

OLMAK YA DA OLMAMAK - YARGI KARARI İLE TÜZEL KİŞİLİĞİ DEVAM EDEN BİR KURUM: ŞEKER KURUMU

TO BE, OR NOT TO BE - THE AUTHORITY, THE LEGAL ENTITY OF WHICH REMAINS IN EXISTENCE WITH RELATED JUDICIAL DECISION: THE SUGAR AUTHORITY

Yrd.Doç.Dr.Abdullah UZ *

ÖZET

Kamu tüzel kişiliğini haiz, Şeker Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın uygulanmasını sağlamak, şeker piyasasını düzenlemek ve ilgili başvuruları sonuçlandırmak üzere kurulmuş Şeker Kurumunun teşkilatı, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Şeker Kurulu, Kurumun karar organı olup, Şeker Kanunu ile ilgili bütün kararların alınması ve uygulanması ile görevli ve yetkilidir. Kanunun geçici 8. maddesine göre Bakanlar Kuruluna, Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleme yetkisi verilmiştir. Bu çalışmada, söz konusu geçici madde uyarınca Bakanlar Kurulunun bu konuya ilişkin karar alma süreci ve ilgili Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararları, Anayasa ve İdare Hukuku perspektifinden incelenmeye çalışılacaktır.

ABSTRACT

Having public legal personality the Sugar Authority, has been formed in order to ensure application of the Sugar Law and other relevant legislation, to supervise and conclude related applications. The bodies of the Authority are the Sugar Board and the service units. The Authority is managed by the Board. The Sugar Board is the decision-making organ of the Authority and takes and applies all kinds of decisions covered by the Sugar Law. According to Provisional Article 8 of this Law, On 31.12.2004, the Cabinet re-determines the duties, powers and terms of office of the Authority and its organs within the framework of the agreements made with the international organizations. At this study our aim is to review the decision making process of Cabinet on behalf of this provisional article and related Higher Administrative Court (Danıştay) and Constitutional Court decisions

* Yüksek öğretim kurulu başkanlığı-Strateji Daire Başkanı

and their legal effects on the legal entity of Sugar Authority from the perspective of Administrative and Constitutional Law.

Şeker Kurumu, Kamu tüzel kişiliği, Yasama Yetkisinin Devri, İdari İşlem, İdare Hukuku

Sugar Authority, Public Legal Entity, Delegation of Legislative Power, Administrative Act, Administrative Law

1. GİRİŞ

Bilindiği üzere 5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesi uyarınca genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanması ve uygulanması gerekmekte olup, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulması yasaklanmıştır. Yine aynı Kanuna göre Merkezi yönetim bütçesinin, Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluştuğu belirtildikten sonra “*Genel bütçe*”, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesini; “*Özel bütçe*”, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesini; “*Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi*”, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun ilk halinde Şeker Kurumuna, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar arasında, yani Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde yer verilmiş, ancak 30.11.2005 tarih ve 5433 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunun Ek III sayılı Cetvelinde yer alan listeden çıkartılmış, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamına da alınmamıştır. Bu gelişmeler ile aşağıda yer verilecek olan yasama süreci ve ilgili yargı kararları, bunların doğurabileceği hukuki sonuçlar ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılacaktır.

2. İLGİLİ DÜZENLEMELER VE YARGI KARARLARI

Özellikle iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşlarının yeniden yapılanmalarına ilişkin kanunî düzenlemeler, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun yürürlüğe girmesi ve şeker istihlak vergisinin katma değer vergisine dönüşmesi ile, Türkiye’de “*şeker rejimi*”ni düzenleyen 22.6.1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanununun birçok maddesinin, zaman içinde uygulama olanağının kalmaması, Avrupa Birliği Helsinki Zirvesi sonrasında kazanılan aday ülke statüsünün yanı sıra, Dünya

Ticaret Örgütü çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler¹, şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gündeme getirmiş ve bu bağlamda, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planının tarımsal politikalar ile ilgili yapısal değişim projesi kapsamında, güncelleştirilmesi öngörülen kanunî düzenlemeler arasında Şeker Kanunu da yer almıştı.

Yurt içi talebin, yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek üzere 19.04.2001 tarihli ve 24378 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4634 sayılı Şeker Kanununa göre, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olarak Şeker Kurumu kurulmuş², Kurumun organlarının, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşması öngörülmüş³ ve Kurumun, Şeker Kurulu tarafından yönetileceği belirtilmiştir. Şeker Kurulu, Kurumun karar organı niteliğinde olup, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Ayrıca Kurum hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin Kanuna ekli (1) sayılı Cetvelde belirtilen unvanlarda ve 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilecek personel marifetiyle oluşturulacak hizmet birimleri tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 4634 sayılı Şeker Kanununun Geçici 8 inci maddesi ile, uluslararası gelişmelerin ortaya çıkartabileceği yeni şartlara bağlı olarak Kurumun görev süresinin yeniden düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. Bu bağlamda söz konusu düzenleme ve bu düzenlemeye dayalı olarak alınan kararlar ve doğurduğu hukuki sonuçlar üzerinde durulacaktır.

Meclis Genel Kurulunda, 04.04.2001 tarihinde yapılan görüşmeler sırasında (TBMM, 2001) Kanunun Geçici 8 inci maddesi ile ilgili olarak değişiklik önergesi verilmiş ve madde bu günkü şeklini almıştır. Tasarının ilk

¹ Tasarıda, dış ticaret boyutu ile dünya şeker borsalarını etkileyecek büyüklüğe ulaşan şeker sektörünün, Dünya Ticaret Örgütüyle yapılan anlaşmalar ve AB’ye üyelik sürecinde üstlenilen yükümlülükler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir

² Tasarının Plan Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında muhalefet şerhi koyan milletvekilleri Tasarı ile getirilen Şeker Kurumunun özerk bir kurum olması gerektiğini, oluşturulacak kurumun sadece şeker için değil, buğday, pamuk, fındık, tütün, süt, et ve diğer tarım ürünlerini de içine alacak şekilde bütün tarım sektörü için “Denetleyici ve Düzenleyici” bir kurum olarak kurulması gerektiğini belirtmişlerdir.

³ 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuş olan Şeker Kurumu’nun karar organı niteliğinde olan ve biri Başkan, biri Başkan Vekili olmak üzere 7 üyeden oluşan Şeker Kurulu Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Kurumun hizmet birimleri, Genel Sekreterliğe bağlı 5 ayrı birimden oluşmaktadır. Bunlar; Hukuk Müşavirliği, Ekonomik Araştırma Başuzmanlığı, Planlama ve Değerlendirme Başuzmanlığı, İzleme, Koordinasyon ve Denetleme Başuzmanlığı, Personel, İdari ve Mali İşler Başuzmanlığı. Kurumun hizmet birimleri için ayrılan kadrolar ve dağılımı şu şekilde belirlenmiştir: 1 Genel Sekreter, 1 Genel Sekreter Yardımcısı, 20 Uzman, 10 Uzman Yardımcısı, 25 İdarî Personel.

halinde bulunmayan,⁴ ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonunda Tasarı metnine ilave edilen bir madde ile “2005 yılında işlerlik kazanacak olan yeni dönem Dünya Ticaret Örgütü taahhütleri de göz önünde bulundurularak, **Bakanlar Kurulu aksine bir karar almadıkça, Kurum ve organlarının görev ve yetkileri en geç 31.12.2004 tarihinde sona erer.**” hükmüne yer verilmiş, bu yönde bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğu hususundaki Komisyon gerekçesinde de “1996-2004 dönemi için geçerli olan Dünya Ticaret Örgütü taahhütlerimizin 2005 yılı başından itibaren yenileneceği göz önüne alınarak, oluşabilecek şartlar çerçevesinde Kurum ve organlarının görev ve yetkilerinin sona erdirilebilmesi öngörülmüş, ancak ileriye dönük kararlarda bugünden başlayıcı olmamak üzere, Bakanlar Kurulu'nun aksi bir karar alabileceği hükmüne de yer verilmesi amacıyla Kanun Tasarısına geçici 8 inci madde olarak yeni bir madde eklen(diği)” ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu maddenin Genel Kurul görüşmeleri sırasında, maddenin tasarı metninden çıkartılması için önerge verilmiş,⁵ ayrıca bu düzenlemenin yasama yetkisinin Anayasa'ya aykırı olarak devri niteliği taşıdığı yönünde eleştiriler getirilmiş⁶, bu eleştirileri bir ölçüde azaltmak

⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu ile Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu'nda görüşülen metinde de yer almamıştır.

