

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI'NA GÖRE YASAMA YETKİSİ İLE YÜRÜTMENİN DÜZENLEME YETKİSİNİN SINIRLARI

Prof. Dr. Selim KANETİ(*)

I. Giriş

1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 5. maddesine göre: "*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki, devredilemez.*"

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 7. maddesi, "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez.*" şeklindeki anlatımla aynı hükme yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu hükmü şu yolda anlamlandırmıştır: Yasama yetkisi ilkel bir yetki olup, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. Yasakoyucu Türkiye Büyük Millet Meclisi belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda, sınırları belirlenmiş, iyice gösterilmiş, alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle, yasalara aykırı olmamak üzere, birtakım kurallar koyarak, yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Esasen, Anayasanın Yürütme yetkisi ve görevini, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak uygulanacağı ve yerine getirileceği hakkındaki hükmünün anlamı da budur⁽¹⁾.

Bu incelememizde üzerinde duracağımız sorun şudur: Yasanın düzenlenmesini idareye bırakabileceği alanların sınırları, ne şekilde çizilmelidir ki, bu yön Yasama yetkisinin devri olarak yorumlanmasın? Bu sorunun Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının ışığında aydınlatılmasını amaçlamaktayız.

II. AYRIK TUTULMASI GEREKEN ÖZEL DURUMLAR

Ele aldığımız sorunu çözüme bağlamadan önce, Anayasa'nın değişik maddelerindeki özel kuralları ayrik tutmak gerekmektedir. Gerçekten Anayasa'nın 7. maddesindeki Yasama yetkisinin devredilemeyeceği biçimin-

(*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Merhum Öğretim Üyesi.

(1) Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969, 41/57; (R.G. 12.3.1971); 19.4.1988, 16/8; (R.G. 23.8.1988).

deki hüküm, genel nitelikte bir kuraldır. Bu kural Anayasa'nın değişik maddelerindeki özel kurallar göz önünde tutularak değerlendirilmelidir.

1. Vergi Ödevi Konusunda Bakanlar Kuruluna Verilebilecek Düzenleme Yetkisi

Anayasa 73, IV uyarınca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak yetkisi, Bakanlar Kurulu'na verilebilir. Anayasa Mahkemesi yasa ile Bakanlar Kurulu'na hükümde öngörölen yetkinin verilebilmesinin amacını şu şekilde saptamıştır: "*ağdaş devletlerin; sermaye birikiminin teşviki, kalkınma hızının artırılması, enflasyonun durdurulması, işsizliğin önlenmesi, ödemeler dengesi açığıının giderilmesi ve tüketim yapısının ıslahı gibi temel sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmak için, kullandığı etken araçlardan biri çeşitli gelirlere uygulanan vergi oranlarının indirilip yükseltilmesidir. Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasında "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlölüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırları içinde değişiklik yapmak yetkisi, Bakanlar Kurulu'na verilebilir" hükmüne yer vermesi bu nedenledir.*"⁽²⁾.

2. Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisi

Anayasa 91 uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na, bu hüküm çerçevesinde Kanun Hükümünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu çıkarılacak Kanun Hükümünde Kararname'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmıyacağını gösterir. Anayasa, 148 uyarınca, Anayasa Mahkemesi, Kanun Hükümünde Kararname'lerin de Anayasa'ya şekil ve esas bakımlardan uygunluğunu denetler.

3. Olağanüstü Haller ve Sıkıyönetim Süresince Çıkarılacak Kanun Hükümünde Kararnameler

Anayasa 121,III uyarınca, olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Kanun Hükümünde Kararname'ler çıkarabilir. Yine Anayasa 122,II uyarınca Sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda, Ka-

(2) Anayasa Mahkemesi, 19.3.1987, 5/7; (R.G. 12.11.1987; ayrıca bkz. KANETİ, Vergi Hukuku 2. Bası İstanbul, 1989, s. 38, 39.

nun Hükmünde Kararname çıkarabilir. Anayasa 148,I uyarınca, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz.

