

İKTİSADÎ KURUL ve KOMİTESİ
yahut
BAKANLIKLARARASI İŞBİRLİĞİ İLE DANIŞMANIN
GENEL ESASLARI

Prof. Dr. Lûtfi DURAN

I. — GİRİŞ

Bakanlar Kurulu, herhangi bir kanun hükmüne dayanmadan ısdar ettiği 25 Kasım 1964 tarihli ve 6/3981 sayılı Kararname ile «İktisadî Kurul ve Komite Kurulması hakkında (ki) Karar» ı (Resmî Gazete, 23 Aralık 1964 - 11889) yürürlüğe koyarak, bakanlıklararası işbirliği ve danışma konusunda Türk Hukuk düzenine yepyeni organizmalar, kaideler ve usuller getirdi.

Şöyle ki, adıgeçen Karar, 1 inci maddesinde, «Gerek Beş Yıllık Plân ve yıllık programların tatbikatı ile ilgili olarak, gerek bunların dışında, memleketin ekonomik hayatına taallûk eden ve birden fazla Bakanlığı ilgilendiren veya çeşitli veçheleri birden fazla Bakanlık tarafından uygulanacak olan yahut uygulanmaya konulması birden fazla Bakanlığın re'sen alabilecekleri kararları etkileyecek nitelikte bulunan, gerek yurt içi, gerek yurt dışı ekonomik konularda, Bakanlıklararası Koordinasyonu sağlayarak tekerrürleri ve zaman kaybını önlemek amacı ile, Bakanlar seviyesinde bir «İktisadî Kurul» kurulmuştur,» demek suretiyle, bu yeni kuruluşun görev alanını ve amaçlarını tesbit etmiş bulunmaktadır.

İktisadî Kurul, Başbakanın görevlendireceği bir Başbakan Yardımcısının veya Devlet Bakanının başkanlığı altında, esas itibariyle, Dışişleri, Maliye, Ticaret, Tarım, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma Bakanlarından mürekkep olup, Kurulda görüşülecek konularla ilgili Bakanlar da toplantılara üye olarak katılabileceklerdir (m. 2). Kararın 8 inci maddesi ile, «*Kurulda ele alınması arzu edilen konuların önce Komitede görüşülmesi mecburî*» tutulduğundan ve 12 nci maddesinin 2 nci fıkrası hükmünce, Komite-

te tarafından hazırlanan raporda «oybirliğiyle karara bağlanan hususlara taallûk edenler ilgili Bakanlıklarca derhal tatbik mevkiine konu» lup, ancak bunun dışında kalan hususlar Kurulun tetkikine arzedileceğinden; İktisadî Kurul'un yetkisini kullanacağı haller, Komitenin tutum ve davranışına kalmıştır. Bunun gibi, Kararın 15 inci maddesinin 1 inci fıkrası gereğince, «Kurulun oybirliği ile karara bağladığı konular ilgili Bakanlıklar tarafından derhal tatbik mevkiine konu» lacağı için, sadece yukarıda adları sayılan bakanların üzerinde ittifak edemedikleri iktisadî meseleler Bakanlar Kuruluna götürülecektir. Keza Kararın 15 inci maddesinin 2 nci fıkrası, *İktisadî Kurul Kararlarının Komite Bürosu tarafından ve Genel Sekreterinin imzasıyla Bakanların şahsına gönderilmesi*; 16 ncı maddesi ise, İktisadî Kuruldan Bakanlar Kuruluna intikal ettirilen konuların görüşülmesinde Genel Sekreterin raportörlük görevini yapması usulünü koymaktadır.

Her ne kadar, gerek Komitede, gerek Kurulda bir üst heyette tetkik veya tezekkürü zarurî görülen hususların da, İktisadî Kurul'a veya Bakanlar Kuruluna getirilmesi öngörülmüş ise de; bu gibi hallerde, esasen Komite veya Kurul o konularda oybirliğine varamamış demek olduğundan, hakikatte aynı ve tek istisna mevzuubahistir. Bu itibarla, Kararın kurmak istediği sistemin mihverisi, İktisadî Kurul'dan ziyade, İktisadî Kurul Komitesi ile bunun içinde Genel Sekreter'dir.

İktisadî Kurul Komitesi, Kararın 3 üncü maddesine göre, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter İktisadî Yardımcısı, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadî İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreteri, Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Dairesi Reisi gibi yüksek dereceli memurlarla, genel olarak özel hukuk hükümlerine tâbi bir Anonim Şirket olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Umum Müdüründen müteşekkildir. Bunlardan başka, «Komitede görüşülecek konularla ilgili Bakanlıkların en az Genel Müdür seviyesindeki temsilcileri de toplantılara ... üye olarak iştirak» edebilecekler ve fakat Devlet idare düzeni içinde, yeni kuruluşun görev ve amaçları ile birinci sırada ilgili ve bu konuda en yetkili müessesese olan Devlet Plânlama Teşkilâtı, Komite toplantılarına, İktisadî Plânlama Dairesi Başkanı aracılığıyla, sadece istişarî rey sahibi olarak katılabilecektir. «Komite toplantılarında oybirliği ile bir karara bağlanabilen hususlar Kurula götürülem» iyeceğine (m. 11) ve yukarıda zikredilen 12 nci maddenin 2 nci fıkrası hükmünce bu ka-

rarlar ilgili Bakanlıklarca derhal tatbik mevkiine konulacağına nazaran; adıgeçen Komite iktisadî meselelerde siyasî veya idarî nitelikte icraî kararlar alacak ve bakanlıklar da bunları uygulamak mevkiinde kalacak demektir.

Kararın 17 nci maddesi gereğince, «İktisadî Kurul Komitesi dışında, iktisadî hayatı ilgilendiren konularda koordinasyon maksadiyle, Bakanlıklararası toplantı yapılmayacaktır. Bu şekildeki her türlü toplantının tertibi bürodan istenecektir. ... bu karardan önce başka şekilde koordinasyon maksadiyle kurulmuş olan bütün İktisadî Kurul veya Komiteler kaldırılmıştır.» ve yalnız, «Yıllık programların hazırlanması veya tatbikinin takibi maksadiyle Devlet Plânlama Teşkilâtının tertipliyeceği toplantılar saklıdır.». Böylece, İktisadî Kurul ve gerçekte Komitesi, bu Kararın yürürlüğe girmesinden sonra, Türkiye'de iktisadî alanda genel görevli en üst ve yetgâne resmî merci olmaktadır.

İktisadî Kurul ve Komitesinin yetkileri, ister icraî karar almak, ister teklifte bulunmak veya istişarî karar vermek niteliğinde kabul edilsin, herhalükârda 6/3981 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, T.C. Anayasasına, Âmme Hukukunun Genel Prensiplerine ve kanunî mevzuatımıza aykırı bir tasarruftur. Bu heyetlerin, haiz olduğu yetkilerin tahlil ve tetkikine girişmeden önce, görev alanlarının sınırlarını belirtmek ve değerlendirmek lâzımdır.