⁵ ZEKİ ERTUGAY (Erzurum) - Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; geçici 8 inci maddenin bu kanun metnine hangi gerekçeyle, neden, ne amaçlanarak konulduğunu anlamak mümkün değildir. Bir yasa çıkarıyorsunuz, bu yasanın iskeletini, yasayla birlikte oluşturduğunuz bir kurum ve ona bağlı çalışacak bir kurul meydana getiriyor, birçok görev ve yetkiyi bu kurula veriyorsunuz; yani, kanunun iskeletini oluşturan bir kurul meydana getiriliyor. Sonra, eklenen, son olarak, üç komisyonda görüşülmesine rağmen (Tarım Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu ve nihayet Sanayi Komisyonu) üçüncü komisyonda, hangi sebeple olduğu bize malum; ama, Yüce Meclisçe -bu komisyonlarda görüşülürken, mutlak surette bunun izah edilmesi gerekirdi- anlayamayacağımız birçok nedenle bu geçici 8 inci madde getiriliyor. Değerli arkadaşlarım, gerçekten bunu anlamak mümkün değil. Üstelik öyle sakat getiriliyor ki "Dünya Ticaret Örgütü taahhütleri dikkate alınarak" ifadesi kullanılıyor ve resmen, bu çıkarılmakta olan kanunun, Yüce Meclisin iradesiyle, Yüce Parlamentonun iradesiyle değil de sanki bir başka iradeyle çıkarılıyormuş gibi bir intiba yaratılıyor. Bu, son derece yanlıştır. Bunun, akla ve mantığa sığmadığı, sadece bizce değil, iktidar partisini oluşturan diğer grupların milletvekillerince de çok iyi bir şekilde bilinmektedir, bunu da gayet iyi anlıyorum. Onun için, bu önergemizde, kanun metninden geçici 8 inci maddenin çıkarılmasını teklif ediyoruz. İktidar gruplarının verdiği önergeye gelince: Bunun bir başka şekilde ifade edilmesinden başka bir şey değildir. Yani, gelen tepkileri azaltmak için bir başka şekilde yeniden tanzim edilmiştir. Ayrıca Milletvekili Ali Coşkun konuya ilişkin olarak söz almış “Aslında, ben, ana komisyon üyesiyim, alt komisyonda da -arkadaşların seçimiyle- görev yaptım. Ancak, bu madde, Plan ve Bütçe Komisyonunun ve Tarım Komisyonunun gündeminde yoktu, hükümet tasarısında da yoktu, bu bakımdan, bizim komisyonda bir önergeyle son anda yerleştirildiği için -İsmail Bey, biliyorum, son anda sizin talimatınızla yerleştirildiği için-doyasıya tartışmadık. O bakımdan söz almış bulunuyorum ve affınıza sığınarak endişelerimi belirtmek istiyorum..Bu bakımdan, hükümetin, bu konuda, bu maddeyi -bana göre- çok gereksiz olarak getirdiğine inanıyorum. Komisyonda enine boyuna tartışılmadığı için böylece monte edildi.” şeklinde açıklama yapmıştır. Bkz. Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem 3. Yasama Yılı, 78. Birleşim 04/Nisan /2001 Çarşamba

⁶ Örneğin Milletvekili Ahmet İyimaya: “...hükümet, yürürlüğe koyduğumuz kanunun yürürlük tarihini beriye çekebiliyor, yürürlük tarihini ileriye alabiliyor. Mümkün mü arkadaşlar?! Anayasa 87... Kanunun ne zaman konulacağına Meclis karar verecektir ve o kanunun hükümet tarafından ertelenmesi demek, yürürlük yetkisini vermek demektir, ilga yetkisini vermek demektir. Bu, yasama yetkisinin yürütme organına devri anlamına gelir” ifadelerini kullanmıştır.

amacıyla sunulan önerge ile⁷ madde metninin “*Uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler.*” olarak değiştirilmesi teklif edilmiş ve madde metni bu şekilde kanunlaşmıştır.⁸

Kanunun bu hükmüne dayalı olarak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 22/12/2004 tarihli ve 1824 sayılı yazısı üzerine, 31 Aralık 2004 tarihli ve 25687 sayılı Resmi Gazete'nin 3. Mükerrer sayısında yayımlanan 27 Aralık 2004 tarih ve 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile, 4634 sayılı Şeker Kanununun Geçici 8 inci maddesine göre, **Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31/12/2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesi**, Şeker Kurulunun görev, yetki ve görev süresinin ise 31/12/2006 tarihine kadar uzatılması kararlaştırılmış, ve söz konusu Kararın 31/12/2004 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür (Resmi Gazete, 2004).

Şeker Kurumu'nun Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılması, bürokrasinin işleyişi ile ilgili ilginç bir olayı da gün yüzüne çıkarmıştır. Kurum'un bağlı bulunduğu Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun ve Kurum Başkanı Abdurrahman Özenbaş kaldırma kararını Resmi Gazete'den öğrendiklerini açıklamış, Bakanlar Kurulu kararında imzası bulunan Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun bürokratların yanlışlık yapmış olabileceğini ifade etmiş, “*Kararı ben de Resmi Gazete'den öğrendim konuyu bürokratlarımla da konuşuyorum ve ilk Bakanlar Kurulu toplantısında bu sorunu gündeme getirerek çözüm için gayret sarf edeceğim*” demiştir. Şeker Kurumu Başkanı Abdurrahman Özenbaş ise, Bakan'ın sözleri üzerine “*Henüz bize somut bir geri dönüş olmadı. Ancak daha önce yaptığımız açıklamalarda olduğu gibi ben de kararın yanlışlıkla uygulanmış olabileceğini düşünüyorum*” şeklinde beyanda bulunmuş (Sarıkaya, 2005),⁹ Şeker Kurumu'nun tekrar yasal statüsüne kavuşması gerektiğini yineleyerek, gerekli yerlere başvurularını yaptıklarını bundan sonraki değerlendirmeyi hükümetin gerçekleştireceğini ifade etmiştir (Sabah, 2005).

Bu gelişmeler üzerine, Şeker Kurumu tarafından (2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Hakkında) 05/01/2005 tarihinde bir basın açıklaması yapılmıştır. Söz konusu basın açıklamasında;

“Bilindiği gibi 4634 sayılı Şeker Kanununun geçici 8inci maddesi, Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun, Şeker Kurumunun ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleyeceği hükmünü ihtiva etmektedir.

⁷ Aydın Tümen ve arkadaşları tarafından verilen önerge. Bkz. Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem 3. Yasama Yılı, 78. Birleşim 04/Nisan /2001 Çarşamba

⁸ Aslında Komisyonunda ilave edilen metin ile değiştirilerek kabul edilen metin lafzı itibarıyla karşılaştırıldığında, yasama yetkisinin devri bakımından her hangi bir farklılık olmadığı söylenebilir.

⁹ Hem doğrudan ilgili olarak Sanayi Bakanlığı, hem de DPT ve Hazine, ilgili yerlere gönderdikleri yazılarda Şeker Kurumu'nun görev süresinin uzatılmasını öneriyor. Gerekçe olarak da Kanun'un "Uluslararası piyasa şartlarının değişmesi halinde Kurumun kaldırılması" hükmünü taşıdığını, şartlar değişmediği için de devami gerektiğini belirtiyorlar.

Bakanlar Kurulunun, Şeker Kanununun geçici 8 inci maddesi hükmü gereğince alacağı karara mesnet teşkil etmesi için oluşturulacak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı teklifini belirlemek üzere Bakanlık, 05/08/2004 tarih, 1110 sayılı yazısıyla Kurumumuzdan görüş istemiştir.

Söz konusu yazıya karşılık olarak Kurumumuz, görev ve sorumluluk alanlarıyla ilişkili olan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından görüş talep etmiş, bu kurum ve kuruluşların tamamı, benzer gerekçelerle, Kurum ve organlarının birlikte görev yetki ve görev sürelerinin devamı yönünde olumlu görüş bildirmişlerdir. Bu görüşleri Kurum görüşüyle de birleştirmek suretiyle Kurulumuz; "Uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar ve bu anlaşmalara göre ülkemiz için belirlenecek uygulama dönemleri göz önünde bulundurulmak suretiyle Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenmek üzere, Kurum ve organlarının görev yetki ve görev süresinin 30 Haziran 2009 tarihine kadar uzatılması yönünde görüş bildirilmesine karar vermiş ve bu görüş Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na 28/10/2004 tarih, 1037 sayılı yazıyla iletilmiştir.

*Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, bu görüş doğrultusunda **Şeker Kurumunun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin 31.12.2007 tarihine kadar uzatılması** yönünde teklif oluşturmuş ve bu teklifini, 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında da belirtilen 22/12/2004 tarihli ve 1824 sayılı yazısıyla Başbakanlığa iletmıştır.*

*Ancak Bakanlar Kurulu, 4634 sayılı Şeker Kanununun geçici 8 inci maddesi hükmüne istinaden 27/12/2004 tarihinde yapmış olduğu toplantısında; **Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31/12/2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesi, Şeker Kurulu'nun görev, yetki ve görev süresinin ise 31/12/2006 tarihine kadar uzatılmasını** kararlaştırmış, 2004/8330 sayılı bu karar, 31/12/2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer 3üncü sayısında yayımlanmıştır.*

Kurulumuz, Bakanlar Kurulu'nun mezkur kararını görüşmek üzere 04/01/2005 tarihinde olağanüstü toplanmıştır.

Bu toplantıda Kurulumuz;

Kanunda Kurumun organları olarak sayılan Şeker Kurulunun ve Şeker Kurumunun birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği, bu nedenle de birinin görevi devam ederken diğerinin görevinin sona erdirilemeyeceği,

- *Kanunun emrettiği görevlerin Şeker Kurumu ve bünyesinde faaliyette bulunan ihtisaslaşmış hizmet birimleri olmaksızın yürütülemeyeceği,*
- *Aksi takdirde sektörün kontrolsüz ve denetimsiz kalacağı,*
- *Bu durumun kota rejiminin uygulanabilirliğini ortadan kaldıracacağı,*
- *Sektörde kayıt dışılığa neden olacağı,*
- *Fabrikaların kapanmasına, tarımsal üretimin azalmasına yol açacağı, bir süre sonra ülkemizin şeker ithalatçısı konumuna geleceği, hem sektörel hem de sosyal anlamda dönüşü olmayan yaralar açılacağı,*

• *Kota ve fiyat istikrarıyla bir cazibe merkezi haline gelmiş olan şeker üretiminde kotalı üretimin uygulanabilirliğinin kalmaması halinde, özelleştirmeden beklenen yararların elde edilemeyeceği gibi, özelleştirmenin de zorlaşacağı,*

• *Gerek ulusal, gerekse uluslararası kuruluşlar nezdinde Kurumca yüklenilmiş görev ve sorumlulukların ifa edilemeyeceği, bunun da hem Kurumsal hem de ulusal anlamda prestij kaybına neden olacağı,*

• *Avrupa Komisyonunca hazırlanan “Türkiye’nin 2004 yılı İlerleme Raporu”nda, Şeker Kurumu da dahil olmak üzere sektörel düzenleyici ve denetleyici kurumların özerk yapılarının korunması, mali yönden ve personel açısından desteklenilmesinin önerildiği, alınan Kararın, Kanunun geçici 8 inci maddesinde yer alan uluslararası anlaşmalara isnat etme gereği ile hem mezkûr Rapor, hem de uluslararası anlaşma ve taahhütlerimiz göz önünde bulundurulduğunda örtüşmediği,*

• *Kararın hizmet birimlerinde istihdam edilen personelin akıbeti konusunda da bir açıklık getirmediği, bu nedenle bu durum aydınlığa kavuşana dek personelin çalıştırılmaya devam edileceği,*

*hususlarındaki ortak kanaat ve kararlarını ifade etmiş, Bakanlar Kurulu Kararında **sehven** yer verilmiş olabileceği düşünülen hususların Kurumumuz görüşü doğrultusunda düzeltilmesi talebinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığına iletilmesine oybirliğiyle Karar vermişlerdir. Kamuoyuna saygıyla duyurulur.”*

Diğer taraftan, bu konu ile ilgili olarak bazı milletvekillerce soru önergesi¹⁰ ve Meclis araştırması açılmasına ilişkin önerge¹¹ verilmiştir. Bir soru önergesine verdiği cevapta Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun;

¹⁰ Malatya Milletvekilince, Şeker Kurumuyla ilgili Bakanlar Kurulu kararının sonuçlarına ilişkin (6/1422) esas numaralı sözlü soru önergesi; İzmir Milletvekili Oğuz OYAN’ın, Şeker Kurumu ile personeline ve hizmet birimlerine ilişkin Başbakanın yanıtlaması istemiyle TBMM Başkanlığına verdiği soru önergesinde (7/4716) şu sorulara yer vermişti:1- 19 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanuna göre oluşturulan Şeker Kurulunun atanması 20 Haziran 2001 tarihinde tamamlanmış olup Kurulun sekreteryaya hizmetleri Hükümetinizin 1. yılını tamamladığı 2003 yılı sonuna kadar Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından yürütülmüştür. İlgili Bakanlık olarak T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ısrarları ile daha bir yıl önce oluşturulan Şeker Kurumu ile personeli ve hizmet birimlerinin 1 yıl sonra tasfiyesi için ne gibi öngörülen iç ve dış gelişmeler olmuştur? 2- Söz konusu BKK’na dayanak olarak; “Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun, Şeker Kurumunun ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleyeceği” hükmünü içeren 4634 sayılı Şeker Kanununun geçici 8’inci maddesi ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının 22/12/2004 tarih ve 1824 sayılı yazısı gösterildiğine göre; a) Geçen bir yıllık süre içinde adı geçen Kurumun tasfiyesine sebep olacak şekilde uluslar arası kuruluşlarla hangi anlaşmalar imzalanmıştır? b) Şeker Kurulu Başkanının basın açıklamasında söz konusu BKK’na dayanak gösterilen Sanayi ve Ticaret Bakanlığının yazısı içeriği açıklandığına ve bu yazının alınan BKK’nın tersine (yazıda Şeker Kurumunun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin 31.12.2007 tarihine kadar uzatılmasının teklif edildiği belirtilmektedir) bir içerik taşıdığına göre anılan BKK dayanaksız mı kalmaktadır? 3- Şeker Kurulu Başkanının basın açıklamasında Kurulun ortak görüşü olarak “BKK’nda bazı hususların SEHVEN yer almış olabileceğinin düşünüldüğü” belirtildiğine göre; a) Anılan BKK bir maddi hata sonucu mu oluşmuştur? b) Şeker Kurumunun tasfiyesi ile Şeker Kanununun emrettiği, özellikle piyasanın denetimi ile ilgili görevler nasıl ve kimler tarafından yerine getirilecektir? c) Şeker Kurulu söz konusu

“Şeker Kurumu ve organlarının görev süresinin 31.12.2007 tarihine kadar uzatılması için, Başbakanlığa, Bakanlığımız tarafından karar taslağı gönderilmiş; ancak, Bakanlar Kurulu kararıyla 31.12.2004 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanması gereken bu kararlar, kurum ve hizmet birimlerinin görev süresi 31.12.2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmiş, kurulun görev süresi ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu süre içinde, kota belirleme ve denetim yetkileri kurula ait bulunmaktadır. Kurum hizmet birimlerinin görevinin sona erdirilmesi nedeniyle doğan boşluğun doldurulması amacıyla, Bakanlar Kurulu kararı taslağı hazırlanarak Başbakanlığa gönderilmiş, ayrıca, kazanılacak sürede kanun taslağı çalışması yeniden düzenlenerek, bir an önce Meclise sevkî için görüşe açılmıştır. Şeker Kurulunun ithalatın denetimiyle ilgili bir görevi bulunmayıp, sadece Şeker Kanununun 6 ncı maddesine istinaden, Şeker Kurulunun, şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusunda Dış Ticaret Müsteşarlığına görüş bildirme yetkisi bulunmaktadır. Şeker Kurum ve hizmet birimlerinin görev süresinin sona erdirilmesi konusunda, Bakanlar Kurulu, Şeker Kanununun geçici 8 inci maddesinde yer alan "uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, kurum ve organlarının görev, yetki ve görev

