

# 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDEKİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA YASAMA VE YÜRÜTME FONKSİYONU

*Yrd.Doç.Dr. Murat ŞEN\**

## GİRİŞ

Devletin hukuki fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrıldığı, gerek kamu hukuku doktrininde, gerek pozitif anayasa hukukunda hemen hemen tartışmasız olarak kabul edilmektedir. Ancak bu üçlü ayırımın hangi kritere dayandığı, dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı kavramlarının nasıl tanımlanması gerektiği son derece tartışmalıdır. Bu konuda ortaya atılan görüşler, iki ana grupta toplanabilir: Maddi kritere dayanan görüşler ve organik kritere dayanan görüşler<sup>1</sup>.

Maddi kriteri en güçlü biçimde savunmuş olan Fransız hukukçusu Duguit'ye göre devlet, yasama fonksiyonuyla objektif hukuku formüle eder veya ona yürürlük sağlar. İdare fonksiyonuyla bir subjektif hukuki durum yaratır veya bireysel bir işlemle bir hukuki durumun doğması için gerekli şartı temin eder. Yargı fonksiyonuyla da, ihlal veya uyuşmazlık halinde bir hukuk kuralının veya hukuki durumun varlığını veya kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirleri alır. Maddi kritercilere göre yasama fonksiyonu, kural koymak, yani genel, sürekli, objektif ve kişisel olmayan işlemler yapmaktır. Maddi kriterciler, yasama fonksiyonunun başlıca ifade aracı olan kanunların bu niteliklere sahip olmasını zorunlu görürler. Buna karşılık yürütme fonksiyonuyla devlet, bir subjektif hukuki durum doğuracak veya bir objektif hukuki durumun şartını meydana getirecek bir irade açıklamasında bulunur. Görülüyor ki, maddi kriter taraftarlarına göre, yasama ve yürütme işlemleri arasında, maddi mahiyetleri bakımından açık ve kesin bir fark vardır. Yasama işlemleri daima genel ve soyut, idare işlemleri daima bireysel ve somuttur. Burada yasama ve yürütme işlemlerinin birbirinden nasıl ayırdedilebileceği tartışılması gereken bir konudur. İdarenin düzenleyici işlemleri, tıpkı yasama işlemlerinden kanunlar

\* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

<sup>1</sup> ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s. 138.

gibi, hukuk kuralı koyan, sürekli, objektif ve kişilik-dışı işlemlerdir. Duguit'ye göre, idare düzenleyici işlemleri ancak kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak yapabilir.

Organik ve şekli kriterlere göre, ki en güçlü savunucusu Fransız hukukçu Carré de Malberg'tir, devletin hukuki işlemlerinin nitelikleri ve hukuki kuvvetleri, ancak bunları yapan organa ve yapılış şekillerine göre belirlenebilir. İşlemin maddi niteliğinin, özellikle genel veya bireysel oluşunun bunda hiçbir rolü yoktur. Yasama organından kanun adı altında ve kanun şeklinde çıkan her işlem, içeriği ve maddi niteliği ne olursa olsun, her zaman için kanundur ve kanun gücünü taşır. Buna karşılık, idari makamın yaptığı bir işlem, içeriği ve niteliği itibariyle kanunlarla aynı olsa bile, hiçbir zaman kanun değildir ve kanun gücünü taşımaz. Malberg'e göre, nasıl kanun, konusu veya maddi mahiyeti itibariyle tanımlanamazsa, idari işlemin de maddi yönden tanımlanmasına imkan yoktur. İdare fonksiyonu ancak kanunların uygulanmasından ibarettir. Malberg'e göre, yasama ve yürütme fonksiyonları nasıl ayırıldılacaktır? Bu iki fonksiyon arasındaki fark, kanunun üstünlüğüne ve idarenin kanuna tâbî oluşuna dayanan "hiyerarşik bir fark"tır. Bu fark da iki açıdan kendini gösterir. Bir defa idari işlem, sonuçlarının hukuki kuvveti bakımından yasama işleminden daha aşağı mertebededir. Kanun, devlet içindeki en üstün iradenin tezahürüdür ve ancak daha sonraki bir kanunla değiştirilebilir. Bundan başka, kanun, sadece yönetilenleri değil, yasama organı dışındaki yöneticileri de bağlar. Oysa idari işlem, kanun koyucuyu bağlamadığı gibi, idari makamların kendilerince de değiştirilebilir ve kaldırılabilir. İkincisi, idari işlem, "teşebbüs kudreti" bakımından da kanuna tâbidir. İdare fonksiyonu, ancak kanunların egemenliği altında ve onların sınırları içinde yerine getirilebilir. Yasama organı kanun yapma konusunda tamamen serbest olduğu halde, idare bir kanuna dayanmaksızın kendiliğinden hareket edemez. Görüldüğü gibi, maddi ve şekli kriterlerin yasama ve yürütmeyi anlayış tarzları birbirinden farklıdır.

Bu çalışmada, devletin hukuki fonksiyonlarından yasama ve yürütme fonksiyonları, 1961 Anayasası dönemindeki Anayasa Mahkemesi kararları ışığında ele alınacak; başka bir deyişle, 1982 Anayasası dönemine kadar verilmiş olan Anayasa Mahkemesi kararlarında, yasama ve yürütme fonksiyonlarının nasıl anlaşıldığı, nasıl değerlendirildiği ve nasıl ayrıldığı sorularına cevap bulunmaya çalışılacaktır.

Konu incelenirken öncelikle, Anayasa Mahkemesinin kararlarında, yasama fonksiyonunun nasıl anlaşıldığı belirlenecek, bunu da sırasıyla, yasama fonksiyonunun niteliği, işlemleri, genelliği, ilkeliği ve devredilmezliği açılarından ele alınacaktır. Sonra da, Anayasa Mahkeme-

sinin vermiş olduğu kararlarda, yürütme fonksiyonunun ele alınış tarzı tespit edilmeye çalışılacaktır.

## § 1. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA YASAMA FONKSİYONU

### I- Yasama Fonksiyonunun Niteliği ve Yasama İşlemleri

1961 Anayasası'nın 5. maddesi, "*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" hükmünü getirmiş, fakat "yasama yetkisi"nin ne olduğunu tanımlamamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yetkilerini ya kanun veya karar biçiminde işlemlerle kullanacağına göre, yasama yetkisini, "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun yapma ve parlamento kararları alma yetkisi*" olarak tanımlamak mümkündür<sup>2</sup>. Sözü edilen kanun, şekli anlamda bir kanun mu yoksa maddi anlamda bir kanun mu olacaktır<sup>3</sup>. Bu husus, 1961 Anayasası dönemindeki Anayasa Mahkemesinin kararları ışığında incelenecektir.

Ancak belirtilmelidir ki, ister maddi isterse şekli anlamda kanun anlayışı benimsensin, yasama *organı*, *maddi bakımdan yargı işlemi niteliğinde bir işlemi kanun biçiminde yapamaz*. Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında bu konuya değinerek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yargısal kararlar vermesinin mümkün olmadığını ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili 1963 tarihli kararında, "*Kanunsuz tasarrufların sorumlularını cezalandırmak ve ziyaa uğratılmış olan kamu haklarını tazmin ettirmek de bağımsız mahkemelerin yetkisi içindedir. Kamu ve Anayasa hukukunda yasama meclislerinin yargı yetkisini Anayasa sınırları dışında kullanmasını meşru gösteren bir kural yoktur. Kamu idare ve kurumlarına ait özel mülklerin kişilerce haksız olarak mülk edinilmiş olması halinde ortaya çıkan hukuki anlaşmazlığın yargı organlarınca çözümlenmesi gerekir...*"<sup>4</sup> gerekçesine yer verilerek, yasama organının yargısal karar vermesinin mümkün olmadığı, hukuki anlaşmazlıkların yargı organlarınca çözümleneceği belirtilmiştir.

<sup>2</sup> ÖZBUDUN, s. 153.

<sup>3</sup> Bilindiği gibi, *şekli kanun*, yasama meclislerince öngörülen usullere uyularak yapılan işlemdir. Bunda kanunun içeriği ve kapsamı önemli değildir. Kanun, onu yapan organa göre nitelendirilir. Bu, Carré de Malberg tarafından savunulmuştur. *Maddi kanun*'da ise, kanunun içeriğinin ne olduğu araştırılır. Bir metnin genel, soyut, kişisel olmayan kurallar içermesi durumunda ortada bir kanun var demektir. (Bkz. TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul 1986, s. 9, 10, 11).

<sup>4</sup> Anayasa Mahkemesinin 11.10.1963 tarihli, E.1963/124, K. 1963/243 sayılı kararı. (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD), S. 1, s. 430, 431).

Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili bir başka kararında da, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin, yasama ve idare organlarını bağlayıcı kazai nitelikte karar vermesi mümkün olmadığından...*”<sup>5</sup> gerekçesine yer verilerek, yasama meclisinin yargısal karar vermesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Yasama organının yargısal karar veremeyeceği, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında bu şekilde belirtildikten sonra, yasama organının yapacağı işlemlerden olan kanun yapma ve parlamento kararları alma hususlarının da, mahkeme kararları ışığında incelenmesi gerekir.

*1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, pek çok kararında kanunu, maddi anlamıyla tanımlamıştır.* Anayasa Mahkemesinin maddi anlamda kanun anlayışını kabul ettiği kararlardan biri, C.H.P.’nin haksız iktisaplarının iadesi hakkındaki 14.12.1953 günlü ve 6195 sayılı kanunun Anayasa’ya aykırılığının ileri sürülerek iptalinin istendiği davadır. Söz konusu davada Anayasa Mahkemesi, sözü edilen kanunu, kanunda bulunması gereken özelliklerin bulunmaması düşüncesinden hareketle iptal etmiştir.

Sözü edilen davada davacı, “bir kamu hukuku tasarrufu olan kanunların partizan ve özel maksatlarla değil, *kamu yararı amacı* ile çıkarılması gerektir...” düşüncesi ile, 6195 sayılı kanunun Anayasa’ya aykırılığını ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi de, söz konusu kanunu iptal ederken, “Hukukun ana prensiplerine dayanmayan, devletin amacı ve varlığı sebebiyle bağdaşmayan ve sadece belli bir anda hâsıl olan geçici bir çoğunluğun sağladığı kuvvete dayanılarak çıkarılan kanunlar toplum vicdanında olumsuz tepkiler yaratır. Böyle bir kanun hukukun yüceliğini temsil etmez... Bu bakımdan 6195 sayılı kanun, ...Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu ilkesine aykırılık gösterir.

6195 sayılı ...kanunun *kamu yararına olarak geleceği düzenleyici, mücerret, şahsi olmayan, genel hukuk kuralları koymadığı*, aksine olarak ...Cumhuriyet Halk Partisini bir takım suçlamalarla mal ve mülkünden keyfi olarak yoksun etmek amacını taşıdığı açıkça görülmektedir. Bu tutum hukukun ana prensipleri ve Anayasa hükümleri ile bağdaştırılması mümkün olmayan keyfi bir tasarruftur...”<sup>6</sup> gerekçesine dayanmıştır. Burada, kanunun, kamu yararına olmasının yanında, geleceği düzenleyici, soyut, kişilik-dışı, genel hukuk kuralları koyması özelliğine değinilmiştir.

