

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2012/27

Karar Sayısı : 2012/173

Karar Günü : 8.11.2012

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 1- 10.7.2003 günlü, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 35. maddesinin,

2- 18.5.2004 günlü, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 12. maddesinin birinci fıkrasının (t) bendinin,

Anayasa’nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Karayolunda yurt içi eşya taşımacılığı yapmak üzere tarafına K1 türü yetki belgesi verilmesi talebinin reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralların Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onuncu Dairesi, iptalleri için başvurmuştur.

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“...tarafından; davacının, karayolunda yurtiçi eşya taşımacılığı yapmak üzere K1 türü yetki belgesi verilmesi istemli başvurusunun reddine ilişkin 19.1.2006 tarih ve 3065 sayılı Afyonkarahisar Ticaret ve Sanayi Odası işleminin iptali istemiyle Ulaştırma Bakanlığı’na karşı açılan dava sonucunda; Afyonkarahisar İdare Mahkemesince, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen 23.8.2007 tarih ve E:2006/748, K:2007/478 sayılı kararının temyizen incelenip bozulması istemi üzerine oluşturulan dosya, Danıştay Onuncu ve Sekizinci Dairelerinden oluşan müşterek kurulca, öncelikle dava konusu işlemin dayanağı olan 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 35. maddesi ile 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinin Anayasaya uygun olup olmadığı yönünden incelendi, gereği görüldü:

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun “Yetki devri” başlıklı 35. maddesinde, “Bakanlık, bu Kanun gereğince yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devredebilir. Devirle ilgili usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinde ise, “Mevzuatla bakanlıklara veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen işlerin, bu Kanunda belirtilen kuruluş amaçları ve görev alanı çerçevesinde odalara tevdi halinde bu işleri yürütmek”, odaların görevleri arasında sayılmıştır.

Dava konusu işlem; 4925 sayılı Yasanın Ulaştırma Bakanlığına verdiği yetkilerin, K1 türü yetki belgesiyle sınırlı olmak kaydıyla, yukarıda aktarılan Yasa hükümlerine dayanılarak Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine (adı geçen Birlik tarafından da, ilgili Ticaret ve Sanayi Odalarına) devredilmesi suretiyle tesis edilmiş olup; bu haliyle, 4925 sayılı Yasanın 35. maddesi ile 5174 sayılı Yasanın 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinin bakılan davada uygulanacak kural olduğunda duraksama bulunmamaktadır.

I- Yetki ve yetki devri kavramlarının İdare Hukuku bakımından incelenmesi:

İdare Hukukunda “yetki”, idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade eder ve idari işlemlerin en temel ögesini oluşturur. Bir kamu düzeni sorunu olan yetki, yasa koyucu tarafından hangi makam veya mercie verilmiş ise, ancak o makam veya merci tarafından kullanılabilir. Bu bakımdan, yasanın açık izni olmadıkça yetkili makam

veya mercinin yetkisini devretmesi olanaklı değildir. Aktarılan nitelikleri gereği, idare hukukunda yetkisizlik kuralı, yetkili olmak istisnadır. Bu itibarla, yetki hükümlerinin sınır ve çerçevesinin yasayla açıkça çizilmesi gerekir ve genişletici yoruma tabi tutulamaz.

“Yetki devri” ise, yukarıda kısaca bahsedildiği üzere, yasayla bir makama verilen karar alma yetkisinin, diğer bir makama aktarılması olup; doktrin ve yargısal içtihatlarla, yetki unsurunun nitelikleri dikkate alınarak geliştirilen bir takım koşul ve kurallara tabidir. Buna göre, yetki devri:

1- Yasada açıkça öngörülmüş olmalıdır. (“yetki devrinin yasallığı”)

Anayasanın 6. maddesindeki, kimsenin kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı kuralı ve 123. maddesindeki “idarenin yasallığı” ilkesi gereği, idare, Anayasa ve yasalarla düzenlenen görev ve yetki sahası içinde faaliyette bulunmak zorundadır. Bu kural ile birlikte, yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğu da gözetildiğinde, yetki devrinin yasada düzenlenmesi zorunludur. Bu zorunluluk, yetkili organ veya makamın, dolayısıyla işlemin yetki unsuru yönünden hukuka uygun olup olmadığının tespiti de olanak sağlamaktadır.

Özetle, yasada yetki devrine izin verilmeli ve yetki devri yasaklanmamış olmalıdır.