BKK'ndan sonra görevini ifa etme olanağının kalmadığını basın açıklamasıyla duyurduğuna göre oluşacak boşluk ne şekilde giderilecektir? 4- Hükümetinizin görev yaptığı son 2 yılda kotaları kanunun tanıdığı en üst sınıra kadar artırılan Nişasta Bazlı Şeker (NBŞ) üreticisi firmalara piyasa bozucu faaliyetleri dolayısıyla 13 trilyon Türk Lirasını idari para cezası kesilmiş olmasının Şeker Kurumunun tasfiyesi şeklinde bir BKK çıkarılmasına etkisi olmuş mudur? 5- Ülkemizde faaliyet halindeki şeker pancarından şeker üreticisi fabrikaların/firmaların fiili şeker üretim kapasiteleri ile bunlara tanınan şeker üretim kotaları paralellik arz ederken, kanunen tanınan NBŞ üretim kotalarının 4 – 5 katına yakın üretim kapasitesine sahip olan ve çoğunlukla hükümetinize yakınlığı ile bilinen gruplar ile dış ilişkilerde yakınlık kurmaya çalıştığımız ülkeler menşeli çokuluslu şirketlerin hakim olduğu NBŞ üreticilerinin piyasa bozucu faaliyetleri nasıl denetlenecektir? Alınan BKK kararı ile yaratılan boşluk söz konusu çevrelere sağlanan bir örtülü teşvik değil midir? 6- Yıllardır uygulanan kemer sıkma politikaları ve “tasarruf tedbirleri” ile bir yıllık bir Kurum için trilyonlarca liralık alt yapı masrafı yapılmasını uyumlu buluyor musunuz? 7- Sektördeki kamu ve/veya özel kuruluşlardan transfer suretiyle Şeker Kurumunda istihdam edilen uzman personelin Hükümetinizin plansız politikaları nedeniyle işlerini kaybetmesinin sorumluluğunu ne şekilde yerine getirmeyi düşünüyorsunuz? 8- 12 Ocak 2005 Tarihli Referans Gazetesi'nde yer alan bir haberde Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun: “Şeker Kurumu'nun kapatıldığını ben de Resmî Gazete'den öğrendim” demektedir. Gerçekten Ali Coşkun'un kendisiyle ilgili bir kurumun kapatılmasından haberi yok mudur? Coşkun'un kapatma kararının altında imzası varsa eğer, o zaman da Bakanlarınızın, Bakanlar Kurulu Kararını okumadan imzaladıkları gibi bir sonuç ortaya çıkıyor. Hükümet etme biçimi açısından bunu nasıl değerlendiriyorsunuz? http://www.chp.org.tr/index.php?Module=news&page= readmore&news_id=1405&sid=ca2aa620204c0ce7e0d1e143d1986813

¹¹ Kırklareli Milletvekili Mehmet S. Kesimoğlu ve 35 milletvekilinin, Şeker Kurumunun kapatılmasının neden olduğu düzenleme, denetleme ve uygulama sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergesi (10/253) Pancar ekiminden geçimini sağlayan 7 000 000 pancar çiftçisi ile 30 fabrikada çalışan 26 000 şeker çalışanı ve aileleriyle birlikte 100 000'den fazla insanımızı doğrudan etkileyen Şeker Kurumunun kapatılmasından sonra ortaya çıkan ve çıkabilecek düzenleme, denetleme ve uygulama sorunlarının araştırılıp, alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla Anayasanın 98 inci, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 104 üncü ve 105 inci maddeleri gereğince Meclis araştırması açılmasını arz ederiz. 14.2.2005, DÖNEM: 22 CİLT: 75 YASAMA YILI: 3 T. B. M. M. TUTANAK DERGİSİ 61 inci Birleşim 22 Şubat 2005 Salı

süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler" hükmünden kaynaklanan yetkisini kullanmıştır.

Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; bu konuda, Dünya Ticaret Örgütü ve Uluslararası Şeker Birliği de kararlarını 2006 yılı sonuna ertelediği için, doğan boşluğu gidermek için, biraz önce belirttiğim gibi, yasa Başbakanlığa sunulmuştur...Şeker Kurumu ve Şeker Kurulu arasındaki hataya sebebiyet veren durumun düzeltilmesi için, hem Bakanlar Kuruluna yeni kararname sevk edilmiştir hem de bu kurum bağımsız kurum olmaktan çıkarılıp Bakanlığımızla ilişkili, ilgili bir kurum halinde ve personel durumunda da Bakanlık personelinden istifade edilerek çalışılması yönünden yasada değişiklik yapılmış; o da şu anda bakanlıkların görüşüne açılmıştır. Biz de bundan müştekiyiz, bir an önce bu durumu düzelterek ve arada fırsatçılık yapanları da teftiş kurulu incelemeye aldı; bu fırsatı da kendilerine sağlamayacağız."¹²

ifadelerini kullanmıştır.

Öte yandan konu basında da geniş bir şekilde ele alınmış ve yaşanan sürece ilişkin eleştiriler getirilmiştir.¹³ Kurumun göreve devam etmesi için DPT, Tarım Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 'olumlu' görüşte olmasına rağmen bu kararın nasıl alındığının ilgili kurumlarca da merak edildiği, kanunla kurulan ve yine kanunla görev, yetki, sorumluluk verilen bir 'özerk kurumun' Bakanlar Kurulu kararıyla, bir gecede kapatılması ve personelinin dağıtılmasının akıllara zarar, bir 'oldu da bitti maşallah' uygulaması olduğu (Doğan, 2005), Kurumun karar organı olan "Şeker Kurulu"nun faaliyetine devam ederken Kurum'un kapatılmasının, pek çok soruyu da beraberinde getirdiği ifade edilmiştir (Şanlısoy ve Özcan, 2006).

4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuş olan Şeker Kurumunun, yukarıda bahsi geçen 27.12.2004 tarih ve 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kapatılması üzerine bir Sendika tarafından 2 Şubat 2005 tarihinde, 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ilişkin olarak Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı aleyhine Danıştay'da yürütmenin durdurulması istemli iptal davası açılmış ve ayrıca Anayasaya aykırılık iddiasında da bulunulmuştur.

¹² T. B. M. M. TUTANAK DERGİSİ 73 üncü Birleşim, 22 Mart 2005 Salı, Malatya Milletvekili Ferit Mevlüt Aslanoğlu'nun, pancar üretiminin denetimine ve Şeker Kurumunun kapatılmasının sonuçlarına ilişkin Sanayi ve Ticaret Bakanından sözlü soru önergesi (6/1422)

¹³ 31 Aralık gecesi Resmi Gazete'nin artık bilmem kaçınıcı 'mükerrer' sayısında yayımlanan bir Bakanlar Kurulu kararı ile Şeker Kurumu 'kapatılırken' Kurul'un 2006'ya kadar göreve devamı kararlaştırıldı. Kararın mantığını, amacını anlamak zor. Şöyle izah edelim, 'BDDK'nın kapatılması, uzmanların, murakıpların, dağıtılması, ama 7 Kurul üyesinin, bankaları denetleme, gözetim görevini kendi başlarına yürütmesi' gibi, şayanı hayret bir şey! Komutanı olan, savaştaki askeri olmayan ordu, ya da polisi olmayan emniyet gibi. Zülfikar Doğan, "Şeker Kurumu 'Aa! Bizi kapatmışlar!'... Konuşa konuşa mı, oldu da bitti maşallah mı?", Akşam Gazetesi, 7 Ocak 2005; Kapatıldı Kimsenin Haberi Yokmuş?, <http://www.gidasanayii.com/modules.php?name=News&file=categories&op=newindex&catid=16>; Muharrem Sarıkaya, "Şekerin tadı kaçıyor...", 11 Şubat 2005 Cuma, Sabah Gazetesi

Başvuruyu ele alan Danıştay Onüçüncü Dairesi¹⁴, “*Dava konusu işlemlerin dayanağı bulunan 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun geçici 8. maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına*” ve “*Anayasa Mahkemesi kararının gönderilmesinden sonra istem hakkında yeniden bir karar verilmesine kadar 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın Eki Karar’ın 1. maddesi ile 22.12.2004 tarih ve 1824 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı işleminin yürütülmesinin durdurulmasına*” karar vermiştir.¹⁵ Danıştay Onüçüncü Dairesinin söz konusu kararına karşı, Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan itiraz da, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca reddedilmiş ve böylece yürütmenin durdurulması kararı kesinleşmiştir.¹⁶

Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31.12.2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesi, Şeker Kurulunun görev, yetki ve görev süresinin ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılması yolunda alınan Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onüçüncü Dairesi, 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun Geçici 8. maddesinin, Anayasa’nın 7. ve 123. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemi ile yapmış olduğu itiraz başvurusuna ilişkin kararında;

“*Şeker İş Sendikası tarafından, 31.12.2004 tarih ve 3. mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve 4634 sayılı Şeker Kanununun Geçici Madde 8’e dayanılarak düzenlenen 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın Eki Kararın 1. maddesinde yer alan, “Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31.12.2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesi, Şeker Kurulunun görev, yetki ve görev süresinin ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılması kararlaştırılmıştır.” kuralı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 22.12.2004 tarih ve 1824 sayılı işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na karşı açılan davada, 4634 sayılı Kanunun Geçici 8. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir.*

Şeker Kanunu’nun 7. maddesi uyarınca, bu Kanunun ve ilgili mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanun’da verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanun’la diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Anılan maddeye göre, Kurum, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmakta ve Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilmektedir.

