

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2006/55
Karar Sayısı : 2008/145
Karar Günü : 18.9.2008
R.G. Tarih-Sayı :26.02.2009-27153

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 9.12.1994 günlü, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin (c) fıkrasının, Anayasa'nın 7., 123. ve 135. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- OLAY

Birlik üyeliğinden çıkarılma işleminin iptali için açılan davada verilen ret kararının temyiz aşamasında, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

9.12.1994 günlü, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 6. maddesi şöyledir;

'Madde 6- a) Müsteşarlıklar, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun ile 10.6.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. Serbest Bölge Müdürlükleri doğrudan Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlıdır. Taşra teşkilatının çalışma usul ve esasları yönetmelikle belirlenir. Müsteşarlıklar, amaç ve görevlerini yerine getirmek üzere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı hakkında 13.12.1983 tarih ve 189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak yurt dışı teşkilatı kurar.

b) Hazine Müsteşarlığının bağlı kuruluşu, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüdür. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün bütçesi Müsteşarlık bütçesi içinde yer alır.

c) 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, iştiğal sahaları,**

denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statüleri Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.

d) Müsteşarlıklar bünyesinde 5.000.000.000 TL. kuruluş sermayesi ile Döner Sermaye İşletmesi kurulur. Bu sermayenin, 500.000.000 TL.si genel bütçeden, kalan kısmı elde edilen kârlardan karşılanır. Döner Sermayenin gelirleri, müsteşarlıkların bütçelerine bu amaçla konulan ödenekler, basım, yayım, bilgisayar işletmesinden ve diğer faaliyetlerden elde edilen gelirlerden meydana gelir. Döner Sermaye İşletmesi faaliyetinin gerektirdiği giderler, döner sermaye işletmesinin gelirinden karşılanır. Dönem sonu gelir fazlası bütçeye irad kaydedilir. Döner sermaye işletmesine 9.6.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 27.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun vizeye ilişkin hükümleri uygulanmaz. Malî yılın bitiminden başlayarak iki ay içinde hazırlanacak bilanço ve ekleri ile bütün gelir ve gider belgeleri Sayıştaya, bilanço ve eklerinin birer örneği de aynı süre içinde Maliye Bakanlığına gönderilir. Döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları, gelir kaynakları, malî işlemleri, harcama usul ve esasları ile yönetimine ilişkin diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 7., 123. ve 135. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

A- Dosyada 6.4.2006 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.

İtiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada, 4059 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin (c) fıkrasının ikinci tümcesine dayanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararı'na göre yapılan birlik üyeliğinden çıkarılma işleminin iptali istenmiştir. (c) fıkrasının birinci tümcesi, ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşu ile İhracatı Geliştirme ve Etüd Merkezini Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşları arasında saymakta olup, Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu tümceye ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine oybirliğiyle karar verilmiştir.

B- Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, 4059 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin (c) fıkrasının ikinci tümcesinin, dosyada eksiklik bulunmadığından esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI KARARI

9.12.1994 günlü, 4059 sayılı 'Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin (c) fıkrasının ikinci tümcesinin yürürlüğünün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 6.4.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, birliklerin teşkilatlanmaları, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştilal sahaları, denetimleri, organları, üyeliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinin Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmesi ve kuruluşlarının Müsteşarlığın teklifi ve bakanlık onayı ile gerçekleşmesi, kuruluşa ilişkin tebliğin yayımlanmasıyla birliğin tüzel kişilik kazanması, Yasa'da bağlı kuruluş olarak gösterilmiş olması nedeniyle kamu kuruluşu olarak nitelendirilmesi gerektiği, bu birlik ve üst kuruluşlarının meslek kuruluşu niteliği taşıdığı halde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak da oluşturulmadığı, temel ilke ve esasları konulmadan Bakanlar Kurulu'na bağlı kuruluş olarak kamu kuruluşu oluşturma yetkisi verildiği, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 7., 123. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4059 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin (c) fıkrasının birinci tümcesinde, ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşları Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlı kuruluşlar olarak gösterilmiş, itiraz konusu ikinci tümcesinde ise, birlikler ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştilal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statülerinin Bakanlar Kurulu kararıyla belirleneceği öngörülmüştür.

Birliklerin bağlı olduğu Dış Ticaret Müsteşarlığı, dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, tespit olunan bu politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulamaları izlemek ve geliştirmek görevlerini üstlenen, Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında Başbakanlığa bağlı olarak yasayla kurulan, 5018 sayılı Yasa'nın (I) sayılı cetveline ekli genel bütçe kapsamında yer alan kamu idaresidir.