2- Yazılı olmalıdır.

Yetki devri suretiyle, esasen yetkisiz olan bir makam -idari işlemle- yetkili hale getirildiğinden, devir hususunun açıkça (zımnî devir mümkün değildir) ve yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Bu kural, yetkili makamın ve yetki devrinin kapsamının tespitini mümkün kılmaktadır.

3- Hiyerarşik asta yapılmalıdır.

Yetki devri, karar alma yetkisinin devri olduğuna ve idare hukukunda kararlar kamu görevlilerinin şahsı adına değil, bu kamu görevlilerinin görev yaptığı kamu tüzel kişiliği adına alındığına göre, bir kamu görevlisinin belli bir konuda sahip olduğu karar alma yetkisini, başka bir kamu görevlisine devredebilmesi için, iki kamu görevlisinin de aynı tüzel kişilik (hiyerarşi) içinde bulunması; yetkiyi devreden hiyerarşik üst konumunda olması gerekir. (Gözler, Kemal: İdare Hukuku C.1, Bursa 2003, s.650)

4- Kısmi olmalıdır.

Hiyerarşik üst, yetkisinin yalnızca bir kısmını devredebilir. Zira, tam yetki devri, bir idari makamın bütün görevlerini devrettiği (kendini tasfiye ettiği) anlamına gelir ki, bu durum gerek yetki devrinin istisnailiği, gerekse idarenin yasallığı ilkesine aykırı düşer.

Nitekim, yetki devrinin yukarıda değinilen unsurlarına, idare hukuku bakımından “code” niteliğindeki 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un “Yetki devri” başlıklı 38. maddesinde de aynen yer verilerek, “Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir.” şeklinde hüküm sevk edilmiştir.

II- Yasa kurallarının anlam ve içeriği:

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 35. maddesinde, Ulaştırma Bakanlığına, bu Yasada öngörülen görev ve yetkilerinin tamamını, sınır konulmaksızın, herhangi bir kişi/kuruluşa devretme ve devirle ilgili usul-esasları bizzat çıkaracağı yönetmelikle belirleme yetkisi verilmiştir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinde de, bakanlıklara ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yasa ya da diğer mevzuatla verilen işlerin, çerçeve çizilmeksizin, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan odalara devredilmesi olanağı tanınmıştır.

Nitekim Ulaştırma Bakanlığı da, söz konusu hükümlere istinaden, 25.2.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin Ek 1. maddesinde getirdiği düzenlemeyle, Karayolu Taşıma Kanunundan

doğan yetkilerini, kamu kurum/kuruluşları ve 5174 sayılı Yasa kapsamına giren Birlik ve Odalara protokolle devredilebileceğini öngörmüştür.

Aktarılan yasa hükümlerinin, idareye yasayla verilen yetkilerin, gerek hiyerarşik ast haricindeki kişi ve kuruluşlara, gerekse tamamının devrine izin vermesi, bu suretle yetki devrinin sınır ve istisnalarının belirlenmemiş olması söz konusu düzenlemelerin Anayasaya uygunluğunun irdelenmesini zorunlu kılmıştır.

III- Yasa kurallarının Anayasanın 7. maddesine uygunluğu:

Anayasanın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir.

Egemenliğin sahibi olan Millet adına yetki kullanan yasama organı, “yasama” erkinin aslı sahibidir. Böyle bir yetkiden kendi iradesiyle bile vazgeçmesi söz konusu olamaz. Bu nedenle öğretilde, Anayasa’da yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolunda bir kural olmasaydı dahi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği kabul edilmektedir. Çünkü kamu hukukunda hiçbir Devlet organı, Anayasa ve yasalardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça başka bir Devlet organına devredemez. (Yasama yetkisinin devredilmezliğinin mutlak bir ilke olmayışı, TBMM’nin çıkaracağı yetki yasalarıyla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmesi gibi, bizzat Anayasanın kendisinde istisnai kurallar bulunması konumuzun dışındadır.)