¹⁴ Danıştay 13. Dairesi, 10.06.2005 tarih ve 2005/5903 Esas sayılı karar

¹⁵ Bu karardan sonra gerekli Kurum içi düzenlemeler, Kurulun 11.08.2005 tarihli toplantısında alınan kararla yapılmış ve böylece, Kurum, Kurul ve Hizmet Birimleri bir bütün olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

¹⁶ İtirazın reddine ilişkin 22.09.2005 tarih ve YD İtiraz 2005/472 sayılı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 15.11.2005 tarih ve 1477 sayılı yazısı ekinde Kuruma gönderilmiştir. Bkz. www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Faal_Rapor/2006faal.rapor.pdf; www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Faal_Rapor/2005faalrapor.pdf

Dava konusu Bakanlar Kurulu kararının dayanağı olan, Şeker Kanunu'nun Geçici Madde 8'inde, "Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler." kuralı yer almıştır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir, bu yetki devredilemez. Bilindiği gibi, kamu hukukunda hiçbir devlet organı, Anayasadan veya kanunlardan aldığı yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça, başka bir devlet organına devredemez. Yasama yetkisinin devredilmezliği, kanun niteliğinde veya kanun gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelmektedir. Eğer bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem kanun niteliğinde veya gücündedir. Çünkü bir hukuki işlem, ancak kendisine eşdeğer olan bir işlemle değiştirilebilir, kaldırılabilir. Bu nedenle yasama organı, başka bir devlet organına mevcut kanun hükümlerini değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez.

Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesini yorumlamış ve bu ilkenin ölçütlerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "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 bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla 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 ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir" (AYMK, E:2002/32, K:2003/100, kt, 20.11.2003).

Görüldüğü gibi, yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması da, yasayla düzenleme anlamına gelmemekte ve Anayasa'nın 8. maddesindeki, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı şeklinde ifade edilen "idarenin kanuniliği" ilkesi de bu anlamı taşımaktadır.

Bu bağlamda, 4634 sayılı Kanun'un Geçici Madde 8'inde yer alan ve Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresini belirleme yetkisini yürütmeye devreden düzenleme ile, yetki devrinin çerçevesi ve sınırları çizilmemiş ve Bakanlar Kurulu'na kural koyucu, geniş bir takdir alanı tanınmıştır.

Öte yandan Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, üçüncü fıkrasında da, kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı kurala bağlanmıştır. Bu durumda, 4634 sayılı Şeker Kanunu'yla kurulan Şeker Kurumu'nun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin, usulde paralellik ilkesi uyarınca yine kanunla belirlenmesi gerekmektedir.

Bu değerlendirmeler sonucunda, davacıların 4634 sayılı Kanunun Geçici Madde 8'ine ilişkin Anayasaya aykırılık iddiaları ...ciddi bulunarak, anılan kuralın Anayasanın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldı(ğın)ı”

belirtmiştir.

Bu süreçte, Sayıştay veya Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmeyen, kısaca parlamenter denetim dışında kalan Şeker Kurumunun durumunun belirsizliğini koruduğu, Kurumun akıbetinin Anayasa Mahkemesinin vereceği kararla belirleneceği ifade edilmiş (Korkut, 2007:28, 29), 5018 sayılı Kanunda 2005 sonunda yapılan değişiklik ile Şeker Kurumu ve TMSF III sayılı cetvelden çıkarıldığı, ancak 5411 sayılı kanunun 124. maddesi ile TMSF'nin denetim yönü ile 5018 sayılı kanuna tabi olduğu dolayısı ile Sayıştay denetimine tabi olduğu hüküm altına alındığı halde, Şeker Kurumu hakkında bir düzenleme yapılmadığı, kuruluşunda geçici bir kurum olduğu belirtilen kurumun mevcut durumu da henüz netlik kazanmadığı belirtilmiştir (Er, 2008:37).

Bu gelişmeler üzerine, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca hazırlanan tasarı taslağı Bakanlar Kurulunca imzalanarak, Başbakanlığın 30.05.2005 tarih ve 2473 sayılı yazısı ile TBMM Başkanlığına sunulmuş, ancak TBMM İç Tüzüğü'nün 77 nci maddesi uyarınca hükümsüz sayılan tasarı'nın yenilenmesi Bakanlar Kurulunca uygun görülerek Başbakanlığın 24.01.2008 tarih ve 371 sayılı yazısı ile TBMM Başkanlığına sunulmuş, 06.02.2008 tarihinde ilgili Komisyonlara havale edilmiştir. Söz konusu Kanun tasarısı incelendiğinde Şeker Kurumunun kaldırıldığından bahisle çeşitli düzenlemeler getirildiği gözlenmektedir. Bu bağlamda; Tasarının 5 inci maddesi gerekçesinde, “*Kurumun kaldırılması nedeniyle Kanununun 8 inci maddesinde buna bağlı değişiklikler(in) yapıldığı, ayrıca Kurul kararlarının Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yürütülmesi, uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle düzenlenmesi(nin) hükme bağlan(ığı)”, 9 uncu madde gerekçesinde, Kurumun görev süresinin sona erdiği tarih itibarıyla Kurumda çalışan personelin Bakanlıkta çalıştırılabilmesi ve Kuruma ait taşınır ve taşınmazlar ile hak ve yükümlülüklerin Bakanlığa devrine ilişkin hükümler getirildiği belirtilmiştir.*

Söz konusu Kanun tasarısının TBMM'ye sevk edildiği tarih ve yeniden gündeme alınmasına ilişkin talep tarihi dikkate alındığında, aslında Şeker Kurumunun sehven kapatıldığı, Bakanlığın yanıltıldığı iddialarının gerçeği yansıtmadığı, tam aksine Kurumun kapatıldığı varsayımından

hareketle bu bağlamda ihtiyaç duyulan yeni düzenlemelerin yasalaşmasının öngörüldüğü söylenebilir.

Tekrar yargısal sürece dönecek olursak, Danıştay'ın itiraz başvurusu üzerine konuyu esastan inceleyen Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırılık iddialarını yerinde bularak, Şeker Kanunu'nun "*Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler.*" hükmünü içeren Geçici 8 inci maddesinin Anayasaya aykırı olduğuna ve bu maddenin iptaline karar vermiştir.¹⁷

Anayasa Mahkemesine göre;

"Başvuru kararında, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının temel ilkeleri koyması ve çerçeveyi çizmesi gerektiği, sınırsız ve belirsiz bir düzenleme yetkisinin yürütme organına bırakılmayacağı, Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresini belirleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna devredilirken çerçevenin ve sınırların belirlenmediği, kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı, Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumunun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin de usulde paralellik ilkesi uyarınca yasa ile belirlenmesi gerektiği, belirtilen nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" denilmektedir.

Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

Anayasa'nın 123. maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmektedir.

İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde yasayla düzenlenmesini gerekli kılar. Kamu tüzelkişiliğinin yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulması zorunluluğu, usulde

¹⁷ AYM, 02.05.2008 tarih ve E. 2005/68, K. 2008/102 sayılı karar. 20 Kasım 2008 gün ve 27060 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır

paralellik ilkesi gereği aynı zamanda kamu tüzelkişiliğinin ortadan kaldırılması bakımından da geçerli bulunmaktadır.

İtiraz konusu kuralla Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin, uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından 31.12.2004 tarihinde yeniden belirlenmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın 90. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğu belirtildikten sonra, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmaların yayımlanmaları ile yürürlüğe konabilecekleri, milletlerarası bir anlaşmaya dayanan uygulama anlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari anlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce uygun bulunması zorunluluğunun bulunmadığı, ancak bu anlaşmalardan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendirenlerin yayımlanmadan yürürlüğe konulamayacağı hükme bağlanmıştır. Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü anlaşmanın yapılmasında, anlaşmaların onaylanması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı bulunmaktadır.

İtiraz konusu kuralın yer aldığı 4634 sayılı Şeker Kanunu Türkiye'de şeker rejimini düzenlemek amacıyla çıkarılmış ve bu Kanunun uygulanmasını sağlamak üzere Şeker Kurumu kurulmuştur. Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihte, Şeker Kurumu ve organlarının görev ve yetkilerinin kapsamı ile görev sürelerinin belirlenmesine ilişkin olarak Türkiye Cumhuriyeti adına uluslararası kuruluşlarla yapılmış ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş bir anlaşma bulunmamaktadır.

