

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2012/76
Karar Sayısı : 2013/44
Karar Günü : 20.3.2013
R.G. Tarih-Sayı : 07.11.2013-28814

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Daire

İTİRAZIN KONUSU : 11.6.2010 günlü, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun;

1- 10. maddesinin (6) ve (15) numaralı fıkralarının,

2- 31. maddesinin (10) ve (11) numaralı fıkralarının,

Anayasa'nın 7., 123., 124. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

8.4.2011 günlü, Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'in bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada, anılan Yönetmeliğin dayanağını oluşturan itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

5996 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralları da içeren 10. ve 31. maddeleri şöyledir:

'Zootečni

MADDE 10- (1) Bakanlık, hayvan ıslahı, hayvan gen kaynaklarının korunması, geliştirilmesi, damızlık amaçlı hayvanların yetiştirilmesi, kayıt altına alınması, ön soy kütüğü ve soy kütüklerinin oluşturulması ve belgelendirilmesi gibi zootečni konularında düzenleme yapmaya, hayvan yarışları düzenlemeye, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen hayvan yarışları üzerine yurt içinden ve yurt dışından müşterek bahis kabul etmeye yetkilidir.

(2) Damızlık hayvan yetiştiricileri, damızlık hayvanlar ile ilgili Bakanlıkça talep edilen kayıtları tutmak ve istenildiğinde Bakanlıkça bildirmek zorundadır.

(3) Hayvanların üremesinde kullanılan sperma, ovum, embriyo, damızlık yumurta, ipek böceği tohumu, larva ve oğul gibi ürünleri üretenler, depolayanlar ve dağıtanlar Bakanlıkça izin almak zorundadır. Üreme ürünlerinin uygulanmasına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir.

(4) Bakanlık, damızlık hayvanların ve üreme ürünlerinin genetik özelliklerinin değerlendirilmesi, performanslarının izlenmesi ve sağlık şartları ile ilgili usul ve esasları belirler.

(5) Bakanlık, hayvan gen kaynaklarının korunmasına yönelik tedbirleri alır, uygular veya uygulatır.

(6) 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.

(7) Bakanlık, hayvan ırklarının tescili ile ilgili iş ve işlemleri belirler ve yürütür. Tescil edilen hayvanların sınaî mülkiyet hakları bunları tescil ettiren gerçek ve tüzel kişilere veya onların kanunî temsilcilerine aittir.

(8) Damızlık, yarış ve gösteri amaçlı hayvanların belgelendirilmesi zorunludur. Belgelendirmeye ilişkin esaslar, iş ve işlemler ile belge modelleri Bakanlıkça belirlenir. Yarış ve gösteri belgesi bulunmayan hayvanlar yarışlara katılamaz ve gösteri amaçlı kullanılamaz.

(9) Damızlık belgesi ve soy kütüğü kaydı bulunan ve yetiştirmede kullanılan hayvanlar damızlık özelliğini sürdürdüğü sürece amacı dışında kullanılamaz. Bu hayvanlar gerektiğinde kurulan komisyon marifetiyle bedeli ödenmek üzere Bakanlıkça satın alınır.

(10) Gebe olarak ithal edilen safkan kısıraklardan doğan tayların soy kütüğüne kaydı için, gebe kısırağın kendi ırkından bir ağırla tohumlandığını gösteren menşe ülke yetkili makamlarınca verilmiş bir aşım sertifikası istenir. Safkan olmayan atlar, soy kütüğüne kayıt edilmemiş safkan Arap ve İngiliz ana ve babadan doğan taylar, kendi ırkının özelliklerini göstermeyeceği anlaşılan iyi gelişmemiş ve safkan özelliklerinden önemli sapma gösteren taylar ile Bakanlıkça belirlenen diğer özellikler ve şartları taşımayan taylar soy kütüğüne kayıt edilmez ve bunlara pedigrî verilmez.

(11) Soy kütüğüne kayıt edilip damızlık belgesi ya da pedigrisi verilen atların, lüzum görüldüğünde Bakanlıkça görevlendirilen uzman heyetçe kan grubu ve/veya DNA testleri ile ana-baba doğrulaması ve morfolojik yönden muayeneleri yapılabilir. Test ve muayeneler neticesinde, safkan olmadıkları tespit edilenlerin ve yavrularının soy kütüğü kayıtları iptal edilir ve pedigrileri geri alınır. Bu hayvanlardan doğacak yavrulara damızlık belgesi ya da pedigrî verilmez.