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

Bu durum öğretilde, kural-işlem yetkisinin, ilke ve genel olarak yalnız yasama organına ait olduğu; yürütme ve idarenin ise, sadece türevsel, bağlı ve istisnai nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu şeklinde ifade edilmiştir. (Duran, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982. s.320)

Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda yasayla düzenleme alanı konu itibariyle sınırlandırılmadığından (yasama yetkisinin genelliği), yasama organı, dilediği alanı, kuşkusuz Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir. (Anayasa Mahkemesinin E:1985/2, K:1985/6 sayılı kararı; Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ankara 1995, s.164-165)

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak temel ilkeler konulup çerçeve çizildikten sonra uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Bu bakımdan yasama organının, “temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.” (Anayasa Mahkemesinin E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı). Bir başka deyişle; yasama organı, sahibi olduğu yasama yetkisinin asli, devredilemez niteliğiyle birlikte yürütme ve idarenin türevsel, istisnai, sınırlı düzenleme yeteneğini dikkate almak suretiyle, temel esaslarını kendisinin düzenlediği konularda yürütme ve idareye konunun ayrıntılarını düzenleme yetkisi tanıyabilir.

Bu itibarla, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için; temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Oysa 4925 sayılı Yasanın itiraza konu 35. maddesinde, anılan Yasa ile Ulaştırma Bakanlığına verilen görevlerden, tanınan yetkilerden hangilerinin kimlere, hangi koşullarla devredilebileceği; 5174 sayılı Yasanın 12. maddesinin 1/t bendinde ise, devredilebileceği öngörülen yetkilerin kaynaklandığı yasalar, bu yetkilerin devre konu olabilecek kısımlar ve bu yetkiye sahip olan kurum-kuruluş ve bakanlıklar belli edilmemiş, çerçevesi çizilmemiş; belirtilen konularda düzenleme yapma yetkisi, herhangi bir temel ilke ve sınır konulmaksızın, tümüyle Ulaştırma Bakanlığına (5174 sayılı Yasa bakımından bütün

bakanlık ve kamu kuruluşlarına) bırakılmıştır. Böylece, kamu düzenine ilişkin bulunan ve yasayla belirlenmesi gereken “idarenin yetki alanı”nın düzenlenmesine yönelik yasama yetkisi; yetki devrinin konusu, kapsamı ve devredilecek makam/merci hakkında herhangi bir çerçeve çizilmemek suretiyle fiilen idareye devredilmiştir.

Bu bağlamda, 5174 sayılı Yasanın 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinde, “...bu Kanunda belirtilen kuruluş amaçları ve görev alanı çerçevesinde...” odalara tevdi edilen işlerden söz edilmesi, konunun yasal çerçevesinin çizilmiş, temel ilke ve sınırlarının yine yasa ile konulmuş olduğu anlamına gelmemektedir. Zira, anılan fıkradaki ifade, 5174 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra yasama organınca çıkarılacak yeni yasalarda kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıklara verilecek görev ve yetkilerin dahi, odalara tevdi edilebilecek işler kapsamında yer almasına olanak tanıdığı gibi; esasen, devre konu işlerin yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırı biçimde idare tarafından belirlenmesine izin vermekte; böylelikle devredilecek yetkinin konu, kapsam ve sınırlarını belirlemekten uzak bulunmaktadır.

Bu nedenle, 4925 sayılı Yasanın 35. maddesi ile 5174 sayılı Yasanın 12. maddesinin 1/t bendinin, yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören Anayasa’nın 7. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

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

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

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

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

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

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

Karayolu Taşıma Kanunuyla, Ulaştırma Bakanlığına, karayolu eşya ve yolcu taşımacılığı alanında faaliyette bulunacak kişilerin, bu alanda faaliyette bulunma ve yetki belgesi alma koşullarının, taban ve tavan ücretlerin (kamu düzeni ve güvenliği gözetilerek) belirlenmesi ve bu kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesi; uyulmadığının tespiti halinde ise, faaliyetin durdurulması, yetkinin iptali ve idari para cezası verilmesi dahil yaptırım uygulanması gibi birtakım kamusal yetkiler tanınmış; iptali istenilen kurallara ise, Bakanlığın bu konuda haiz olduğu yetkilerini kısmen veya tamamen, sınır ve kural getirmeksizin herhangi bir kuruluş/kişiyeye, bu arada kamu tüzel kişiliğini haiz odalara, süreli veya süresiz olarak devredebileceğini öngörmüştür.