4. Dış Ticaretin Düzenlenmesi

Anayasa 167,II uyarınca dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında, ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa 167,II'yi geniş bir biçimde yorumlamıştır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre:

"Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Bunlardan muaflık, istisnalar ve indirimler ile oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir. Oysa Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen "ek mali yükümlülüklerin" konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kurulu'na kanunla yetki verilmesi söz konusudur. Bu "ek mali yükümlülüklerin" konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kurulu'na kanunla yetki verilmesi söz konusudur. Bu "ek mali yükümlülüğün konulması", onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bu yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülükler koymaya yetkili Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa, bunun nevi ve miktarını saptamada serbest olacaktır. Esasen, önceden nelerden ibaret olacağını saymaya ve miktarını saptamaya olanak da yoktur. Başka ülkelerin alacağı önlemlere veya onların ekonomisinin gidişine ya da memleketimizdeki olaylara bakılarak günü gününe alınacak tedbirlerle dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlayacaktır"⁽³⁾.

5. Yürütmenin Tüzük ve Yönetmelik Çıkarma Yetkisi

Anayasa, 115 uyarınca, Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçebilmek şartıyla, tüzükler çıkarabilir. Anayasa Mahkemesi'ne göre: *"Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi kla-*

(3) Anayasa Mahkemesi, 11.1.1985, 6/1; (R.G. 17.6.1985)

sik düzenleme yetkisi, yönetimin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yasa ile yetkili kılınmış olsa da yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Öğretideki görüşler de bu doğrultudadır. Hakkında yasa bulunmayan konularda tüzük ve yönetmelik çıkarılamıyacağına göre, doğrudan Anayasa'ya dayanan böyle bir düzenlemenin de yapılmaması gerekir. Yetkili organ ve makamlar, düzenleyici işlemler için anayasa'da dayanak aramak zorundadırlar. Serbestçe ve diledikleri gibi, özerk düzenleme yetkisi değil, ancak türevsel ve bağımlı, daha açık bir anlatımla yalnız yasaya dayanan düzenleme yetkisi tanınmıştır."⁽⁴⁾

III. AYRIK HALLER DIŞINDA YASANIN YÜRÜTME ORGANINA DÜZENLEME YETKİSİ VERMESİNİN SINIRLARI ve ÖLÇÜTLERİ

Ayrık haller dışında, yasama yetkisinin yürütme organına devredilmiş sayılmaksızın, yasa ile yürütme organına verilebilecek düzenleme yetkisinin sınırlarını belirlemede uygulanacak ölçütleri Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında dile getirmiş bulunmaktadır.

1. Yasakoyucunun Temel Kuralları Saptadıktan Sonra Uzmanlık ve İdare Tekniğine İlişkin Hususların Düzenlenmesi İçin Hükümete Yetki Verebilmesi Ölçütü

Anayasa Mahkemesi 10.12.1962 tarihli ve 198/111 sayılı kararında⁽⁵⁾ bu ölçüte yer vermiş bulunmaktadır. Bu karara göre:

"Anayasa'mız, yasaya yetkisini, yürütme görevini ayrı ayrı organlara vermekle yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. Buna göre yasama organı yasa yapma yetkisini başka organlara devredemez. Bu ilke, Anayasa'nın 5. maddesinde açıklanmıştır.

Yasama organı bir yasa yaparken bütün olasılıkları gözönünde bulundurarak ayrıntılara ait kuralları da saptamaya yetkilidir. Ancak yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli önlemleri almasının güçlüğü karşısında, yasakoyucunun temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi için Hükümete yetki vermesi, yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Bu koşullar altında yürütme organının görevlendirilmesi yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez".

(4) Anayasa Mahkemesi, 19.4.1988, 16/8; (R.G. 23.8.1988)

(5) R.G. 24.1.1963.