II. — İKTİSADİ KURUL VE KOMİTENİN GÖREV ALANI

Kararın 1 inci maddesi hükmü, bu görevin, genel bir deyimle, «ekonomik konularda» olduğunu tesbit etmekte ve sadece bunların, «birden fazla Bakanlığı ilgilendiren veya çeşitli veçheleri birden fazla Bakanlık tarafından uygulanacak olan yahut uygulanmaya konulması birden fazla Bakanlığın re'sen alabilecekleri kararları etkiliyecek nitelikte» bulunması şartını koşmaktadır. Kararın 17 nci maddesi de, «İktisadî Kurul ve Komitesi dışında, iktisadî hayatı ilgilendiren konularda koordinasyon maksadiyle, Bakanlıklararası toplantı yapılmıyacak.» ve «... bu karardan önce başka şekilde koordinasyon maksadiyle kurulmuş olan bütün İktisadî Kurul veya Komiteler kaldırılmıştır.» derken, yeni hey'etlerin vazife sahasının umumî ve mutlak surette iktisadî mevzular olduğunu te'yid etmektedir.

Gerçi, Kararın 17 nci maddesi ile, doğrudan doğruya kaldırılan «Bakanlıklararası Dış İktisadî Münasebetler Komitesi», «Bakanlık-

lararası İktisadî İşbirliği Kurulu» ve Bakanlıklararası Turizm Koordinasyon Kurulu» gibi evvelce Kararnamelerle teşkil edilmiş bulunan istişarî heyetlere bakarak, İktisadî Kurul ve Komitesinin kanunlarla ihdas olunmuş hey'etlere ve görevlerine dokunmadığı düşünülebilir. Lâkin, mezkûr maddenin yukarıda zikredilen âm ve şâmil lağv hükmü ve yalnızca Yıllık programların hazırlanması veya tatbikinin takibi maksadıyla Devlet Plânlama Teşkilâtının tertipliyeceği toplantılar»ın saklı tutulması, 6/3981 sayılı Kararın, İktisadî Kurul ve Komitesini, «ekonomik konularda» genel ve salt olarak görevli saydığını gösterir. Çünkü, Devlet Plânlama Teşkilâtının tertipliyeceği diğer toplantılar da, 30 Eylûl 1960 tarihli ve 91 numaralı kanuna müstenid (m. 8, 9/b, 11, 12/a) olup, bir kararnameden kuvvet almamaktadır. Bundan başka, Kurul ve Komitesinin toplantı ve işlemleri gizli olmakla beraber (Karar, m. 6 ve 19); basına intikal eden bir haberde, İktisadî Kurulun, bundan böyle Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesince alınacak kararları gözden geçireceği bildirilmektedir (Milliyet Gazetesi, 8 Ocak 1965). Oysa, 18.1.1954 tarihli ve 6224 numaralı kanuna göre, Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi, birinci derecede «ekonomik konu» olan görev alanında, bir kısmı tasvibe dahi ihtiyaç göstermiyen icraî kararlar almağa yetkili bir hey'ettir. Bu itibarla, 6/3981 sayılı Karar, çeşitli kanunlarla iktisadî mevzularda kurulmuş olan mercilerin görevlerini de, hiç değilse zımnen, İktisadî Kurul ve Komitesine nakletmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan, günümüzde kamu işleri istisnasız olarak ekonomik bir yön arzettiğinden ve «ekonomik konuları»n karmaşıklığı ve geniş etkileri dolayısıyla, bunlardan hemen hiç birinin tek bir Bakanlığa ilgilendirmesi ve yalnız bir Bakanlığın müdahalesiyle gerçekleştirilmesi mümkün ve mutasavver olmadığından; sözkonusu Karara göre, Devletin karşılaşacağı her mesele mutlaka ve ancak Komite veya Kurul kararıyla çözümlenebilecek demektir. İlk bakışta aşırı görünen bu anlayış, İktisadî Komitenin ele aldığı ilk mevzulardan biri olan Memur Meskenleri Yönetmeliği vesilesiyle, uygulamada doğrulanmıştır. Şöyle ki, TRT'nin 1964/Aralık ayının son günlerinde radyolarda okunan bir Haber Bülteninde, Memur Meskenleri Yönetmeliğinin yeniden düzenlenmesi konusunda bakanlıktan alınan mütalâaların tasarı ile birlikte İktisadî Komiteye tevdi edildiği ve bunlar arasında özellikle Millî Savunma Bakanlığının ayrıcalık tanınmasını öngören düşünceleri ve istekleri bulunduğu bildirilmekte idi. Böylece, memur meskenleri gibi doğrudan doğru-

ya ve sırf «ekonomik konular» dan olmıyan kamu işleri dahi, Devlet Hazinesi bakımından muhtemel iktisadî «répercussion» ları dolayısıyla, İktisadî Komiteye intikal etmekte veya ettirilmektedir. Şu halde, 6/3981 sayılı Karar, Türkiye Cumhuriyetinde sözkonusu olabilecek teknil ekonomik mesele ve işlemleri, adetâ bir Devlet organı hüviyetiyle İktisadî Kurul ve Komitesinin görev alanı içinde temerküz ve teksif etmiş demektir.

Oysa, bu hey'etlerin tereküp tarzı ve onlara tanınan yetkinin niteliği ne olursa olsun, Devlet faaliyetlerinde ortaya çıkacak iktisadî mevzuları, Anayasada yer almıyan bir veya iki kurulun münhasır görevi şeklinde tâyin ve tesbite, değil Bakanlar Kurulu, TBMM dahi yetkili sayılamaz. Gerçekten, 1961 T. C. Anayasası, 41 inci maddesinin 2 nci fıkrasında, «İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.» hükmü ile millî ekonominin temel prensibini koyduktan sonra, 129 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında aynı ilkeyi tekrar ederek, 2 nci fıkrasında, «Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.» demek suretiyle, DPT'yi iktisadî konularda Türkiye Cumhuriyetinin esas organizması olarak kabul etmiştir (Kanun, 30 Eylül 1960-91; Kanun, 16 Ekim 1962-77). Bu bakımdan, 6/3981 sayılı Kararın, İktisadî Kurul ve Komitesini «Beş Yıllık Plân ve yıllık programların tatbikatı ile ilgili olarak ... ekonomik konularda» görevlendiren hükmü (m. 1) ve «Yıllık programların hazırlanması veya tatbikatının takibi maksadı» dışında «Devlet Plânlama Teşkilâtının tertipliyeceği toplantıları» yasaklıyan hükmü (m. 17), yukarıda zikredilen Anayasanın 41 ve 129 uncu maddeleriyle bunlara ait kanunlara doğrudan doğruya ve açıkça aykırıdır.

Bundan başka, yeni Anayasanın 111 inci maddesi, memleket ekonomisi ile doğrudan doğruya ilgili bulunan millî güvenlik konusunda koordinasyonun sağlanması hususunda Millî Güvenlik Kurulu'nu Bakanlar Kurulu'na yardımcı olarak görevlendirmiş ve 127 nci maddesinin son fıkrası ile, kamu iktisadî teşebbüsleri bakımından, Sayıştay dışında, hazırlama, danışma ve denetleme organizmalarının teşkilini öngörmüştür (Kanun, 12 Mart 1964-440; Kanun, 12 Mayıs 1964-468).