(12) Türkiye soy kütüklerine kayıtlı ve pedigrili safkan Arap veya İngiliz ana ve babadan Türkiye'de doğan kendi ırk vasıflarını haiz tayların, doğum gününden itibaren üç ay içinde, yabancı ülkelere ithal edilen safkan Arap ve safkan İngiliz atların gümrük girişlerinden

itibaren iki ay içinde soy kütüğüne kaydedilmesi, Bakanlığa müracaat edilerek, Bakanlıkça belirlenen evraklarının teslimi ve muayene ettirilmesi şarttır.

(13) Soy kütüğüne kayıtlı atların sahip değişiklikleri bir ay, don değişiklikleri oniki ay içinde ilgili makamlara bildirilerek pedigrilerine işletilir. Ölen atların pedigrilerinin, sahipleri tarafından iki ay içinde Bakanlığa iade edilmesi zorunludur.

(14) Hayvan sahibinin, ölen hayvanına ait damızlık belgesini ölüm tarihinden itibaren iki ay içinde iade etmesi ve hayvanın başka bir şahsa satılması hâlinde satış tarihinden itibaren bir ay içinde alıcı tarafından değişikliğin soy kütüğüne ve pedigrisine işletilmesi zorunludur.

(15) Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.

Resmî kontroller, itiraz hakkı ve resmî sertifikalar

MADDE 31- (1) Resmî kontroller, uygun sıklıkta, tarafsız, şeffaf ve meslekî gizlilik ilkelerine uygun olarak risk esasına göre, ön bildirim gereken hâller dışında, önceden haber verilmeksizin gerçekleştirilir. Bu kontroller, izleme, gözetim, doğrulama, tetkik, denetim, numune alma ve analiz gibi uygulamaları da kapsar. Kontroller, Bakanlıkça kontrol yetkisi verilen personel tarafından gerçekleştirilir. Üretim, işleme ve dağıtım aşamalarında hangi meslek mensuplarının hangi resmî kontrollerden sorumlu olduğu Ek-2'de belirtilmiştir.

(2) Resmî kontrollerde, ilgili meslek alanlarında eğitim alan tekniker, teknisyen ve yardımcı sağlık personeli, kontrol yetkisi verilen personele yardımcı olmak üzere görev alabilir.

(3) Kontrol görevlisi, Bakanlık adına bu Kanun hükümleri doğrultusunda resmî kontrolleri yapmak, kontrol sonucuna göre, her türlü etkiden ve çıkar ilişkisinden uzak, tarafsız, objektif ve bağımsız olarak karar almak zorundadır. Kontrol görevlisi, bu Kanunla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde, bu Kanunda öngörülen idarî yaptırımları uygulamaya yetkilidir. Kontrol görevlisi, bu Kanun kapsamındaki her yere kontrol amacıyla girebilir ve numune alabilir. Alınan numuneler için herhangi bir bedel ödenmez. İlgililer resmî kontroller sırasında gerekli olan her türlü yardım ve kolaylığı sağlamakta yükümlüdür.

(4) İlgililer, resmî kontrol ve denetim sonuçları hakkında, tebligat yapıldığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde Bakanlığa itiraz etme hakkına sahiptir. Ürünün kalan raf ömrü yedi günden az olan gıdalar, mikrobiyolojik incelemeler ve ürün miktarının şahit numunenin analizinin yapılabilmesi için yetersiz olduğu durumlarda analiz sonucuna itiraz edilemez. İtirazdan kaynaklanan masraflar ilgililer tarafından karşılanır.

(5) Bu Kanun kapsamında öngörülen gıda kontrolü ile ilgili düzenlemeler, gıda ile temas eden madde ve malzemeler ile bu işle iştigal eden işyerleri için de uygulanır.

(6) Bakanlık, uygun gördüğü hâllerde yapılan kontroller sonucunda sahip olduğu bilgileri, kamuoyunun bilgisine sunabilir. Ancak, iç hukuk ve uluslararası hukuk ile güvence altına alınan, gizli soruşturma ve sürmekte olan adli ve idarî işlemler, kişisel bilgiler, meslek sırları, gizli müzakereler, uluslararası ilişkiler ve ulusal savunma ile ilgili bilgiler kamuoyuna sunulamaz.

(7) Veteriner ve bitki sağlık sertifikaları ile Bakanlıkça belirlenen diğer sertifikalara ilişkin esaslar, iş ve işlemler ile sertifika modelleri Bakanlıkça belirlenir.

(8) Bakanlık, kesimhanelerde, kesim öncesi ve sonrası muayeneler ile et parçalama işlemi yapılan yerlerde muayeneleri ve diğer resmî kontrolleri yapmak üzere, resmî veteriner hekim veya yetkilendirilmiş veteriner hekim görevlendirir.