Bu gerekçe ile Anayasa Mahkemesi 7.1.1932 günlü ve 1918 sayılı Kaçakçılığı Men ve Takibi Hakkında Kanununa 6829 sayılı yasa ile eklenen ek 1 maddenin 1. fıkrasındaki "*Kaçakçılığın men ve takibi için lüzum görülen yerlerde İcra Vekilleri Heyeti kararı ile emniyet bölgeleri ihdas olunur*". Anayasa'ya aykırı olduğu savını reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre:

"İtiraz konusu fıkra ile yasakoyucu, emniyet bölgeleri ihdası konusunda Hükümet'e yetki verirken bunun ancak kaçakçılığı men ve takip maksadıyla gerekli görülen yerlerde uygulanacağını ve bu bölgeye girecek bir kısım madde ve eşyanın kaçakçılığı önlemek için, kontrole bağlı tutulacağını ve bu kontrolün idari makamlarca yapılacağını kabul etmekle maksat ve hedefini açıklamış ve esas kuralları belirtmiş ve emniyet bölgeleri, bunların yer ve sınırları ve bu bölgeye girecek izne bağlı malların cinsini belirleme sorunu zamana, teknik ve ekonomik gereklere göre olacağından bu yönlerin belirtilmesini de Hükümet'e bırakmıştır. O kadar ki bir bakımdan yasakoyucunun bunları önceden saptaması bazı sakıncalar doğurabilir. Nitekim, kaçakçılık yapılan bölgeler zamana ve günün ekonomik gereklerine göre sık sık değişebilir. Yine madde ve eşyanın türleri de aynı nedenle sık sık değişebilir veya önemsiz derecede azalabilir. Bu taktirde kamu yararı adına alınmış olan bu önlemlerin hemen değiştirilmesi veya kaldırılması gerektiğinde yasanın değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması gerektiğinde yasanın değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması zorunluluğu doğar. Yasama faaliyetinin ağır işlemesi nedeniyle bunun zamanında sağlanması olanaksızdır".

Aynı ölçütün Anayasa Mahkemesi'nin 16.1.1963 tarihli ve 232/9 sayılı kararında aşağıdaki şekilde dile getirildiğini görmekteyiz⁽⁶⁾.

"Yasama organı, yasa yaparken bütün olasılıkları gözönünde bulundurup ayrıntılara ilişkin kuralları da belli etmek yetkisine sahip olmakla beraber, zamanın gereklerine göre, sık sık değişik önlemler almasına, alınan önlemlerin kaldırılmasına veya tekrar konulmasına gerek görülen hallerde yapısı bakımından, ağır işlediğinden ve günlük olayları izleyerek zamanında alınması güç bulunduğundan esaslı kuralları belirttikten sonra uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi işi ile yürütme organını görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir".

Bu kararın en ilginç yönlerinden biri de yürütme organının düzenleyici hukuki tasarruflarda bulunabilmesinin tüzükler ve yönetmeliklerle sınırlı olmadığını vurgulamasıdır. Kararda bu yön aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

"Anayasa'mız, 107. ve 113. maddelerinde, yürütme organının gösterilen esaslara uygun olmak koşuluyla, tüzükler ve yönetmelikler çıkararak düzenleyici hukuki tasarruflarda bulunabileceğini kabul etmiştir. Ancak yürütme organının bunun dışında, yasanın buyruğuna uyarak genel nitelikte hukuki ta-

(6) R.G. 11.5.1963.

sarruflarda bulunması da idare hukuku esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek; yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeveye içerisine sokmak gibi bir sonuç doğurur ki, bunun da Anayasa'nın maksat ve ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun isterleriyle bağdaşamayacağı meydandadır".

Anayasa Mahkemesi 28.3.1963 tarihli ve 4/71 sayılı kararında⁽⁷⁾. 20.2.1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasını Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanunun 6285 sayılı yasa ile değişik 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olup olmadığını ele almıştır. Sözü geçen madde aynen şöyledir:

"Kambiyo, nücut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlarla kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul ve bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memlekette ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazı İcra Vekilleri Heyeti selahiyetlidir".