Nihayet Anayasamız, 123 üncü maddesinde, millî iktisat ile sıkı bağlantısı olan olağanüstü haller yönetimi için ayrı esas ve usullerin kanunla konulmasını emretmiştir.

Kaldı ki, son derecede karmaşık ve çetin olan bugünkü ekonomik meselelerin, velev koordinasyon ve sürat sağlamak maksadiyle olsun, bir veya iki kurulda toplanarak çözümlenmesi teşebbüsü, gerçekle ve bilimle bağdaşamayacağından, işin gereği gibi yürütülmesine de elverişli olmasa gerektir.

Binaenaleyh, İktisadî Kurul ve Komite müessesesi, yetkilerinin mahiyetinden kat'annazar, sadece görev alanının âm ve şâmil ve hattâ münhasır olması bakımından Anayasanın sistemine ve açık hükümlerine aykırı olduğu gibi; konunun genişliği, çeşitliliği ve karmaşıklığı dolayısıyla, nazarî ve amelî yönden de uygun sayılmaz.

III. — KURUL VE KOMİTE, KARAR ORGANLARI

İktisadî Kurul ve Komitesi, Türkiye Devletinin değilse, herhalde yürütme organının karşılaşacağı ekonomik konularda siyasî veya idarî mahiyette icraî kararlar almağa yetkili kılınmış görünmektedir. Gerçekten, 6/3981 sayılı Kararın 1 inci maddesinde, birden fazla bakanlığa, şu veya bu suretle ilişkin, ekonomik konular olarak tanımlanan Kurulun ve Komitenin görev alanı, gerçekte Bakanlar Kurulunun, ya da yetkili bakanlıkların eşit şartlarla yapacakları görüşmeler sonunda halledecekleri, anlaşamadıkları takdirde yine Bakanlar Kurulunun karar vermeğe yetkili bulunduğu meselelerdir.

Çünkü, siyasî sistemimizde Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulundan ve teker teker bakanlardan başka hiç bir yürütme organına yer verilmediği gibi; Anayasanın 105 inci maddesinin 1 inci fıkrasına göre, «Bakanlar Kurulu, bu (Hükûmetin) genel siyasetin(in) yürütülmesinden birlikte sorumludur.»; 2 nci fıkrası hükümünce de, «Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ... sorumludur.» Bir den fazla bakanlığa ilişkin konular, Hükûmetin genel siyasetine dokunmuyorsa, ilgili bakanların her birinin ayrı ayrı yetkileri içine giriyor demektir. Bakanlar, yetki ve sorumlulukta siyasî ve hukukî eşitliğe sahip bulduklarına ve Başbakan da bakanların hiyerarşik âmiri olmadığına göre, ortak işlerinde anlaşarak bir hal suretine varamaz-

larsa; Başbakan, mezkûr 105 inci maddenin 1 inci fıkrası dairesinde, bunlar arasındaki işbirliğini ancak Bakanlar Kurulunda sağlayabilir.

Böylece, birden fazla bakanlığa ait işler, Hükûmetin genel siyasetine girecek nitelikte olmasa bile, yetkili bakanların bunlar üzerinde anlaşamaması halinde, Başbakanın işbirliği yetkisini kullanabileceği Bakanlar Kurulunda, ya uzlaştırma yolu ile çözümlenir, ya da bir kararnameye konu yapılarak yürütülür.

Görülüyor ki, Anayasamız, 6/3981 sayılı Kararın bakanlıklar arasında sağlamak istediği koordinasyonun, yani işbirliğinin nasıl, kimin tarafından ve nerede gerçekleştirilebileceğini tâyin ve tesbit etmiştir. Buna göre, Hükûmetin genel siyasetine dokunmayan ortak ekonomik konuların, İktisadî Kurula katılacak yetkili bakanlar arasında varılacak anlaşma ile çözümlenmesi hukuken caiz ve mümkün ise de; Türkiye Cumhuriyetinin Temel Kuruluşları arasında böyle bir organ bulunmadığından, bu bakanlar topluluğu hey'et olarak Devlet adına karar almağa yetkili olamaz. İktisadî Kurulda kabul edilen hal suretleri, ancak yetkili bakanların kendi yönlerinden yapacakları hukukî tasarruflarla icraî karar niteliğini alabilir. Şu da var ki, Kurulun oybirliği ile vardığı çözüm şekilleri, bunları kabul eden bakanların iradeleri olacağından, ancak kendi şahıslarını ilzam edebilir; ilgili buldukları halde hernasılsa Kurula ve vâki anlaşmalara katılmamış olan bakanlara ve teşkilâtına ibram edilemez.

Oysa, 6/3981 sayılı Kararın 11 ve 12 nci maddelerine göre, Komitenin ittifakla verdiği kararlara, o toplantıda temsil edilmeyen bakanlıkların, hiç değilse, ertesi oturuma kadar yazılı şekilde itiraz hakları bulunduğu halde; aynı Kararın 15 inci maddesi hükmü ile, Kurulun oybirliği ile aldığı kararlar, aynı celsede tasvib edilerek kesinleştiğinden, Kurula katılmıyan diğer ilgili bakanları da doğrudan doğruya bağlayacak mahiyet ve kuvvette kabul edilmiştir. Böyle bir durumla karşılaşan bakanın, gıyabında İktisadî Kurul tarafından çözümlenen meseleyi kendi inisiyatifi ile Bakanlar Kuruluna aksettirebileceği hatıra gelirse de; 6/3981 sayılı Kararın 15 inci maddesinin 1 inci fıkrası, adigeçen hey'ette görüşülen konuların Kurul Başkanı tarafından Bakanlar Kuruluna intikal ettirilmesi usulünü vaz'etmekle ve oybirliği ile karara bağlanan hususların ilgili bakanlıklarca derhal tatbik mevkiine konulmasını emretmekle, bilhassa bu yolu kapatmak ve Kurul kararlarının son ve kesin olmasını sağlamak istemiştir. Bu yorum tarzının, kararın ekonomisine ve amacına da tamamen uygun olduğunu kabul etmek lâzımdır.

Bu bakımdan, Hükûmetin genel iktisat siyasetine ilişkin bir meselenin İktisadî Kurul'da oybirliği ile de olsa karara bağlanması diğer ortak konularda kabul edilecek hal suretlerinin Kurul'a katılmıyan ilgili bakanlara da teşmil ve icraî karar şeklinde yetkili bakanlıklara empoze edilmesi, Anayasanın yukarıda belirtilen siyasî strüktürü ile Bakanlar Kurulunun birlikte sorumluluğu ve her bakanın ayrı ayrı sorumlulukları prensibi ile bağdaşmaz.

Binaenaleyh, 6/3981 sayılı Karar, İktisadî Kurul'un yetki alanını gösteren 1 inci maddesinde, Hükûmetin genel ekonomi politikasına ilişkin mevzuları istisna etmemiş, aksine «*Beş Yıllık Plân ve yıllık programların tatbikatı ile ilgili*» konuları da açıkça kapsamı içine almış olduğundan, ve 15 inci maddesinde, «*Kurulun oybirliği ile karara bağladığı konular ilgili bakanlıklar tarafından derhal tatbik mevkiine konulur.*» hükmünü sevketmiş bulunduğundan Anayasaya aykırıdır.