Bağlı kuruluş olarak, belirli koşulları taşıyan ihracatçı ve ithalatçıların başvurusu üzerine Müsteşarlığın teklifi ve ilgili Bakanlık onayı ile kurulan, kuruluşuna dair tebliğin yayımlanmasından sonra tüzel kişilik kazanan, genel sekreterin Müsteşarlıkça atanması üzerine faaliyete başlayan birlikler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilen ve Müsteşarlıkça verilen görevleri yürütmektedir. Ayrıca Müsteşarlık tarafından çıkarılan yönetmelik ve tebliğlerle de birliklerin görev, yetki ve çalışma esasları konularında düzenlemeler yapılmıştır. İtiraz konusu kurala dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında ve Müsteşarlık tarafından düzenlenen yönetmelik ve tebliğlerde belirtilen görev ve yetkiler bu birliklerin kamu gücü kullanarak kamu hizmeti yaptıklarını göstermektedir.

Kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin esasları Anayasa'nın 123. maddesinde gösterilmiştir. Anayasa'da nitelikleri belirtilen kurum ve kuruluşlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının bu maddedeki esaslara uygun olarak kurulması gerekmektedir. 123. madde

dışındaki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının esasları ise Anayasa'nın 135. maddesinde yer almıştır.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği; kamu tüzel kişiliğinin, ancak yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı öngörülmüştür. Kamu hukuku tüzelkişilerinin sadece kuruluş ve kaldırılışları değil, görevleri, yetkileri, örgütlenmeleri ve işleyişleriyle ilgili usul ve esasların da yasal düzenlemelerle belirleneceği açıktır.

Anayasa'nın 135. maddesinde de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tanımlanmıştır. Buna göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, *'belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri'*dir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, yasayla kurulmaları, belirli bir meslek grubunu kapsamaları, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar dışında kalan meslek mensuplarının üye olma zorunluluğu, organlarının kendi mensuplarınca ve kendi üyeleri arasından seçilmesi, seçimlerin yargı gözetiminde yapılması, yetkilendirildikleri ve görevlendirildikleri alanlara koşut olarak kamu gücü kullanmaları, kamu tüzelkişiliğine ve Anayasa'nın 124. maddesinde öngörülen yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olmaları nedeniyle bir tür kamu hizmeti yaptıkları gözönünde tutularak Anayasa'nın 'yürütme' bölümü içinde düzenlenmişlerdir. Anayasal güvence altında yasayla kurulma zorunlulukları nedeniyle, her meslek kuruluşuyla ilgili olarak özel yasa çıkarılmıştır.

Yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği Anayasa'nın 7. maddesinde açık olarak gösterilmiştir.

İhracatın ve ithalatın geliştirilmesi, düzenlenmesi, desteklenmesi, koordinasyonu ve ekonomiye katkı sağlanması amacını taşıyan ve kamu gücü kullanan birliklerin, Yasa'da bağlı kuruluş olduğu belirtilmiş, ancak itiraz konusu kuralda bunların hukuksal statüleri, kuruluşları, görevleri, yetkileri, gelirleri, giderleri ve denetimleriyle ilgili tüm hususlar Bakanlar Kurulu yetkisine bırakılmıştır.

Birlikler, bu yapılarıyla, Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu tüzelkişileri olmadıkları gibi, amaçları, işlevleri ve nitelikleri itibarıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzemekle birlikte, kuruluş ve tüzelkişiliklerinin yasayla oluşturulmaması, organların seçiminin yargı gözetiminde yapılmaması ve bağlı kuruluş olarak gösterilmeleri nedeniyle Anayasa'nın 135. maddesinde yer alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kapsamına da girmemektedir. Bu birlikler, Anayasa'nın ne 123. ne de 135. maddesine göre tüzelkişilik kazanan kuruluş niteliğindedir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'nın 7., 123. ve 135. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VII- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, 'Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü 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.

9.12.1994 günlü, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin (c) fıkrasının ikinci tümcesinin iptaline karar verilmesinin doğuracağı hukuksal boşluk, kamu yararını ihlâl edici nitelikte olduğundan gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla iptal kararının, Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VIII- SONUÇ

A- 9.12.1994 günlü, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin (c) fıkrasının ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B- İptal edilen tümcenin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlâl edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

18.9.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Sacit ADALI

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Cafer ŞAT

A. Necmi ÖZLER

Esas Sayısı : 2006/55
Karar Sayısı : 2008/145

Üye

Ali GÜZEL

Üye

Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