Anayasa Mahkemesi bu hükmün Anayasa'ya aykırı olup olmadığını saptarken, önceki kararlarındaki ölçütü şöylece tekrar etmektedir:

"Anayasa'mız yasama yetkisini, yürütme görevini, yargı yetkisini ayrı ayrı organlara vermekle Anayasa Komisyonu raporundaki tabirle yumuşak kuvvetler ayrılığı esasını kabul etmiştir. Buna göre şüphesiz yasama organı kanun yapma yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu prensip Anayasa'nın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı, herhangi bir sahayı Anayasa'ya uygun olması şartı ile düzenleyebilir. Bu düzenlemede bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tespit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için Hükümeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olmaz".

Anayasa Mahkemesi aşağıdaki gerekçe ile ve oy çokluğuyla 1567 sayılı kanunun 6285 sayılı kanunla değiştirilmiş, 1. maddesinin, anılan ölçüte dayanarak, Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir:

"İtiraz konusu 1567 sayılı kanunun 1. maddesiyle kanunkoyucu Hükümetin hangi sahayı düzenleyeceğini tespit etmiştir. Bunlar da; "Kambiyo, nücut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlarla kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul ve bunları muhtevi her nevi eşya ve kıy-

(7) R.G. 18.10.1963.

metlerin ve ticari senetlerle tediyeyi sağlayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracını veya memlekete ithalini tanzim ve tahdit etmek ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar almaktır. Bu hükümlerle düzenlemenin yönü tayin ve esası tespit olunmuştur.

İktisad kanunlarının kabul ettiği esaslara göre yürütülecek olan ve bunun dışına çıkıldığı takdirde memleketi büyük mali zararlara uğratacağı şüphesiz bulunan ve teknik konuları kapsayan ve geciktirmeden zamanında tedbirler alınması ve icabında derhal kaldırılması ve değiştirilmesi gerek bu alanın, kanunkoyucu tarafından doğrudan doğruya düzenlenmesi bazı sakıncalar doğurabilir. Çünkü, yukarıda da söylendiği gibi yasama organının yapısı itibariyle günlük olayları izleyememesi ve ağır işlemesi yüzünden bunun zamanında sağlanması mümkün olamaz. Bu sebeptendir ki, kanunkoyucu düzenleme alanının esaslarını tespit ve amacı tayin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğunu sağlamak üzere yürütme organını görevlendirmiş ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunmak yetkisini vermek suretiyle yasama yetkisini bu yolda kullanmayı uygun bulmuştur".

Ancak Anayasa Mahkemesi'nin oy çokluğu ile verdiği kararda kendi koyduğu ölçütü isabetli bir biçimde uyguladığını söylemek mümkün görülmemektedir. Çünkü yasada konulmuş bir sınır ya da esas mevcut değildir. 1567 sayılı kanunun değişik 1. maddesi ile Bakanlar Kuruluna müphem ve sınırsız geniş bir yetki verildiği açıktır. Dolayısı ile Anayasa Mahkemesi'nin kararda vurguladığı ölçütü uygulayarak, 1567 sayılı kanunun değişik 1. maddesini iptal etmesi gerekirdi. Nitekim bu yön kararın karşıoy yazılarında tam bir açıklıkla aşağıdaki şekilde ortaya konulmuştur:

"Kanunkoyucu ele aldığı bir konuyu en ince teferruatına kadar bizzat düzenliyeceği gibi zamanımızda idare tekniğinin ve iktisadi mevzuların iktisap ettiği önemle mütenasip ve ihtisasa taalluk eden ve teferruat sayılabilecek olan hususların düzenlenmesini yürütme organına da bırakabilir. Ancak bu takdirde konunun niteliğine göre takip edilecek siyasetin genel esaslarını tayin ve yürütme organının tanzimi tasarruflarda bulunabileceği alanın sınırlarını tereddüt ve istibaha yer bırakmayacak şekilde tespit etmesi gerekir. Şuraya da işaret etmek lazımdır ki yürütme organına verilecek teferruatı düzenleme yetkisinin Anayasa ile mutlak surette bir kanun konusu sayılmış olan hususlara taalluk etmesi de şarttır. Aksi halde yasama yetkisi yürütme organına devredilmiş ve temel hak ve hürriyetlerin idari emir ve kararlar ile sınırlandırılmasına yol açmış olur.