Demek oluyor ki, böyle genel siyasî ve icraî yetkilerle donanmış bir İktisadî Kurulu, TBMM de bir kanunla teşkil edemezdi. Nitekim, mülga 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanununda da, üçlü icra uzvu ile İcra Vekilleri Hey'etinin müşterek ve vekillerin münferid mes'uliyeti esasları (m. 7, 46) vaz ve kabul edilmiş olması dolayısıyla, I. Cumhuriyet kanun koyucusu, 18.1.1940 tarihli ve 3780 numaralı Millî Korunma Kanunu ile olağanüstü hallerde millî ekonomiyi düzenlerken dahi, yine bir kısım bakanlardan kurduğu Koordinasyon Hey'etini siyasî ve icraî karar yetkisiyle teçhiz etmemiş, sadece hazırlık çalışması yapmakla görevlendirmiştir. Bu yasama şekli, parlamenter rejimin gerek hukukî esaslarına, gerek siyasî icaplarına uygun olan yegâne hal tarzıdır.

Filhakika, Hükûmetin birlikte sorumluluğu ve üyelerinin eşitliği prensipleri üzerine müesses bulunan Fransanın III. ve IV. Cumhuriyet ve hattâ son zamanlarda kısmen Başkanlık sistemine kaymasına rağmen V. Cumhuriyet rejimlerinde, Anayasalara göre Devletin esas icra uzvu Cumhurbaşkanı ile Nazırlar Hey'eti (Conseil des Ministres) olduğundan; teamül ve kararnamelerle teşekkül eden Kabine Hey'eti (Conseil de Cabinet) ile Nezaretlerarası Hey'etler (Conseils Interministériels) veya Mahdut Hey'etler (Conseils Restreints) ve Nezaretlerarası Komiteler (Comités Interministériels) hukukî varlık ve yetkilerden yoksun, yalnız hazırlık çalışmaları yapmakla görevli kurullar niteliğinde mütalâa edilmektedir¹. Esasen Fransız sisteminde, Türk Hukukundan farklı olarak, Nazırlar

Hey'eti de dâhil tekmil Anayasa içi veya dışı kurullarda görüşülüp çözümlenen meseleler hakkında asıl hukukî tasarruf mahiyetini taşıyan kararlar, ancak yetkili olan Cumhurbaşkanının, ya da Başbakanın diğer bir nazırla birlikte veya ilgili nazırın tek başına imzalıyacakları belgelerde ortaya çıkmış olacağından (Barthélemy et Duez, S. 661; Laferrière, S. 1076-1077; Prélot, No: 470, S. 658; Duverger, S. 562, 668); bir konunun daha önce herhangi bir heyette müzakere edilmesi usulü hukuk yönünden önemli bir değişiklik ve tesiri haiz değildir. Ancak, Anayasa veya kanunların Nazırlar Hey'etinden geçirilmesini şart koştuğu tasarruflar, bu kurulda görüşülmeden, doğrudan doğruya yetkili makamlar tarafından yapılamaz. İşte bu özelliğine rağmen, Fransız Hukukunda, yukarıda sayılan Nazırlar Hey'eti dışındaki kurullar, siyasî veya idarî alanda icraî kararlar almağa yetkili addedilmemekte ve sadece hazırlayıcı bir role sahip bulunmaktadır. Hattâ, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları gibi olağanüstü buhranlı devrelerde dahi, Fransa'da, İngiltere'dekine benzer ve ilgili nazırlardan mürekkep Mahdut Hey'etler ve bunlara yardımcı İktisadî Komite kurulmasına tevessül edilmiş ise de; bunların yetkilerinin, Nazırlar Hey'eti kararlarına hazırlık ve esas olacak ön incelemeler yapmaktan ibaret olduğu, aksi halde nazırların müşterek mes'uliyetine ait Anayasa prensibi ile bağdaştırılamıyacağı ileri sürülmüştür (Laferrière, S. 795). Gerçi, bizim Millî Korunma Kanununa tekabül eden Fransızların 11 Temmuz 1938 tarihli kanununda, Millî Savunma hizmetleriyle ilgili nezaretler arasında otorite yolu ile koordinasyonu sağlamak amacıyla Başbakanın veya tevkil edeceği yetkili bir nazırın başkanlığı altında bir Mahdut Hey'et kurulmuş ve bir süre çalışmıştır. Lâkin bu hey'etin de, gerçekte yetkili nazırların görüşme ve anlaşmaları suretiyle faaliyet gösterebildiği kabul edilmektedir (Laferrière, S. 1070 ve not 2). Fransanın V. Cumhuriyet rejiminde de, Cumhurbaşkanının otoritesi altında toplanan ve bazen yüksek memur ve komutanların

1) Joseph-Barthélemy et Paul Duez - *Traité de Droit Constitutionnel*, Nouvelle édition, Paris, 1933, S. 657-658; Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2e édition, Paris, 1947, S. 794-795, 1067-1070; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 1949, S. 442-445; Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 5e édition, Paris, 1960, S. 543-545; Marcel Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2e édition, Paris, 1961, No. 470, S. 658-659, No. 486, S. 672; Georges Vedel, *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, 1960-1961, Paris, 1961, S. 892-893.

da katıldığı Nezaretlerarası Komitelerin icraî karar yetkisini haiz bulunmadığı belirtilmektedir (Prélot, No: 470, S. 659; Duverger, S. 544-545).

Her ne kadar İngiltere siyasî sisteminde, Nazırlar Hey'eti içinde, Hükûmet kurulurken Başbakanın belli edeceği, umumiyetle yirmi kadar nazırdan mürekkep bir Kabine ve hattâ harp gibi olağanüstü hallerde ayrıca dört-beş üyeli «Inner Cabinet» veya «War Cabinet» adı altında nisbeten mahdut yetkili kurullar teşkil edilmekte ise de; İngiliz parlamenter rejiminin teamülleri ile ortaya çıkan bu organlar, yazılı ve katı bir anayasası bulunmaması sayesinde olmuş ve 1937'de ısdar edilen bir kanunla da yasalştırılmıştır. Böylece İngiliz Kabinesi, Nazırlar Hey'eti içinde ve ona katılmayan üyelerin zımnî «*délégation*»u ile adetâ onun üstünde yer alan ve önemli kararlar veren bir sevk-ü idare organı mahiyetindedir. Bununla beraber, Kabineye dahil olmıyan nazırlar da, alınan kararları kendi nezaretlerinde uygulamayı önceden kabul etmekle, Hükûmetin tesanüdü ve müşterek mes'uliyeti prensibi mahfuz kalmaktadır. Ancak bu mekanizma, İngilterenin çift parti sistemi ve siyasî gelenekleri sayesinde, nâzırların birlikte sorumluluğu esasiyle bağdaşmakta ve pratikte işlemektedir (Laferrière, S. 793-794).