Uluslararası kuruluşlar ile yapılacak anlaşmalar yönünden itiraz konusu kural, belirsiz bir nitelik taşımaktadır. Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin belirlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin kullanılmasında esas alınacak uluslararası bir anlaşmanın yürürlüğe girmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı bulunmakta iken, yürürlüğe girmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına bağlı olmayan diğer uluslararası anlaşmaları da kapsar şekilde itiraz konusu kural ile getirilen düzenleme belirgin değildir.

Öte yandan; Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin, bir uluslararası anlaşmanın gereğinin yerine getirilmesi bakımından kullanılması zorunlu bir yetkiyi mi, Bakanlar Kurulu'na ait bir takdir yetkisini mi ifade ettiği de anlaşılammamaktadır.

Bu belirsizlik, Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin kullanılması bakımından da geçerlidir. Bakanlar Kurulu'na tanınan bu yetki, Şeker Kurumu ve bu Kurumun organlarının görev, yetki ve görev süreleri yönünden

farklı şekillerde kullanılmasına yol açabilecek niteliktedir. Söz konusu yasal düzenleme, Şeker Kurumunun görev süresini sona erdirirken, aynı Kurumun organlarının görev süresini uzatabilecek bir yetkiyi de içermektedir.

Görev süresinin belirlenmesi yetkisi, görev süresinin uzatılmaması, bir başka deyişle görev süresinin sona erdirilmesi yetkisini de içerdiğinden, verilen bu yetki kamu kurumunun ve kamu tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmasına da yetki verilmesi anlamını taşıdığı gibi, görev ve yetkinin belirlenmesi yetkisi de idarenin görevlerinin kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 123. maddesine aykırı bulunmaktadır.

Buna göre, uluslararası kuruluşlar ile yapılacak anlaşmalar çerçevesinde Bakanlar Kurulu'na tanınan, Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresini yeniden belirleme yetkisi, idareye sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi anlamını taşıdığından, yasama yetkisinin yürütme organına devri sonucunu doğuracak niteliktedir ve idarenin kanuniliği ilkesine de aykırıdır.

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

Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin yukarıda değinilen kararları incelendiğinde; yasama yetkisinin devri, idarenin kanuniliği, kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve sona erdirilmesi, yetki ve usulde paralellik, uluslararası anlaşmaların onaylanması ve yürürlüğe konulması hususları üzerinde durularak ilgili düzenlemenin Anayasaya aykırılığı sonucuna varıldığı gözlenmektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, bu hususlardan kanuni idare ilkesi ve yasama yetkisinin devri konusu üzerinde ayrıntılı bir değerlendirme yapılacaktır.

3. KANUNİ İDARE İLKESİ VE YASAMA YETKİSİNİN DEVRİ SORUNU

Bilindiği üzere, Anayasa'nın 7 nci maddesinde; "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." hükmü yer almaktadır. Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda kanunla düzenleme alanı konu itibarıyla sınırlanmadığından (yasama yetkisinin genelliği) yasama organı dilediği alanı Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir (Özbudun, 1995:164, 165).¹⁸

Yukarıda da değinildiği üzere, yasama yetkisi "asli" bir yetkidir (Gözler, 2001:367, 368). Yasama yetkisinin asli olması, yasama organının anayasaya dayanma zorunluluğunun bulunmamasını, Anayasanın hiçbir şekilde düzenlemediği bir alanın, yasama organı tarafından, ilk elden düzenlenebilmesini ifade eder. Yani, bir alanda kanun çıkarılabilmesi için o alanın daha önce Anayasayla düzenleniyor olmasına gerek yoktur. Ancak yasama organı, anayasaya aykırı düzenleme yapamaz (Özbudun, 2002:192).

¹⁸ Bkz. AYM, E:1985/2, K:1985/6 sayılı kararı.

Buna karşılık idare, yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. Yani idarenin işlemleri kanuna dayanmak zorundadır.¹⁹ İdare faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanundan aldığı bir yetkiye sahip olmalıdır (Günday, 2002:41; Güneş, 1965:41). Bu anlamda idarenin düzenleme yetkisi kanundan kaynaklanan, kanunu izleyen, yani *secundum legem* bir yetkidir (Özbudun, 2002:191).

Bazı kaynaklarda “kanunî dayanak ilkesi” olarak da ele alınan (Balta, 1970, 1972:127; Günday, 2002:28) “*kanunî idare ilkesi*” veya “*yasal yönetim ilkesi*”, idarenin eylem ve işlemlerinin hem *kanuna dayalı olmasını*, hem de bu eylem ve işlemlerin *kanuna aykırı olmamasını* ifade eder.²⁰

İdarenin eylem ve işlemleri *kanunun çizdiği sınırlar içinde*, yani *intra legem* olmak zorundadır (Güneş, 1965:82-83, 85-86; Özbudun, 2002:191, 192; Gözler, 2006). İdarenin eylem ve işlemlerinin *intra legem* niteliği 1982 Anayasasının 8’inci maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve *kanunlara uygun olarak* kullanılır ve yerine getirilir” hükmü ile ifade edilmiştir.²¹

Yasayla düzenlenmesi Anayasada öngörülen bir konuda yasama organının, “temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir”²² 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 düzenlediği konularda yürütme ve idareye düzenleme yetkisi tanıyabilir.

Danıştay’a göre, Anayasa’nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Anayasa’ya ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği, buna göre, yürütmenin düzenleme yetkisinin, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olduğu, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemeyeceği ve yasa da açıkça esasları belirlenmeden, çerçevesi çizilmeden, Bakanlığa Yönetmelikle alt düzenlemeler yapması konusunda

¹⁹ Türk pozitif hukukunda “kanuna dayanma ilkesi”nin iki istisnası vardır. Bunlar, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname (Anayasa, m.121) ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve çalışma esaslarının düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir.

²⁰ İdare Hukukunda asıl olan “ehliyet” değil, “yetkisizlik” tir. İdare Hukukunda, özel hukuktan farklı olarak, İdare işlem ve eylemde bulunurken, serbest irade ile hareket etmeyip, yasal ve yönetsel düzenlemelerde önceden belirlenmiş esas ve usullere uygun olarak davranmak zorundadırlar. Bu esasların başında da “yasallık ilkesi” gelir. İdare Hukuku’nun bu temel ilkesine göre, İdare, Anayasa ve kanunlarda öngörülmeven hiçbir konuda kendiliğinden herhangi bir işlem ve eylemde bulunamaz.

²¹ Bu konuda ayrıntı için bkz. GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965; KUZU, Burhan, Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.

²² AYM, E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı

çok geniş yetkiler verilmesinin yasama yetkisinin devri niteliği taşıyacağı tartışmasızdır.²³

Yine Danıştay'a göre, Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralı uyarınca idarenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olup, yasayla düzenlenmesi Anayasa'da hüküm altına alınmış bir konuda yasama organının idareye düzenleme yetkisi vermesi, yasama yetkisinin devri anlamını taşır.²⁴

Yasama organının, idareye düzenleme yetkisi tanıdığı yasal düzenlemelerin, Anayasa'nın 7. maddesine uygun olup olmadığının belirlenmesinde, Anayasa Mahkemesi'nin 4.7.1995 günlü, E:1995/35, K:1995/26 sayılı kararında ifade edildiği gibi hem Anayasa ile belirlenen ilkelere hem de Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya çıkan ölçütlere göre incelenmesi gerekmektedir.

Anayasanın 7. maddesiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya çıkan ölçütler konusunda çok sayıda karar bulunmaktadır. Bu bağlamda;

- *"Yasa koyucu temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları düzenlemek üzere hükümete yetki verebilir."*²⁵

- *"...yasa düzenlemek istediği alanı yeterince düzenleyecek ve yürütmeye tanyacağı yetkileri yine yeterince sınırlandıracak, yürütme ise yasanın tanyacağı sınırları belli yetkinin nasıl kullanılacağını düzenleyecektir..."*²⁶

- *"... Yürütmenin...klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan...yasalarda düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da sonuca etkili değildir...uygulamaya ilişkin esasların tespiti yönünden yürütmeye verilen yetkinin genişliği ve belirsizliği apaçık ortadadır. Yasada, esasla alakalı bir çok yönler düzenlenmemiştir. Bu durum, açıkça bir yetki devridir..."*²⁷

- *"...Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetiminin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasanın 7. maddesine aykırı düşer..."*²⁸

²³ Danıştay 10. Dairesi, E. 2009/14562 sayılı kararı, aynı konuda bkz. AYM, 8.1.2009 tarih ve E:2004/69 K:2009/6 sayılı kararı

²⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, (E.2005/29), (E.2006/10)