<sup>5</sup> Anayasa Mahkemesinin 12.7.1965 tarihli ve E. 1965/19, K. 1965/42 sayılı kararı. (AMKD, S. 3, s. 175, 196).

<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesinin 11.10.1963 tarihli, E.1963/124, K. 1963/243 sayılı kararı. (AMKD, S. 1, s. 422, 424, 429, 430, 431).

Anayasa Mahkemesi, Bolvadin Asliye Ceza Mahkemesi tarafından Zabitaî Saydiye Nizamnamesinin 25 inci maddesinin Anayasa'nın 33 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükmüne aykırı bulunduğu kanısı ile kendisine yaptığı itiraz yoluyla başvuruda, söz konusu nizamnamenin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verirken şu gerekçeye de dayanmıştır: “18 Sefer 1299 günlü Zabitaî Saydiye Nizamnamesi yasama yetkisini de elinde bulunduran o zamanın hükümdarı tarafından 1882 yılının başında çıkarılmıştır. Adı nizamname olmakla birlikte, toplum için uyulması zorunlu, genel, soyut, sürekli ve konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar kapsar; yani kanun değer ve gücündedir. Nizamname adını taşımasının, o çağda kanunla nizamname arasındaki ayrımın kesin olarak belirmemiş ve tüzük (nizamname) deyiminin henüz bugünkü anlam ve kavramıyla yerleşmemiş bulunmasından ileri geldiği söylenebilir. Zabitaî Saydiye Nizamnamesi daima bir kanun niteliği ile uygulanagelmiş; kimi hükümlerinin değiştirilmesi veya kaldırılması yahut yeni hükümler eklenmesi hep kanun çıkarılması yoluyla sağlanmıştır...”<sup>7</sup>. Bu kararda da Anayasa Mahkemesi, kanunun niteliklerini, toplum için uyulması zorunlu, genel, soyut, sürekli ve konuyu doğrudan doğruya düzenleyen kurallar olarak belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da, kanun koymanın “genel kurallar koyma” olduğu yolundaki görüşünü, “Genel kurallar koyma ve bunları değiştirme veya kaldırma yetkisi, Anayasanın 5. ve 64. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilkel yetkileri olup...”<sup>8</sup> diyerek tekrarlamıştır. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesinin bu kararına göre de kanun koyma, genel kurallar koyma anlamına gelmektedir.

İncelenen bu kararlarda, Anayasa Mahkemesinin maddi anlamda kanun anlayışına sahip olduğu görülmektedir. Ancak, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 1965 yılı Bütçe Kanunu'nun belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı dolayısıyla iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararda ise, kanun hakkında maddi mi yoksa şekli bir anlayışa mı sahip bulunduğu tartışma konusu olmuştur<sup>9</sup>. Söz konusu kararda, “Anayasa'nın 147 nci maddesinde; Anayasa Mahkemesinin,

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesinin 3.5.1966 günlü ve E. 1966/4, K. 1966/25 sayılı kararı (AMKD, S. 4, s. 168-171).

<sup>8</sup> Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 40).

<sup>9</sup> Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararda, şekli anlamda kanun anlayışını kabul ettiğini Teziç savunmaktadır. Bkz. TEZİÇ, Erdoğan, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972, s. 45-46.

Kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetleyeceğine ve 149 uncu maddesinde de; kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabilmesine ilişkin hükümler yer almakta ve bu hükümlerde iptal davasına konu olabilmek için kanunlar arasında, şekli veya maddi bakımdan kanun olup olmadıkları hususunda herhangi bir ayırım yapıldığına dair açık veya kapalı bir kayıt ve işaret de bulunmamaktadır.

Aksine olarak; Anayasa'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini gösteren 64 üncü maddesinin gerekçesinde: «..... görülüyor ki, madde iki çeşit kanun anlamını ihtiva etmektedir. Gerçekten (kanun koymak) ibaresinden maddi manada kanun kastedilmekte, diğerlerinde ise şekli manada kanun bahis konusu olmaktadır. T.B.M.M. nin bu gibi tasarruflarının kanun şekline bürünmesi, her iki Meclisin, yetkilerini müştereken kullanabilmesini ve bu yolla kazai murakabenin sağlanmasını istihdaf etmektedir.» denilmek suretiyle, nitelikleri ne olursa olsun T.B. Millet Meclisince kanun adı altında yapılan bütün tasarrufların Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacağı esası açıkça belirtilmiş bulunmaktadır.<sup>10</sup> gerekçesine dayanmıştır. Sözü edilen Anayasa Mahkemesi kararında, kanunun bir tanımı verilmemekte, sadece Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisinin maddi kanunları olduğu gibi şekli kanunları da kapsadığı ifade edilmektedir.

Yasama meclisinin kanun biçiminde yapabileceği işlemlerden biri de, milletlerarası andlaşmaların uygun bulunması işlemidir. Anayasa Mahkemesi bu konuyla ilgili kararında, “Anayasa'nın yabancı devletler ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmalara ilişkin 65 inci maddesi şöyledir: «Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır...». Anayasa'nın 65 inci maddesinin birinci fıkrasına göre andlaşmaların onaylanması T.B.M.M. nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.”<sup>11</sup>.

Bu arada şu hususa da değinmek gerekir. 1961 Anayasasına göre, milletlerarası andlaşmaları onaylamaya yetkili makam, Cumhurbaşkanıdır.

<sup>10</sup> Anayasa Mahkemesinin 12.7.1965 tarihli ve E. 1965/19, K. 1965/42 sayılı kararı. (AMKD, S. 3, s. 175, 180-181).

<sup>11</sup> Anayasa Mahkemesinin 4.3.1965 tarihli ve E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı kararı (AMKD, S. 3, s. 67, 69, 70).

Ancak, Cumhurbaşkanının onay yetkisini kullanabilmesi, kural olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin önceden bir kanunla vereceği izne bağlanmıştır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, onun tek başına değil, Bakanlar Kurulu ile birlikte ve Bakanlar Kurulu kararnamesi biçiminde kullanabileceği bir yetkidir. Bu nokta, Anayasa Mahkemesinin, “... Gerçekten, Anayasa’nın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında (Milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayınlamak) yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak, bu madde hükmünü tamamlayan 98 inci maddede de (Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.) hükmü yer almaktadır. Bu hal; aynı maddenin başında belirtildiği gibi, (Cumhurbaşkanının, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu olmaması) nın tabii sonucudur. 244 sayılı Kanun, anlaşmaların onaylanması işine bütün Bakanların katılmalarını öngördüğünden bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenlenecek, bütün imzalar tamamlanınca Cumhurbaşkanının imzasına sunulacaktır.” gerekçesi ile açıklığa kavuşmuştur<sup>12</sup>.

Bilindiği gibi, *yasama meclislerinin kanunlardan başka diğer hukuki işlemi, parlamento kararları almaktır*. Kanunlarla parlamento kararlarının ayrılmasında, kanun için iki meclisin iradesi aranmışken, karar için tek bir meclisin iradesinin yeterli olduğu görüşü ileri sürülmüştür. Ancak, bu kriter, iki meclisli bir sistemde yeterli olsa da; tek meclisli bir sistemde kanunla parlamento kararını ayırdetmeye yetmez. O halde, Türk hukukunda parlamento kararlarını ancak olumsuz şekilde ve “Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun dışındaki bütün işlemleridir” şeklinde tanımlamak yerinde olur<sup>13</sup>.

*1961 Anayasası, parlamento kararlarını genel bir kategori olarak yargı denetimine tâbi tutmuş değildir*. Sadece, bu kararlardan iki türünün Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği, Anayasada açıkça belirtilmiştir. Bunlar, yasama meclisi içtüzükleri ile, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düşmesine ilişkin kararlardır.

Parlamento kararlarından bu ikisinin dışında kalanların, yargı denetimi dışında bırakılmış olduğunu düşünmek pek isabetli olmasa gerektir. Çünkü, Anayasa Mahkemesi doğrudan doğruya meclis kararı<sup>14</sup> hakkında açılan iptal

<sup>12</sup> Anayasa Mahkemesinin 4.3.1965 tarihli ve E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı kararı (AMKD, S. 3, s. 67, 72).

<sup>13</sup> ÖZBUDUN, s. 180.

<sup>14</sup> İptal davasının konusu, Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 8. 12. 1976 günlü 54/17 sayılı raporunu onaylayan Millet Meclisi Genel Kurulu kararının, Anayasa’ya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası

davasına ilişkin 1977 tarihli bir kararında konuya açıklık getirmiştir. Buna göre, “Anayasa’ca Yasama Meclislerine verilen görevler belli olduğuna göre, Anayasa koyucunun Anayasa Mahkemesinin denetimine ilişkin kuralları saptarken, Anayasa’da gösterilen işlemlerini gözönünde tuttuğu kuşkusuzdur... Ancak Yasama Meclislerince Anayasa’da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanmak suretiyle oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında aynı yola başvurulmasına olanak bulunmadığı açıktır. Böyle olunca bu nitelikteki bir işlemin Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediğinin tayininde, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin belirlenmesi ve bu açıdan Anayasa’ca denetime tabi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise denetime bağlı olacağı kabul edilmesi zorunludur... Yasama Meclislerince kabul edilen bir metnin adı (Kanun) olmasa ve metin oluşturulmasında uygulanan yöntem, kanunlar için Anayasa’da öngörülmüş bulunan yöntem uymasa bile, eğer içeriğinde kanun hükmü değer ve etkisinde kimi kurallar konulmakta ise bu metnin, adı (Kanun) olmamasına rağmen kanun niteliğinde düzenleme sayarak Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı tutulması zorunludur. Bu açıdan yapılan inceleme sonucunda, söz konusu 6.1.1977 günlü Millet Meclisi kararının oluşturulmasında, yürürlükteki İçtüzük kurallarından değişik biçimde ve İçtüzük düzenlemesi niteliğinde işlemler yapıldığı ve kararlar verildiği, bu suretle oluşmuş olan söz konusu karar ile de (Kanun) değer ve etkisinde kimi kuralların meydana getirildiği anlaşıldığından söz konusu kararın, Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı bir yasama belgesi olduğu sonucuna varılmıştır... Karar içeriğindeki kurallar, yasama meclisince kabul edildiği ve uygulamaları zorunlu bulunduğu için kanun kurallarına eşdeğer ve etkidedir. Şu halde bu karar, adı kanun olmamakla beraber yasama meclisince yapılmış kanun niteliğinde bir düzenlemedir... Böyle bir düzenleme ancak yasa ile ve yasalar için Anayasa’da konulmuş bulunan yöntemlere uyularak yapılabilir... Millet Meclisi kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olması ve içeriği yönünden de yasa ile yapılması gereken bir düzenleme getirmiş bulunması bakımından Anayasamızın... maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline...karar verilmesi gerektiği...”<sup>15</sup> gerekçesine yer verilerek, Millet Meclisi kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olması ve içeriği yönünden de yasa ile yapılması

---

niteliğinde bulunduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir. (AMKD, S. 15, s. 176).