Amerika Birleşik Devletleri tipindeki Başkanlık Hükûmeti sisteminde, Bakanlar, gerek teker teker, gerek toplu halde münferit veya kollektif birer yürütme organı mahiyet ve mevkiinde bulunmayıp, Başkanın maiyetinde yardımcı ve müşavir memurlar durumunda olduklarından; bunların veya diğer yüksek memurların teşkil edeceği kurullar, ancak hazırlayıcı ve istişarî çalışmalar yapabilirler. Filhakika bu hükûmet sisteminde, Devletin yegâne icra uzvu Başkan olmak itibariyle, ondan gayrı bir şahsın veya hey'etin tasarruflarının icraî karar niteliğini ve kuvvetini taşıyıp taşımayaacağı tartışılmıyacağı için, böyle bir mesele, yani teknik komisyon ve komitelerin hukukî varlığı ve işlemlerinin sıhhat ve muteberiyeti sözkonusu bile olamaz.

Şu kısa mukayeseli tetkik de gösteriyor ki, Parlamenter Rejimde ve özellikle katı veya sert bir anayasa sisteminde, bu üstün hukuk nizamında yer alan Devlet organları dışınca icraî kararlar vermeğe yetkili, velev bazı bakanlardan kurulu olsun, yeni ve başka bir yürütme uzvu daha ihdasına kanun koyucu dahi mezun değildir.

Kaldı ki, 6/3981 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, bu kadarla da yetinmemiş, bir kısım bakanlardan teşkil ettiği icraî karar

organının yetkilerini kullanabilmesini, bir takım yüksek memurlarla bir Anonim Şirket Umum Müdüründen kurduğu Komite üyelerinin aralarında anlaşıp anlaşamamaları şartına bağlamış ve netice itibariyle bu Komiteyi «*ekonomik konularda*» Devlet adına icraî ve hattâ siyasî kararlar almak yetkisiyle teçhiz etmiş bulunmaktadır. Gerçekten, mezkûr Kararın 8 inci maddesi hükmünce, «*Kurulda ele alınması arzu edilen konuların önce Komitede görüşülmesi mecburî*» olduğu gibi; 11 inci maddesi gereğince, «*Komite toplantılarında oybirliği ile bir karara bağlanabilen hususlar Kurula götürülemez*» ve 12 nci maddeye göre de, «*Tasvib edilen raporlardan, oybirliği ile karara bağlanan hususlara taallûk edenler ilgili Bakanlıklarca derhal tatbik mevkiine konulur.*».

Böylece, bakanlıkların üstünde ve fakat Anayasanın dışında Devlet tüzel kişiliği için, memurlardan mürekkep bir icraî karar organı ihdas edilmiş olmaktadır. Oysa, T.C. Anayasasının 105 inci ve 125 inci maddelerine göre, bakanlar memurların değil, memurlar bakanların maiyetinde ve emri altında çalışan ajanlardır. Çünkü, bakan, memurların eylem ve işlemlerinden yegâne sorumlu siyasî şahsiyettir ve memurlar onun verdiği karar ve emirleri yerine getirmek zorunluğunda olan kimselerdir. Sözkonusu Karar, işte bu hiyerarşik tertibi tersine çevirmiş olmak bakımından, Anayasanın, Devlet nizamını değilse, yürütme organına ve görevine ait düzenini alt üst etmiş bulunmaktadır.

Gerçi, 6/3981 sayılı Kararnameyi imzalamakla bütün ilgili Bakanların, Kararın 3 üncü maddesinde sayılan yüksek memurlara, «*ekonomik konularda*»ki yetkilerini devrettikleri (*déléguer*), bînetice yeni bir icra uzvu teşkili mevzuubahis olmadığı hatıra gelebilirse de; bu tezin kabul edilebilmesi için, vâki «*délégation*»un hukuken caiz ve mümkün bulunması lâzımdır. Halbuki, genel olarak Âmme Hukukunda ve özellikle Türk Hukukunda bu mahiyet ve vüsatte bir «*délégation*» sahih ve muteber olamaz.

Çünkü T. C. Anayasasının 106. nci maddesinin 2 nci ve 4 üncü fıkraları hükümlerine göre, bakanların siyasî nitelikteki yetkilerini memurlara devretmeleri kabil değildir. Komitenin yukarıda açıklanan geniş ve mutlak yetkileri içine siyasî kararların da girmekte olması dolayısıyla, ilgili bakanları temsil eden yüksek memurlar siyasî görevler bakımından bir «*délégation de pouvoir*»a sahip olacaklardır.

Bundan başka, yukarıda II. Kısımda belirtilen Komitenin «*ekonomik konularda*»ki âm ve şâmil mahiyette olan görev alanı, Âm-

me Hukuku tekniğine göre, muayyen ve mahdut olması gereken «*délégation de compétence*» müessesesinin şartları ile bağdaşamayacak bir müphemiyet ve genişlik arz etmektedir. Bu suretle ilgili bakanlar, görevlerinin çok önemli bir sahasında bütün yetkilerinden tecerrüt etmiş oluyorlar ki, «*délégation de compétence*» mekanizması buna asla cevaz ve imkân vermez.

Nihayet Türk hukuk mevzuatında, bir kısım bakanlıklar teşkilât, vazife ve selâhiyet kanunlarıyla müsteşarlar için öngörülen idarî «*délégation de compétence*» müstesna, umum müdürler bakımından ne bir «*délégation de compétence*» ve hattâ ne de bir «*délégation de signature*» derpiş ve kabul eden hükümler vardır. Âmme Hukuku esaslarına göre; «*délégation de pouvoir*», yani siyasî siyasî yetkinin devri ancak Anayasanın sarîh müsaadesi ile, «*délégation de compétence*» ve «*délégation de signature*», yani idarî selâhiyetlerin devri ise münhasıran kanunların açık hükmü veya izni üzerine tüzük ve yönetmelik gibi tanzimî tasarruflarla verilebileceğinden; hiç bir kanuna dayanmayan 6/3981 sayılı Kararname ile bakanların yetkilerini yüksek memurlara devretmesi kabil değildir.

Kaldı ki, İktisadî Kurul'a dahil bakanların umum müdürlerine vâki yetki devri, gerçekte, münferit «*délégation de compétence*» mahiyetinde olmayıp; hey'et halinde bir organın teşekkülüne müncer olan müştereken yaptıkları bir ihdas tasarrufudur.

Diğer taraftan, Komitede yer alan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Umum Müdürünün hangi bakanın «*délégation*»una binaen kimi temsil ettiği ve, esas itibariyle, özel hukuk müessesesi bir tüzelkişinin organı olan bir şahsa, âmme kudretini tazammun eden kararların verileceği bir hey'ette oy sahibi sıfatiyle yetki devredilip edilemeyeceği caî sualdir. Her ne kadar Merkez Bankasının Maliye Bakanlığı ile olan ilişkilerine bakarak, Umum Müdürün Maliye Bakanının «*délégation*»unu haiz bulunacağı hatıra gelebilirse de; Komitede adı geçen bakanlığın esasen iki umum müdür tarafından temsil edilmekte olması ve yetki devrinin kaideten aynı hiyerarşi manzumesi içindeki kademeler arasında caiz ve mümkün bulunması dolayısıyla, bu izah tarzı kabule şayan olamaz. Merkez Bankası Umum Müdürünün Komitedeki huzuru, olsa olsa, uzvu bulunduğu müessesenin iştigal sahası olan para ve kredi işlerinin, Komitenin görev alanını teşkil eden ekonomik konularda birinci derecede müessir bulunmasıyla açıklanabilir. Bu takdirde, Umum Müdür, Hükümetin genel siyasetinin bir unsuru olan para ve kredi politikası-

nı, Maliye Bakanlığının diğer temsilcileri ile birlikte ifade ve takip etmek durumunda bulunduğuna göre; sadece Maliye Bakanı değil, hey'et olarak Bakanlar Kurulu, 6/3981 sayılı Kararname ile, çok önemli bir siyasî yetkisini memurlardan ve bir de özel kişiden kurulu Komiteye topyekûn devretmiş demektir.