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

Esasen, 5174 sayılı Yasa’nın ilgili bendinde geçen “mevzuat” kelimesi dahi, başlı başına idarenin yasallığı ilkesine, dolayısıyla Anayasa’nın 123. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Zira, bilindiği üzere, “mevzuat” sözcüğü, normlar hiyerarşisinde yasadın aşağıda yer alan tüzük, yönetmelik, genelge gibi yürütme organının düzenleme yetkisi içerisinde bulunan düzenleyici işlemleri de kapsamaktadır. Oysa idare, Anayasa ve yasalarla düzenlenen görev ve yetki sahası içinde faaliyette bulunmak zorunda olup; idarenin, dayanağını yasadın almaksızın, düzenleyici işlemlerden kaynaklanan bir yetkiye sahip olduğunun kabulüne olanak bulunmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, anılan Yasa kurallarının Anayasanın 123. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle ve bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o dava sebebiyle uygulanacak yasa kuralının Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 28. maddesinin 2. fıkrası gereğince, yukarıda açıklanan gerekçelerle; 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 35. maddesi ile 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 12. maddesinin 1. fıkrasının (t) bendinin; Anayasanın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına; dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı’na gönderilmesine 6.12.2011 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

1-10.7.2003 günlü, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun itiraz konusu kural olan “Yetki Devri” başlıklı 35. maddesi şöyledir:

“Madde 35- Bakanlık, bu Kanun gereğince yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devredebilir. Devirle ilgili usul ve esaslar çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

2-18.05.2004 günlü, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun itiraz konusu kuralı da içeren “Odaların Görevleri” başlıklı 12. maddesi şöyledir:

“Madde 12 - Odaların görevleri şunlardır:

a) Meslek ahlakını, disiplini ve dayanışmayı korumak ve geliştirmek, ticaret ve sanayinin kamu yararına uygun olarak gelişmesine çalışmak.

b) Ticaret ve sanayiye ilgilendiren bilgi ve haberleri derleyerek ilgililere ulaştırmak, ilgili kanunlar çerçevesinde resmî makamlarca istenecek bilgileri vermek ve özellikle üyelerinin mesleklerini icrada ihtiyaç duyabilecekleri her çeşit bilgiyi, başvuruları durumunda kendilerine vermek veya bunların elde edilmesini kolaylaştırmak, elektronik ticaret ve internet ağları konusunda üyelerine yol gösterecek girişimlerde bulunmak, bu konularda gerekli alt yapıyı kurmak ve işletmek.

c) Ticaret ve sanayiye ait her türlü incelemeleri yapmak, bölgeleri içindeki iktisadî, ticarî ve sınaî faaliyetlere ait endeks ve istatistikleri tutmak, başlıca maddelerin piyasa fiyatlarını takip ve kaydetmek ve bunları uygun vasıtalarla yaymak.

d) 26 ncı maddedeki belgeleri düzenlemek ve onaylamak.

e) Meslek faaliyetlerine ait konularda resmî makamlara teklif, dilek ve başvurularda bulunmak; üyelerinin tamamının veya bir kesiminin meslekî menfaati olduğu takdirde meclis kararı ile bu üyeleri adına veya kendi adına dava açmak.

f) Çalışma alanları içindeki ticarî ve sınaî örf, adet ve teamülleri tespit etmek, Bakanlığın onayına sunmak ve ilân etmek.

g) Üyeleri tarafından uyulması zorunlu meslekî karar almak.

h) Yurt içi ve yurt dışı fuar ve sergilere katılmak.

ı) Gerekliğinde 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanununun 125 inci maddesinde sayılan mal ve hizmetlerin azamî fiyat tarifelerini, kendi üyeleri için, Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliğe uygun olarak tespit etmek ve onaylamak.

j) Deniz ticaretinin kamu yararına, millî ulaştırma ve deniz ticareti politikasına uygun şekilde gelişmesine çalışmak.

k) Millî ve milletlerarası deniz ticaretine ait incelemeler yapmak ve bu konudaki bilgileri sağlamak, Türkiye limanları arası ve yurt dışı navlun, acente komisyonu ve ücretleri ile liman masrafları gibi bilgileri toplamak ve bunları mümkün olan vasıtalarla en seri şekilde yaymak, dünya deniz ticaretindeki en son gelişmeleri izlemek, istatistikler tutmak ve bunları ilgililere duyurmak.

l) Deniz ticaretine ait ticarî örf, teamül ve uygulamaları tespit ve ilân etmek, navlun anlaşmaları, konişmento ve benzeri evraka ait tip formları hazırlamak.