<sup>15</sup> Anayasa Mahkemesinin 22.2.1977 tarihli ve E. 1977/6, K. 1977/14 sayılı kararı (AMKD, S. 15, s. 176, 186-187, 196-197).



gereken bir düzenleme getirmiş bulunması durumlarında Anayasaya aykırılığın dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülebileceği belirtilmiştir.

Meclisin kendi iç örgütlenişi ve iç çalışmaları ile ilgili kararlar, Anayasa Mahkemesince «içtüzük düzenlemesi» niteliğinde görüldüğü takdirde denetlenmektedir. Meclisin yürütme organı ile ilişkilerine dair kararlar ise, mahiyetleri gereği siyasal tercih ve takdirlere dayandığından, bunların yargı denetimine tâbi olmamaları doğaldır. Aynı şey, savaş ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesi kararları bakımından da söylenebilir<sup>16</sup>.

Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine ilişkin Millet Meclisi kararının denetime tâbi olmadığını açıkça belirtmiştir. Mahkeme bu konuda, "...şekli veya maddi bakımdan kanun ya da bu nitelikte bir yasama tasarrufu saymaya yahut da bir İçtüzük hükmü olarak nitelendirmeye olanak yoktur... Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da Meclislerin, Kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını - Anayasa'nın ayırık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere- bu denetimin dışında bırakmıştır..."<sup>17</sup> gerekçesine dayanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 1978 tarihli ve aynı nitelikteki bir başka kararında da, "...Yasama Meclislerinin sözü geçen onaylama yetkisini kullanırken aldıkları kararları, Anayasanın değişik 64. 81. ve 85. maddelerinde belirtilen türde bir yasama belgesi veya işlemi saymaya olanak yoktur... Anayasa, ... Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da Meclislerin, kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını -Anayasanın ayırık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere- bu denetimin dışında bırakmıştır..."<sup>18</sup> gerekçesine ver verilmiştir.

Parlamento kararlarının pek büyük bölümünün, nitelikleri itibariyle, kişi haklarını etkilemeyeceği açıktır. Ancak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı gibi kişi haklarını etkileyebilecek nitelikte görünen durumlarda, idari bir işlem olan Bakanlar Kurulunun almış olduğu kararın Meclisçe onanması kararı, Anayasa Mahkemesinin denetimi kapsamına girmez. Anayasa Mahkemesi, bu yolda açılan bir davayı kendi görev alanı içinde görmeyerek reddederken, "sıkıyönetim kararını, Anayasal hak ve özgürlükleri kendiliğinden kısıtlayan ve onları belli bir süre askıya alan bir işlem olarak değil de, Anayasa'nın 124. maddesinin son fıkrasında açıklanan, sıkıyönetim

---

<sup>16</sup> ÖZBUDUN, s. 183.

<sup>17</sup> Anayasa Mahkemesinin 21.4.1977 tarihli ve E. 1977/61, K. 1977/47 sayılı kararı (AMKD, S. 15, s. 300, 311-312).

<sup>18</sup> Anayasa Mahkemesinin 22.6.1978 tarihli ve E. 1978/50, K. 1978/43 sayılı kararı (AMKD, S. 16, s. 189, 194, 195, 196).

ve genel olarak savaş halinde hangi hükümlerin uygulanacağını ve işlemlerin nasıl yürütüleceğini, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını gösteren kanunun ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulama alanına konulması tasarrufu olarak nitelendirmek daha yerinde olur. Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen sıkıyönetim kararının... Türkiye Büyük Millet Meclisince onanması gerekmektedir. Sıkıyönetim ilanı kararının T.B.M.M. Birleşik Toplantısında onanma tasarrufunu, maddi bakımdan kanun addetmeye veya bu nitelikte bir işlem saymaya yahut İçtüzük hükmü gibi telakki etmeye imkan görülemediği... *T.B.M.M.nin, Kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını -Anayasa'nın ayrık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere- bu denetimin dışında bırakılmıştır.*"<sup>19</sup> gerekçesine dayanmıştır.

Yine Anayasa Mahkemesi, Millet Meclisi kararı ile yürürlüğe konulan uzun vadeli planın da, haklar ve yükümlülükler yaratıcı nitelikte olduğunun söylenemeyeceğini, "plan, yasama meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde olmadığı için her hangi bir kimseye doğrudan doğruya bir ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur, özellikle özendirici tedbirlerden olarak özel kişi veya kuruluşlara ödünç verilecek paraların gerçekten plan ve program amaçlarına uygun yönlerde kullanılmış olup olmadığına denetlenmesi yolunda özel kişileri bağlayıcı kurallar koyamaz... Planın ve yasaların görüşülme ve kabul edilmesindeki bu başlıklar, planın hukukça, bir yasa değerinde olmadığını belirtmektedir."<sup>20</sup> gerekçesiyle açıklamıştır. Planın temenni ve direktifleri, uygulanabilmek için ayrıca bir kanuna veya idari işleme gerek gösterir; bu işlemler de ilgili yargı mercilerince denetlenebilir.

Anayasa Mahkemesi, 1979 tarihli bir kararında, "...kalkınma planının onanmasına ve yürürlüğe konulmasına ilişkin karar biçim açısından yasa niteliğinde değildir... Kalkınma planı ve planı onaylayarak yürürlüğe koyan Millet Meclisi kararı özü bakımından da yasa niteliğinde değildir. İptal istemine konu olan Meclis kararını, gerek yasama meclislerinin çalışmaları ile ilgili olmaması, gerek meclislerdeki görüşülme yöntemi bakımından içtüzük niteliğinde saymaya da olanak bulunmadığı kuşkusuzdur. Böylece, Beş Yıllık Kalkınma Planının onanmasına ilişkin Millet Meclisi kararı, yukarıda belirtilen nedenlerle bir yasa ya da içtüzük niteliğinde olmadığından ve Anayasa'da bu kararın iptali istemiyle Anayasa

<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesinin 17.11.1970 tarihli ve E. 1970/44, K. 1970/42 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 443, 448, 449).

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 18, 37, 38).

Mahkemesine başvurulacağı yolunda açık bir hükümde bulunmadığından, Anayasa Mahkemesinin görev alanına girmeyen bu davanın reddine karar verilmelidir.”<sup>21</sup> diyerek söz konusu planı, ne kanun ne de içtüzük niteliğinde bir yasama belgesi saymıştır.

Yasama Meclislerinin, yasama fonksiyonu içerisinde değerlendirilen kanun ve parlamento kararlarından başka işlemleri de vardır. Bunları da burada belirtmek gerekir.

Yasama meclislerinin, kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koydukları kurallara «İçtüzük» denir. İçtüzük, her meclisin kendi iç kanunu olarak kabul edilebilir. İçtüzüklerin konusu, yasama meclislerinin «çalışmaları»nın düzenlenmesi olduğu, Anayasa Mahkemesinin 1977 tarihli kararında, “...bir konunun içtüzükle düzenlenebilmesi için onun, Meclisin çalışma alanı içinde olmayan konulara ilişkin çalışmaların içtüzük hükümleriyle düzenlenmesi ve o yoldan Meclislerin görev alanı içine sokulması olanaksızdır”<sup>22</sup> biçiminde ifade edilmiştir.

*Anayasa Mahkemesi “İçtüzük düzenlemesi” niteliğinde gördüğü diğer Meclis kararlarını da denetleme yetkisine sahiptir.* Bu kaniya, Anayasa Mahkemesine, Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna dair Millet Meclisince ikinci dönemin ikinci toplantı yılı başında alınan kararın bir İçtüzük hükmü tedvini niteliğinde bulunduğu ve Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptalinin istendiği 1968 tarihli karardan hareketle varıyoruz. Söz konusu kararda, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının hükümleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve meclislerin çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütmeleri ilkesi de yer almaktadır (Madde 85). Bir meclisin başkanlık divanının kuruluşunu, iş görüşünü, o meclisin çalışma alanı dışında, meclis faaliyetlerinden ayrı nitelikte bir düzen olarak düşünmek mümkün değildir. Başkanlık divanının kuruluşu ve işleyişi, divanın meclisin çalışmalarını yönetmesi dolayısıyla, meclis faaliyetlerinin en başında gelir. Böyle olduğu için de Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözümlenme yeri İçtüzük ve divanın bağlı olacağı düzenin tespiti bir İçtüzük konusudur... Ancak kararın, çözümlendiği konunun, alınmasındaki ereğin ve gördüğü işin açık ve kesin delaleti karşısında şekil eksikliğinin bu yasama belgesini nitelendirmede etkisi olabileceği düşünülemez. Kararın dayanaklık ettiği uygulama ile İçtüzüğün Başkanlık Divanına ilişkin hükümlerini değiştirdiğinde şüphe yoktur ve şu durum dahi

<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesinin 12.4. 1979 günlü ve E. 1979/7, K. 1979/18 sayılı kararı (AMKD, S. 17, s. 134, 137, 138).

<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesinin 22.2.1977 tarihli ve E. 1977/6, K. 1977/14 sayılı kararı (AMKD, S. 15, s. 176, 194).

ona İçtüzük hükmü niteliği kazandırmaya yeterlidir. Kaldı ki, aksine bir görüşün çeşitli içtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçınılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi her zaman için ihtimal içindedir. Anayasa’da bu nitelikte bir gediğin bulunabileceğini düşünmek ise, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bir tutum olur.”<sup>23</sup> denilerek, içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülen Meclis kararlarının da Anayasa Mahkemesince denetlendiği belirtilmiştir. Söz konusu kararın muhalefet şerhinde ise, “Bir yasama meclisi kararının yalnızca içtüzük alanına girmesi muhtemel bir konuyu düzenlemekte oluşu ona İçtüzük hükmü niteliğini kazandırmaya yetmez. O kararın İçtüzük düzenlemesindeki usule uygun olarak hazırlanıp çıkarılmış bulunması ve hele, ... bünyesinde sürekli bir uygulama olanağı taşıması şarttır. 2.11.1966 günlü kararın böyle bir niteliği yoktur.”<sup>24</sup> denilerek, meclis kararında içtüzük niteliğinin olmadığı ve dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin görev alanı dışında kaldığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, aynı nitelikteki 1970 tarihli kararında da, “Demek ki, Meclis Soruşturması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma alanına giren bir konudur ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürütülür... Meclis Soruşturması, Türkiye Büyük Millet Meclisi Çalışmalarından birini oluşturur ve bu çalışmaya ilişkin durumların çözüm yeri de içtüzüktür... T.B.M.M. Birleşik Toplantısı kararının konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenlediğini ve bu yönden de içtüzük hükmü niteliğinde bulunduğunu böylece belirttikten sonra... Açıklanan nedenlerle dava konusu T.B.M.M. kararı, içtüzük düzenlemesi niteliğindedir ve Anayasa Mahkemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa’ya uygunluğunu da denetlemekle görevli ve yetkili olduğundan bu karar da Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlıdır.”<sup>25</sup> gerekçesine yer vererek esasın incelenmesine geçmeye karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, 1971 tarihli, Millet Meclisinde alınan üç kararın İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ve Anayasa’ya aykırı bulunduğu ileri sürülerek iptalinin istendiği davada da, “...Dava konusu üç kararın konu, erek ve sonuç bakımından birer İçtüzük sorununu düzenlediğini ve bu yönden de İçtüzük hükümleri niteliğinde bulunduğunu böylece belirttikten sonra... Açıklanan nedenlerle dava konusu üç kararın içtüzük düzenlemesi

<sup>23</sup> Anayasa Mahkemesinin 27.02.1968 tarihli ve E. 1967/6, K. 1968/9 sayılı kararı (AMKD, S. 6, s. 108, 110, 111).