Bu tahlilden çıkan netice şudur ki, Hükûmet, İktisadî Kurul ve Komiteyi kurarken, her bakan ayrı ayrı yüksek memurlarına şu veya bu nitelikte yetki devretmekten ziyade, Bakanlar Kurulu kollektif bir organ olarak iktisadî mevzulardaki kendi siyasî ve idarî yetkileriyle mücehhez bulunan hey'et halinde yeni birer icra uzvu ihdas etmiştir. Oysa, Âmme Hukuku esaslarına ve T. C. Anayasasının 4, 6, 97, 98 ve 105 inci maddelerine göre, Devletin yürütme görevini organ sıfatiyle yerine getirmeğe yetkili şahıslar ve hey'et, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlardan ibarettir; bunlar dışında bir icra uzvunu, yalnız müessesan kudreti Anayasada değişiklik yapmak suretiyle kabul ve ihdas edebilir.

İktisadî Kurul ve Komitenin münhasıran idarî karar yetkisine sahip birer idare organı olduğu farz ve kabul edilse bile, yine de Anayasanın 105 inci maddesi hükmünce, Devlet tüzelkişiliğinin idarî uzvu bakanlar ile Bakanlar Kurulu olarak tâyin ve tesbit edilmiş bulunduğundan; kanun koyucu dahi bunlara bir üçüncüsünü eklemeye yetkili sayılamaz. Gerçi, Anayasanın 112 nci maddesinin son fıkrası, «*Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*» hükmü ile, TBMM'ne yeni hükmî şahıslar ve bunun zımında organlar ihdas etmek selâhiyetini ve hattâ bu yetkisini icra ve idare uzuvlarına devretmek imkânını tanımış ise de; burada söz konusu olan hükmî şahıslar, *Devletten gayri kamu tüzelkişileridir* ve bunlar sadece idarî görev ve yetkilerle donatılabileceklerdir. Filhakika, Anayasa, tarifî icabı, esasen Devletin bütün organlarını teşkil ve gerekli yetkilerle teçhiz etmiş bulunduğundan; kanunlara bu alanda yeni ihdaslar için yer ve imkân bırakmış olamaz. Şu da var ki, demokratik rejimde, kamu işleri hakkında ne mahiyette olursa olsun, karar almak yetkisi ve son sözü söylemek hakkı, münhasıran halkın seçtiği kimselere veya bunların tasvib ettiği şahıslara tanınabileceği için, Komite gibi sırf memurlardan mürekkep bir hey'etin siyasî temsilciler olan bakanların üstünde bir mevkie geçirilerek, irade ve tasarruflarını onlara empoze eylemesi tecviz ve kabul edilemez.

Bu itibarla, İktisadî Kurulu ve Komitesini, ekonomik konularda Devlet adına siyasî ve idarî nitelikte kararlar almak yetkisini haiz birer icra organı olarak teşkil ve tanzim eden Bakanlar Kurulu'nun 25 Kasım 1964 tarihli 6/3981 sayılı Kararnamesi, kanunî mesnedden mahrum bulduktan başka, doğrudan doğruya Anayasanın siyasî sistemine ve açık hükümlerine tamamen aykırı bir tasarruftur.

IV. — KURUL VE KOMİTE, İSTİŞARE HEY'ETLERİ

İktisadî Kurul ve Komitesinin, 6/3981 sayılı Kararname ile, birer karar organı olarak teşkilâtlandırıldığında ve tasarruflarına icraî mahiyet izafe edildiğinde, bizce şüphe ve tereddüte mahal olmamakla beraber; bunları, bir de, istişarî hey'etler şeklinde ve işlemlerini teklif veya mütalâa niteliğinde farz ve kabul ederek incelemek, muhtemel itiraz ve mülâhazaları önlemek bakımından faydalıdır.

Filvaki, Âmme Hukuku esaslarına göre, icra ve idare organları ile makamları, yetkilerine dâhil bir kararı vermeden önce, kanunlarla derpiş ve emredilmese bile, veya öngörülenlerden fazla ve başka da olsa, kendilerini aydınlatmaya yarıyacak her türlü mütalâyayı alabilir veya istişarelerde bulunabilir ve bu maksatla danışma hey'etleri de teşkil edebilirler (C. E., 19 Février 1904, *Chambre syndicale de fabricants de matériel de chemin de fer*, Sirey 1904, 3. 75, Concl. Romieu; C. E., 5 Octobre 1960, *Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture*, Recueil du Conseil d'Etat, p. 512). Ancak, bu kurullar ile verdikleri mütalâaların ve müncer oldukları tasarrufların hukuken muteber ve sahih kabul edilebilmesi için, Fransız Devlet Şûrasının içtihadları ile de te'yid edildiği üzere, aşağıdaki üç şarta uygun olmaları gerekir² :

2) — J. M. Auby - Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 1956, Doctrine, p. 53 - 67; Heilbronner et Drago - L'administration consultative en France, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1959, p. 57; Charles Cadoux - La procédure consultative, *Essai de synthèse*, *Annales de l'Université de Lyon, Droit*, fascicule 20, 1960, p. 29-113; Auby et Drago - *Traité de Contentieux Administratif*, Paris, 1960, Tomme II, No: 1095-1119, p. 595-608; Raymond Odent - *Contentieux Administratif*, Paris, 1962, fascicule III, p. 896-911; J. - M. Bonnefoy - *Aperçu sur l'administration consultative*, *Notes et Etudes Documentaires*, 3 Novembre 1964, No: 3133, *La documentation Française*, Paris, 1964.

- Kanunun o mevzuda koyduğu istişare usulünün tümü ve özü ile bağdaşabilmeli ve onu engelliyecek nitelikte olmamalıdır (C. E., 10 Février 1939, *Syndicat professionnel de défense agricole et viticole de Cassis et autres*, R. p. 73; C. E., 26 Janvier 1951, *Donin de Rosière*, R. p. 43 et S. 1952. 3. 9. Concl. Odent; C. E., 27 Novembre 1964, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires et autres*, Dalloz, 1964, J. 761 et. Concl. Braibant).
- Mütalâayı alan organ veya makam kendini onunla bağlı saymamalı ve bu suretle yetkisinden tamamen veya kısmen feragat etmemelidir (C. E., 30 Juillet 1948, *Nata*, R. p. 355; C. E., 22 Février 1957, *Sté Coopérative de reconstruction de Rouen*, R. p. 126; C. E., 27 Novembre 1964, *Fédération générale...*, D. 1964. J. 761; Danıştay 6. D., 19 Nisan 1962, *Yerköy Belediyesi*, Kararlar Dergisi, Sayı: 87-88, s. 179).
- Böylece tesis edilen istişare usulüne aykırı hareket edilmiş olmalıdır (C. E., 9 Décembre 1932, *Laurent*, R. p. 1062; C. E., 28 Octobre 1960, *Delassis*; C. E., 16 Mars 1962, *Ministre de la Reconstruction/Pittet*).