(9) Bakanlık, yıllık ve çok yıllık ulusal kontrol planlarını hazırlar, belirlenen canlı hayvan ve hayvansal ürünler ile diğer ürünlerde, katkı, kalıntı, bulaşan veya istenmeyen maddeler için izleme programları uygular ve her yılın sonunda kontrollere ilişkin yıllık rapor düzenler.

(10) Bakanlık, 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 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 yürütülmesinde 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) Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 7., 123., 124. ve 128. maddelerine dayanılmış, 2. maddesi ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla 12.9.2012 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Mehmet Sadık YAMLI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşölüp düşünölüdü:

A- Kanun'un 10. Maddesinin (6) ve (15) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi

1- (6) Numaralı Fıkra

Başvuru kararında, itiraz konusu kurallarla '*organizasyon*' adı altında hayvan yetiştirici birliklerinin kurulmasının öngörüldüğü, fakat bu düzenleme yapılırken anılan birliklerin hukuki statüsü ve nitelikleri ile organlarına ilişkin bir belirleme yapılmadan bunların düzenlenme yetkisinin idareye bırakıldığı, bu durumun yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 7. ve 124. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 2. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Kanun'un 10. maddesinin itiraza konu (6) numaralı fıkrasında, gerçek veya tüzel kişiler tarafından hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlama amacına yönelik özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonlar kurulabileceği belirtilmiş; (15) numaralı fıkrasında ise 10. maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri '*belirlilik*'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, bireylerin hukuksal güvenliğinin sağlanması bakımından da önem arz etmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde ise '*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*' denilmektedir. Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasını gerektirir. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir. Yürütmenin düzenleme yetkisi ise sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, 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.

Kanun'un 10. maddesinin (6) numaralı fıkrasında gerçek veya tüzel kişiler tarafından hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlama

amacına yönelik özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonlar kurulabileceği belirtilmiş, ancak bu birliklerin kuruluşu, sona ermesi, temsili, yönetimi, fiil ehliyetini nasıl kullanacağı, tüzel kişiliğinin bulunup bulunmayacağı, haklara ve borçlara ehil olup olmayacağı konularında kanunla temel kurallar belirlenmeden bu hususların düzenlenmesi maddenin (15) numaralı fıkrasında yürütmenin düzenleyici işlemine bırakılmıştır.

Anılan hususlarda kanun koyucunun yasal düzenleme yapmayıp bu hususların düzenlenmesini yürütmenin düzenleyici işlemine bırakması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu gibi, yasal çerçevesi çizilmemiş alanda idareye her an değiştirilebilir nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunma yetkisinin verilmiş olması hukuki belirlilik ilkesini de zedelemektedir. Hukukumuzda kendine özgü amaçları gerçekleştirmek için kanunla kurulan ve nitelikleri özel kanunlarında gösterilen '*birlik*' isimli yapılar bulunmakta ise de bu yapılarla ilgili genel bir yasal düzenleme bulunmadığından, kurala konu birliklerin hukuki statülerine ilişkin temel hususların belirli olduğunu söylemeye olanak yoktur.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN ile Zühtü ARSLAN bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın, Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

2- (15) Numaralı Fıkra

Kanun'un 10. maddesinin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği kuralına yer veren (15) numaralı fıkra, sadece birliklerin kurulmasıyla ilgili (6) numaralı fıkraya ilişkin olmayıp, anılan fıkranın iptaliyle, ileri sürülen Anayasa'ya aykırılık gerekçeleri ortadan kalktığından ve kuralın Anayasa'ya aykırı başka bir yönü de bulunmadığından, (6) numaralı fıkra yönünden, (15) numaralı fıkra Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B- Kanun'un 31. Maddesinin (10) ve (11) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi

Başvuru kararında, itiraz konusu kurallarla Bakanlığın Kanun kapsamındaki görev ve yetkilerinin kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk kişilerine devredilebileceğinin öngörüldüğü, ancak devredilebilecek yetkilerin yasal çerçevesinin çizilmediği, yetki devrine konu işlerin, kapsam, sınır ve içeriğinin belirsiz olduğu, ayrıca devredilecek görevlerin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu ve bunların Anayasa'nın 128. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri dışındaki kimselere gördürülemeyeceği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 7., 123., 124. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 31. maddesinin itiraza konu (10) numaralı fıkrasında, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversiteler ile işbirliği yapabileceği, bu kişi ve kuruluşlardan belirlenen şartlara sahip olanlara, asli ve sürekli olmayan görev ve yetkilerini devredilebileceği, bunlardan hizmet satın alabileceği ve görev ve yetki devredildikten sonra bu kişi ve kuruluşları denetleyerek

gerektiğinde yetki devrini iptal edebileceği düzenlenmiş; (11) numaralı fıkrasında ise 31. maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği öngörülmüştür.