²⁵ AYM, 10.12.1962 günlü, E:1962/198, K:1962/111 sayılı kararı

²⁶ AYM, 23, 24, 25 Ekim 1969 günlü, E:1967/41, K:1969/57 sayılı kararı

²⁷ AYM, 13.6.1985 günlü, E:1984/14, K:1985/7 sayılı kararı

²⁸ AYM, 6.7.1993 günlü, E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı

- "...yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasada öngörülen ayrık durumlar dışında, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakmaması gerekir."²⁹

şeklindeki kararları örnek gösterilebilir.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararlarında getirilen ölçütlere göre; temel esas ve hükümler yasada yer aldıktan sonra uzmanlık veya yönetim tekniğine ilişkin konuların yürütme organına bırakılabilmesi mümkündür. Temel esas ve hükümler ise düzenlenecek konuya göre değişiklik gösterebilir. Bu şekilde yürütme organına yetki tanırken de, "idarenin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek" objektif kuralların konulması zorunludur.³⁰

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa'nın anılan maddeleri uyarınca yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'ya uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.³¹ Anayasa Mahkemesi'nin 12.12.1996 günlü, E.1996/64, K.1996/47 sayılı kararında da belirttiği gibi, yasama yetkisinin devredilmezliği, yasa niteliğinde ya da yasa gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelmektedir. Eğer bir düzenleyici işlem, yürürlükteki yasa kurallarını değiştirebilmekte ya da yürürlükten kaldırabilmekte ise, bu işlem yasa niteliğinde ve gücündedir. Çünkü, bir hukuksal işlem, ancak eşdeğerdeki bir işlemle değiştirilebilir ve kaldırılabilir. Buna göre, yasama organı, başka bir devlet organına yürürlükteki yasa kurallarını değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez.

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa'nın 7. maddesindeki "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmü uyarınca, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir.

Ancak Anayasa Mahkemesine göre "bu kural, ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu dikkate alındığında, yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılmasına engel değildir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir.

²⁹ AYM, 18.1.1996 günlü, E:1995/25, K:1996/2 sayılı kararı

³⁰ AYM, 23-25.10.1969 günlü, E:1967/41, K:1969/57 sayılı kararı

³¹ AYM, 8.10.2009 tarih ve E. 2005/29, K. 2009/138 sayılı kararı,

Yasamanın genelliği ve asliliği ilkesi gereği yasa koyucu "genel ve soyut" nitelikli düzenlemelerini, yasa uygulamalarını içerecek düzeyde veya yönetmelikleri gereksiz kılacak somulukta gerçekleştirebilir. Ancak, bu husus yasamanın takdirinde olup, anayasal bir zorunluluk değildir. Gittikçe gelişen ve farklılaşan toplumsal yaşam, gittikçe artan oranda hızlı karar mekanizmalarına gereksinim doğurmaktadır."³²

Yine Anayasa Mahkemesine göre, "Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez. Ancak, yasakoyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez."³³

"Kanunla düzenlenme"nin, "esas ve usuller"i doğrudan yasakoyucu tarafından belirlenmesini gerektirdiği daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından birçok kez karara bağlanmış ve "Yasa ile yetkilendirme"nin, "yasa ile düzenleme olmadığı" belirtilmiştir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, 7 ve 8. maddeleri birbirine bağlayarak "yasa ile düzenlenir" ifadesini şöyle açıklamıştır: "Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Esasen, Anayasa'nın 8. maddesinin yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağına ve yerine getireceğine ilişkin hükmünün anlamı da budur."³⁴

Şu halde, bir özetleme yapılacak olursa, Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde yürütme yetkisinin ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir. Böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar işlevleriyle birlikte belirlenmiş ve kuvvetler ayrımı, Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olarak kabül edilmiştir. Hiçbir devlet organı, Anayasa'dan aldığı yetkiyi, başka bir organa devredemez. Yasama yetkisinin devredilmezliği, yasa niteliğinde veya yasa gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelir. Eğer bir düzenleyici işlem, mevcut yasa hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem yasa niteliğinde ve gücündedir. Çünkü bir hukuksal işlem, ancak kendisine

³² AYM, Esas Sayısı : 2005/19, Karar Sayısı : 2009/85, Karar Günü : 18.6.2009, R.G. Tarih-Sayı : 23.10.2010-27738

³³ AYM, Esas Sayısı : 2006/61, Karar Sayısı : 2007/91, Karar Günü : 30.11.2007, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı : 23.02.2008 – 26796,

³⁴ AYM, 13.6.1985 gün, E: 1984/14, K: 1985/7 sayılı kararı, 24.8.1985 günlü Resmi Gazete.

eşdeğerli olan bir işlemle değiştirilebilir, kaldırılabilir. Buna göre, yasama organı, başka bir devlet organına yürürlükteki yasa kurallarını değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez...yürütme organına yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağının tanınmış olması yasama yetkisinin devri niteliğindedir.³⁵

Öte yandan Anayasa'nın "*Cumhuriyetin Temel Organları*" başlıklı Üçüncü Kısımının "*Yürütme*" başlıklı İkinci Bölümünde "*İdarenin esasları*" ve "*İdarenin Kuruluşu*" bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerinde Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasına ilişkin temel kurallar yer almıştır.

İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen "İdare" kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz. Başka bir ifade ile Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.³⁶

³⁵ AYM, Esas Sayısı : 1996/64, Karar Sayısı : 1996/47, Karar Günü : 12.12.1996, R.G. Tarih-Sayı :24.04.1998-23322

³⁶ AYM, Esas Sayısı : 2006/140, Karar Sayısı : 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008, R.G. Tarih-Sayı :04.04.2009-27190

Anayasa Mahkemesi, büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin, "ilçe veya ilk kademe meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisi kararıyla"; imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda ise "büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı" ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabileceğini öngören hükme³⁷ ilişkin olarak yapmış olduğu inceleme sonrasında, "Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasında "Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmektedir. Buna göre, kamu tüzelkişiliği kanunla, ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemlerle kurulabilir. Aynı şekilde, "usulde paralellik" ilkesi uyarınca bunların kaldırılmaları da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemlerle olabilir. Kuşkusuz, bunun hukukun genel ilkeleriyle Anayasa'nın diğer kurallarına da uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekir...katılım kararının ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisi tarafından alınmasında, kanunla verilen bir yetkiye dayanıldığından Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemez".³⁸ şeklinde karar verirken, 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde özerk federasyonların genel idare içinde yer alan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne verilen bazı görevlerin daha verimli şekilde yürütülmesi amacıyla kamu hukuku alanında faaliyet göstermek üzere, hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesine göre kurulan, hizmetle sınırlı olmak üzere kamusal yetki kullanan ve idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca merkezi idarenin vesayet denetimine tabi birer kamu kurumu olduklarının anlaşıldığı, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz yetki verilemeyeceği, kamu tüzel kişiliğinin kuruluşunu sağlayacak olan yasada idareye düzenleme yapma yetkisinin idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlayıcı ve tamamlayıcı yetki olması gerektiği, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu iddiasını inceleyen Anayasa Mahkemesi, "3289 sayılı Yasanın Ek 9. maddesinin birinci fıkrasına göre, spor federasyonlarına, talepte bulunmaları durumunda Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Merkez Danışma Kurulunun uygun görüşü, bu Genel Müdürlüğün bağlı olduğu Bakanın teklifi ve Başbakanın onayı ile idarî ve malî özerklik verilebilmekte, Federasyonlar da, kuruluşlarına ilişkin kararın Resmî Gazetede yayımlanması ile tüzel kişilik kazanmaktadırlar. ...Özerk federasyonların hizmet yerinden yönetim ilkesine göre kurulmaları nedeniyle Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural

³⁷ Bu düzenlemenin gerekçesinde "3030 sayılı Kanuna göre, Büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanununda gösterilmekte ve kanun dışında idari işlemlerle sınırların değiştirilmesine imkân bulunmamaktadır... Hizmetlerin etkili, verimli ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi açısından bazı yerleşim yerlerinin büyükşehir belediye sınırları içine alınması gerekmektedir; ancak, kanun çıkarılmadığı için büyükşehir belediye sınırları değiştirilememekte ve bu durum ciddi sorunlara yol açmaktadır. Madde ile, Belediyeler Kanunu'nun 8 inci maddesindeki usulün, büyükşehir belediyesinde de uygulanmasına imkân sağlanarak, idarî işlem ile büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi öngörülmektedir" denilmiştir.