1567 sayılı kanunun değişik birinci maddesi ile Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesinde bu ana esas ve prensiplere riayet edilmemiş, Bakanlar Kurulu'na müphem ve sınırsız genel bir yetki verilmiş olduğu açıktır. Düzenlenmesi gereken mevzuu ne kadar geniş ve seyyal olursa olsun takip edilecek siyasetin genel esasları tayin ve yürütme organına düzenleme yetkisinin sınırları tespit edilmeden sadece düzenlenecek konunun zikredilmesi suretiyle yürütme organına ge-

nel ve objektif hukuk kuralları koymak yetkisi verilmesini, çoğunluk kararında ifade edildiği gibi yasama yetkisinin kullanılması ve yürütme organına teknik ve ihtisasa taalluk eden teferruat hükümlerinin tespiti yetkisinin bırakılması mahiyetinde telakki ve kabul etmek mümkün değildir⁽⁸⁾.

1567 sayılı kanunun değişik 1. maddesinin olağanüstü bir durumun ortaya koyduğu bir ihtiyacı karşılamak için konulmuş olması, onu anayasa'ya uygun duruma getirmez. Bu yön de karardaki karşıoy yazılarında tam bir açıklıkla ve aşağıdaki şekilde dile getirilmiştir:

"Yürütme organının, duruma göre süratle işe müdahale ederek kararlar alması zorunluluğun, kendisine peşinen geniş ve hudutsuz yetkiler verilmesini gerekli kıldığı yolunda bir mülahaza da bahis konusu 1 inci maddenin Anayasa'ya uygunluğunu ispat edemez. Verilen yetkinin sınırlarını açıkça çizmekle, yürütme organının bu çerçevede içinde süratle müdahalesini önlenmiş olmazdı.

1567 sayılı kanunun, fevkalade halin ortaya koyduğu bir ihtiyacı karşılamak için kabul edildiği gerekçeden anlaşılmaktadır. Fakat kanunun kabulünü gerektiren sebep ve şartlar üzerinde durmaya mahal yoktur. Çünkü bu sebep ve şartlar ne olursa olsun Anayasa'ya aykırı olan bir kanunun hukuk düzeninde yer alması tecviz edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 123. üncü maddesinde olağanüstü hallerde dahi vatandaşlar için konulabilecek yükümlerin kanunla düzenleneceği açıklanmıştır.

Bakanlar Kurulu kararlarının kazai mürakabeye tabi olması da, kanunun Anayasa'ya uygunluğunu tayin için ölçü olamaz. Çünkü yürütme organı kanunun çizdiği sınır içinde kalabilir. Fakat bu hudut yetersiz veya Anayasa'ya aykırı olabilir⁽⁹⁾.

2. Yürütmeye Verilecek Düzenleme Yetkisinin Sınırlı, Açık ve Belirgin Olması Ölçütü

Yasa ile yürütmeye tanınabilecek düzenleme yetkisini birincisine oranla daha **dar bir kalıp içine** alan bu ikinci ölçütün ilk belirtisi Anayasa Mahkemesi'nin 23-25.10.1969 tarihli ve 41/57 sayılı kararında yer almaktadır⁽¹⁰⁾. Bu karara göre:

"Anayasa'nın 107. maddesi uyarınca tüzükler, ya yasaların uygulanması ereği ile ya da yasaların göstereceği yönleri düzenlemek üzere konulabilir; 113.

(8) Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 28.3.1963 tarihli ve 4/71 sayılı kararında, üye Rıfat GÖKSU ve üye İ. Hakkı ÜLKEMEN'in karşıoy yazıları ile, karardaki diğer karşıoy yazıları.

(9) Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 28.3.1963 tarihli ve 4/71 sayılı kararında, üye Şemsettin AKÇAOĞLU, üye İbrahim SENİL ve üye Celalettin KURALMEN'in karşıoy yazıları ile, karardaki diğer karşıoy yazıları.