Bunlardan başka Prof. Auby ve Drago, zikredilen kitaplarında (No: 1097, s. 597-598), danışma kurulunu teşkil eden tasarrufun yayınlanmış olması gerekip gerekmediği sorusuna, Fransız Devlet Şûrasınının 17 Haziran 1955 tarihli *Danguy et autres* (R. p. 332) kararı ile müsbet cevap verdiğini söylemekle beraber; bu olayda söz konusu olan hey'etin ihdası hususundaki prensibin daha önce bir tüzükle vaz'edilmiş olması dolayısıyla, Nâzırın buna uymak zorunda bulunduğunu ve idare edilenlerin de istişare hey'etinin kurulmasını beklemeğe hakları olduğunu, binnetice fiilen teşkil edildiği halde, buna dair kararın yayınlanmaması takdirinde, verdiği mütalâanın ilgililere karşı dermeyan edilemeyeceğini belirtmektedirler. Adı geçen müellifler, Fransız Devlet Şûrasınının, 4 Şubat 1949 tarihli *Pas-*

— R. Odent - Conclusions sur C. E., 26 Janvier 1951, *Donin de Rosière*, Recueil Sirey, 1952, 3.9.; Fr. Gazier - Conclusions sur C. E., 6 Mars 1957, *Ravalison et autres*, Revue Juridique et Politique d'Outre - Mer, 1958, p. 408; Braibant - Conclusions sur C. E., 27 Novembre 1964, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires et autres*, Recueil Dalloz, 1964, J. 761 - 767; Auby - Note sous C. E., 27 Avril 1956, *Malzac*, Recueil Dalloz, 1957, J. 164.

— Marcel Waline - Traité de Droit Administratif, 9e éd. Paris, 1963, No: 754, p. 461-462; André de Laubadère, Traité de Droit Administratif, 3e éd., Paris, 1963, Tome I, No: 461, p. 246-247.

quier (R. p. 53) kararında, kanunun uygulanması zımında bir komisyonun kurulmasına ilişkin tasarrufun mevzuubahis olduğu mü-mâsil bir hâdise vesilesiyle, daha önce aksi bir içtihadda bulunduğunu kaydetmektedirler. Bu itibarla, meselemizin tetkik ve münakaşasında bu dördüncü şartı nazarı itibare almıyacağız. Esasen, Bakanlar Kurulu'nun 6/3981 sayılı Kararnamesi Resmî Gazetede neşir ve ilân edilmiş olduğuna göre, olayımızda bu noktadan inceleme yapmağa mahal ve lüzum da yoktur.

Şimdi, İktisadî Kurul ve Komitesi ile takip edilecek istişare prosedürünün, yukarıda sayılan üç şarta uygun olup olmadığını araştıralım:

A — Bu iki hey'etin görev alanını belirtirken gördük ki, 6/3981 sayılı Kararın 1 inci maddesinin «*ekonomik konular*» terimi ile ifade ettiği âm ve şâmil hüküm, 17 nci maddesinin genel ve mutlak lağv hükmü ve iktisadî hayatı ilgilendiren konularda koordinasyon maksadıyla yapılacak her türlü toplantı tertibinin Bürodan istenmesi zorunluğu dolayısıyla, bu yeni prosedür, yalnız mevzuatla daha önce düzenlenmemiş halleri değil, aynı zamanda kanunlarla ihdas ve tanzim edilmiş iktisadî kurulların vazife ve selâhiyetlerini de kapsamı içine almaktadır. Kanunî istişare merci ve usulleri ile Kurul ve Komitenin varlığı ve prosedürü bağdaşabildiği takdirde, yürütme organının bu hey'etlerden mütalâa alması hukuken caiz ve mümkündür.

Ancak, yukarıda II. kısımda açıklandığı veçhile, İktisadî Kurul ve Komitesinin ihdası ve yetkileri, başta Devlet Plânlama Teşkilâtı Kurulması hakkındaki Kanun (30.9.1960-91) olmak üzere, Petrol Kanunu (7.3.1954-6326, m. 24/2), Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (18.1.1954-6224, m. 8) Bankalar Kanunu (2.7.1958-7129, m. 47), Sigorta Şirketlerinin Murakabesi hakkındaki Kanun (21.12.1959-7397, m. 33, 34, 35), Devlet Personel Dairesi Teşkiline dair Kanun (13.12.1960-160), Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Kanunu (2.7.1963-265, m. 14, 15) ve sair kanunlarla ekonomik konularda istişarî veya idarî kararlar almak selâhiyeti tanınan hey'etlerin mevcudiyet ve vazifeleri ile kabili te'lif olmadığı gibi; bunları tesirsiz ve hükümsüz bırakabilecek kuvvet ve mahiyettedir. Bir çokları arasından sırf bir örnek vermiş olmak için, Devlet Plânlama Teşkilâtını bu bakımdan ele almakla yetineceğiz.

Gerçekten İktisadî Kurul ve Komitesi, DPT'nin adetâ yerine kaim olacak şekilde ihdas ve tanzim edilmiş, onu «*atrophie*» etmiş

bulunmaktadır. Şöyle ki, 91 numaralı kanunun 2 nci maddesinde, DPT'nin görevleri arasında sayılan, «Muhtelif Bakanlıkların iktisadî politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak» (bent. b), «Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslâhı hususunda tavsiyelerde bulunmak» (bent. d), «Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak» (bent. e) ve «özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek» (bent. f) gibi istişarî fonksiyonlar, 6/3981 sayılı Kararın 1 inci maddesinin umumî ve mutlak hükmü içinde ifade ve teksif edilerek, Kurul ve Komitenin vazifeleri arasına alınmış bulunmaktadır. Mezkûr Kararın harfiyen ve külliye tatbiki halinde, 17 nci maddesinin son cümlesinde belirtildiği gibi, DPT'nin görevi uzun ve kısa vâdeli plânları hazırlamak ve uygulanmasını seyirci sıfatı ile izlemekten ibaret kalacaktır. Böylece DPT, İktisadî Kurul ve Komitesi lehine, hemen bütün esaslı ve önemli görevlerinden tecrit edilmiş olmaktadır.

Halbuki, DPT, yukarıda II. kısımda açıklandığı üzere, «*ekonomik konularda*» yalnız kanunla kurulmuş ve düzenlenmiş olan ve sadece yürütme uzvunun hazırlık ve istişare organizması değil, T. C. Anayasasının 129 uncu maddesiyle öngörülmüş ve esasları tesbit edilmiş bulunan tüm Devletin danışma bakımından en yüksek ve en yetkili bir anayasa müessesesidir.