<sup>24</sup> AMKD, S. 6, s. 108, 121.

<sup>25</sup> Anayasa Mahkemesinin 18.6.1970 tarihli ve E. 1970/25 ve 26, K. 1970/32 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 340, 354, 355, 356, 357).

niteliğinde bulunduğuna; Anayasa Mahkemesi Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesinde de görevli ve yetkili olduğundan ve dosyanın eksikliği kalmadığından ... işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.”<sup>26</sup> gerekçesine dayanarak işin esasının incelenmesine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, Başkanvekillerinin Cumhuriyet Senatosunda tartışmalara katılamayacaklarına ilişkin 24.3.1970 günlü Cumhuriyet Senatosu kararının Anayasa'ya aykırı bulunduğu ileri sürülerek iptalinin istendiği davada, 1971 tarihinde şu gerekçeye dayanarak Senato kararını İçtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğünü belirtmiştir: “...Başkanvekillerinin birleşime Başkanlık etmedikleri zamanlarda da tartışmalara katılamayacaklarını saptayan Cumhuriyet Senatosunun bu kararının, genel kurul çalışmaları ile ilgili bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğunun kabulü gerekir. Bu nedenlerle 24.3.1970 günlü Cumhuriyet Senatosu kararının bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde bulunduğuna ve dosyanın eksikliği olmadığından işin esasının incelenmesine ... karar verilmiştir.”<sup>27</sup>.

Yine, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin olarak Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunca alınan kararların İçtüzük değiştirmesi niteliğinde bulunduğu ve bunun da Anayasa'nın kimi maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, “...Birbirini bütünleyen dava konusu iki karar Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının bünyesi ve oluşması konusunda yeni bir düzenleme getirmektedir...Dava konusu kararların şu durumu ile, yalnızca İçtüzükte yeri olabilecek bir konuyu düzenlediğinde... kuşku yoktur. Dava konusu kararların bir İçtüzük sorununu ele alıp sonuca bağladığını ve bu nedenlerle de bir içtüzük düzenlemesi niteliğini kazandığını böylece belirttikten sonra... Özetlemek gerekirse: Dava konusu kararlar içtüzük düzenlemesi niteliğindedir ve bu nitelikleriyle de Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdırlar.” gerekçesine dayanarak işin esasının incelenmesine karar vermiştir<sup>28</sup>.

Anayasa Mahkemesi aynı nitelikteki 1977 tarihli bir kararında da, “...Bu açıdan yapılan inceleme sonucunda, söz konusu 6.1.1977 günlü Millet

---

26 Anayasa Mahkemesinin 23.3.1971 tarihli ve E. 1970/57, K. 1971/33 sayılı kararı (AMKD, S. 9, s. 389, 396, 397).

27 Anayasa Mahkemesinin 23.2.1971 tarihli ve E. 1970/32, K. 1971/22 sayılı kararı (AMKD, S. 9, s. 326, 330).

28 Anayasa Mahkemesinin 25.12.1973 tarihli ve E. 1973/43, K. 1973/39 sayılı kararı (AMKD, S. 11, s. 373, 380, 381, 392).

Meclisi kararının oluşturulmasında, yürürlükteki İçtüzük kurallarından değişik biçimde ve İçtüzük düzenlemesi niteliğinde işlemler yapıldığı ve kararlar verildiği, bu suretle oluşmuş olan söz konusu karar ile de (Kanun) değer ve etkisinde kimi kuralların meydana getirildiği anlaşıldığından söz konusu kararın, Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı bir yasama belgesi olduğu sonucuna varılmıştır...<sup>29</sup> gerekçesine yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da, bu görüşün dayandığı ilkeyi daha genel bir ifade ile formüllemiştir: “Anayasa Mahkemesi bir metnin Anayasa’ya uygunluğunu denetlerken, o metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasıyla bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı ancak, Anayasa Mahkemesinin incelemesi için önüne getirilen metni kendi hukuk anlayışına göre nitelendirebilmesini zorunlu kılar; aksi takdirde, meclislerin yanılarak nitelendirdikleri bir metnin, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında kalması kabul edilmiş bulunur ki bu da Anayasa Koyucusunun Anayasa’ya uygunluk denetimini koymakla güttüğü amaca aykırı düşer.”<sup>30</sup>

## II- Yasama Yetkisinin Genelliği ve İlkeliği (Aslılığı)

Yasama fonksiyonundan söz ederken, yasama yetkisinin genelliği ve ilkeliğinden (aslılığından) de söz etmek gerekir. Dolayısıyla, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu kararlarda, yasama yetkisinin genelliğinden ve ilkeliğinden ne anlamıştır? sorusuna da cevap verilmelidir.

*Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olmasını, Anayasa’ya aykırı olmamak şartıyla her konunun kanunla düzenlenebileceğini ifade eder. Yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda, yasama organının bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebileceği anlamına gelir. Yasama yetkisinin genelliği, yürütme organına bırakılmış «mahfuz» bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını da belirtir<sup>31</sup>.*

*Yasama yetkisinin ilkeliği (aslılığı) ise, yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, yani araya herhangi başka bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesidir<sup>32</sup>. Yasama ve yürütme fonksiyonları arasındaki en*

<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesinin 22.2.1977 tarihli ve E. 1977/6, K. 1977/14 sayılı kararı (AMKD, S. 15, s. 187).

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesinin 19.12.1966 tarihli ve E. 1966/7, K. 1966/46 sayılı kararı (AMKD, S. 5, s. 26, 40-41.).

<sup>31</sup> ÖZBUDUN, s. 156-157.

<sup>32</sup> ÖZBUDUN, s. 157.

önemli fark da burada görülür. Yürütme organı, doğrudan doğruya hukuki işlemler yapmak yetkisine sahip değildir. Yürütme organının işlemleri daima o alanı önceden düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorundadır. Bu anlamda yürütme organının işlemleri, kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan (secundum legem) işlemlerdir. Bu, kanun-idari işlem ilişkisi ile anayasa-kanun ilişkisi arasında çok fark vardır: İdari işlemin bir kanuna dayanma zorunda olmasına ve onun uygulanmasını sağlayıcı nitelik taşımasına karşılık, kanun Anayasa'yı uygulayıcı bir işlemden ibaret değildir. Kanunun bu anlamda anayasaya dayanması zorunlu olmayıp, anayasaya aykırı olmaması yeterlidir. Başka bir ifadeyle kanun, anayasa karşısında «secundum legem» değil, sadece «intra legem» (kural içi) olmak zorundadır. Sadece yasama organı bir konuyu ilkel yani özerk ve serbest olarak düzenleyebilir. Yasama organı, Anayasa'dan aldığı genel yetki ile, her konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilir<sup>33</sup>.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında, kanunun nitelikleri arasında, “bir konuyu doğrudan doğruya düzenleme özelliği”ne değinmiştir. Anayasa Mahkemesi, Mucur Asliye Ceza Mahkemesi'nin 10.4.1322 günlü Asârı Atıka Nizamnamesinin 11 inci maddesinin Anayasa'nın 33 üncü, 107 nci maddeleri hükümlerine aykırı olduğu gerekçesiyle yaptığı itirazda, “...Âsârı Atıka Nizamnamesinin 11 inci maddesi, bu Nizamnamenin 10 uncu maddesine aykırı hareket edenler hakkında ceza tayin etmektedir. Anayasa'nın 149 uncu ve 151 inci maddeleriyle, kanunların Anayasa'ya aykırılığını denetlemek görevi, Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Önce Asârı Atıka Nizamnamesinin kanun niteliğinde olup olmadığının çözümlenmesi gerekir. Nizamname yurt içinde bulunmuş ve bulunacak eski eserler hakkında ne işlem yapılacağını ve bunların mülkiyetinin kime ait olacağını göstermektedir. Âsârı Atıka Nizamnamesi bir kanunu uygulama maksadıyla düzenlenmiş olmayıp konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koymakta ve bu niteliği bakımından Anayasa'nın 107 nci maddesinde sözü edilen ve kanunun uygulama şeklini belirten veya kanunun emrettiği işleri açıklayan tüzüklerden ayrı bir durum göstermekte ve yürürlüğünden önceki mevzuatı ortadan kaldırmaktadır.” gerekçesiyle Nizamnamenin 11 inci maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine karar vermiştir<sup>34</sup>. Burada Anayasa Mahkemesi, konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koymaktan söz ederek, ancak yasama meclisinin bu şekilde bir düzenleme yapabileceğini belirtmiştir.

<sup>33</sup> ÖZBUDUN, s. 157.

<sup>34</sup> Anayasa Mahkemesinin 06.7.1965 tarihli ve E. 1965/16, K. 1965/41 sayılı kararı (AMKD, S. 3, s. 173-174).