(10) R.G. 12.3.1971.

maddesi uyarınca da yönetmelikler yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılabilir. Demek ki Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine göre ilkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasakoyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içindeki taktir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Anayasa'nın 6. maddesindeki yürütmenin yasalar çerçevesinde görevini yerine getireceği kuralının anlamı budur."

Anayasa Mahkemesi Tapu Kanununu 35. maddesine işlerlik kazandırılması ve Toplu Konut Fonuna kaynak sağlanması gerekçesi ile çıkarılmış bulunan 3029 sayılı kanunun 1. ve 2. maddesini Anayasa'ya uygun olup olmadığını ele aldığı 13.6.1985 tarihli ve 14/7 sayılı kararında⁽¹¹⁾ bu ölçüte daha da açıklık kazandırmıştır. Bu kararda aşağıdaki ibareler yer almaktadır:

"Gerçekten, 3029 sayılı Yasa ile Bakanlar Kurulu'na tanınan yetki son derece sınırsızdır ve açık değildir. Yasada sadece Toplu Konut Fonu'na alınacak miktar belirlenmiş, diğer hususların tespiti yürütme organına bırakılmıştır. Bunlar arasında kanunla düzenlenmesi gereken yönler vardır. Uygulamanın yaygınlaştırılması durumunda yasama organınca düzenlenmesi gereken esasların neler olabileceği daha da belirgin hale gelmektedir. Yabancıların alacağı arazinin azami miktarı, emlakın adeti, alınma amaçları, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin devamı süresi, satın alınacak arazi ya da emlakın yeri, satın almanın koşulları devir ve ferağda uygulanacak ilkeler hep yasa ile düzenlenmesi gereken hususlardandır. Bütün bu yönlerin yasama organınca objektif bir biçimde değerlendirilmesi gerekir..."

3029 sayılı yasa ile uygulamaya ilişkin esasların tespiti yönünden yürütmeye verilen yetkinin genişliği ve belirsizliği apaçık ortadadır. Yasada esasla alakalı birçok yönler düzenlenmemiştir. Bu durum, açıkça bir yetki devridir. Ve Anayasa'nın "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez" biçimindeki 7. maddesine ve ayrıca Başlangıç kısmına aykırıdır."

Anayasa Mahkemesi, 22.4.1986 tarihli ve 3278 sayılı yasa ile, yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Türkiye'de gayrimenkul iktisap etmelerini köylerde yasaklayan ve diğer yerlerde müteakabiliyet şartını bağliyan kanun hükümlerinin hangi ülkeler veya hangi ülkeler uyuğundaki gerçek kişiler hakkında uygulanmıyacağı yetkisinin Bakanlar Kuruluna tanınmasının Anayasa'ya uygun olup olmadığını 9.10.1986 tarihli ve 18/24 sayılı kararında⁽¹²⁾ ele almıştır. Bu kararda, incelediğimiz bu ölçüte daha da açıklık getirmiştir. Bu karara göre:

"3278 sayılı kanunla yapılan düzenleme ile, Türkiye'de taşınmaz mal edinme konusunda; "milli menfaatlere ve/veya milli ekonomiye faydalı görül-

(11) R.G. 24.8.1985.

(12) R.G. 31.1.1987.

düğü hallerde "karşılıklı muamele esasının hangi ülkeler "ve/veya" hangi ülkeler uyruğundaki gerçek kişiler bakımından uygulanamayacağını, yine "milli menfaatlere ve/veya milli ekonomiye faydalı görüldüğü hallerde "Köy kanunu'nun 87. maddesindeki yasak hükmüne memleketimizin hangi bölge ve illerindeki köyler yönünden ve hangi ülkeler "ve/veya" hangi ülkeler uyruğundaki gerçek kişiler bakımından istisna tanınacağını tespiti Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır...

