlamda, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır.

Anayasa'nın Devlete yüklediği tarım ve hayvancılıkla ilgili ödevler çerçevesinde, hayvansal üretim çalışmalarında bulunmak ve/veya bu konularda girişimde bulunanları teşvik ve/veya destekleme yoluyla yüksek vasıflı hayvan ırklarının yaygınlaştırılmasını sağlamak ve üretimin insan sağlığı ve çevreyi koruyucu yöntemlerle yapılmasını sağlayıp buna ilişkin hususların denetlenmesine yönelik işlemler gerçekleştirmek, kamu hizmeti niteliğine sahip bulunmaktadır.

Yasa'nın anılan kuralları ile Bakanlığın bu konuda haiz olduğu yetkileri uygun göreceği görev ve yetkiler için kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversitelerden Bakanlıkça belirlenen şartlara sahip olanlara, bu görev ve yetkilerin tamamı veya bir kısmını tamamen veya kısmen devredebileceği veya hizmet alımı yolu ile yerine getirebileceği öngörülmekte; Bakanlığın devir yaptığı kuruluşları denetleyeceği belirtilmektedir.

Madde gerekçesinde ise devir yapılacak yetkilerin cezai yaptırımların uygulanması haricindeki yetkiler olduğu ifade edilmiştir.

Buna göre, söz konusu Yasa kuralları ile Bakanlığın denetim ve gözetime ilişkin yetkilerinin de devrinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kolluk faaliyetine ilişkin olan bu görevler ise genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olup; Anayasa'nın 128. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekmektedir. Madde ise kamu tüzel kişileri dışında gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine, vakıf, kooperatif ve birliklere de kısmen veya tamamen yetki devrini

öngördüğünden, Bakanlığa ait olan bu yetkinin tamamen devri olanaklı değildir. Bu nedenle, Yasa'nın anılan kuralları, Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

III- SONUÇ ve İSTEM

Açıklanan nedenlerle ve bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o dava sebebiyle uygulanacak yasa kuralının Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinin 2. fıkrası gereğince, yukarıda açıklanan gerekçelerle; 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 10. maddesinin 6. ve 15. fıkralarının Anayasa'nın 7. ve 124. maddelerine; 31. maddesinin 10. ve 11. fıkralarının Anayasa'nın 7., 123., 124. ve 128. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına; dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine 28.5.2012 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."