Anayasa Mahkemesi, 1968 tarihli bir kararında, davacının dilekçesindeki “Anayasa’nın 5. maddesine dayanarak yasama yetkisini kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, daimiyet ve umumiyet arzeden bir tasarrufta bulunursa, Anayasa gereğince bir kanun yapmış addolunabilir. Bu sebeple Anayasa’nın 64. maddesinde (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir.) denilmiştir. Türkiye Büyük Millet meclisi, kanun mevcut olmayan bir saha için kanun ihdas edebilir. Bu kanunu kaldırabilir veya değiştirebilir, fakat yürürlükte bıraktığı bir kanunun amme intizamı mülahazası ile koymuş bulunduğu hükümlerinin tatbik edilemeyeceğini ve onun yerine belirsiz bir süre için ve yalnız idarenin tayin edeceği sahalara, başka hükümler tatbik olunacağına dair bir kanun yapamaz.”<sup>35</sup> şeklindeki gerekçesine karşılık, “Tapulama Kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunarak yürürlüğe konulmuş olduğuna ve ..ortada idare tarafından konulmuş bir hüküm bulunmadığına göre, kanunun verdiği yürütme işinin, maddi imkanlara ve hizmetin gereklerine göre idare tarafından sıraya konulması sonucunda bir kısım bölgelerde ...Medeni Kanun hükümlerini uygulamaktan menetmekte bulunduğu biçiminde anlam vermekte de isabet yoktur. Bu nedenlerle, ...Anayasa’nın 5. ...maddelerine aykırı bulunmadığından...”<sup>36</sup> diyerek Tapulama Kanununun söz konusu hükmünü Anayasa’ya aykırı bulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi, Zabıtâi Saydiye Nizamnamesinin 25 inci maddesinin Anayasa’nın 33 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükmüne aykırı bulunduğu kanısı ile kendisine yapılan itiraz yoluyla başvuruda, söz konusu nizamnamenin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar verirken şu gerekçeye de dayanmıştır:

“18 Sefer 1299 günlü Zabıtâi Saydiye Nizamnamesi yasama yetkisini de elinde bulunduran o zamanın hükümdarı tarafından 1882 yılının başında çıkarılmıştır. Adı nizamname olmakla birlikte, toplum için uyulması zorunlu, genel, soyut, sürekli ve konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kuralları kapsar; yani kanun değer ve gücündedir. Nizamname adını taşımasının, o çağda kanunla nizamname arasındaki ayrımın kesin olarak belirmemiş ve tüzük (nizamname) deyiminin henüz bugünkü anlam ve kavramıyla yerleşmemiş bulunmasından ileri geldiği söylenebilir. Zabıtâi Saydiye Nizamnamesi daima bir kanun niteliği ile uygulanagelmiş; kimi

---

<sup>35</sup> Anayasa Mahkemesinin 18-19.6.1968 tarihli ve E. 1966/19, K. 1968/25 sayılı kararı (AMKD, S. 7, s. 18, 23).

<sup>36</sup> AMKD, S. 7, s. 18, 31.



hükümlerinin değiştirilmesi veya kaldırılması yahut yeni hükümler eklenmesi hep kanun çıkarılması yoluyla sağlanmıştır...”<sup>37</sup>.

### III- Yasama Yetkisinin Devredilmezliği

1961 Anayasası dönemindeki Anayasa Mahkemesi kararlarında yasama fonksiyonunu incelerken, yasama yetkisinin devredilmezliği de ele alınmalıdır.

*Yasama yetkisinin devredilmezliği esası, şekli anlamda kanun yapma yetkisine ilişkindir*<sup>38</sup>. Başka bir ifadeyle, yasama organı, başka bir devlet organına, kanun adını taşıyan veya hiç değilse kanunun hukuki gücüne sahip bulunan hukuki işlemler yapma yetkisini veremez.

Yasama yetkisinin devredilmezliği, kanun niteliğinde veya kanun gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına geldiğine göre, bir işlemin ne zaman kanun niteliğinde veya gücünde olduğunun tespiti gerekir. Her şeyden önce, eğer bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem kanun niteliğinde ve gücündedir. Şu halde, yasama organı başka bir devlet organına, mevcut kanun hükümlerini değiştirme ve kaldırma yetkisini veremez. Böyle bir yetkilendirme, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine açıkça aykırı olur.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, Kalkınma Plânının uygulanması Esaslarına dair 933 sayılı Kanunun birçok hükmünü iptal ederken bu gerekçeye dayanmıştır: «...Bununla birlikte, bir an için, ancak gerekli görülen yönlerde yürürlükteki yasa kurallarından başka kurallar konulacağı, öbür yönlerde yürürlükteki kurallara uyulacağı varsayılsa bile, bu durumda da yürürlükteki yasa kurallarının yürütme organınca değiştirilmesi kabul ediliyor demektir ki yürütmeye böyle yetki veren tartışma konusu bent, yasaların ancak T.B.M. Meclisince değiştirilebilmesi ilkesine aykırı olur (Anayasa madde 64)... Kaldı ki tartışma konusu kurallardan gümrükte alınan vergi ve resimlere ilişkin bulunanı, açıkça, daha önce yasalarla düzenlenmiş olan yönlerin değiştirilmesi ya da kaldırılması için Bakanlar Kuruluna yetki verir niteliktedir. Anayasa'nın 64. maddesine göre yasaları değiştirmek ve kaldırmak Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama yetkisini herhangi bir kuruluş veya kişiye bırakmasını yasaklamaktadır... Bakanlıkların kadroları, ancak yasalarla belli edilebilir ve edilmiştir. Başbakanın ya da Bakanlar Kurulunun idari işlemi ile kadrolara ilişkin yasa hükümleri değiştirilecek

<sup>37</sup> Anayasa Mahkemesinin 3.5.1966 günlü ve E. 1966/4, K. 1966/25 sayılı kararı (AMKD, S. 4, s. 168-171).

<sup>38</sup> ÖZBUDUN, s. 159.

demektir, oysa yasa hükümlerini değiştirmek, ancak Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir ve bu yetki Meclise herhangi bir kişiye veya kurula bırakılamaz (Anayasa madde 5 ve 64)...»<sup>39</sup>.

Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi, bu kararnamelerin mevcut kanun hükümlerini değiştirebilmesinden veya kaldırabilmesinden dolayı, yasama yetkisinin devri niteliği taşımaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği kuralının, doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan bir istisnasıdır<sup>40</sup>.

Anayasa Mahkemesi, 1918 sayılı kanuna 6829 sayılı kanunla eklenen ek ikinci maddesinin Hükümete tanıdığı yetkiye dayanılarak Hükümetçe çıkarılan 4/10347 sayılı kararın Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle kendisine yapılan müracaatta şu gerekçeye dayanarak oyçokluğu ile söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığından itirazın reddine karar vermiştir: «Yeni Anayasa'mız yasama yetkisini, yürütme görevini, yargı yetkisini ayrı ayrı organlara vermekle Anayasa Komisyonu raporundaki tabirle yumuşak kuvvetler ayrılığı esasını kabul etmiştir. Buna göre, şüphesiz yasama organı kanun yapma yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu prensip Anayasanın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı, kanun yaparken bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tespit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirleri almasının güçlüğü karşısında kanun koyucunun esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için Hükümete yetki vermesi yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz...»<sup>41</sup>.

Söz konusu kararın muhalefet şerhinde ise, “Türk ve yabancı hukuk doktrininde uzun yıllar tartışılmış ve bazı prensipler üzerinde görüş birliğine varılmış olan bu konuda tafsilata girmeksizin bu prensipleri şu şekilde ifade etmek mümkündür: «Anayasa ile kanun sahası olarak kabul edilmiş olan bir hususun düzenlenmesinin yürütme organına bırakılması halinde, takip

<sup>39</sup> Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 48, 48, 56).

<sup>40</sup> ÖZBUDUN, s. 160.

<sup>41</sup> Anayasa Mahkemesinin 10.12.1962 günlü ve E. 1962/198, K. 1962/111 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 34, 36).

edilecek siyasetin genel esasları etraflıca tayin ve tespit edilmemiş olursa, yürütme organına verilen düzenleme yetkisi genellik ve sınırsızlık gösterirse, diğer bir deyişle tereddüt ve şüpheyi davet etmeyecek şekilde açık kaidelerden yoksun bulunursa» yetki devri vardır ve bunun kabulü için şartlardan her hangi birinin mevcut olması kâfidir... Kanunda takip edilecek siyasetin esas ve prensipleri belirtilmeden yürütme organına bu kadar mutlak ve geniş bir takdir yetkisi tanınmasını yürütme organını kanunun uygulanmasına taalluk eden teferruatın tesbitiyle görevlendirme mahiyetinde değil, yasama sahasına giren bir yetkinin devredilmesinden başka suretle ifade ve izah etmek mümkün değildir... Her ne kadar yürütme organının kanunla verilen yetkiye dayanarak tüzük ve yönetmeliklerle suç ihdas edebilmesini delegation nazariyesiyle izah ederek yasama organının verdiği yetki ve vekaletle yürütme organının bazı fiilleri suç haline koyabilmesinin «kanunsuz suç olmaz» prensibini ihlal etmeyeceği bazı hukukçular tarafından ileri sürülmüş ise de bugünkü Anayasa'mızın 4, 5, 11, 33, 107 ve 113 üncü maddelerinde yer almış olan hükümler karşısında bu izah tarzının değerini muhafaza ettiğini kabul etmek mümkün değildir." gerekçeleriyle, iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına üç üye muhalefet etmiştir<sup>42</sup>.

Anayasa Mahkemesi'ne Reyhanlı Asliye Ceza Mahkemesince yapılan ve konusu, "Kaçakçılığın men ve takibine dair 1918 sayılı kanuna 6829 sayılı kanunla eklenen ve hangi fiilin suç olduğunu belli etmek yetkisini Bakanlar Kuruluna bırakan ek 2 nci maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali" olan itirazda Anayasa Mahkemesi, "Yasama organı, kanun yaparken bütün ihtimalleri göz önünde bulundurup teferruata ilişkin hükümleri de belli etmek yetkisine sahip olmakla beraber, zamanın gereklerine göre, sık sık tedbirler alınmasına, alınan tedbirlerin kaldırılmasına veya tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde yapısı bakımından, ağır işlediğinden ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbir alınması güç bulunduğundan esaslı hükümleri belirttikten sonra ihtisas ve idare tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi işi ile yürütme organını görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir."<sup>43</sup> diyerek bunun yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanuna ilişkin aynı yöndeki kararında da, «Anayasamız yasama yetkisini, yürütme görevini, yargı yetkisini ayrı ayrı organlara vermekle

<sup>42</sup> AMKD, S. 1, s. 38, 39, 40, 42, 43.

<sup>43</sup> Anayasa Mahkemesinin 16.1.1963 günlü ve E. 1962/232, K. 1963/9 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 76, 79).

*Anayasa Komisyonu raporundaki tabirle yumuşak kuvvetler ayrılığı esasını kabul etmiştir. Buna göre şüphesiz yasama organı kanun yapma yetkisini başka ellere bırakamaz. Bu prensip Anayasanın 5. maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı, herhangi bir sahayı Anayasaya uygun olması şartı ile düzenleyebilir. Bu düzenlemede bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tespit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için Hükümeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz.» gerekçesine dayanmıştır<sup>44</sup>. Ancak, Anayasa Mahkemesinin çoğunluk üyesi, bu gerekçeye rağmen, sözü geçen kanunun birinci maddesinin, «Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti selâhiyetlidir» yolundaki hükmünü Anayasaya aykırı görmemiştir. Oysa, gerek doktrinde<sup>45</sup> gerek karara muhalif kalan bazı üyelerin muhalefet şerhlerinde belirtildiği gibi, 1567 sayılı Kanunun bu hükmü, Bakanlar Kuruluna müphem, sınırsız, genel bir yetki vermekte; idari düzenlemenin amacını, kapsamını, sınırlarını ve temel ilkelerini belirtmemektedir<sup>46</sup>.*

Anayasa Mahkemesi, 1567 sayılı kanunun “...Türk Parasının Kıymetinin Korunması zımında kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti selâhiyetlidir” hükmünü getiren 1. maddesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına, “İtiraz konusu 1. ve 3 üncü maddelerin Anayasa’ya aykırılığı iddiası; ...yerinde görülmemiş... reddedilmiştir.”<sup>47</sup> gerekçesiyle karar verirken; Muhalefette kalan üyeler de, şerhinde “(...Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına) İcra Vekilleri Heyetini yetkili kılan hükmü; yasama yetkisinin yürütme organına devri niteliğinde olduğundan Anayasa’nın 5 inci maddesine aykırı olup iptali gerekir.” demektedirler<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Anayasa Mahkemesinin 28.3.1963 günlü ve E. 1963/4, K. 1963/71 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 161, 164).