m) Yabancı gemi sahip ve donatanları ile denizcilikle ilgili müesseselere Türkiye limanlarının imkânları, çalışma şekilleri, tarifeleri ve liman masrafları hakkında bilgi vermek ve onlardan benzeri bilgileri sağlamak.

n) Deniz ticareti ile ilgili milletlerarası kuruluşlara üye olmak ve delege bulundurmak.

o) İlgililerin talebi üzerine deniz ticareti ile ilgili ihtilaflarda hakemlik yapmak.

p) Deniz acenteliği hizmet ücret tarifelerini hazırlamak ve Bakanlığın onayına sunmak.

r) Sair mevzuatın verdiği görevlerle, ilgili kanunlar çerçevesinde Birlik ve Bakanlıkça verilecek görevleri yapmak.

s) Birliğin belirlediği standartlara göre üye kayıtlarını tutmak ve üyelik aidatlarına ilişkin belgeleri saklamak ve bunları Birliğe talep halinde bildirmek.

t) Mevzuatla bakanlıklara veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen işlerin, bu Kanunda belirtilen kuruluş amaçları ve görev alanı çerçevesinde odalara tevdi halinde bu işleri yürütmek.

u) Üyelerinin ihtiyacı olan belgeleri vermek ve bunlara ilişkin gerekli hizmetleri yapmak.

v) Yurt içi fuarlar konusunda yapılacak müracaatları değerlendirip Birliğe teklifte bulunmak.

y) Üyeleri hakkındaki tüketici şikâyetlerini incelemek ve kuruluş amaçları doğrultusunda diğer faaliyetlerde bulunmak.

z) Ticaret ve sanayi odalarınca, odalar ayrı olan illerde ise sanayi odalarınca sanayiciler için kapasite raporları düzenlemek.

Odalar, bunlardan başka mevzuat hükümleri çerçevesinde;

a) Ticaret mallarının niteliklerinin belirlenmesine yönelik lâboratuvarlar kurmak veya bunlara iştirak etmek, uluslararası kalibrasyon, test ölçme lâboratuvarı kurmak veya iştirak etmek, belgelendirme hizmetleri sunmak,

b) Milli Eğitim Bakanlığının izin ve denetiminde ticaret, denizcilik ve sanayi ile ilgili kursları açmak, açılan kurslara yardımcı bulunmak, yurt içinde ve dışında ihtiyaç duyulan alanlar için öğrenci okutmak ve stajyer bulundurmak; meslekî ve

teknik eğitim ve öğretimi geliştirme ve yönlendirme çalışmaları yapmak, kendi üyelerinin işyerleriyle sınırlı olmak üzere, 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanunu kapsamına alınmamış meslek dallarında bu uygulamaya ilişkin belgeleri düzenlemek,

c) İlgililerin talebi halinde, ticarî ve sınaî ihtilaflarda hakem olmak, tahkim kurulları oluşturmak,

d) Açılmış veya açılacak olan sergiler, panayırılar, umumi mağazalar, depolar, müzeler ve kütüphanelere katılmak,

e) Yetkili bakanlıkça uygun görülen alanlarda sanayi siteleri, endüstri bölgeleri, organize sanayi bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, teknoparklar, teknoloji merkezleri kurmak ve yönetmek; 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu çerçevesinde serbest bölge kurucu ve işleticisi veya işleticisi olmak, antrepo işletmek ve fuar alanları, kongre merkezleri ile ticaret merkezleri kurmak, işletmek veya kurulmuş olanlara iştirak etmek,

Görevlerini de yaparlar.”

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

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

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI ve Erdal TERCAN'ın katılımıyla 30.3.2012 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Canbulut ŞAŞMAZ 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 görüldüğü düşünüldü:

A- 4925 Sayılı Kanun'un 35. Maddesinin İncelenmesi

Başvuru kararında, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerektiği, oysa itiraz konusu kuralda 4925 sayılı Kanun ile Ulaştırma Bakanlığına verilen görevlerden ve yetkilerden hangilerinin kimlere, hangi koşullarla devredilebileceği konularında düzenleme yapma yetkisinin herhangi bir temel ilke ve sınır konulmaksızın tümüyle Ulaştırma Bakanlığına bırakıldığı, diğer yandan idarenin kanunla kendisine tevdi edilen görev ve yükümlülükleri tümüyle devretmesinin, başka bir anlatımla kamu hizmetini ifadan vazgeçmesinin mümkün olmadığı, aksi durumun gerek yetki devrinin istisnailiği gerekse idarenin kanuniliği ilkesine aykırı olacağı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural Anayasa'nın 128. maddesi yönünden de incelenmiştir.