Oysa bu kavramlara yer verilmiş olması 3278 sayılı kanunun Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığı ortadan kaldırmaktadır. Her şeyden önce, yabancılara karşılıklı aranmaksızın Türkiye'de taşınmaz mal edinme imkanının verilmesinin milli menfaatlere "ve/veya" milli ekonomiye faydalı olup olmadığını saptayacak ve bunun üzerine yabancıya gerekli izni verecek olan aynı merciidir; yani Bakanlar Kurulu'dur. Başka bir anlatımla, söz konusu kavramlara yasada yer vermekle yasakoyucu yürütme organına, tanınan yetkileri kullanmasına da, bir sınır çizmiş olmamakta, aksine bu kanunla verilen yetkilerin kullanımı büsbütün subjektif nitelik taşıyan kıstaslara bağlanmış olmaktadır.

Öte yandan bu kavramların yasada yer almasının ya da almamasının anayasal açıdan büyük bir önem taşıdığı da savunulamaz, çünkü hükümetler tüm karar ve işlemlerinde ulusal çıkarları gözetmek ve korumak, ulusal birliği, ulusal güvenliği ve ulusal ekonomiyi güçlendirmek yönünde çaba göstermek zorundadırlar. Özellikle dış ilişkilerde ve bu arada yabancılar hukuku alanında tesis edilen işlemlerde en geniş anlamda ulusal çıkarların göz önünde tutulması işin doğası gereğidir. Binaenaleyh 3278 sayılı yasanın 1. ve 2. maddelerinde yer alan "milli menfaatlere ve/veya milli ekonomiye faydalı" görülme şeklindeki ifadelerin, bu yasayla tanınan yetkilerin kullanılmasında Bakanlar Kurulu'nu sınırlayıcı ve onun yetki alanını düzenleyici birer esas olarak nitelendirilmesine olanak bulunmamaktadır. Kaldı ki, yasada yer alan bu kavramların somut, objektif, herkesçe üzerinde anlaşılabilir bir yönü de yoktur. Aksine bu kavramlar, her yana çekilebilen, soyut ve sınırları belli olmayan zamana ve kişiye, siyasal iktidarlaragöre değişebilen, dolayısıyla değişik siyasal iktidarlar elinde çok değişik amaçlarla kullanılma olanağı bulunan kavramlardır. 3278 sayılı yasada yer alan bu kavramlar bu yasa ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin amacını ve kapsamını ve sınırlarını belirlemekten uzaktır.

3278 sayılı yasa ile Bakanlar Kurulu'na tanınan yetki sınırları net ve açık değildir. Yasada sadece Toplu Konut Fonu'na alınacak azami miktar belirlenmiş, diğer hususların tespiti yürütme organına bırakılmıştır. Bunlar arasında kanunla düzenlenmesi gereken yönler vardır. Uygulamanın yaygınlaştırılması durumunda yasama organınca düzenlenmesi gereken esasların neler olabileceği daha da belirgin hale gelmektedir. Yabancıların alacağı arazinin azami miktarı, emlakın adedi, alınma amaçları, satın alınacak emlakın yeri,

satın almanın koşulları, devir ve ferağda gözetilecek ilkeler hep yasa ile düzenlenmesi gerek hususlardır. Bütün bu yönlerde yasama organının serinkanlı ve objektif değerlendirilmesine gereksinim vardır.

Bakanlar Kurulu'na yürürlüğe konulan uygulama esaslarında da, bu kanuna göre edinilmiş olan gayrimenkullerin yalnız Türk vatandaşlarıyla bu kanuna göre gayrimenkul edinme hakkına sahip olan yabancılara satılabileceğine dair 3. ve satışın dövizle yapılacağına ilişkin 4. maddesindeki esasları yürütmede düzenlenebilecek uygulama esaslarından saymak mümkün değildir".

Anayasa Mahkemesi 38.1.1988 tarihli ve 11/2 sayılı kararında⁽¹³⁾ ölçütü bu kez şu şekilde ortaya koymuştur:

"... T.B.M.M.'nin yasama yetkisini kullanarak bir kanun çıkardığı ve bu kanunla, yürütme yetki ve görevini kullanan Bakanlar Kurulu'na sınırları belli bir alan içinde taktir yetkisine dayanarak Anayasa ve yasalara aykırı olmayan bir düzenleme görevi verdiği açıkça ortadadır..."