Daha önce de belirtildiği üzere, Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Ancak farklı koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğunun bulunduğu alanlarda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında, *'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. Buna göre, kamu hukuku kuralları uyarınca yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunludur.

Geniş anlamda, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını 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. Ancak bu hizmet ve faaliyetlerden özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, tüm sorumluluk ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi olanaklıdır.

Kanun'un genel gerekçesinde, Kanun'un düzenleniş amacı, gıda ve yem güvenilirliği, bitki ve hayvan sağlığı, hayvan ıslah ve refahı konularını tüketici menfaatlerini ve çevre duyarlılığını esas alarak sağlamak ve korumak olarak belirtilmiştir. Düzenlemenin amacının ve düzenlemeye konu hususların insan ve çevre sağlığı açısından taşıdığı önem, söz konusu görevlerin yerine getirilmesinde ortaya çıkabilecek eksiklik ve gecikmelerin telafisi olanaksız sonuçlara yol açma riskinin varlığı, düzenlemeye konu hususlarda alanında uzman olan kişi, kurum veya kuruluşlardan hizmet satın alınmasını veya bir kısım görev ve yetkilerin bu kişilere devredilmesini gerektirebilmektedir. İtiraz konusu (10) numaralı fıkra ile Bakanlığa gerektiğinde bir kısım görev ve yetkilerini devretmesi olanağı sağlanmış olmaktadır.

Kuralda, devredilmesi öngörülen görev ve yetkilerin, asli ve sürekli olmayan görev ve yetkiler olduğu açıkça ifade edildiğinden, anılan görev ve yetkilerin Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinden olmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla devre konu bu hizmetlerin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğinden söz edilemez.

Öte yandan, Kanun'da yer verilen görev ve yetkilerin kullanımına ilişkin temel esaslar Kanun'un çeşitli hükümlerinde gösterilmiş olup bunlar dışındaki idari ve teknik hususlara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin itiraz konusu (11) numaralı fıkra ile yürütmenin düzenleyici işlemine bırakılması yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kurallar Anayasa'nın, 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal istemlerinin reddi gerekir.

Kuralların, Anayasa'nın 123. ve 124. maddeleriyle ilgisi 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 Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*' denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak, Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde, Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

11.6.2010 günlü, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 10. maddesinin (6) numaralı fıkrasının iptal edilmesiyle doğacak hukuksal boşluk, kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII- SONUÇ

11.6.2010 günlü, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun;

A- 10. maddesinin;

1- (6) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN ile Zühtü ARSLAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA; iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- (15) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 31. maddesinin (10) ve (11) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve itirazın REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

20.3.2013 gününde karar verildi.

Başkan

Üye

Üye

Haşim KILIÇ

Mehmet ERTEN

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun iptali istenen 10. maddesinin (6) ve (15) numaralı fıkraları, gerçek veya tüzel kişilerce özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonların kurulabileceğini belirttikten sonra, bunların mali muafiyetlerine, Bakanlık ilişkilerine, çalıştıracağı personele ve örgütlenme modeline ilişkin düzenlemelere yer vermiş, diğer hususları da yönetmeliğe bırakmıştır.

Mahkememiz çoğunluğu, kurulması öngörülen organizasyonların hukuki statüsüne dair temel hususların belirli olmadığı ve genel çerçevesi belirlenmeden kanunla düzenlenmesi gereken konuların idareye bırakıldığı gerekçesiyle kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı olduğu görüşündedir.

Kanun'un 10. maddesinin (6) numaralı fıkrası şu şekildedir: '*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 aynı ve nakdî destek verebilir, birliklerin personel ve tesislerinden yararlanma talebinde bulunabilir.*' Aynı maddenin (15) numaralı fıkrası uyarınca da 'maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.'

Görüldüğü üzere, birliklerin kuruluş amacı, hukuki statüsü, mali muafiyetleri, Bakanlık ilişkileri, denetimi, merkez ve şube şeklinde örgütlenmeleri, çalıştırabilecekleri personel gibi konularda düzenlemelere yer verilmiştir. Esasen, (6) numaralı fıkranın ilk cümlesi bile (15) numaralı fıkrayla birlikte okunduğunda kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bu birlikler açısından yeterli olabilirdi. Kanun koyucu, bunun ötesine geçerek yönetmelikle düzenlenebilecek birçok hususu da kanunla düzenleme yoluna gitmiştir.