³⁸ AYM, Esas Sayısı: 2004/79, Karar Sayısı: 2007/6, Karar Günü: 25.1.2007 Resmî Gazete Tarih-Sayısı :17.01.2008 – 26759

Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır. İptali gerekir. Anayasa'nın 123. maddesine aykırı bulunan kuralın ayrıca 7. madde yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir."³⁹ şeklinde karar vermiştir.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği gibi, Anayasada yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz takdir yetkisinin çok geniş olarak kullanılmasına yol açabilecek düzenleme yetkisi verilemez. Yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun sayılabilmesi için yasada temel esaslar belirlenerek bir çerçeve çizilmesi, bunun içinde kalan konuların düzenlenmesinin ise yürütme organına bırakılması gerekmektedir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yetki devrinin yasayla yapılmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmez. Anayasanın 8 inci maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" biçiminde tanımlanan "idarenin kanuniliği" ilkesi de, bir konuda yapılacak düzenlemenin, yasama yetkisinin devrine yol açmayacak belirginlikte olmasını gerektirir.

Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasında "*Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*" hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, kamu tüzelkişi kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir. Aynı şekilde yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca, bunların kaldırılmaları da kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle mümkündür. Bu bakımdan tüzel kişiliğin kaybı için de ya yasal bir düzenleme veya yasal düzenlemenin yetki vermesiyle tesis edilen idari bir işleme gerek bulunmaktadır. Şüphesiz, tüzel kişiliğin kaybı veya hukuki statünün kısmen değişmesi ile sonuçlanacak yasal düzenlemelerle idari işlemlerin yapılması sırasında Anayasa'nın diğer kurallarının da göz önünde tutulması, başka bir anlatımla, bunların kamu yararı amacına aykırı olmaması ve kazanılmış haklara zarar vermemesi gibi ilkeler de dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerekir.⁴⁰

Şeker Kurumunun kaldırılması ile ilgili olarak gerek yasama süreci, gerekse buna bağlı yargılama süreci özelinde bir değerlendirme yapılacak

³⁹ AYM, Esas Sayısı : 2006/118, Karar Sayısı : 2009/107, Karar Günü : 2.7.2009, R.G.:19.03.2010-27526

⁴⁰ Kamu tüzel kişilerinin kurulması ve kaldırılması ile ilgili ayrıntı için bkz. DERBİL, Süheyy, İdare Hukuku, 5. Bası, Ankara, 1959, s. 241 vd.; DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 45 vd.; EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku Dersleri, C. I, Genel Esaslar ve İdari Teşkilat, Ankara, 1968, s. 84 vd.; GİRİTLİ, İsmet, Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı), İstanbul, 2001, s. 3 vd.; GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C. I, Bursa, 2003, s. 115 vd.; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref- TAN, Turgut, İdare Hukuku, C. I, 2. Baskı, Ankara, 2001, s. 140 vd.; GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, 1998, s. 259 vd.; ONAR, Siddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3. Baskı, İstanbul, 1966, s. 585 vd.; ÖZAY, İl Han, Güneşinde Yönetim, İstanbul, 1996, s. 191 vd.; ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, II. Sınıf Programı, Ders Notu-Tekser, Ankara, 1974, s. 151 vd.

olursa, yasama organı tarafından Bakanlar Kuruluna sınırları açıkça belirtilmeksizin verilen takdir yetkisinin yasama yetkisinin devri niteliği taşıdığı ve idarenin kanuniliği ilkesine aykırı olduğu nitelmesi yapılarak ilgili Bakanlar Kurulu kararının yürürlüğü durdurulmuş ve Anayasa Mahkemesi tarafından da söz konusu karara dayanak teşkil eden düzenleme Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Kanunla kurulan Şeker Kurumu, Bakanlar Kurulu kararı ile kaldırılmış ve böylece tüzel kişiliği sona ermiş, ancak yargı süreci sonrasında mevcudiyetini muhafaza etmiştir. Her ne kadar hukuki olarak, kaldırmaya esas kararın yürütmesinin durdurulması, kararı baştan itibaren hiç alınmamış hale getirdiği için kaldırmadan ve tüzel kişiliğin sona erdirilmesinden söz edilmesi mümkün olmamakla birlikte, Şeker Kurumu, kanunla kurulan, Bakanlar Kurulu kararı ile kapatılan, yargı kararı ile yeniden kurulan bir kurum olarak nitelendirilebilir.

Aslında Anayasanın 152 nci maddesinin “*Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.*” hükmü ile Danıştay’ın 10.06.2005 tarihinde karar verdiği ve Anayasa Mahkemesinin de 02.05.2008 tarihinde iptal kararı verdiği hususları birlikte değerlendirildiğinde, Danıştay ilgili dairesinin aradan geçen üç yıllık süre içerisinde davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırması gerektiği de söylenebilir. Bu ihtimalde ise Kurumun kaldırılması yürürlükteki mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiği için tüzel kişiliği sona ermiş olacak, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümemesi hususu da dikkate alındığında Kurumun tekrar varlık kazanabilmesi için açık bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulacaktı.

İlgili süreçler ve doğurduğu hukuki sonuçlar bakımından idare teşkilatında varlık/yokluk tartışmasına neden olması, hatta Kurumun kaldırılmasına esas kanun düzenlemesine ilişkin Meclis Genel Kurulu görüşmelerinde, söz konusu düzenlemeyi kıyasıya eleştiren Ali Coşkun’un daha sonra Kurumun ilgili olduğu Sanayi Ticaret Bakanı olması sonrasında bu hükmü uygulamaya yönelik Bakanlar Kurulu kararında imzası olduğu halde kararı Resmi Gazete’den öğrendiğini ifade etmesi ve kararın sehven alınmış olabileceğini belirtmesi de Bakanlar Kurulunun çalışma yöntemi bakımından ilginç bir örnek olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

1. BALTA, Tahsin Bekir, (1970-1972), *İdare Hukuku I: Genel Konular*, Ankara, AÜSBF Yayınları.
2. DERBİL, Süheyp, (1959), *İdare Hukuku*, 5. Bası, Ankara.
3. DOĞAN, Zülfikar, (2005), “Şeker Kurumu 'Aa! Bizi kapatmışlar!'... Konuşa konuşa mı, oldu da bitti maşallah mı?”, *Akşam Gazetesi*, 7 Ocak.
4. DURAN, Lütfi, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul.

5. ER, Selami, (2008), “*Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler*”, Sayıştay Dergisi, S. 68.
6. EROĞLU, Hamza, (1968), *İdare Hukuku Dersleri, C. I, Genel Esaslar ve İdari Teşkilat*, Ankara.
7. GİRİTLİ, İsmet, (2001), *Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)*, İstanbul.
8. GÖZLER, Kemal, (2006), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, (www.idare.gen.tr/iheadersleri.htm)
9. GÖZLER, Kemal, (2003), *İdare Hukuku, C. I*, Bursa.
10. GÖZLER, Kemal, (2001), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.
11. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut, *İdare Hukuku, C. I, 2. Baskı*, Ankara, 2001.
12. GÜNDAY, Metin, (2002), *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, Beşinci Baskı.
13. GÜNEŞ, Turan, (1965), *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları.
14. KORKUT, Sevgi, (2007), “*Parlamentar Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler*”, s. 28-29, www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2007/sayi6/parlamentar_denetim_kapsaminda.pdf
15. KUZU, Burhan, (1987), *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul, Filiz Kitabevi.
16. ONAR, Sıddık Sami, (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3. Baskı*, İstanbul.
17. ÖZAY, İl Han, (1996), *Günışığında Yönetim*, İstanbul.
18. ÖZBUDUN, Ergun, (2002), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, Yedinci Baskı.
19. ÖZYÖRÜK, Mukbil, (1974), *İdare Hukuku Dersleri, II. Sınıf Programı, Ders Notu-Tekser*, Ankara.
20. RESMÎ GAZETE, (2004), 31 Aralık ve 25687 sayılı 3. Mükerrer Sayı.
21. SABAH Gazetesi, (2005), www.gidasanayii.com/modules.php?name=News&file=article&sid=2501, http://arsiv.sabah.com.tr/2005/02/08/eko101.html
22. SARIKAYA, Muharrem, (2005), “Şekerin tadı kaçıyor...”, Sabah Gazetesi, 11 Şubat Cuma.
23. ŞANLISOY, Selim ve ÖZCAN, Abdülvahap, (2006), *Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı (Bildiri-Türkiye Ekonomi Kurumu tarafından 11-13 Eylül 2006 tarihinde Ankara’ da gerçekleştirilen Uluslararası Ekonomi Konferansında sunulmuştur.)*
24. *TBMM Tutanak Dergisi*, (2001), Dönem: 21, Cilt: 58, Tarih: 04.04.