Anayasa Mahkemesi 19.4.1988 tarihli ve 16/8 sayılı kararında⁽¹⁴⁾ bu konudaki kendi içtihadını aşağıdaki şekilde özetlemiştir:

"... Bu konudaki yasa ile yetki almak yeterli olmayıp, yetki veren yasanın yönetimin yapacağı düzenlemelerin ölçüsünü vermesi, sınırını çizmesi de gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararlarında, Yasakoyucunun genel kuralı koyup yönetime düzenliyeceği alanı bırakırken, Anayasa'nın öngürdüğü, "yönetimin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallara bağlanması" yani temel esasların ve temel kuralların yetki veren yasada yer alması gerektiği belirtilmiştir..."

3. Anayasa Uyarınca Yasayla Düzenlenmesi Zorunlu Olan Konularda Yürütmeye Düzenleme Yetkisinin Tanınmaması Ölçütü

Anayasa Mahkemesi 4.2.1969 tarihli ve 32/3 sayılı kararında⁽¹⁵⁾. Anayasanın yasa ile düzenlenmesi zorunlu kıldığı konularda yürütmeye düzenleme yetkisinin verilmeyeceğini aşağıdaki şekilde vurgulamıştır.

"Yasama organının sınırları belli edilen konularda yürütme organına düzenleme görevi verilebilmesi hususunun öğretide kabul edildiği bilinmekle beraber bunun, yasakoyucuya belli konuların bir yasa ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile özel olarak verilmiş olması hallerine kadar uzatılmasına olanak bulunmamaktadır. Zira bu hallerde yasakoyucunun, Anayasa ile kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa kuralına, hem de Anayasa'nın 5. maddesindeki yasama yetkisinin devrolunamayacağına ilişkin kuralına aykırı olur..."

(13) R.G. 29.3.1988.

(14) R.G. 23.8.1988.

(15) R.G. 8.6.1966.

4. Subjektif Hakların Düzenlenmesinin Yürütmeye Bırakılamıyacağı Ölçütü

Anayasa Mahkemesi 9.10.1986 tarihli ve 18/24 sayılı kararında⁽¹⁶⁾ yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir konuda düzenleme yetkisi bulunmadığını aşağıdaki şekilde dile getirmiştir.

"... Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da ifadesini bulan yukarıdaki ayırık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da bu sonuca etkili değildir..."

Bu görüş Anayasa Mahkemesinin 19.4.1988 tarihli ve 16/8 sayılı⁽¹⁷⁾ kararda aşağıdaki şekilde bir kez daha ortaya konulmuştur.

"... Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, yönetimin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yasa ile yetkili kılınmış olsa da yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Öğretideki görüşler de bu doğrultudadır. Hakkında yasa bulunmayan konularda tüzük ve yönetmelik çıkarılamıyacağına göre, doğrudan Anayasa'ya dayanan böyle bir düzenlemenin de yapılamaması gerekir. Yetkili organ ve makamlar, düzenleyici işlemler için Anayasa'da dayanak aramak zorundadırlar. Serbestçe ve diledikleri gibi, özerk düzenleme yetkisi değil, ancak türevsel ve bağımlı, daha açık bir anlatımla yalnız yasaya dayanan düzenleme yetkisi tanınmıştır..."

IV. SONUÇ

Yasa ile yürütmeye düzenleme yetkisi verilebilmesi konusundaki Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkan ilkeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

1. Yürütmeye verilecek düzenleme yetkisinin sınırlı, açık ve belirgin olması gerekir. Yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli önlemleri almasının güçlüğü karşısında, yasakoyucunun temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi için Hükümete yetki vermesi, yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Bu koşullar altında yürütme organının görevlendirilmesi yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

2. Anayasa'nın yasa ile düzenlenmesini buyurduğu konularda ve subjektif hakları etkileyen hususlarda yürütmeye düzenleme yetkisi verilemez.

(16) R.G. 31.1.1987.

(17) R.G. 23.8.1988.