Hal böyleyken, özel hukuk hükümlerine tabi olan birliklere ilişkin her türlü ayrıntının mutlaka kanunla düzenlenmesi gerektiğini savunmak, belirlilik ilkesini işlevsiz ve uygulanması imkansız bir konuma getirecektir. Hukuk devletinin en önemli unsurlarından olan belirlilik ilkesi, hukuk alanında düzenlenen bir konuya ilişkin her türlü ayrıntının mutlaka kanunda yer almasını gerektirmez. Belirlilik olup olmadığını, hukuk normlarına ve ilgili mahkeme kararlarına bir bütün olarak bakarak belirlemek gerekir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi de belirlilik ilkesinden kanuni belirliliği değil, hukuki belirliliği anlamaktadır. Mahkememiz, 16.6.2011 tarihli kararında hukuki belirliliği şu şekilde ifade etmiştir: '*Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla yasalar, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır*' (E. 2009/9, K. 2011/103, K.T: 16.6.2011).

İptali istenen kurallar ve çıkarılan yönetmelik bir bütün halinde değerlendirildiğinde herhangi bir belirsizlikten, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırılıktan bahsedilemez.

Öte yandan, temel esaslar ve ilkeler belirlendikten sonra kurulan birliklere ilişkin diğer hususların yönetmeliğe bırakılması, yasama yetkisinin devri olarak da nitelendirilemez. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması 'demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum' olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, gerekçede 'Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır' denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir.

Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile 'kanun adı altında veya bu adı taşımasa bile kanunla eşdeğerde ya da kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisinin devredilmesi' yasaklanmıştır. (Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2012, s.209).

Bununla birlikte, çok geniş yorumlandığında yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi kanunla düzenlenmesi gereken konuların yürütmeye bırakılmasını da yasaklamaktadır. Bu noktada Anayasa gereğince kanunla düzenlenmesi gereken hususlarla diğerleri arasında bir ayırım yapmak gerekecektir. Anayasa temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması (m.13), vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması (m.73) ve memurların atanmaları, özlük hakları v.s. (m.128) gibi bazı konularda düzenlemenin münhasıran kanunla yapılmasını öngörmektedir. Bu konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemeden düzenleme yetkisini yürütmeye bırakması yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık teşkil edebilmektedir. Esasen bu durumda, söz konusu düzenlemenin kanunla yapılması gerektiğini belirten anayasal hükme aykırılıktan söz edilmesi daha isabetli olacaktır.

Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunun çok genel ifadelerle düzenleme yaparak, ayrıntıyı yürütmeye bırakması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemiş konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim, Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden hükmü (m.8), gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten kuralı (m.124) bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanundan belirlemesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da 'kanunla düzenleme' öngörmeyi anlamsız hale getirebilecektir.

Bu çerçevede, iptali istenen kuralla kurulan birlikler kamu tüzel kişiliği olmayan organizasyonlardır. Bunların kamu gücü kullandıkları söylenemez. Ayrıca, Kanunun 31. maddesine göre Bakanlık asli ve sürekli görevler kapsamındaki görevlerini bu birliklere devredemez.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan birliklerin kanunla kurulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Nitekim, Anayasa'nın 123. maddesindeki 'ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur' hükmü kamu tüzel kişiliği için geçerlidir. Anayasa'nın bu hükmünü dikkate almadan kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan birliklerin de kanunla kurulması ve bu birliklere ilişkin ayrıntıların mutlaka kanunda gösterilmesi gerektiğini savunmak, bu iki farklı tüzel kişiliğin kanunla kurulmak bakımından aralarında fark olmadığı anlamına gelecektir. Böyle bir görüşün Anayasa'nın 123. maddesiyle bağdaştığını söylemek mümkün değildir.

Kaldı ki, somut olayda söz konusu birlikler yukarıda ifade edildiği üzere kanun tarafından kurulmakta, tabi oldukları hukuki rejim, örgütlenme modeli, personel yapısı gibi konulara ilişkin bir kısım hususlar kanunla düzenlenmekte, kalan hususlar ise yönetmeliğe bırakılmaktadır.

Açıklanan gerekçelerle, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı olmadığını düşündüğümüzden çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne katılmıyoruz.

ye	ye	ye
Engin YILDIRIM	Hicabi DURSUN	Zühtü ARSLAN