<sup>45</sup> ÖZBUDUN, s. 161.

<sup>46</sup> AMKD, S. 1, s. 168, 172, 174, 176, 186, 188.

<sup>47</sup> Anayasa Mahkemesinin 29.3.1963 günlü ve E. 1963/7, K. 1963/72 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 189, 191).

<sup>48</sup> AMKD, S. 1, s. 189, 192, 193.

Anayasa Mahkemesi, yine 1567 sayılı Kanunun 1 inci ve 3 üncü maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptalinin istendiği davada da, "...zamanın gereklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasını gerekli kılan hallerde yasama organının yapısı bakımından ağır işleme ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbir almasının güçlüğü karşısında kanun koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için Hükümeti görevlendirmesinin yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey olmadığı ve bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almanın doğru olamayacağı ve yürütme organının kanunun tanıdığı yetki çevresinde olmak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunabileceği, ...bu hükümlerin Anayasa'nın 5 inci ve 33 üncü maddelerine aykırı olmadığı sonucuna varıldığı..."<sup>49</sup> gerekçesine yer verilerek, söz konusu durumun yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir. Muhalefet şerhinde ise, "Yürütme organının duruma göre süratle karar almak zaruretinin kendisine önceden bu derece geniş yetkiler verilmesini gerekli kılacağı yolundaki bir düşünce de bu maddenin Anayasa'ya uygunluğunu gösterecek bir nitelikte değildir."<sup>50</sup> denilerek bunun Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, 933 sayılı Kanunla ilgili kararında, daha önceki kararlarındakilere benzer gerekçelere yer vermiş, fakat bu defa kendi gerekçesiyle tutarlı olarak sözü geçen kanunu iptal etmiştir. Söz konusu karara göre, yasama organının yürütmeye bırakabileceği düzenleme alanını yeterince sınırlandırılmış, sınırlarının iyice gösterilmiş, düzenlenecek alanın esaslı konularının kanunda yeterince belli edilmiş, temel ilkelerin hepsinin kanun koyucu tarafından konulmuş olması gerekir. Bu husus, söz konusu kararda, "Söylenenleri özetleyecek olursak şu sonucu varırız; Yasa düzenlemek istediği alanı yeterince düzenliyecek ve yürütmeye tanıyacağı yetkileri yine yeterince sınırlandıracak, yürütme ise, yasanın tanıyacağı sınırları belli yetkinin nasıl kullanılacağını düzenliyecektir."<sup>51</sup> gerekçesiyle açıklanmıştır.

Belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin her iki kararı da, 1971 Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisinin tanınmış olmasından önce verilmiştir.

49 Anayasa Mahkemesinin 16.6.1964 günlü ve E. 1963/101, K. 1964/49 sayılı kararı (AMKD, S. 2, s. 185, 189-190).

50 AMKD, S. 2, s. 185, 189-194.

51 Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 18, 41, 62-65).

Anayasa Mahkemesi, 5680 sayılı Basın Kanununun 31 inci maddesinin ve diğer bazı kanunların bir kısım hükümlerinin Anayasaya aykırılığı ileri sürülen davada da şu gerekçeyle davanın reddine karar vermiştir: “Muzır ve yıkıcı yayınların yurda sokulmasını önlemek için idareye verilmiş olan bir yetkinin de Anayasa’nın 20 nci ve 21 inci maddelerinde yazılı hürriyetlerin özüne dokunmadığı aşıkardır... Öte yandan 5680 sayılı Basın Kanununun 31 inci maddesinin Bakanlar Kuruluna böyle bir yetki vermiş olmasında, Anayasa’nın yasama yetkisinin devrini yasaklayan 5 inci maddesine ilişkin bir yön de bulunmamaktadır. Zira Bakanlar Kurulunun bu yetkiye dayanarak vereceği kararlar, objektif kaideler koyan tanzimi tasarruflardan olmayıp belli bir veya bir kaç eserin yurda sokulmasını yasaklayan veya toplatılmasını öngören idari tasarruflardan ibarettir.”<sup>52</sup>.

Anayasa Mahkemesi, 1963 tarihli bir başka kararında da, “... Yasama organı kanun yaparken bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak ayrıntılara ilişkin hükümleri de belli etmek yetkisine sahip olmakla birlikte zamanın gereklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konmasına lüzum görülen hallerde; yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri belli ettikten sonra ihtisas ve idare tekniği ile ilgili olan konuların düzenlenmesi için yürütme organını görevlendirmesinin yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına gelmeyeceği...”<sup>53</sup> gerekçesine dayanmıştır. Ancak söz konusu kararın muhalefet şerhinde ise, “...yürütme organına, ...hudut ve şumulü belli edilmeden lüzum görülen yerlerde emniyet bölgeleri ihdas etmek yetkisinin verilmesi, yasama yetkisinin devri mahiyetinde bulunduğundan... Anayasa’nın 5 inci maddesine aykırıdır.” denilmiştir<sup>54</sup>.

Anayasa Mahkemesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 237. maddesi ile 238. maddesinin dördüncü fıkrasının uygulanmamasına dair kanunun Anayasa’nın 5. maddesine de aykırılığının iddia edildiği davada, 1970 tarihinde verdiği kararında da, “...hükümet tarafından teklif ve 64. maddeye uygun olarak T.B.M. Meclisi tarafından kabul edilmiş olduğuna göre ortada Anayasa’nın 4.,5., ve 6. maddelerine aykırı bir durum söz

---

52 Anayasa Mahkemesinin 5.7.1963 günlü ve E. 1963/170, K. 1963/178 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 370-378).

53 Anayasa Mahkemesinin 29.11.1963 günlü ve E. 1963/298, K. 1963/283 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 525, 530).

54 AMKD, S. 1, s. 525, 534.

konusu değildir”<sup>55</sup> gerekçesine yer vererek söz konusu durumun yasama yetkisinin devri anlamına gelmediğini belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 1971 tarihli bir diğer kararında ise, “...Vergi nispet ve hadlerinde değişiklik yapmak kanunun değiştirilmesi anlamına gelir. Kanunu değiştirmek ise Büyük Millet Meclisine ait olup bu yetkinin Bakanlar Kuruluna verilmesi Anayasa’nın yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceğini, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerinden bulunduğunu belirleyen 5. ve 64. maddelerine aykırıdır”<sup>56</sup> gerekçesine yer vererek, yasama yetkisinin devredilmezliği esasını belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi 1973 tarihli bir kararında da, “...yasama organının, kanun yaparken bütün olasılıkları göz önünde bulundurularak ayrıntı kuralları da saptamak yetkisi varsa da sık sık değişen durumlar ve ihtiyaçlar karşısında bu organın, yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirleri almasının güçlüğü dolayısıyla kanunda esaslı hükümleri saptadıktan sonra acil olaylarda Hükümete veya kimi makamlara tedbir almak yetkisi bırakması da yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Bu durum karşısında yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı gibi bir anlam çıkarmak doğru olamaz.”<sup>57</sup> düşüncesine yer vermiştir.

İstanbul Asliye 19. Hukuk Hâkimliğince, sürekli, genel ve bağlayıcı hukuk kuralları koyan Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararlarının Anayasa’ya aykırılığı nedeni ile iptalinin istendiği dava için, Anayasa Mahkemesi 1969 tarihinde verdiği kararında, “İçtihadı birleştirme kararı, o zamana değin hukuk alanında hukuk kuralı olarak bulunmayan yeni bir kural koymayı erek edinmiş olan bir hukuk işlemi değildir. Gerçekten istem konusu yasa hükmü incelendiğinde görülür ki, bir olayda uygulanacak olan hukuk kuralının hangisi olduğu yönünde verilen kararlar arasında çelişmeye düşülmesi veya bir olayda uygulanacak olan bir hukuk kuralının başka başka davalarda değişik biçimde yorumlanarak uygulanması söz konusu olur ise ortaya atılan hukuk görüşlerinden hangisinin hukuka uygun bulunduğunu belirtmek üzere içtihadı birleştirme kararı verilmesi yoluna gidilir. Demek ki, *ıçtihadı birleştirme kararı belli bir olay için yeni bir hukuk kuralı koymak ereği ile*

---

55 Anayasa Mahkemesinin 18.6.1970 günlü ve E. 1969/28, K. 1970/33 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 363, 372).

56 Anayasa Mahkemesinin 15.6.1971 günlü ve E. 1970/55, K. 1971/57 sayılı kararı (AMKD, S. 9, s. 533, 538).

57 Anayasa Mahkemesinin 7.6.1973 günlü ve E. 1973/12, K. 1973/24 sayılı kararı (AMKD, S. 11, s. 265, 271).

değil, ancak ve ancak belli bir olaya uygulanacak yasanın veya nesnel nitelikte olan tüzük ve yönetmelik kuralları gibi öbür hukuk kurallarından hangisinin hangi anlamda uygulanacağını saptamak için verilir. Buna göre, içtihadı birleştirme kararı yasa koyucu veya yetkisi içinde idare tarafından ortaya konulmuş bulunan nesnel hukuk kurallarının uygulanma biçimini gösteren ve bu bakımdan yenilik doğurucu nitelikte bulunmayan ancak hukuki bir durumu açıklayan nitelikte bir hukuk işlemidir. Bundan ötürü bu işlem; genel, nesnel ve yenilik doğurucu nitelikte bir işlem olan yasa koyma işlemi ile bir tutulamaz ve içtihadı birleştirme kararı veren Yargıtay'ca, Türkiye Büyük Millet Meclisine özgü yasama yetkisinin kullanılmış ve böylece Anayasa'nın öngördüğü güçler ayrılığı ilkesinin çiğnenmiş olduğu ileri sürülemez.”<sup>58</sup> gerekçesiyle Anayasa'ya aykırılık olmadığına karar vermiştir.

## § 2. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA YÜRÜTME FONKSİYONU

1961 Anayasası, yürütme fonksiyonunun bir tanımını vermiş değildir. Ancak 6. maddesinde, «yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.» hükmünü getirmiştir.

Türkiye'de yürütme fonksiyonunun kapsamına, özel, somut, bireysel işlemler yapmanın yanında, düzenleyici veya kural koyucu işlemler yapmak da girer. 1961 Anayasası'nda yürütmenin düzenleme, yani genel, objektif, kişilik-dışı hukuk kuralları koyma yetkisine sahip olduğu, tüzük ve yönetmeliklerden söz edilerek açıkça belirtilmiştir. 1961 Anayasasında 1488 sayılı Kanunla 1971 yılında yapılan değişiklik, yürütmenin düzenleyici işlemlerine kanun hükmünde kararnameleri de eklemiştir. Böylece, yürütmenin düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar ışığında yürütme fonksiyonu incelenecekse, bunun içerisinde, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler de bulunmalıdır.

Anayasa Mahkemesi, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanununun Anayasa'ya aykırılığı iddiasını reddederken, «İtiraz sebeplerinden birisi de; Anayasa'nın 107. maddesiyle Bakanlar Kuruluna sadece Tüzükler çıkartmak yetkisinin tanınmış olmasıdır. Gerçekten Anayasa'nın 107. maddesi, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını

<sup>58</sup> Anayasa Mahkemesinin 12.6.1969 günlü ve E. 1968/38, K. 1969/34 sayılı kararı (AMKD, S. 7, s. 331, 334).



göstermek ve kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçmek şartı ile tanzim edici tasarruflarda bulunabileceğini kabul etmiştir. Ancak bu hüküm; Bakanlar Kurulunun tüzükler dışında tanzim edici hukuki tasarruflarda bulunamayacağı anlamını taşımaz ... yürütme görevini kanunlar çerçevesinde yerine getirmekle sorumlu olan organın, tanzim edici tasarruflarının, yalnız tüzükler çıkarmak yolu ile sağlayabileceğinin kabulü suretiyle kayd altına alınmasının; görevin gerektirdiği süratle hareket edilmesini ve zamanında ve isabetli netice alınmasını engelliyeceğinden şüphe edilemez ... Anayasa'nın 107. maddesi tanzim şekillerinden birini göstermektedir. Yürütme organının bunun dışında kanunun emrine uyararak ve kanuna aykırı olmamak şartı ile umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukuku esaslarına da uygundur. Aksi halde yürütme faaliyeti pek dar ve işlemesi güç bir çerçeve içerisine sokulmuş olur ki; bunun da Anayasa'nın amacına ve ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun isterleri ile bağdaşmayacağı meydandadır.»<sup>59</sup> gerekçesine dayanarak, 1924 Anayasasının sadece tüzüklerden söz etmesine rağmen, yürütme organının tüzükler dışında da düzenleyici işlem yapabileceğini belirtmiştir.

Sözü edilen bu kararda Anayasa Mahkemesi, «yasama yetkisi ... devredilemez» biçimindeki Anayasa hükmünü yürütme organı için çok elverişli bir şekilde yorumlamıştır. Bu yoruma göre, temel hükümleri yasama organınca belirtilen alanlarda, yürütme organının düzenleyici kurallar koyma yetkisini hayli geniş tutmak mümkündür. Fakat hükümetler, önlerinde açılan, daha doğrusu Anayasaya uygun biçimde yeniden yorumlanan bu kapıdan gereğince yararlanamamışlardır<sup>60</sup>.

Aslında konu, doğrudan doğruya yasama tekniğinin incelikleriyle ilgilidir. Yasa yaparken, ne gibi ilkelerin yasayla düzenlenmesi gerektiğini iyi saptamak ve ayrıntıların düzenlenmesini yürütme organına bırakmak, Anayasa ve idare hukuku alanlarında uzmanca çalışmaları gerektirmekteydi. 12 Mart muhtırasından sonraki hava içinde, bu çeşit çalışmalar yerine, daha kestirme bir yol seçilerek ve 20 Eylül 1971'de kabul edilen Anayasa değişikliğiyle Bakanlar Kuruluna «kanun hükmünde kararname» çıkarma yetkisi verilmiştir<sup>61</sup>.

Anayasa Mahkemesi'nin, “Kaçakçılığın men ve takibine dair 1918 sayılı kanuna 6829 sayılı kanunla eklenen ve hangi fiilin suç olduğunu belli etmek

<sup>59</sup> Anayasa Mahkemesinin 28.3.1963 günlü ve E. 1963/4, K. 1963/71 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 161, 165-166).

<sup>60</sup> SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ankara 1986, s. 340.

<sup>61</sup> SOYSAL, s. 340-341.

yetkisini Bakanlar Kuruluna bırakan ek 2 nci maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptalinin” istendiği davada, “Anayasa'mız, 107 ve 113 üncü maddelerinde, yürütme organının, gösterilen esaslara uygun olmak şartıyla, tüzükler ve yönetmelikler çıkararak tanzim edici hukuki tasarruflarda bulunabileceğini kabul etmiştir. Ancak yürütme organının, bunun dışında, kanunun emrine uyarak, umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması da idare hukuku esaslarına uygundur. Bunun hilafını kabul etmek; yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içerisine sokmak gibi bir sonuç doğurur ki, bunun da Anayasa'nın maksat ve ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun isterleriyle bağdaşamayacağı meydandadır.”<sup>62</sup> gerekçesine dayanarak, yürütmeye tanzim edici hukuki tasarrufta bulunma yetkisini vermektedir. Söz konusu kararın muhalefet şerhinde ise, “Kanunun takip edilecek siyasetin esas ve prensipleri belirtilmeden yürütme organına bu kadar umumi ve geniş bir takdir yetkisi tanınmasını yürütme organını kanunun uygulanmasına taalluk eden teferruatın tesbiti ile görevlendirme mahiyetinde değil, yasama sahasına giren bir yetkinin devredilmesinden başka bir suretle ifade ve izah etmek güçtür” denilerek bu durumun yasama yetkisinin devri niteliğinde olacağı belirtilmiştir<sup>63</sup>.

Anayasa Mahkemesi, 1963 tarihli bir kararında da, “Bakanlar Kurulunca Kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla, tüzükler çıkarabilir. Olayda 1705 sayılı kanun, hangi amaçlarla, hangi mallar hakkında ne gibi tedbirler alınması lazım geldiğinin takdirini ve bu tedbirlerin alınmasını Bakanlar Kuruluna bıraktığına ve «Deri Gön ve Kösele Murakabe Nizamnamesi» bu hükümlere uygun olarak düzenlendiğine;...göre yasama yetkisinin ...yürütme organına devredilmesi söz konusu olamayacağı gibi...”<sup>64</sup> gerekçesine yer verilerek yürütmenin tüzük çıkarmasının yasama yetkisinin devri anlamına gelmediği belirtilmiştir. Söz konusu kararın muhalefet şerhinde ise, “yürütme organına tanzimi tasarruflar ile suç ihdas etme yetkisi tanımış olan 1705 sayılı kanunun 6 ncı maddesi Anayasa'nın 5 ve 33 üncü maddelerine aykırı bulunmakta...” dır denilmiştir<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Anayasa Mahkemesinin 16.1.1963 günlü ve E. 1962/232, K. 1963/9 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 76, 80).

<sup>63</sup> AMKD, S. 1, s. 76, 82.

<sup>64</sup> Anayasa Mahkemesinin 7.3.1963 günlü ve E. 1962/281, K. 1963/52 sayılı kararı (AMKD, S. 1, s. 121, 123-124).

<sup>65</sup> AMKD, S. 1, s. 121,125.

Kanun hükmünde kararnamenin (KHK), yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farkı, kanuna eşit hukuki güçte oluşudur<sup>66</sup>. 1961 Anayasası, KHK'leri TBMM.'nin denetimine tâbi tutmuştur. 1961 Anayasası, 20.9.1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla değişik 64/III,IV. maddesinde, «Bu kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak, daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. ...kararnameler, ...komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşölüp karara bağlanır» hükmünü getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi 1979 tarihli bir kararında, “Anayasa'nın değişik 64. maddesinin ikinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna, «belli konularda» yasa gücünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebileceği hüküm altına alındıktan sonra çıkarılacak kararnamelerin konusunu «belli» duruma getirebilmek bakımından, amacının, kapsamının, ilkelerinin ve yürürlükten kaldıracığı yasa hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi zorunlu tutulmaktadır. Bunlar, yasa gücünde kararnamelerle ilgili öğelerdir... Gerçekten söz konusu öğelerin yetki yasasında yer alması, yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna hangi amaçla, hangi ilke gereği ve ne kapsamda verildiğinin önceden ve kesin biçimde belirlenmesi amacına yöneliktir... Bundan başka, 64. maddenin ikinci fıkrası hükmü, bir yetki yasasına dayanarak birden çok yasa gücünde kararname çıkarılmasına olanak tanıdığına göre, yetkinin kapsayacağı yasaların sayısı bakımından da bir sınır koymuş değildir.”<sup>67</sup> gerekçesine yer vererek, Bakanlar Kuruluna KHK. çıkarma yetkisi veren yetki yasasının kapsamını belirtmiştir.

TBMM'nin KHK'ler üzerindeki denetimi sırasında yapacağı işlemin hukuki niteliği konusunda Anayasa Mahkemesi 1975 tarihli bir kararında, “kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna veren ve bu kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisince Anayasanın ve Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin kanunların görüşölmesi için koyduğu kurallara göre görüşerek red veya değiştirilerek kabul biçiminde olduğu ... kuşkusuzdur”<sup>68</sup> gerekçesine yer vererek, TBMM işleminin bir kanun biçiminde ortaya çıktığı sonucuna varmıştır.

<sup>66</sup> ÖZBUDUN, s. 196.

<sup>67</sup> Anayasa Mahkemesinin 12. 6. 1979 günlü ve E. 1978/65, K. 1979/27 sayılı kararı (AMKD, S. 17, s. 161, 189, 190).

<sup>68</sup> Anayasa Mahkemesinin 14.10.1975 günlü ve E. 1975/145, K. 1975/198 sayılı kararı (AMKD, S. 13, s. 535, 558).

Bakanlar Kurulu, birden fazla KHK çıkarıp TBMM'ne sunarsa, TBMM bunu hangi sıraya göre görüşecektir? TBMM'nin istediğinden başlayarak görüşmesi hususunda Anayasa Mahkemesi, "...Burada önemli olan bu tür kararnamelerin, gündemdeki öteki kanun ve tasarı tekliflerinden öncelik ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır. Çünkü, Anayasa buyruğu budur. Bu husus sağlandığına göre, Anayasa buyruğu yerine getirilmiş bulunmaktadır. Aynı sırada bulunan kararnamelerden birinin ötekilerden daha önce görüşülmesi sorunu bundan sonra bir Anayasa sorunu olmaktan çıkmış ve Yasama Meclisleri Komisyonlarının genel görüşme usulleri içinde yürütülmesi gereken bir duruma dönüşmüştür"<sup>69</sup> gerekçesine dayanarak, bu durumu Anayasa'ya aykırı görmemiştir.

Kanun hükmünde kararnameler konusunda Anayasa Mahkemesinin kararlarını belirttikten sonra, yürütme fonksiyonunun içinde ele alınması gereken tüzüklere de değinmek gerekir.