İtiraz konusu kuralla, Bakanlığın 4925 sayılı Kanun gereğince yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devredebilmesine olanak tanınmış, devirle ilgili usul ve esasların ise çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Kuralla göre anılan Bakanlığın devredebileceği görev ve yetkilerin ise genel olarak; taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapacaklara yetki belgesi vermek, gerektiğinde ücret tarifesinin taban ve tavan sınırları ile karayolundan geçiş ücretlerini belirlemek, düzenli yolcu ve eşya taşımalarında düzenlenen zaman tarifelerini onaylamak, Kanun'a aykırı durumların varlığı halinde idari para cezası ile uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulamaya ilişkin olduğu görülmektedir.

Kanun koyucunun itiraz konusu kuralla, Bakanlığın 4925 sayılı Kanun gereği yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devredilebilmesine imkân tanıyarak, hizmette süratin ve verimliliğin artırılmasını temin etmeyi, iş ve işlemleri merkeziyetçilikten kurtarmayı amaçladığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesinde “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Buna göre Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa’da öngörülen ayrı durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

İtiraz konusu kuralda “*Bakanlığın bu Kanun gereğince yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve yetkiler*”den bahsedilerek, devredilebilecek görev ve yetkilerin hangileri olduğunun genel olarak gösterilmekle yetinildiği, Bakanlığın Kanun’dan doğan görev ve yetkilerinin hangilerini hangi makam veya merciye ne şekilde ve ne süreyle devredebileceğine ilişkin temel ilkelerin, sınırların ve kapsamının belirlenmediği, yürütme organının yetki devrine dair usul ve esasları belirlemede tam yetkili hale geldiği, bunun da idarenin görevlerinde belirsizlik, görevlendirme ve yetkilendirmede keyfilik gibi sonuçlara götürebileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, itiraz konusu kuralla Bakanlığa verilen yetkinin, yasamaya tanınmış ve devredilemez olan asli düzenleme yetkisinin devri niteliğini taşıdığı açıktır.

Diğer taraftan Anayasa’nın 128. maddesinde ise Devlet’in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği, bu kapsama giren personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin de kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Anayasa’nın 128. maddesi anlamında bir kamu hizmetinden söz edilebilmesi için; söz konusu hizmetin Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti olması, bu kamu hizmetinin “*genel idare esasları*”na göre yürütülmesi ile görevin “*asli ve sürekli*” nitelikte olması gerekmektedir.

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

İdare eliyle yürütülen hizmet ve faaliyetlerden, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olmayan, diğer bir deyişle özel yönetim biçimi ile gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, Devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi ise olanaklıdır.

Kolluk faaliyeti içinde yer alan zorunlu denetim hizmeti, idari para cezası ile uyarma, geçici durdurma ve iptal şeklinde idari müeyyideler uygulamaya ilişkin görev ve faaliyetler genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindendir. Anayasa’nın 128. maddesine göre, kolluk faaliyetleri arasında yer alan bu tür kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur.

Buna göre, itiraz konusu kural Bakanlığa, 4925 sayılı Kanun’da verilen görevlerin ve tanınan yetkilerin tamamını devretme imkânı tanımakta olup, idarenin kolluk faaliyetleri içinde yer alan ve mutlaka Devletin memurları ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütülmesi zorunlu olan asli ve sürekli görevlerin de gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesine olanak tanıyan kural, Anayasa’nın 128. maddesine de aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa’nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa’nın 7. ve 128. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa’nın 123. maddesi yönünden ayrıca inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

B- 5174 Sayılı Kanun’un 12. Maddesinin Birinci Fıkrasının (t) Bendinin İncelenmesi