Bu itibarla, değil Bakanlar Kurulu, TBMM. dahi, Anayasayı hiçe saymadan, Devletin karşılaşacağı iktisadî meseleler hakkında istişare ve hazırlık yapmakla görevli ve yetkili olmak üzere, DPT'nin üstünde veya onu bertaraf edecek bir hey'et kuramaz. Kanunla teşkil ve tanzim edilmiş bulunan iktisadî istişare hey'etlerinin görev ve yetkileri ise, Devlet organları ve Hukuk kaideleri hiyerarşisi gereğince, Kararnamelerle ne kaldırılabilir, ne de kısıtlanabilir.

B — İktisadî Kurul ve Komitesinin, «*oybirliği ile karara bağladığı konular ilgili bakanlıklar tarafından derhal tatbik mevkiine konulur*» şeklinde tavsif edilen tasarrufları, «*icraî karar*» mahiyet ve kuvvetinde sayılmasa bile, herhalde «*bağlayıcı mütalâa*» niteliğinde kabul edilmek gerekecektir.

Bu takdirde, belki bakanlıklar, Kurul ve Komite kararlarını doğrudan doğruya uygulamıyacaklar ve fakat bunlara uygun olarak yapacakları kendi tasarruflarını icra edeceklerdir. Ancak ilgili

bakanlıklar, Kurul ve Komite kararları hilâfına veya dışında ortak ekonomik konularda re'sen hiç bir karar alıp tatbik edemeyecekleri gibi; bu hey'etlerce doğrudan doğruya verilen kararları da uygulamak zorunda kalacaklardır. Gerçekten, Kararın 7 nci maddesi hükmünce, «*Bütün bakanlıklar, Kurulda veya Komitede ele alınmasını istedikleri konuları yazı ile veya telefonla Büroya bildirirler.*» ve «*Büro Genel Sekreteri de lüzumlu gördüğü konuların Kurul veya Komitede ele alınmasını talep edebilir.*».

Halbuki, kanunî «*uygun mütalâa*» usulünün hukukî rejimine göre, istişareyi tahrik edip etmemekte muhayyer olan icra organı veya idare makamı, hernekadar mütalâyayı talep ve istihsal ettikten sonra, bunun aksine veya ondan farklı bir karar ittihazına yetkili değilse de, yeniden mütalâa istemeğe veya karar almaktan vazgeçmeğe mezundur (Cadoux, loc. cit. p. 103 et s.). Karara göre ise, ilgili bakanlıklar, ortak ekonomik konularda Kurul veya Komiteden karar istihsal etmeden herhangi bir işlem yapamayacakları gibi; Genel Sekreterin tahriki ile bu hey'etlerin re'sen alacakları kararlara da uygun hareket etmek mevkiinde olacaklardır.

Binaenaleyh, 6/3981 sayılı Kararın koyduğu istişare sistemi, «*uygun mütalâa*» usulünün de ötesinde, gerçekte bakanlıkların alacağı «*icraî karar*»ı dikte ve empoze eden «*bağlayıcı mütalâa*» niteliğini ve kuvvetini taşımaktadır. Bu suretle İktisadî Kurul ve Komitesi, ilgili bakanların yetkilerini, dolaylı da olsa, ellerinden almış ve onları kararlariyle bağlamış olacağından; icra organları ile idare makamlarının, mevzuat dışında kendiliğinden ve serbestçe istişare etmek hususundaki hukukî cevaz ve imkânının sınırlarını açıkça ve çok fazla aşmaktadır.

C — Herhangi bir kanun tarafından derpiş ve emredilmemiş olduğu halde, Bakanlar Kurulu'nun, kendiliğinden ısdar ettiği 6/3981 sayılı Kararnameyi usulü dairesinde tâdil veya ilga etmesine kadar, Hukukun genel «*Tu patere legem quam fecisti*» prensibi icabı, bundan böyle gerek Hükûmet, gerek bakanlar bunun ahkâmına harfiyen ve tamamen riayet etmek mecburiyetindedirler. Bu bakımdan, Bakanlar Kurulu genel iktisadî politikasıyla ilgili olan ve bakanlıklar da ortak ekonomik konularda, önce Komiteden, sonra da Kurul'dan geçmeden doğrudan doğruya veya bu husustaki şekil ve usullere aynen ve tamamen uymadan verilecek mütalâa üzerine sahîh ve muteber karar alamıyacaklardır. Aksi halde, Kararın koyduğu usule aykırılık sebebiyle, re'sen veya noksan mütalâa üzerine yapılan tasarruflar hukuken sakat ve iptale mahkûm olur.

Gerçi, 6/3981 sayılı Kararnamenin bir çok cihetten ve ağır surette butlan ile malûl bulunduğu zâhir ise de; mezkûr tasarruf, Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılincaya veya Danıştayca iptal edinceye kadar, mûtâ olduğundan; icra ve idare makamları hukuken buna uymakla mükelleftirler. Dâvalı durumunda bulunan İdare, Danıştay önünde bu Kararın hukuka ve mevzuata aykırılığını dermeyen etmek suretiyle, ona uygun olarak alınmıyan tasarruflarını iptal hükmünden kurtaramaz (C. E., 16 Mars 1962, *Ministre de la Reconstruction c/Pittet*, Odent, op.cit., p. 910; Cadoux, loc, cit., p. 49-52). Çünkü, dâvada taraf olanlar kendi kusur ve noksanlarından faydalanamıyacakları gibi; uyuşmazlığa yol açan hâdisede Komite veya Kurulun daha önce veya usulü dairesinde karar vermesinde ilgili yönünden bir menfaat ve teminat da mülâhaza edilebilir.

Bu itibarla, İktisadî Kurul ve Komite müessesesi ile usulü, ekonomik konularda koordinasyonu ve çabukluğu belki sağlarsa da, bazen Hükûmetin ve bakanlıkların faaliyet ve icraatını köstekliyebilir ve hattâ ilgili makam ve müesseseleri butlan ve tazminat müeyyidelerine maruz bırakabilir. Filhakika, yürütme organı böylece, idare edilenlere karşı, kendi kendini bir takım hey'etlerin mütalâası ile bağlamakta ve onlara munzam bir garanti bahşetmektedir.

Demek oluyor ki, İktisadî Kurul ve Komitesinin yetkileri istisarı, kararları mütalâa mahiyetinde telâkki edildiği takdirde de; 6/3981 sayılı Kararname, Anayasaya, kanunlara ve Âmme Hukuku esaslarına aykırı düştükten başka; icra organları ile idare makamları için bir çok müşkül ve mahzurları tazammun eylemektedir.

*
**

Hülâsa, İktisadî Kurul ve Komitesi müessesesi ile usulüne hangi açıdan bakılırsa bakılsın ve 6/3981 sayılı Karar nasıl yorumlanırsa yorumlansın, bu sistemin Türkiye Cumhuriyeti siyasî rejimi, Anayasası, mevzuatı ve Âmme Hukuku esasları ile bağdaştırılmasına imkân olmadığı, bilâkis bunlara açık ve ağır şekilde mugayir bulunduğu neticesine varılır. Bu bakımdan, bir haftalık gazetenin sözkonusu hareket için başka maksatla kullandığı «*Sessiz darbe*» deyimini biraz değiştirerek, Bakanlar Kurulu Kararnamesinin Devlet nizamına indirilmiş bir «*Hukukî darbe*» teşkil ettiğini ciddî surette söylemek yerinde ve doğru olur, kanaatindeyim.