1961 Anayasa'sının 107. maddesi "Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek, tüzükler çıkarılabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayınlanır." hükmünü getirerek tüzük yapmaya tek yetkili organın Bakanlar Kurulu olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 10.4.1322 günlü Âsârı Atîka Nizamnamesinin 11 inci maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle kendisine yapılan itirazda, "...Âsârı Atîka Nizamnamesi bir kanunu uygulama maksadıyla düzenlenmiş olmayıp konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koymakta ve bu niteliği bakımından Anayasa'nın 107 nci maddesinde sözü edilen ve kanunun uygulama şeklini belirten veya kanunun emrettiği işleri açıklayan tüzüklerden ayrı bir durum göstermekte ve yürürlüğünden önceki mevzuatı ortadan kaldırmaktadır."<sup>70</sup> gerekçesiyle Nizamnamenin 11 inci maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını ve itirazın reddine karar vermiştir. Kararda da belirtildiği gibi tüzükler, kanunun uygulama şeklini belirten veya kanunun emrettiği işleri açıklayan işlemlerdir.

Anayasa Mahkemesi 1969 tarihli kararında da, "Anayasa'mızın 107. maddesinde tüzükler ve 113. maddesinde yönetmelikler yoluyla yürütmenin, yasalara aykırı olmamak üzere, düzenleyici kurallar koyabileceği kabul edilmiştir. Buna dayanılarak yürütmenin Bakanlar Kurulu kararnamesi adı

<sup>69</sup> Anayasa Mahkemesinin 14.10.1975 günlü ve E. 1975/145, K. 1975/198 sayılı kararı (AMKD, S. 13, s. 535, 565-567).

<sup>70</sup> Anayasa Mahkemesinin 06.7.1965 tarihli ve E. 1965/16, K. 1965/41 sayılı kararı (AMKD, S. 3, s. 173-174).

altında düzenlemeler yapamayacağı, onun düzenleyici kuralları yalnızca tüzük ve yönetmelik biçiminde koyabileceği ileri sürülmektedir. Anayasa'nın 6. maddesine göre, yürütmenin yasa sınırları içerisinde kendisine verilen işleri yapmakla görevli kılınmasına ve Anayasa'nın 107. ve 113. maddelerinin incelenmesinden, yürütmenin yasa ile yetkili kılınması bile tüzük ve yönetmelik dışında ve fakat yönetmelik niteliğinde düzenleyici kurallar koymasının yasaklandığı anlamı çıkarılamamasına göre burada kararname ile düzenleme yoluna gidilmesinin yalnızca bu nedenden ötürü Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapma yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulu'nun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir. Buna göre bu Yasadaki kararname, hukukça, Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir... Anayasa'nın 107. maddesi uyarınca tüzükler, ya yasaların uygulanması ereği ile ya da yasaların göstereceği yönleri düzenlemek üzere konulabilir, 113. maddesi uyarınca da yönetmelikler yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılabilir.”<sup>71</sup> gerekçesine yer verilerek tüzüklerin ancak yasaların uygulanması amacı ile ya da yasaların göstereceği yönleri düzenlemek üzere konulabileceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da, “...Anayasa'nın 107. maddesinde Bakanlar Kuruluna ancak bu maddede yazılı kayıt ve şartlar altında ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek üzere tüzük çıkarmak ve 113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ile kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapmak yetkisi verilip bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması da doğru olamaz. Yürütme organının bu maddeler dışında kanunun verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukukunun esaslarına uygundur. Bunun hilafını kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işleme güç bir çerçeve içine sokmak ve özellikle kamu güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların çıkmasında bir iş yapamaz, tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki, bunun da ne ülke yararlarına ne de Anayasa'nın ruhuna uygun düşmeyeceği

---

<sup>71</sup> Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 18, 40, 41).

ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır.”<sup>72</sup> gerekçesine yer vermiştir.

Yukarıdaki kararlarda da belirtildiği gibi, yürütme fonksiyonunun içerisine, tüzüklerden başka yönetmelikler de girer. 1961 Anayasası 113. maddesinde «Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmi Gazete ile yayımlanır» diyerek, idarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü olan yönetmelikleri düzenlemiştir.

Anayasa Mahkemesi 1968 tarihli bir kararında, “Anayasa’nın 113. maddesi, kamu tüzel kişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisi vermiş bulunmaktadır. Bir kuruluşun bu yetkiyi kullanabilmesi için kamu tüzel kişisi olması yeterlidir ve kamu tüzel kişileri de bir kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. (Anayasa Madde: 112). TRT Kurumu ise, Anayasa’nın 121. maddesine göre bir kamu tüzel kişisidir; yani onun tüzel kişilik durumunu, Anayasa emretmiştir. Üstelik bu kurum öbür kamu tüzel kişileri gibi yürütme karşısında bağımlı durumda olmayıp, aksine özerk bir yönetime sahiptir ve her türlü yayım görevini tarafsızlıkla yapacağı da aynı Anayasa maddesinde bir ilke olarak belirtilmiştir. Hal böyle iken, itiraz konusu 2 sayılı bent, bu kanunla yönetmelik konusu olacağı kabul edilen hususlarda, yönetmelik yapma yetkisini TRT Kurumunun elinden almakta ve bu konulardaki yönetmeliklerini, Yürütmenin iki Bakanlığı ile ortak olarak yapabileceği hükmünü koymaktadır. Sözü geçen hüküm bu bakımdan da Anayasa’nın 113. maddesine aykırı bulunmaktadır.”<sup>73</sup> diyerek, yönetmelik çıkarmak için kamu tüzel kişisi olmanın yeterli olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi 1969 tarihli bir kararında da, “Anayasa’nızın 107. maddesinde tüzükler ve 113. maddesinde yönetmelikler yoluyla yürütmenin, yasalara aykırı olmamak üzere, düzenleyici kurallar koyabileceği kabul edilmiştir... Kaldı ki, Anayasa’nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulu’nun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak

---

<sup>72</sup> Anayasa Mahkemesinin 7.6.1973 günlü ve E. 1973/12, K. 1973/24 sayılı kararı (AMKD, S. 11, s. 265, 271).

<sup>73</sup> Anayasa Mahkemesinin 15.10.1968 günlü ve E. 1967/37, K. 1968/46 sayılı kararı (AMKD, S. 6, s. 245, 253).

üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir. Buna göre bu Yasadaki kararnameler, hukukça, Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir... 113. maddesi uyarınca da yönetmelikler yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılabilir.”<sup>74</sup> gerekçesine yer verilerek, yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapmak yetkisinin tanınmış olduğunu ve yönetmeliklerin yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılacağı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da, “Anayasa’nın ...113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ile kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapma yetkisi verilip bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması da doğru olamaz. Yürütme organının bu maddeler dışında kanunun verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukukunun esaslarına uygundur. Bunun hilafını kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak ve özellikle kamu güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların çıkmasında bir iş yapamaz tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki bunun da ne ülke yararlarına ne de Anayasa’nın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır.”<sup>75</sup> gerekçesine yer vererek, yürütmenin, kanunun verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunmasının mümkün ve gerekli olduğunu belirtmiştir.

## SONUÇ

Konusu, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin yasama ve yürütme fonksiyonlarını nasıl anladığını, kendi verdiği kararlar ışığında açıklamak olan bu çalışmanın sonuna gelmiş bulunuyoruz.

Görüldüğü üzere, devletin hukukî fonksiyonlarından yasama ve yürütme kavramlarının nasıl tanımlanacağı konusunda kamu hukuku doktrinde de bir görüş birliği yoktur. Bu konudaki görüşler, maddi kriterler ve şekli kriterler olmak üzere ikiye indirgenebilir. Maddi kriterlere göre yasama fonksiyonu, genel, sürekli, objektif ve kişisel olmayan kurallar koymak iken, yürütme fonksiyonu, subjektif hukukî durumlar meydana getirmekten ibarettir. Şekli kriterlere göre ise, devletin hukukî işlemlerinin niteliği ve hukukî kuvveti, bunları yapan organa ve yapılış şekillerine göre belirlenir.

<sup>74</sup> Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25. 10. 1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı (AMKD, S. 8, s. 18, 40, 41).

<sup>75</sup> Anayasa Mahkemesinin 7.6.1973 günlü ve E. 1973/12, K. 1973/24 sayılı kararı (AMKD, S. 11, s. 265, 271).

1961 Anayasası dönemindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının incelenmesi sonucunda, yasama fonksiyonu içinde ele alınan kanun yapmayı Anayasa Mahkemesi maddi anlamıyla tanımlamış; başka bir söyleyişle, maddi anlamda kanun anlayışını kabullenmiştir.

Yasama fonksiyonu içinde ele alınan parlamento kararlarını, Anayasa Mahkemesi, ancak Anayasa Mahkemesine götürülebilecek işlemler kategorisinde kabul ettiği takdirde inceleyebilmektedir. Mahkeme, bu hususta işlemin salt adıyla bağlı olmayıp kendi hukuk anlayışına göre onu nitelendirmekte ve ona göre yargı denetimine tabi tutabilmektedir.

Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibariyle sınırlandırılmamasını gerektirirken; yasama yetkisinin ilkelliği de, bir konunun doğrudan doğruya yasama meclisi tarafından düzenlenebilmesini belirtir.

Yasama yetkisinin devredilmezliği, başka bir devlet organının kanun adını taşıyan veya kanunun hukukî gücüne sahip bulunan hukukî işlemler yapma yetkisinin verilemeyeceğini belirtir.

Ancak 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, 1971 yılında yapılan değişikliğe kadar, yasama organının esaslı hükümleri tespit etmesi şartıyla, yürütme organına ihtisas ve idare tekniğine giren hususların düzenlenmesi için yetki vermesini yasama yetkisinin kullanılmasından başka bir şey olmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla bunun, yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir. 1971 Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesine kadar, bu kararlardaki düzenleyici kurallar koyma yetkisinin çok geniş yorumlanmasından hükümetler yeterince istifade edememişlerdir. Oysa ki, yasama tekniğinin incelikleriyle ilgili olan bu kararlarda, yasa yaparken ne gibi ilkelerin yasayla düzenleneceğini iyi saptamak ve ayrıntıların düzenlenmesini yürütme organına bırakmak da uzmanca çalışmayı gerektirmekteydi. Eğer yeterince yararlanılmış olsaydı, 1971 Anayasa değişikliğiyle getirilen, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren değişikliğe belki de gerek kalmayacaktı. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, yasama yetkisi devredilemez biçimindeki hükmü, yürütme organının düzenleyici kurallar koyması şeklinde ve bir hayli geniş yorumlamıştı.

Bundan başka, yürütme organının yapabileceği işlemlerden olan tüzük ve yönetmelikler çıkarma konusunda da Anayasa Mahkemesinin açıklayıcı kararları mevcuttur. Bilindiği gibi tüzükler, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek çıkarılır. Cumhurbaşkanınca imzalanır ve



kanunlar gibi yayımlanır. Yönetmelikler ise, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılır ve Resmi Gazete'de yayınlanır.