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralda, devredilebileceği öngörülen yetkilerin kaynaklandığı kanunların, bu yetkilerin devre konu olabilecek kısımları ve bu yetkiye sahip olan kurum-kuruluş ve bakanlıkların belli edilmediği,

belirlenen konularda düzenleme yapma yetkisinin herhangi bir temel ilke ve sınır konulmaksızın tümüyle bütün bakanlık ve kamu kuruluşlarına bırakıldığı, böylece kamu düzenine ilişkin bulunan ve kanunla belirlenmesi gereken idarenin yetki alanının düzenlenmesine yönelik yasama yetkisinin, yetki devrinin konusu, kapsamı ve devredilecek makam/merci hakkında herhangi bir çerçeve çizilmemek suretiyle fiilen idareye devredildiği, itiraz konusu kuralda yer alan “*mevzuat*” kelimesinin dahi başlı başına idarenin kanuniliği ilkesine, dolayısıyla Anayasa’nın 123. maddesine aykırılık teşkil ettiği, zira anılan kelimenin, normlar hiyerarşisinde kanundan aşağıda yer alan tüzük, yönetmelik, genelge gibi yürütme organının düzenleme yetkisi içerisinde bulunan düzenleyici işlemleri de kapsadığı, oysa idarenin, Anayasa ve kanunlarla düzenlenen görev ve yetki sahası içinde faaliyette bulunmak zorunda olduğu, idarenin, dayanağını kanundan almaksızın, düzenleyici işlemlerden kaynaklanan bir yetkiye sahip olduğunun kabulüne olanak bulunmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa’nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kural, mevzuatla bakanlıklara veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen işlerin, 5174 sayılı Kanun’da belirtilen kuruluş amaçları ve görev alanı çerçevesinde odalara tevdi halinde bu işleri yürütmeyi odaların görevleri arasında saymıştır. Kural, oda ve birliklerin kuruluş amaçları doğrultusunda yerine getirmekle yükümlü oldukları görevlerin ve bu görevi yerine getirirken sahip oldukları yetkinin alanını belirlemektedir.

Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasında ise “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin açık bir biçimde kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.

Öncelikle odaların temel amacı, avukatlık, hekimlik, eczacılık, tacirlik gibi serbest meslekleri ifa edenlerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleği dışı karşı temsil etmek ve özellikle bu mesleklerin iç disiplinini ve meslek ahlakını korumak olduğundan ve görev alanları da kanunda açıkça öngörüldüğünden bu hususta bir belirsizlikten bahsedilemez.

Öte yandan, itiraz konusu kural, odaların görevlerine ilişkin genel bir düzenleme niteliğindedir. İlgili kanunlarda, konuya ilişkin genel kuralların saptanması, hangi yetkinin hangi makam ve merciye devredileceğinin belirlenmesi ve bu şekilde konunun çerçevesi çizildikten sonra, günün gelişen koşul ve durumlarına göre sık sık değişiklik yapılması gereken teknik ve ihtisasa ilişkin alanda, bakanlıklara veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yüklenen görev ve tanınan yetkilerin odalara devri hususunda bir hükme yer verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir.

Ayrıca yürütme organı, bir kanuna dayanmak ve ona uygun olmak şartıyla Anayasamızda yer verilen tüzük ve yönetmelik dışında da genel ve objektif düzenleyici hukuki tasarruflarda bulunabilir. İdarenin genel esasları ilgili kanunda çizilmiş olmak şartıyla teknik ve ihtisasa ilişkin konularda mevzuat kavramına dâhil olan tüzük, yönetmelik, genelge vb. düzenleyici tasarruflarla kamusal bir görev yüklenmesi ve bu görevin oda ve birliklerin kuruluş amaçlarıyla ilgili olması durumunda odalara devredilmesi yasama yetkisinin devri niteliğinde olmadığı gibi bu durum idarenin kanuniliği ilkesine de aykırılık oluşturmaz.

Sonuç olarak odalar, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamu yararı amacına yönelik faaliyette bulunan kuruluşlardır. İdarenin görev alanına giren konularda, kamu hizmetinin düzenli olarak işlemesini sağlamak amacıyla, sınırları açıkça ilgili kanunda belirtilmiş olmak şartıyla, idareye ait bir yetkinin odalara devredilmesinde Anayasa’ya aykırılık bulunmayıp, itiraz konusu kural Anayasa’nın 7. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

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 Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır.

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 35. maddesinin iptaline karar verilmesinin doğuracağı hukuksal boşluk, kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal kararının, Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII- SONUÇ

1- 10.7.2003 günlü, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 35. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2- 18.5.2004 günlü, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 12. maddesinin birinci fıkrasının (t) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

3- 4925 sayılı Kanun'un 35. maddesinin iptal edilmesi nedeniyle, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu maddeye ilişkin İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

8.11.2012 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Haşim KILIÇ

Başkanvekili

Serruh KALELİ

Başkanvekili

Alparslan ALTAN

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL