

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2018/121

Karar Sayısı : 2021/84

Karar Tarihi : 11/11/2021

R.G.Tarih-Sayısı : 17/3/2022-31781

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 134 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin,

B. 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...ve kararnamelerle...” ibaresinin,

C. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b), (c), (e) ve (f) bentlerinin,

Ç. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...işe el koyarak...” ibaresinin,

D. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “...tedbiri uygulayabilir veya...” ibaresinin,

E. 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasının,

F. 21. maddesinin,

Anayasa’nın 2., 6., 33., 36., 38., 51., 104., 108., 128., 129. ve 135. maddelerine aykırılığını ileri sürerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK) iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

A. 1. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı;

a) Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esasları, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri, görev ve yetkileri ve diğer özlük işleri ile ilgili esasları,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını,

düzenlemektir.”

B. 2. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

“Tanımlar

MADDE 2- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde geçen;

a) Denetçi: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunda denetim, inceleme,

...

e) İdari soruşturma: Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini,

...

ifade eder.”

C. 4. maddesi şöyledir:

“Devlet Denetleme Kurulunun görevleri

MADDE 4- (1) Cumhurbaşkanının emriyle çalışan Devlet Denetleme Kurulunun görevleri şunlardır:

a) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek,

c) Antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak,

ç) Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak,

d) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmaları izlemek ve gerektiğinde koordine etmek,

e) Mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak,

f) Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak.”

Ç. 5. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

“Devlet Denetleme Kurulunun yetkileri

MADDE 5- (1) Devlet Denetleme Kurulunun yetkileri şunlardır;

...

e) Kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebilir veya gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabilir.”

D. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) Grup başkanı;

a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan,

b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracacağı anlaşılan,

c) Suç delillerini karartacağı anlaşılan,

ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen,

*her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma **tedbiri uygulayabilir** veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir.* “

E. 17. maddesi şöyledir;

“İvedi durumlar

MADDE 17- (1) Denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında onarımı güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vukuundan önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı halinde, doğrudan Kurul başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanır.

(2) İvedi durumlarda denetim ve soruşturma gruplarınca hazırlanacak özet İvedi Durum Raporu Kurulda öncelikle görüşülerek Kurul başkanınca Cumhurbaşkanıya sunulur.

(3) İvedi Durum Raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir.

(4) Cumhurbaşkanıya sunulan İvedi Durum Raporları Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda sonuçlandırılır.

(5) Doğrudan Kurul başkanlığına intikal eden ivedi durumlar hakkında da bu maddedeki usuller çerçevesinde işlem yapılır.”

F. 21. maddesi şöyledir:

“Koordinasyon ve uyumlaştırma

MADDE 21- (1) Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar.

(2) Hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının nitelikleri Kurul tarafından belirlenir.

(3) Teftiş kurulları ve soruşturmacılar tarafından yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde Kurul tarafından belirlenen düzenlemelere uyulur.

(4) Teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Kurulun uygun görüşü alınır.

(5) Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii Devlet Denetleme Kuruludur. Bu husustaki görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili bulundukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurula iletilir. Görüş ayrılıkları Kurulca giderilir.

(6) Bakanlıkların Teftiş Kurulları, Bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet raporunu ilgili yılı takip eden Ocak ayı içinde Kurula gönderirler.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 17/10/2018 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Berrak YILMAZ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir hükûmet sistemine geçilmiş ve buna bağlı olarak Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Anayasa'da Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilere ilişkin maddelerde de aynı doğrultuda değişiklik yapılarak daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

4. Yeni hükûmet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı'na “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK'ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanı'na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı, Anayasa'da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK'lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle yürütme yetkisine ilişkin olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki verilmiştir. Maddenin gerekçesinde, yeni hükûmet sistemi gözetilerek Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak

ihtiyaç duyduğu konularda CBK çıkarabilmesine imkân tanımak amacıyla ilk elden düzenleme yapma yetkisinin tanındığı ifade edilmiştir.

6. Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin genel olarak verilmesinin yanı sıra Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

7. Anayasa'nın 148. maddesinde CBK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, yargısal denetim görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

8. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa'da CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

10. Fıkranın ikinci cümlesinde "*Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin*" CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

11. Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18/1/2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29/11/2017, § 13; E.2016/139, K.2016/188, 14/12/2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6/6/2013). Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

12. Fıkranın dördüncü cümlesinde ise *kanunda açıkça düzenlenen konularda* CBK çıkarılamayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK'yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

13. CBK'ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi

bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.

B. CBK'nın 1. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

14. Anayasa'nın 108. maddesinde; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK'nın Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı, yargı organlarının DDK'nın görev alanı dışında olduğu, DDK'nın başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı, DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenleneceği belirtilmiştir.

15. Anayasa'nın DDK'yı düzenleyen 108. maddesi 6771 sayılı Kanun'la değiştirilmiştir. Anılan Kanun'un 16. maddesiyle, bu maddenin birinci fıkrasına "...*inceleme*,..." ibaresinden önce gelmek üzere "...*idari soruşturma*,..." ibaresi eklenmiş; ikinci fıkrasında yer alan "*Silahlı Kuvvetler ve...*" ibaresi madde metninden çıkarılmış; üçüncü fıkrasında yer alan "...*üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından*,..." ibaresi "...*Başkan ve üyeleri*,..." şeklinde ve dördüncü fıkrasında yer alan "...*kanunla*..." ibaresi "...*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle*..." şeklinde değiştirilmiştir. Bu suretle DDK'nın yetkileri arasına idari soruşturma yetkisi eklenmiş, Silahlı Kuvvetler yetkileri kapsamına alınmış, başkan ve üyelerin niteliklerinin kanunda belirlenmesi kaldırılmış ve DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

16. 6771 sayılı Kanun'la Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yapılan değişiklikle geçilen yeni *Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi* kapsamında 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Türkiye Cumhuriyeti idare teşkilatı içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş veya teşkilat ve görevleri hakkında kanunların bir kısmı yürürlükten kaldırılmış ve bu kuruluşların teşkilat yapısı ve görevleri CBK'larla yeniden düzenlenmiştir.

17. Yeni hükûmet sisteminde Başbakanlığa bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı da kapatılarak bu Kurulun icra ettiği fonksiyonlar Cumhurbaşkanlığına bağlı DDK'ya verilmiştir. Nitekim 703 sayılı KHK'nın 220. maddesinde maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından başlatılan inceleme, soruşturma ve denetimlerin ilgili mevzuata göre DDK tarafından sonuçlandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

18. Anayasa'nın 108. maddesinde 6771 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle DDK'ya *idari soruşturma* yetkisi verildiği de dikkate alındığında yeni hükûmet sisteminde daha önce Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından icra edilen inceleme, soruşturma, denetim ve koordinasyon görevinin Cumhurbaşkanlığına bağlı denetleme organı olan DDK tarafından yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

19. (5) numaralı CBK'da DDK'nın kuruluşu, görevleri ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

20. CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (b) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemek CBK'nın amaçları arasında sayılmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

21. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 108. maddesi uyarınca DDK'nın görevinin idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması olduğu, bunun dışında DDK'ya görev yüklenemeyeceği, bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ve soruşturmacının faaliyetleri ile görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı, dava konusu kuralla DDK'ya Anayasa'da öngörülmeyen bir görev verildiği, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarındaki soruşturmacıların ve teftiş kurullarının görev ve sorumluluklarının münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, kuralın CBK ile düzenleme yapılması yasaklanan Anayasa'nın "*Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar*" başlıklı 38. maddesinde yer alan suç ve cezalara ilişkin hükümler içerdiği, kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ve soruşturmacılara ilişkin genel hükümler 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda açık bir şekilde düzenlendiğinden belirtilen konularda CBK ile düzenleme yapılamayacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

22. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 108. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

23. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK'nın genel çerçevesi çizilmektedir. Anılan fıkranın birinci cümlesinde "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.*" denilmek suretiyle CBK ile düzenleme yetkisi yürütme yetkisine ilişkin konulara hasredilmiş, yasama ve yargı yetkisine ilişkin CBK çıkarılmasına izin verilmemiştir.

24. Anayasa'nın 8. maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı'na verildiğinden, kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesini öngören kural yürütme yetkisine ilişkin konu kapsamında kalmaktadır.

25. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.*" denilerek suçun kanuniliği, üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*" ifadesine yer verilerek cezanın kanuniliği ilkesi güvence altına alınmıştır.

26. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemeyi CBK'nın amaçlarından biri olarak belirleyen dava konusu kuralın Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında disiplin suç ve cezalarına ilişkin somut bir düzenleme içermediği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kapsamında bulunduğu söylenemez.

27. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan bir diğer husus, CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak belirtilen konularda CBK'larla düzenleme yapılması mümkündür.

28. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmüne yer verilmiş, 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*" denilmiştir. Ancak Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında DDK'nın *işleyişi*, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla belirtilen hususların özel olarak CBK ile düzenlenmesi mümkündür.

29. Dava konusu kuralla CBK'nın amaçlarından biri kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenleme olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda dava konusu kuralın Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan DDK'nın "*...işleyişi...*" kapsamında olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir.

30. *İşleyiş* ibaresi işleme işini, işlevsel bir oluşum ya da bir sürecin biçimleniş ve işlevini yerine getiriş şeklini; *işleme* ise bir işi sonuçlandırmak için yapılan iş veya uygulamaların hepsini, bir amaca ulaşmak için tutulan yol ve prosedürü ifade etmektedir. Bu itibarla Anayasa'nın 108. maddesinin son fıkrasında CBK ile düzenlenebileceği belirtilen "*DDK'nın işleyişi*" ibaresinin DDK'nın yukarıda ifade edilen *idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme* işini yerine getiriş şeklini, sürecin biçimlenişi ile bu işi sonuçlandırmak amacıyla öngörülen prosedürü ifade ettiği söylenebilir. DDK'nın söz konusu işi nasıl ve kimler aracılığıyla yapacağı ile bu kişilerin işi yaparken sahip olduğu görev ve yetkilerin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekir. Dolayısıyla DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında yerine getireceği idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme görevini yerine getirme ve sonuçlandırma sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesinin DDK'nın işleyişiyle ilgili olmadığı söylenemez. Bu bağlamda dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

31. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde "*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*" denilmiştir. Buna göre CBK'ların anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetiminde öncelikle karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun hükmü varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuya ilişkin olup olmadığı belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir.

32. 657 sayılı Kanun'un yedinci bölümünde kanun kapsamındaki memurlar ve diğer kamu görevlilerinin disiplin hükümleri düzenlenmiş olup bu bölümde disiplin suç ve cezalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Anılan Kanun'un 124. maddesinde ise kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, CBK'nın ve yönetmeliklerin emrettiği ödevleri devlet memuru olarak yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125.

maddede sıralanan disiplin cezalarından birinin verileceği düzenlenmiştir. 2547 sayılı Kanun'un "Dokuzuncu Bölüm"ünde de benzer şekilde öğretim elemanlarının disiplin ve ceza işlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

33. Dava konusu kuralla CBK'nın amaçlarından biri olarak CBK'da kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenleneceğine ilişkin genel bir düzenleme yapılmakta ancak söz konusu konulara dair somut bir düzenlemeye yer verilmemektedir. Dolayısıyla dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde yer alan kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı yönündeki kurala aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Bununla birlikte dava konusu kural gereğince düzenlenecek CBK hükümlerinin kanunda açıkça yer alıp almadığı hususunun ayrıca değerlendirileceğinde kuşku yoktur.

34. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, M.Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

35. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

36. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

37. Hukuk devletinde kanunların ve CBK'ların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Kanunların ve CBK'ların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun ve yürütme organının hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözönünde tutarak kullanması gerekir.

38. Yeni hükümet sisteminde bir üst denetleme organı olarak öngörülen DDK'nın bu fonksiyonu yerine getirmesini sağlamaya yönelik dava konusu kuralla CBK'nın amaçlarından biri şeklinde öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemek Anayasa'nın 108. maddesinin doğal bir sonucudur. Kuralın Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında teftiş rejiminde yeknesaklığın sağlanması amacıyla öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kuralın kamu yararı dışında özel çıkarlar gözetilerek veya belirli kişiler lehine getirildiği sonucuna ulaşılmasına neden olabilecek bir yönü bulunmamaktadır.

39. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerde olduğu gibi CBK kurallarının da hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması gerekir. Belirlilik ilkesi hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal sonucun bağlandığını kanundan bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir.

40. Anayasa'nın 108. maddesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK'ya tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapma görev ve yetkisi verilmektedir. Bu yetki ve görev kapsamında dava konusu kuralla CBK'nın amaçlarından biri kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenleme olarak belirlenmiştir. Anayasa'nın 108. maddesinin uygulanmasını sağlamaya yönelik kuralın açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirlilik ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

41. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu sonuca farklı gerekçeyle katılmıştır.

C. CBK'nın 2. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (e) Bendinde Yer Alan "...ve kararnamelerle..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

42. CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu kuralın yer aldığı (e) bendinde idari soruşturmanın tanımı yapılmıştır. Buna göre idari soruşturma; (5) numaralı CBK'nın kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini ifade etmektedir. Dava konusu kural anılan bentte yer alan "...ve kararnamelerle..." ibaresidir.

43. İdari soruşturma tanımında yer alan ceza hukukundan doğan sorumlulukların tespit edilmesinin, (5) numaralı CBK kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yapılan soruşturmaya sorumluluğun tespitini ifade ettiği anlaşılmaktadır. Soruşturma izni vermeye yetkili mercileri belirleyen ve izlenecek usulü düzenleyen 4483 sayılı Kanun kapsamında soruşturmanın tamamlanmasından sonra ilgili karar organları tarafından gerek görüldüğü takdirde Kanun'un 3. maddesinde belirtilen soruşturma izni vermeye yetkili kişiler tarafından soruşturma izni verilecektir.

44. Disiplin hukukundan doğan sorumlulukların tespit edilmesinin ise (5) numaralı CBK kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen kurallara aykırı olduğu tespit edilen eylem, işlem, tutum ya da davranışı işlediğinin iddia, ihbar, şikâyet veya diğer yöntemlerle ileri sürülmesi hâlinde bunların disiplin hukukundan doğan sorumluluğun tespitini ifade ettiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda soruşturmanın tamamlanmasından sonra görevlilerin söz konusu hukuka aykırı eylemi yaptığının soruşturma sonunda hazırlanan raporla tespit edilmesi hâlinde kanunda belirlenen kişiler tarafından bu görevlilere disiplin cezası verilecektir.

45. CBK'nın kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukuku dışında diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının bulunması hâlinde bu sorumluluğun tespit edilmesi ve ilgili kanun ve CBK'larla düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetleri de idari soruşturma kapsamında değerlendirilmektedir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

46. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla CBK'larla düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerinin de idari soruşturma kapsamına dâhil edildiği, idari soruşturmanın amacının, memur hakkındaki zan veya iddiaya konu olan olayların tüm açıklığı ile ortaya çıkarılması, bir disiplin suçu mevcut ise failin -ya da faillerin- şüpheye yer bırakmayacak şekilde belirlenmesi ve ilgililerin idari, hukuki ve cezai sorumluluklarının ortaya konulması olduğu, bu nedenle Anayasa'nın 38. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında olduğundan idari soruşturmaya ilişkin hususların CBK ile düzenlenemeyeceği, Anayasa'nın 128. ve 129. maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili disiplin kovuşturmalarının münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, idari soruşturmaya ilişkin 657 ve 2547 sayılı Kanunlarda açık düzenlemeler yer aldığından CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı belirtilerek dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

47. DDK tarafından yapılacak idari soruşturmaların CBK'larla düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini de ifade ettiğini öngören kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

48. İdari soruşturma; (5) numaralı CBK kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer birim ve işlerde görev yapan kamu görevlilerinin eylem, işlem ve davranışlarının idari veya cezai yaptırıma konu olup olmayacağının objektif kriterlerle ortaya konulması amacıyla yetkili amirin emriyle yapılan her türlü araştırma ve inceleme faaliyetidir. CBK'larla düzenlenen işlemlerin ise soruşturmanın başlamasından sonuçlanmasına kadar geçen süreçte hukuka aykırı bir fiil bulunup bulunmadığı ile varsa bu fiilin soruşturmaya konu kişi tarafından icra edilip edilmediğinin tespitine yönelik belirli usul ve esaslar çerçevesinde yapılan işlemleri ifade ettiği açıktır.

49. İdari soruşturma sonunda düzenlenecek rapor neticesinde hukuka aykırı eylem, işlem veya davranışın icra edildiğinin tespiti hâlinde, ilgililer hakkında soruşturma izni verilmesi veya kanunlarda öngörülen yaptırımların uygulanması yine kanunlarda belirlenen yetkili mercilerin kararıyla mümkün olabilecektir. Bu bağlamda hukuka aykırı bir fiil bulunup bulunmadığı ile varsa bu fiilin soruşturmaya konu kişi tarafından icra edilip edilmediğinin tespitine yönelik işlemlerin Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında disiplin suç ve cezaları düzenlemek şeklinde anlaşılamayacağı açıktır. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

50. Öte yandan kuralda idari soruşturma kapsamında ilgili CBK'larla düzenlenen işlemlerin yapılacağı ifade edilmekle birlikte somut herhangi bir belirleme yapılmayıp ilgili CBK'lara atıf yapılmakla yetinilmiştir. Bu bağlamda ilgili CBK'lardaki hükümlerin yasak alana ilişkin olup olmadığı, bakılmakta olan davanın konusunu oluşturmamaktadır.

51. Kural Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmadığından, kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

52. Devlet memurlarına uygulanacak disiplin hükümlerini düzenleyen 657 sayılı Kanun ile üniversite öğretim elemanlarına uygulanacak disiplin hükümlerini düzenleyen 2547 sayılı Kanun'da

idari soruşturmanın açık bir tanımı yapılmadığı gibi idari soruşturmanın CBK'larla düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini kapsamadığı hakkında bir düzenleme de bulunmamaktadır.

53. Kural, idari soruşturmalarla ilgili yürürlükte olan kanun hükümlerinin uygulanmasını etkilememekte; CBK'larla yürürlükte olan kanun hükümlerine aykırı düzenlemeler yapılmasına da izin vermemektedir. Nitekim CBK'nın 26. maddesinde, CBK'da hüküm bulunmayan hâllerde 657 sayılı Kanun ile ilgili diğer mevzuatın uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla kural kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin de değildir.

54. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

55. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

56. Anayasa'nın 108. maddesinde, DDK'ya maddede belirtilen kurum ve kuruluşlarda her türlü idari soruşturma yapma yetkisi verilmekte ve DDK'nın işleyişinin de CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır. DDK'nın idari soruşturma yapma yetkisini yerine getirmesini sağlamaya yönelik olarak dava konusu kuralla ilgili CBK'larla düzenlenen işlemlerin, DDK'nın idari soruşturma yapmaya yetkili olduğu kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş CBK'larında yer alan düzenlemelere atıf yapıldığı, bu kurumların kendine özgü niteliklerinin olduğu, bu nedenle DDK'nın idari soruşturma yaparken bu CBK'larda yer alan soruşturma işlemlerini de gözönünde bulundurması amacıyla böyle bir düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Kuralın kamu yararı dışında özel çıkarlar gözetilerek veya belirli kişiler lehine getirildiği sonucuna ulaşmayı gerektirecek bir yönü bulunmamaktadır.

57. Öte yandan Anayasa'nın 108. maddesinin uygulanmasını sağlamaya yönelik kuralın açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirlilik ilkesini de ihlal ettiği söylenemez.

58. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu sonuca farklı gerekçeyle katılmıştır.

Ç. CBK'nın 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b), (c), (e) ve (f) Bentlerinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

59. Yeni hükûmet sisteminde 703 sayılı KHK ile Başbakanlık makamının ilga edilmesiyle birlikte Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı da ilga edilmiş ve 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı mülga Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığının görevlerinin DDK tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

60. 3056 sayılı mülga Kanun'un 20. maddesinde, Teftiş Kurulu Başkanlığının başbakanın veya yetkili kılması üzerine müsteşarın emri veya onayı ile başbakan adına yaptığı görevler belirlenmiştir. Buna göre bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek ile Avrupa Birliği'nden sağlanan mali

kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

61. CBK'nın 4. maddesinde DDK'nın görevleri belirlenmiştir. Maddenin dava konusu (b) bendinde *kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek*, (c) bendinde *antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak*, (e) bendinde *mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak* ve (f) bendinde *Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak* bu görevler arasında sayılmıştır.

62. Kuralların mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından icra edilen fonksiyonların yeni hükûmet sisteminde Cumhurbaşkanlığına bağlı bir denetleme organı olan DDK tarafından yürütülmesini sağlamaya yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

2. İptal Taleplerinin Gerekçesi

63. Dava dilekçesinde özetle; DDK'nın görev alanının Anayasa'nın 108. maddesinde belirlendiği, kurallarla DDK'ya Anayasa'da öngörülme görevler verildiği, DDK'nın bir tür üst kurul hâline getirilerek bakanlıklar tarafından yürütülen iç denetim sistemine müdahale etmesine imkân tanındığı, DDK'nın Anayasa'da belirlenen görev kapsamı içerisinde uluslararası kuruluşlar ve örgütlerde araştırma ve inceleme yetkisi bulunmadığı, bu tür örgütleri inceleme yetkisinin yasama organına ait olduğu, Anayasa'nın 108. maddesi ile görev tanımı yapılmış olan DDK'ya bunların dışında da görev verilebilmesine imkân tanınmasının belirsizliğe sebebiyet verdiği, Anayasa'nın 108. maddesinde belirlenen görevler ve amaçların aşarak sınırı ve süresi belirli olmayan yetkilendirme ve görevlendirme yapılmasının hukuk devleti ilkesini zedelediği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 6. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

64. Dava dilekçesinde kuralların konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 2., 6. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden ve 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi dikkate alınarak kurallar ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası yönünden incelenmiştir.

65. CBK'nın 4. maddesinin dava konusu kuralların da yer aldığı (1) numaralı fıkrasında DDK'nın görevleri düzenlenmiştir. Fıkranın dava konusu (b) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek, (c) bendinde antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, (e) bendinde mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak ve (f) bendinde Cumhurbaşkanı'nın vereceği diğer işleri yapmak şeklinde belirlenen görevlerin yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

66. Kurallar; Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

67. DDK'nın kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek, antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, mevzuatta verilen

diğer görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanı'nın vereceği diğer işleri yapmak şeklindeki görevlerinin Anayasa'nın 108. maddesi bağlamında DDK'nın işleyişine ilişkin hükümler olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kurallar bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamında kalmakta iseler de anılan madde çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduklarından Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal etmemektedirler.

68. Kurallara konu hususlarda yürürlükte bulunan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

69. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi

i. (b) Bendi

70. Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin içerik yönünden incelenmesine ilişkin olarak belirtilen gerekçeler mahiyetine uygun olduğu ölçüde dava konusu kural için de geçerlidir.

71. Öte yandan Anayasa'nın 108. maddesinde; DDK'ya idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapma yetki ve görevi verilmiştir. Bu itibarla DDK'nın görevlerinden birinin maddede sayılan kuruluşları denetlemek olduğu açıktır.

72. Dava konusu kuralla DDK'ya verilen kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütme görevinin DDK'nın idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda DDK'nın denetleme yetkisi kapsamında olan kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

73. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 108. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

ii. (c) Bendi

74. Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin içerik yönünden incelenmesine ilişkin olarak belirtilen gerekçeler mahiyetine uygun olduğu ölçüde dava konusu kural için de geçerlidir.

75. Dava konusu kuralla DDK'ya antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak görevi verilmektedir.

76. Uluslararası kurumlar nezdinde yürütülmesi öngörülen inceleme ve araştırmaların DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinde düzenlenen inceleme ve araştırma görevinin bir sonucu olduğu açıktır. Söz konusu görevin -icrası kapsamında- uluslararası kurum ve kuruluşların tabi

olduğu kurallar da dikkate alınmak suretiyle yapılacağında kuşku yoktur. Bu bağlamda DDK'nın inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında olan kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

77. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 108. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

iii. (e) ve (f) Bentleri

78. Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin içerik yönünden incelenmesine ilişkin olarak belirtilen gerekçeler mahiyetine uygun olduğu ölçüde dava konusu kurallar için de geçerlidir.

79. Dava konusu kurallarla DDK, mevzuatta belirtilen diğer görevleri ve Cumhurbaşkanı'nın vereceği diğer işleri yapmakla yetkili kılınmıştır.

80. Kuralların Anayasa'nın 108. maddesinde belirtilen DDK'nın idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kuralların Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında DDK'ya verilen görevleri aşar nitelikte olmadığından Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

81. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 108. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

D. CBK'nın 5. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (e) Bendinde Yer Alan "...işe el koyarak..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

82. CBK'nın 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu kuralın da yer aldığı (e) bendinde DDK'nın kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebileceği veya gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabileceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kural anılan bentte yer alan "... işe el koyarak..." ibaresidir.

83. CBK'nın 2. maddesinde denetleme "*denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamı*" şeklinde tanımlanmıştır. Kurala göre DDK, kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilen söz konusu faaliyetler kapsamında devam eden denetlemelere gerektiğinde el koyabilecektir.

84. 3056 sayılı mülga Kanun'un 15. maddesinde müfettişlerin koordinasyon görevi düzenlenmiş ve "*Başbakanlık müfettişleri, görevlendirildikleri konularda; ilgili Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlarca başlatılmış olan teftiş, tetkik ve tahkikatı koordine ederek, lüzumu gördükleri takdirde, daha önce yapılmış çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgeleri devralırlar...*" hükmüne yer verilmiştir. Bu bağlamda dava konusu kuralın daha önce Başbakanlık müfettişlerine ait söz konusu yetkinin yeni hükümet sisteminde DDK tarafından kullanımının sağlanmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

85. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla DDK'ya gerektiğinde işe elkoyma yetkisi verilerek DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinde düzenlenen görev alanını ihlal edebilecek bir yetkiye kavuşturulduğu, kişilerin veya kurumların görevlerini yerine getirmesi esnasında yönetimlerine el konulması ve denetim faaliyeti sonuna kadar belirsiz bir süreyle işlerinden alıkonularak mahkemeler dışında DDK tarafından belirlenecek kişiler tarafından yönetilmesinin Anayasa'nın 36. maddesindeki adil yargılanma hakkına aykırılık teşkil ettiği, kuralın doğal yargıç ilkesini zedelediği ve DDK'yı bir yargı organı hâline getirdiği, kuralın aynı zamanda kanun koyucunun yetki alanına yönelik bir müdahale anlamı taşıdığı, elkoyma işlemi 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 123. ve 134. maddeleri arasında açıkça düzenlendiğinden bu alanda CBK ile düzenleme yapılmasına imkân bulunmadığı, işçi ve işveren sendikaları, meslek örgütleri, dernekler ve vakıflar gibi örgütlerin yönetimlerine elkoymaya ilişkin hususların Anayasa'nın 33., 51., 129. ve 135. maddeleri uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, DDK'ya bu tür bir yetki verilmesinin Cumhurbaşkanlığının görev ve yetkisi kapsamında bulunmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 33., 36., 38., 51., 104., 108. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

86. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 33., 36., 38., 51., 108. ve 135. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

87. DDK'ya kurum ve kuruluşlar tarafından başlatılan ve devam eden denetlemelerde gerektiğinde işe elkoyma yetkisi tanıyan kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

88. Kural, kurum ve kuruluşlar tarafından başlatılan ve devam eden denetlemelerin gerektiğinde DDK tarafından yürütülmesine imkân tanımakta; bununla birlikte denetim sonucunda tesis edilecek disiplin cezalarına yönelik herhangi bir hüküm içermemektedir. Bu bağlamda kural sadece soruşturma safhasına yönelik elkoymaya ilişkin olup DDK'ya yaptırım uygulama yetkisi tanımamaktadır. Dolayısıyla kural; kapsamı itibarıyla Anayasa'nın İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

89. Kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemelere gerektiğinde elkoyma yetkisi, Anayasa'nın 108. maddesi uyarınca DDK'nın kurum ve kuruluşlardaki denetleme yetkisinin uygulanmasına yöneliktir. Bu itibarla DDK'nın işleyişine yönelik olan kuralın Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konulardan olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kural bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular kapsamında kalmakta ise de anılan madde çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduğundan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

90. Öte yandan 5271 sayılı Kanun'da düzenlenen el konulma, ceza yargılamasıyla ilgili olup Kanun'un 123. maddesinde belirtildiği üzere ispat aracı olarak yararlı görülen ya da eşya veya kazanç müsadresinin konusunu oluşturan mal varlığı değerlerinin muhafaza altına alınmasını ifade etmektedir. Dava konusu kuralla düzenlenen DDK'nın kurum ve kuruluşlar tarafından başlatılan denetlemelere gerektiğinde elkoyma yetkisi ise ceza yargılamasıyla ilgisi olmayıp idari yönden yapılan denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla dava

konusu kuralın 5271 sayılı Kanun'un 123. maddesinde düzenlenen eşya veya kazancın muhafaza altına alınması ve bunlara el konulmasıyla ilgisi bulunmamaktadır. Öte yandan kurala konu hususta yürürlükte bulunan herhangi bir açık kanuni düzenleme de tespit edilemediğinden kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini de ihlal etmemektedir.

91. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

92. Dava konusu kuralla DDK'nın kurum ve kuruluşlar tarafından başlatılan denetlemelere gerektiğinde elkoyma yetkisi düzenlenmektedir. Kuralla öngörülen yetkinin DDK'nın bir üst denetim organı olarak kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine etme gereğinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Kuralın DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında belirlenen kurum ve kuruluşlar üzerindeki denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma fonksiyonunu yerine getirebilmesini sağlamayı amaçladığı açıktır.

93. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 108. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

E. CBK'nın 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının Son Cümlesinde Yer Alan "...tedbiri uygulayabilir veya..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

94. CBK'nın 6. maddesinin dava konusu kuralın yer aldığı (1) numaralı fıkrasında görevden uzaklaştırma tedbiri düzenlenmiştir. Fıkra göre DDK grup başkanı; denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, görevde kalması hâlinde kamu zararını artıracığı, suç delillerini karartacağı anlaşılan, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir. Dava konusu kural fıkra da yer alan "...tedbiri uygulayabilir veya..." ibaresidir. Kural uyarınca DDK grup başkanı denetlemeler sırasında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilecektir.

95. CBK'nın 2. maddesinde belirtildiği üzere görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilecek grup başkanı, denetim ve soruşturma gruplarının başkanlığını yürüten DDK üyesini ifade etmektedir.

96. Grup başkanı, denetlemeler sırasında CBK'nın 6. maddesinde belirtilen sakıncaların varlığı hâlinde her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilecektir. Görevden uzaklaştırma tedbirinin DDK tarafından yapılmakta olan denetimlerin daha sağlıklı ve etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla uygulanan geçici bir tedbir olduğu anlaşılmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

97. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla denetleme ve soruşturma grubu başkanlığını yürüten DDK üyelerinin açığa alma yetkisi ile donatılarak DDK için Anayasa'nın 108. maddesinde belirlenen görev tanımının dışına çıkıldığı, görevden uzaklaştırma işlemine karşı idari veya yargısal denetim öngörülmediği, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile meslek örgütlerinde, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda görev yapanlara ilişkin soruşturma süreçlerinin münhasıran

kanunla düzenlenmesi gerektiği, 657 sayılı Kanun'un 124. maddesi ve devamındaki maddeler ile 2457 sayılı Kanun'un 53. maddesinde ve devamındaki maddelerde kamu görevlileriyle ilgili idari soruşturma ve disiplin mevzuatının açık bir şekilde kanunda belirlendiği, kamu görevlileri dışındaki sendika, dernek, meslek örgütü veya vakıf yöneticileri açısından da aynı durumun söz konusu olduğu, 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda derneklerde görev alan yöneticilere ilişkin görevden uzaklaştırmanın nasıl ve kimler tarafından uygulanacağını düzenlendiği, 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda da sendikaların denetimlerinin şekil ve şartlarının belirlendiği, dolayısıyla kuralla kanunda açıkça düzenlenen hususlara ilişkin düzenleme yapıldığı, sendikalarda uygulanacak bu tedbirin Anayasa'nın 90. maddesi çerçevesinde Türkiye'nin imzaladığı Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmesi'ne de aykırı olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 104., 108. ve 129. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

98. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 6., 108. ve 129. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

99. Anayasa'nın 33. maddesinde dernek kurma hakkı düzenlenmiştir. Buna göre herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir; hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz.

100. Dernek hakkı; bireylerin kendi menfaatlerini korumak ve savunmak, ideallerini ve ihtiyaçlarını gerçekleştirmek için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğünün temeli, hiç kuşkusuz ifade özgürlüğüdür. İfade özgürlüğü; düşünceyi korkmadan, engellenmeden açıklama ve yayma özgürlüğünün yanı sıra bu düşünceler çerçevesinde örgütlenme, kişi toplulukları oluşturma ve bu çerçevede dernek hakkını da kapsamaktadır.

101. Bu itibarla örgütlenme özgürlüğü; bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Siyasi bir amacı olsun veya olmasın vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığı sağlıklı bir toplumun önemli bileşenidir. Demokrasilerde böyle bir *örgüt*, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir (sendikalarla ilgili olarak bkz. *Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, §§ 31, 32).

102. Örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olan dernek hakkı; kişi açısından, dernek kurma özgürlüğünün yanı sıra derneğe üye olma, derneğin etkinliklerine katılma ve mensuplarının menfaatlerini korumak üzere faaliyetlerde bulunma gibi hakları da içermektedir. Dernekler ise belirli bir amacın gerçekleştirilmesi ya da izlenmesi için kişilerin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirdikleri, örgütlenmiş ve tüzel kişilikle donatılmış kişi topluluklarıdır. Anayasa'nın 33. maddesi temel olarak dernek hakkının kullanılması sırasında kamu makamlarının keyfi müdahalelerine karşı korunmayı amaçlamaktadır.

103. Anayasa'nın 108. maddesi gereğince DDK tarafından derneklerde yapılacak denetlemeler sırasında grup başkanının maddede yer alan koşulların varlığı hâlinde görevliler hakkında uygulayabileceği görevden uzaklaştırma tedbirinin Anayasa'nın 33. maddesinde yer alan dernek kurma hakkına yönelik bir sınırlama niteliğinde olduğu açıktır. Bu bağlamda kural, kapsamı

itibarıyla Anayasa'nın İkinci Kısım İkinci Bölümünde yer alan kişi hakları ve ödevleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir.

104. Bu itibarla kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içerisinde kalmaktadır.

105. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Kural konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca içerik yönünden incelenmemiştir.

F. CBK'nın 17. Maddesinin (5) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

106. CBK'nın 17. maddesinde DDK tarafından yapılan denetlemeler sırasında karşılaşılan ivedi durumlarda yapılacak işlemlere yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir.

107. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında, denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında onarımı güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vuku bulmasından önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı hâlinde doğrudan kurul başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanacağı belirtilmiştir.

108. Maddenin (2) numaralı fıkrasında ivedi durumlarda denetim ve soruşturma gruplarınca hazırlanacak özet ivedi durum raporunun kurulda öncelikle görüşülerek kurul başkanınca Cumhurbaşkanı'na sunulacağı ifade edilmiştir.

109. Maddenin (3) numaralı fıkrasında ivedi durum raporlarında bulunması gereken hususlar sayılmıştır. Fıkraya göre ivedi durum raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir.

110. Maddenin (4) numaralı fıkrasında Cumhurbaşkanı'na sunulan ivedi durum raporlarının Cumhurbaşkanı'nın talimatı doğrultusunda sonuçlandırılması öngörülmüştür.

111. Maddenin dava konusu (5) numaralı fıkrasında ise doğrudan kurul başkanlığına intikal eden ivedi durumlar hakkında da bu maddedeki usuller çerçevesinde işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

112. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'ya görev ve yetkileri kapsamında resen harekete geçme yetkisi tanınmadığı, DDK'nın görevlerini yerine getirebilmesi için öncelikle işlevsel ve örgütsel bakımdan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı'nın istek ve talimatının bulunması gerektiği, dava konusu kuralla DDK başkanına kaynağı Anayasa'da olmayan bir yetki verildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 104., 108. ve 129. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

113. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 6., 108. ve 129. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

114. Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst denetleme organı olan DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında belirlenen kurum ve kuruluşlar üzerindeki idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma fonksiyonunu ivedi durumlarda da gecikmeksizin yerine getirebilmesini sağlamaya yönelik dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

115. Kural, kapsamı itibarıyla Anayasa'nın İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile *Dördüncü Bölümde* yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili bulunmamaktadır.

116. Kuralın, DDK'nın işleyişine ilişkin bir hüküm olduğu açıktır. Bu bağlamda kural bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular kapsamında kalmakta ise de Anayasa'nın 108. maddesi çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduğundan Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal etmemektedir.

117. Kurala konu hususta yürürlükte bulunan herhangi bir açık kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini de ihlal etmemektedir.

118. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

119. Anayasa'nın 108. maddesinde Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak kurulan DDK Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine maddede belirlenen kamu kurum ve kuruluşları üzerinde her türlü denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilmiştir.

120. Dava konusu kuralın yer aldığı CBK'nın 17. maddesinde DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesi kapsamında yerine getirdiği denetlemeler sırasında karşılaşılan ivedi durumlar düzenlenmiştir. Kuralla doğrudan DDK başkanlığına intikal eden ivedi durumlar hakkında da CBK'nın 17. maddesindeki usuller çerçevesinde işlem yapılacağı düzenlenmektedir.

121. İvedi durumlar, ivedi bir tedbir alınmadığı takdirde onarılması güç muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilecek durumlardır. Bu durumlarda ivedi tedbir alınması söz konusu durumların doğasından kaynaklanan bir zorunluluktur. Kuralla DDK'nın görev ve yetki alanında incelenmesi ve araştırılması gereken hususlarda ivedi tedbir alınmadığında ortaya çıkabilecek söz konusu zarar ve olumsuz sonuçların engellenmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu durumlarda kural gereğince ivedi tedbir olarak doğrudan DDK başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanacaktır. Sadece ivedi durumlarla sınırlı olarak öngörülen usulün geçici bir tedbir niteliğinde olduğu ve nihai karar merciin Cumhurbaşkanı olduğunda kuşku yoktur. Nitekim kural gereğince DDK başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca söz konusu çalışmaların başlamasından sonra hazırlanacak özet

ivedi durum raporu DDK'da öncelikle görüşülerek DDK başkanınca Cumhurbaşkanı'na sunulacak ve bu raporlar Cumhurbaşkanı'nın talimatı doğrultusunda sonuçlandırılacaktır.

122. Bu bağlamda ivedi durumlarla sınırlı olarak geçici bir tedbir niteliğinde denetim ve soruşturma çalışmalarına DDK başkanının onayıyla başlanmasını sağlamaya yönelik kuralın -söz konusu çalışmanın başlamasından sonra uygulanacak usul dikkate alındığında- Cumhurbaşkanı'nın istek ve iradesinden bağımsız bir yetkinin kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu söylenemez.

123. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 108. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

G. CBK'nın 21. Maddesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

124. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla DDK'ya, Anayasa'da tanımlanmış görev ve yetkileri kapsamında olmayan *koordinasyon ve uyumlaştırma* görevleri verildiği, bu görevlerle DDK'nın Cumhurbaşkanı'nın iradesine bağlı olmadan çalışmasına imkân tanındığı, kuralın Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında suç ve cezalara ilişkin düzenlemeler öngördüğünden CBK ile düzenlenemeyeceği, Anayasa'nın 128. ve 129. maddelerine göre kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurullarının veya soruşturmacıların görev ve sorumlulukları ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin soruşturma süreçlerinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, teftiş kurulları ve soruşturmacıların çalışma usul ve esaslarına ilişkin hususlar 657 sayılı Kanun'un 124. maddesi ve devamındaki maddeler ile 2457 sayılı Kanun'un 53. maddesi ve devamındaki maddelerde açıkça düzenlendiğinden bu konulara yönelik olarak CBK ile düzenleme yapılamayacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 104. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (1), (2), (3) ve (5) Numaralı Fıkralar

i. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

125. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa'nın 6. ve 108. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

126. CBK'nın 21. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasında DDK'nın, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirleyip yayımlayacağı belirtilmiştir.

127. Anılan maddenin dava konusu (2) numaralı fıkrasında hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının niteliklerinin DDK tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

128. Maddenin dava konusu (3) numaralı fıkrasında, teftiş kurulları ve soruşturmacılar tarafından yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde DDK tarafından belirlenen düzenlemelere uyulacağı hüküm altına alınmıştır. .

129. Maddenin dava konusu (5) numaralı fıkrasında da teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm merciin DDK olduğu belirtilmiştir. Fıkraya göre bu husustaki görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili bulundukları bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığıyla DDK'ya iletilir. Görüş ayrılıkları DDK tarafından giderilir.

130. Kurallar Cumhurbaşkanlığına bağlı bir denetleme organı olan DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinde belirlenen kurum ve kuruluşlar üzerindeki idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma görev ve fonksiyonunu yerine getirirken gerekli koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini sağlamaya yönelik usul ve esasların belirlenmesine yöneliktir. Bu bağlamda kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

131. Kurallarda düzenlenen hususlar kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları arasındaki koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini sağlamaya yöneliktir. Bu itibarla kurallar Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

132. Kuralların DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrası kapsamında öngörülen kurum ve kuruluşlardaki idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme faaliyetlerindeki koordinasyon ve uyumlaştırmayı sağlamaya yönelik olduğu dolayısıyla DDK'nın işleyişine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kurallar bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamında kalmakta iseler de anılan madde çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduklarından Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal etmemektedirler.

133. 657 sayılı Kanun'un yedinci bölümünde memurlar hakkında uygulanacak disiplin hükümleri düzenlemiş olup disiplin suç ve cezalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Kanun'un 124. maddesinde ise kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, CBK'nın ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birinin verileceği düzenlenmiştir. 2547 sayılı Kanun'un Dokuzuncu Bölümünde de aynı şekilde disiplin suç ve cezalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

134. Kurallarla DDK'ya, kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilecek inceleme ve soruşturma faaliyetlerinde uyulması gereken ilke, yöntem, standartları belirleme ve birtakım düzenlemeler yapma yetkisi verilmektedir. DDK'nın Cumhurbaşkanı'na bağlı bir üst denetleme organı şeklinde öngörüldüğü ve Anayasa'nın 108. maddesi gereğince üzerinde idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisi bulunan kurum ve kuruluşların kapsamının genişliği dikkate alındığında bu kurum ve kuruluşlardaki teftiş kurulları ile soruşturmacıların faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları bakımından koordine edilmesi ve uyumlaşmanın sağlanması gerektiğinde kuşku yoktur. Bu bağlamda kurallar, geniş bir yetki alanına sahip olan DDK'ya gerekli koordinasyon ve uyumlaştırmanın sağlanmasına yönelik usul ve esasları belirleme

hakkında genel bir yetki vermekte ve söz konusu kanunlarda yer alan hükümlere ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir.

135. Bununla birlikte kurallar gereğince koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetleri kapsamında DDK tarafından belirlenecek usul ve esasların mevzuatta yer alan kanun hükümlerine aykırı düzenlemeler içermeyeceği zira kuralların DDK'ya anılan yönde bir yetki vermediği açıktır. Dolayısıyla kurallarla kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin bir düzenleme yapıldığı söylenemez.

136. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

ii. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi

137. Kurallarla DDK'ya kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilecek inceleme ve soruşturma faaliyetlerinde uyulması gereken ilke, yöntem, standartlar belirleme ve birtakım düzenlemeler yapma yetkisi verilmektedir.

138. Anayasa'nın 108. maddesine göre DDK'nın görevlerinden biri maddede sayılan kuruluşları denetlemektir. Uyumlaştırma faaliyetlerinin geniş anlamda DDK'nın denetim yetkisi kapsamında olduğu dikkate alındığında kuralların Anayasa'nın 108. maddesinde belirtilen idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla DDK'nın denetleme yetkisi kapsamında olan kuralların Anayasa'nın 108. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

139. Öte yandan 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlı olmak kaydıyla Cumhurbaşkanı'na doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı'na genel olarak verilen CBK çıkarma yetkisinin yanı sıra Anayasa'nın bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir.

140. CBK çıkarabilme yetkisinin bir sonucu olarak CBK ile düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanınca CBK çıkarmak suretiyle kullanılması ve bu yetkinin idareye bırakılmaması gerekir. Anayasa koyucu tarafından CBK'ya tanınan asli bir yetkinin başka bir idari işleme bırakılması mümkün değildir. Aksi uygulama ilgili konunun CBK ile düzenlenebileceğine ilişkin güvenceye aykırı olacaktır.

141. CBK'nın temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden idareye düzenleme yetkisi vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine bırakmaması, diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı'nın CBK ile düzenlemesi gereken konulardaki bu yetkisini devretmemesi gerekir. Bununla birlikte yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ve bu düzenlemelerin gereğini bizzat yerine getirmesi gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları, düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirlemesi ve bu düzenlemeler kapsamında yerine getirilmesi gerekli tasarrufları da ilgili idareye bırakması mümkündür.

142. CBK'nın 21. maddesinin dava konusu (1), (2), (3) ve (5) numaralı fıkralarında DDK'ya verilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilecek inceleme ve soruşturma faaliyetlerinde uyulması gereken ilke, yöntem, standartları belirleme ve birtakım düzenlemeler

yapma yetkisinin belirli, çerçevesi çizilmiş ve DDK'nın koordinasyon ve uyumlaştırmayla ilgili fonksiyonunu yerine getirmesine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kurallarda Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

143. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 108. maddesine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

b. (4) Numaralı Fıkra

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

144. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 6. ve 108. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

145. Kuralla teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmeliklere ilişkin olarak DDK'nın uygun görüşünün alınacağı düzenlenmiştir.

146. Kural Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst denetleme organı olan DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinde belirlenen kurum ve kuruluşlar üzerindeki idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma görev ve fonksiyonunu yerine getirirken teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmeliklere ilişkin olarak Kurulun uygun görüşünün alınmasına yöneliktir. Bu bağlamda kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu sonucuna varılmıştır.

147. Kural, teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmeliklere ilişkin olarak kurulun uygun görüşünün alınmasını sağlamaya yönelik olup CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

148. Kuralın DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrası kapsamında öngörülen kurum ve kuruluşlardaki idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme faaliyetlerindeki koordinasyon ve uyumlaştırmının sağlanmasına yönelik olduğu dolayısıyla DDK'nın işleyişine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kural bazı yönlerden Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular kapsamında kalmakta ise de anılan madde çerçevesinde Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuya ilişkin olduğundan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

149. Kural geniş bir yetki alanına sahip olan DDK'ya gerekli koordinasyon ve uyumlaştırmının sağlanmasına yönelik olarak teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında uygun görüşünün alınması hakkında genel bir yetki vermekte olup 657 ve 2547 sayılı Kanunlarda yer alan disiplin suç ve cezalarına ilişkin düzenlemeler öngörmemektedir. Dolayısıyla kuralın kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin düzenleme içerdiği de söylenemez.

150. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

151. Kural teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmeliklere ilişkin olarak DDK'nın uygun görüşünün alınmasını düzenlemektedir.

152. CBK'nın 21. maddesinin (1), (2), (3) ve (5) numaralı fıkralarının içerik yönünden denetimine ilişkin gerekçeler kural bakımından da geçerlidir. Kuralın Anayasa'nın 108. maddesinde belirtilen DDK'nın idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmeliklere ilişkin olarak DDK'nın uygun görüşünün alınması Anayasa'nın 108. maddesiyle DDK'ya verilen görev ve yetkilerin doğal bir sonucu olup kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

153. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 108. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

c. (6) Numaralı Fıkra

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

154. Bakanlıkların teftiş kurullarının, bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet raporunu ilgili yılı takip eden ocak ayı içinde DDK'ya göndermesini öngören kuralın, yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

155. Kural, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

156. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* Ancak Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”* denilmek suretiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yönünden CBK'larla düzenleme yapılmasına açıkça izin verilmiştir.

157. Bu bağlamda Anayasa'nın CBK'lar tarafından düzenleneceğini özel olarak öngördüğü bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının düzenlenmesi kapsamında -bu konularla sınırlı olmak üzere- Anayasa'nın 123. maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda düzenleme yapılabilir (AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, § 31).

158. Bu itibarla kuralın ilişkin olduğu bakanlık teftiş kurullarının görev ve yetkisi konusunun Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenmesi açıkça hükme bağlanmış olan bakanlıklara dair yetki kapsamında kaldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrası kapsamında bakanlıkların teftiş kurullarının, bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet

raporunu ilgili yılı takip eden ocak ayı içinde DDK'ya göndereceğine dair düzenlemenin CBK ile yapılması Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık oluşturmamaktadır.

159. Bakanlık teftiş kurullarının yürüttüğü inceleme ve soruşturmalara ilişkin yıllık faaliyet raporlarını DDK'ya göndereceğine yönelik yürürlükte bulunan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini de ihlal etmemektedir.

160. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

161. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

162. Kural bakanlıkların teftiş kurullarının, bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet raporunu ilgili yılı takip eden ocak ayı içinde kurula göndermesini düzenlemektedir.

163. Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin içerik yönünden incelenmesine ilişkin olarak belirtilen gerekçeler mahiyetine uygun olduğu ölçüde dava konusu kural için de geçerlidir.

164. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

165. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “...tedbiri uygulayabilir veya...” ibaresine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine,

2. 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...ve kararnamelerle...” ibaresine,

3. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b), (c), (e) ve (f) bentlerine,

4. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...işe el koyarak...” ibaresine,

5. 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasına,

6. 21. maddesine,

yönelik iptal talepleri 11/11/2021 tarihli ve E.2018/121, K.2021/84 sayılı kararla reddedildiğinden bu maddeye, fıkraya, bentlere ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

11/11/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...ve kararnamelerle...” ibaresinin konu bakımından yetki yönünden ve içeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

1. (b) bendinin;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M. Emin KUZ’un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (c) bendinin;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN ile M. Emin KUZ’un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3. (e) ve (f) bentlerinin;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, M.Emin KUZ’un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

Ç. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendinde yer alan “...işe el koyarak...” ibaresinin;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M.Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

D. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...tedbiri uygulayabilir veya..." ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

E. 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasının;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M.Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

F. 21. maddesinin;

1. (1), (2), (3) ve (5) numaralı fıkralarının;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M.Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN ile M. Emin KUZ'un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (4) numaralı fıkrasının;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3. (6) numaralı fıkrasının;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M.Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

11/11/2021 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendi ile 21. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki ve içerik yönlerinden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Aşağıda açıklanan nedenlerle bu karara katılma imkânı olmamıştır.

A. 1. Maddenin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendi

2. Öncelikle kuralın anlam ve kapsamını belirlemek gerekmektedir. Dava konusu kuralın da içinde bulunduğu 1. madde CBK'nın amaç ve kapsamını düzenlemektedir. Buna göre CBK'nın amacı, "a) Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esasları, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri, görev ve yetkileri ve diğer özlük işleri ile ilgili esasları, b) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının

faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını, düzenlemektir.” CBK’nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca düzenlemenin kapsamı yargı organları dışında *tüm* kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarını, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerini de içine alacak şekilde oldukça geniş tutulmuştur.

3. Anayasa Mahkemesi bir CBK kuralının Anayasa’ya aykırı olup olmadığını denetlerken, ilk olarak Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluk bakımından bir inceleme yapmaktadır. Bu kapsamda, kuralın (a) yürütme yetkisine ilişkin bir konuda olması, (b) Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenlememesi, (c) Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda olmaması ve (d) kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılmamış olması gerekmektedir.

4. Kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağına ilişkin üçüncü cümlesine aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*”. Kuşkusuz Anayasa bazı kurumların CBK ile düzenleneceğini özel olarak öngörmek suretiyle idarenin kanuniliğine istisnalar getirmiştir. Bu kapsamda Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca bakanlıkların kuruluşu, teşkilat yapısı, görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenmesi mümkündür.

5. Bununla birlikte dava konusu kural, yukarıda belirtildiği üzere, sadece bakanlıkları değil mahalli idareler ve üniversiteler dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Bakanlıklar dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarının kanunla düzenlenmesi gerektiği hususu izahtan varestedir.

6. İdarenin kanuniliği bakımından diğer bir istisna ise Anayasa’nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülmüştür. Buna göre “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” Dava konusu kural çoğunluk tarafından Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) “*işleyişi*”ne ilişkin olarak görülmüş, bu nedenle kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına karar verilmiştir (§ 30).

7. Bu görüşe katılmak iki nedenle mümkün değildir. Birincisi Anayasa’nın 104. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “*işleyiş*” kavramı bu kadar geniş yorumlandığında hiçbir idare dışarıda kalmaz. Halbuki bir kurumun işleyişine ilişkin düzenlemeler genel itibarıyla o kuruma verilen görev ve yetkilerin yerine getirilmesine yönelik yöntem, çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır.

8. Bu bağlamda dava konusu kuralın DDK’nın işleyişiyle doğrudan ilgisi yoktur. Kural DDK dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacıların faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesinin CBK’nın amaçlarından olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle düzenleme DDK’nın işleyişi kapsamında görülemez.

9. İkincisi, CBK’nın kendisi de esasen iptali istenen kuralı “*DDK’nın işleyişi*” kapsamında görmemektedir. Nitekim kuralın da içinde bulunduğu maddenin (a) bendi DDK’nın “*kuruluşu, görevleri ve işleyişi*” ile ilgili esasları düzenlemekten bahsetmektedir. Çoğunluğun görüşü doğrultusunda (b) bendi “*DDK’nın işleyişi*” kapsamında olsaydı böyle bir düzenlemeye ihtiyaç olmazdı.

10. Diğer yandan dava konusu kural kamu kurum ve kuruluşlarındaki soruşturmacıların görev ve yetkilerinin de CBK ile düzenlenmesini öngörmektedir. Kural bu yönüyle kamu

görevlilerinin görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirten Anayasa'nın 128. maddesiyle de bağdaşmamaktadır.

11. Çoğunluk Anayasa'nın 108. maddesini oldukça geniş yorumlayarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapacak olan soruşturmacıların faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir (§ 28). Ne var ki Anayasa'nın 108. maddesinde CBK ile düzenlenebilecek olan hususlar “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri*”dir. Görüldüğü üzere CBK ile düzenlenebilecek konular arasında kamu kurum ve kuruluşlarındaki soruşturmacıların görev ve yetkilerine ilişkin doğrudan ya da dolaylı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple soruşturmacıların faaliyet, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esaslar münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olup CBK ile düzenlenemez.

12. Son olarak, dava konusu kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağına ilişkin dördüncü cümlesine de aykırıdır. Kuralın kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarında teftiş ve soruşturmacılara ilişkin çok sayıda hüküm bulunmaktadır. Sözgelimi 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Dördüncü Bölümü (m. 53-54) soruşturma süreçlerine ve soruşturmacıların görev ve yetkilerine dair düzenlemelere yer vermektedir.

13. Açıklanan gerekçelerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerine aykırıdır.

B. 21. Maddenin (1), (2), (3), (4) ve (5) Numaralı Fıkraları

a. Konu Bakımından Yetki Yönünden

14. Dava konusu kurallar “*koordinasyon ve uyumlaştırma*” kapsamında DDK'ya (1) kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilecek inceleme ve soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile ilke, yöntem ve standartları belirleme; (2) ilgili idare içinden görevlendirilecek kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının niteliklerini belirleme; (3) yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde kendisi tarafından belirlenen düzenlemelere uyulmasını sağlama; (4) denetimleri ilgilendiren yönetmelikler hakkında uygun görüş verme(me) ve (5) denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında görev ve yetkilerine ilişkin olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıklarını veya sorunları çözüme bağlama görev ve yetkileri verilmektedir.

15. Kurallar bir önceki başlık altında açıklanan gerekçelerle konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırıdır.

b. İçerik Yönünden

16. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından çıkarılacak teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında DDK'nın uygun görüşünü öngören (4) numaralı fıkra ayrıca içerik yönünden de Anayasa'ya aykırıdır. Anayasa'nın 124. maddesi kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarabileceklerini belirtmektedir. Dava konusu kural, CBK kapsamına giren kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarma yetkisini anlamsız kılacak niteliktedir. Zira bu kapsamdaki kurum ve kuruluşlar DDK'nın *uygun görüşü* olmadan hiçbir yönetmelik hükmü çıkaramayacaktır. Bunun da Anayasa koyucunun iradesiyle bağdaştığı söylenemez.

17. Öte yandan Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğini düzenlemektedir. Bu özerkliğin mahalli idari birimlerin denetime ilişkin yönetmelikleri serbestçe düzenlemesini gerektirdiği açıktır. Bu sebeple DDK'nın uygun görüşünün alınmasını zorunlu kılan kural mahalli idarelerin özerkliği ilkesine, dolayısıyla Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır.

18. Benzer bir durum kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çıkaracakları yönetmelikler için de geçerlidir. Anayasa'nın 135. maddesi uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir. Her ne kadar 135. madde bu kuruluşlar üzerinde Devletin idari ve mali denetim yetkisi olduğunu belirtse de bu yetkinin sınırsız olmadığı bilinmektedir. DDK'ya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının denetimi ilgilendiren yönetmeliklerini uygun bulma yetkisi veren kuralın bu haliyle vesayet yetkisinin sınırlarını aştığı, söz konusu kuruluşların idari özerkliğini zedelediği açıktır.

19. Açıklanan gerekçelerle CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendi ile 21. maddesinin (1), (2), (3) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki yönünden; 21. maddesinin (4) numaralı fıkranın ise konu bakımından yetki ve içerik yönlerinden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümünden çoğunluğun red yönündeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

A. 5 Numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. Maddesinin (b) Bendinin Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

1. Mahkememiz sayın çoğunluğunca 1. maddenin b bendi hakkındaki incelemede konu bakımından Anayasaya aykırılık iddiasının reddine karar verilmiştir.

2. Mahkememizin daha önceki kararlarında da izlenen yöntem gereği konu bakımından yetki yönünden incelemede Anayasanın varsa CBK için özel yetki veren maddesi ile birlikte Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası üzerinden yapılmaktadır. Bununla birlikte incelenen kural Devlet Denetleme Kurulu'nun (DDK) işleyişine ilişkin bir hususu düzenlememektedir. Kural kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacıların görev ve çalışma esaslarıyla ilgili amaçtan söz etmektedir. Nitekim CBK'nın 2. maddesindeki tanımlarda DDK'nın denetim elemanları için 'denetçi' sözcüğü kullanılırken, diğer kurum ve kuruluşlarda idareci tarafından soruşturma ile görevlendirilenler 'soruşturmacı' olarak nitelenmiştir. Bu durumda Kuralın DDK'nın işleyişiyle doğrudan ilgili olmadığı anlaşılmaktadır. Fakat CBK'nın 21. maddesinde yer alan düzenleme doyasıyla bu amaçların işleyişle dolaylı bir ilişkisi olduğu söylenebilir. Bu nedenle Anayasa'nın CBK yetkisini özel olarak veren 108/4. maddesinin verdiği yetki kapsamında olmadığı söylenmelidir.

3. Öte yandan idarenin kanunla kurulacağı ilkesini ifade eden Anayasanın 123/1. maddesi yönünden bakıldığında Bakanlıklara yönelik düzenlemeler yönünden yine 106/11. maddede verilen özel yetki bağlamında bir sorun bulunmadığı yorumu yapılarak bu hukuki sorunun aşılabileceği ileri

sürülebilir. Bununla birlikte (5) numaralı CBK'nın kapsamına bakanlıklardan başka; mahalli idarelerin, üniversitelerin, kamuya yararlı dernek ve vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, işçi ve işveren meslek kuruluşlarının da girdiği gözetildiğinde bütün bu kamu kurumlarının ve kuruluşların teftiş kurullarının ya da görevlendirilecek soruşturmacıların görevlerine ilişkin temel esasların CBK ile düzenlenmesi, Anayasada münhasıran kanunla düzenleneceği belirtilen bir hususun düzenlendiği anlamına gelecektir ki bu durum 104. maddenin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine açık aykırılık oluşturur. Öte yandan anılan kamu kurumları veya kuruluşlara ilişkin kanunlarda teftiş kurulları veya soruşturmacılar için kanunlarla yapılan düzenlemeler bulunduğu gerçeği de dikkate alınmalıdır. Bu nedenle anılan 17. fıkranın 4. fıkrası yönünden de incelenen kuralda konu bakımından yetkiye aykırılık söz konusudur. Bu nedenle kuralın konu bakımından yetkiye aykırı olması nedeniyle iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

B. Kararnamenin 4. Maddesinin 1 Numaralı Fıkrasının (c) Bendinin İçerik Yönünden İncelenmesi

4. Anılan (c) bendinin konu bakımından yetki yönünden anayasaya aykırı olmadığı görüşüne katılmakla birlikte içerik yönünden tarafımda aynı görüşe katılmamıştır. Anayasanın 108. maddesinin 1. fıkrasında DDK'nın kamu kurum ve kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, işçi ve işveren meslek kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetim yetkisinin olduğu belirtilmektedir. Hatta sermayesinin yarısından fazlasının iştirakıyla kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının da DDK'nın yetkisi içinde olduğu, bu nedenle bu kurum ve kuruluşların yurt dışı teşkilatlarının da denetim, inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında kalacağı söylenebilir. Bununla birlikte incelemeye konu c bendinde kamu kurum ve kuruluşlarının veya bunların iştirakı olan kurumların yurt dışı örgütleri değil, Türkiye'nin ilgili uluslararası sözleşmeler gereği iştirak ettiği uluslararası kuruluşların araştırılması, incelenmesi veya denetlenmesinden söz edilmektedir. Anayasanın Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 108. maddesinde uluslararası kuruluşlar bakımından böyle bir yetkiden söz edilmemiştir. Bu nedenle kuralın içerik yönünden Anayasaya aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşümdedir.

C. 21. Maddenin 1 ila 5. Fıkralarının Konu Ve İçerik Yönünden İncelenmesi

5. Konu bakımından yapılan incelemede öncelikle kurallar ile yalnızca DDK'nın inceleme, araştırma ve denetleme görevlerinin ve bunlarla birlikte uyum ve koordinasyon hususlarının değil, bunlardan bağımsız bir biçimde Kararnamenin kapsadığı bütün kamu kurumları ile kuruluşların teftiş kurullarının ve bu idari makamlarca görevlendirilecek soruşturmacıların görevlerine ilişkin usul ve esasların, hatta soruşturmacıların (kavram için bkz. CBK m. 2) niteliklerinin DDK tarafından belirleneceğinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Böyle bir düzenleme herşeyden önce Anayasanın 108/4. maddesindeki özel yetkiyi konu bakımından aşmaktadır. İkinci olarak yukarıda A başlığı altında belirtilen nedenlerle bu kurallar konu bakımından Anayasanın 14. maddesinin 17. fıkrasının 3. ve 4. cümlelerine de aykırıdır. Belirtilen bu sonuç, yukarıda anlatılan gerekçelere ek olarak, kurallar ile mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişileri üzerinde gerek teftiş kurullarının ve görevlendirecekleri soruşturmacıların nitelikleri ile görev esaslarını belirlemek şeklinde, gerekse bu kurum ve kuruluşların yönetmelik çıkarma yetkileri üzerinde uygun görüş şartı getirilerek (bkz. m. 21/4) vesayet yetkisi getirildiği sebebiyle ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere idari vesayete ilişkin düzenlemeler Anayasanın 127. maddesi uyarınca ancak *kanunla* düzenlenebilir. Belirtilen nedenlerle kuralların konu bakımından yetki yönünden Anayasaya aykırı olması dolayısıyla iptal edilmesi gerekir.

6. Diğer taraftan kuralların içerik yönünden incelenmesi durumunda inceleme, araştırma ve denetleme yetkisi kapsamında kalan kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kuruluşlar üzerinde

Anayasanın 108/1. maddesinde verilen açık yetkiyi aşar biçimde o kuruluşların teftiş kurulları ile soruşturmacılarının çalışma esaslarının belirlenmesinin, hatta DDK'nın tüm teftiş kurulları ve soruşturmacılar üzerinde hiyerarşik bir üst olarak kabul edilmesini sonuçlayacak yetkilerle donatılmasının (bkz. f, 2, 5) içerik yönünden Anayasaya aykırı olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle içerik yönünden de kuralların iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

A) 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin konu bakımından yetki yönünden incelenmesi

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemek CBK'nın amaçları arasında sayılmıştır.

2. Anayasa'da bazı alanların açıkça kararname ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ve görevlerine son verilmesine ilişkin usul ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin kararnamelerle düzenleneceği belirtilmiştir.

3. Anayasa'da, yukarıda sayılan konuların açıkça kararname ile düzenleneceği ifade edilmekle birlikte bu düzenlemelerin Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında kararnameler için öngörülen sınırlamalara tabi olmayacağına ilişkin herhangi bir istisna hükmüne yer verilmemiştir. Buradan hareketle, Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında kararnameler için getirilen sınırlamaların kural olarak Anayasa'da açıkça kararnameler ile düzenleneceği belirtilen konular için de geçerli olduğu sonucuna varılmaktadır.

4. Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının birinci cümlesinde, yürütme yetkisine ilişkin olmak şartıyla kararname çıkarma konusunda Cumhurbaşkanına genel bir yetki verilmiştir. Fıkranın ikinci cümlesinde, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişinin hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin kararnameyle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Üçüncü cümlesinde ise, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kararname çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Son olarak, fıkranın dördüncü cümlesinde de kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname çıkarılamayacağı ifade edilmiştir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının ilk cümlesi yönünden incelediğimizde dava konusu kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu görülmektedir. Maddenin ikinci cümlesi açısından da kural Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişinin hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerine ilişkin bir düzenleme içermemektedir.

6. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesini CBK'nın amaçları arasında belirten kuralın Anayasa'nın 123. maddesi ile 128. maddesinde münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin düzenlemeleri kapsadığı açıktır. Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü uyarınca idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi zorunludur. Anayasa'da aksi bir hüküm olmadığı sürece bir idari birimin kuruluşu, teşkilatı ile göre ve yetkileri CBK ile düzenlenemez. Aynı şekilde Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin...görev ve yetkileri...kanunla düzenlenir." ibaresi de yukarıdaki çerçeve içinde değerlendirilmelidir.

7. Anayasa'nın 108. maddesinin son fıkrasında "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" hükmü bulunmaktadır. Dava konusu kural Devlet Denetleme Kurulunun "üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri" ve "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi"nin düzenlenmesiyle ilgili değildir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesi 108. madde anlamında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi ile ilgili değildir, zira CBK'nın 1. maddesinin ilk fıkrasının (a) bendinde Kararnamenin amaçlarından birinin Devlet Denetleme Kurulunun işleyişinin düzenlenmesi olduğu açıkça net olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla, kural Anayasa'nın 108. Maddesinin dördüncü fıkrasında geçen Devlet Denetleme Kurulunun işleyişinin düzenlenmesi kapsamında değerlendirilmemelidir.

8. Dava konusu kuralın bakanlıklar yönünden Anayasa'nın 123. maddesi ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 106. maddesinin "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" şeklindeki on birinci fıkrası kapsamında CBK özel alanı içinde kaldığı söylenebilir. Ancak kural sadece bakanlıkları değil, mahalli idareler ve üniversiteler gibi kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamaktadır. Dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurullarının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesi konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 123. maddesinin "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" şeklindeki birinci fıkrasına aykırılık taşımaktadır. Benzer şekilde, kamu kurum ve kuruluşlarındaki soruşturmacıların faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesi konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 128. maddesinin "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin...görev ve yetkileri...kanunla düzenlenir." şeklindeki ikinci cümlesinin birinci fıkrasına da aykırılık taşımaktadır.

9. Belirtilen gerekçelerle kural konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı düşüğünden çoğunluk kararına iştirak etmiyorum.

B) 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 21. maddesinin konu bakımından yetki yönünden incelenmesi

10. Dava konusu kural, Devlet Denetleme Kurulunun koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini düzenlemektedir. Bir önceki bölümde ifade ettiğim gerekçelerle, kuralın birinci, ikinci,

üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarının konu yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı düştüğü kanaatine vardığımdan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY YAZISI

15/07/2018 tarihli 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. Maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin; konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptali gerektiğine ilişkin davada çoğunluğun red görüşüne, üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşı oyunda yazmış olduğu gerekçelerle katılmadım.

Üye

Hicabi
DURSUN

KARŞIOY GEREKÇESİ VE FARKLI GEREKÇE

(5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) bazı hükümlerinin iptali talebiyle açılan davada, CBK'nın 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...tedbiri uygulayabilir veya..." ibaresinin dışındaki hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Çoğunluğun red kararlarının gerekçelerinde; anılan kurallarda öngörülen hususların yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, kuralların Anayasanın İkinci Kısımının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklara ve ödevlere ilişkin düzenleme içermediği, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlansa da, 108. maddesinin son fıkrası uyarınca, bu konularda CBK ile düzenlemeler yapılmasının Anayasaya aykırılık teşkil etmediği ve bu konuların daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği belirtilerek kuralların konu yönünden Anayasanın 104. maddesine, ayrıca açık, net ve anlaşılır bir şekilde ve 108. maddeyle DDK'ya verilen görevlerin yerine getirilmesi için düzenlenmesi sebebiyle içerik yönünden Anayasanın 2. ve 108. maddelerine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

A. Bu başlık altında beş bölümde belirtilen hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığı yönündeki çoğunluk görüşüne aşağıdaki sebeplerle karşıyım.

1. CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesi de CBK'nın amaçları arasında sayılmıştır.

Bilindiği gibi, Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulunun (DDK), Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idarî soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı hükme bağlanmıştır; son fıkrasında ise "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri"nin CBK ile düzenlenmesine imkân sağlanmıştır.

Çoğunluğun red gerekçesinde, bu fıkra da geçen "işleyiş" kavramının DDK'nın idarî soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme işini yerine getirme şekli ile bu amaçla öngörülen prosedürü ifade ettiği, DDK'nın bu işi nasıl ve kimler aracılığıyla yapacağı ile bu kişilerin görev ve yetkilerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla DDK'nın görevlerini yerine getirme sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının da DDK'nın işleyişiyle ilgili olduğu belirtilmişse de bu görüşe katılmak mümkün değildir.

Öncelikle idarenin "işleyişi"nin, onun görev ve yetkilerinin neler olduğunu değil, genel olarak görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması ile ilgili usul ve esasları ifade ettiği belirtilmelidir.

DDK'nın görev ve yetkileri, Anayasanın 108. maddesinin ilk fıkrasında ayrıntılı olarak sayılmış; maddenin son fıkrasında ise -diğer görev ve yetkilerinin de CBK ile düzenlenmesi öngörülebileceği hâlde- sınırlı sayma yoluyla sadece DDK'nın "işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri"nin CBK ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasanın bu düzenlemesi karşısında, incelenen CBK'nın amacının "kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını" da düzenlemek olduğunu hükme bağlayan dava konusu kural, 108. maddenin son fıkrası kapsamında görülemez.

Diğer taraftan, incelenen kuralın DDK'nın görev ve yetkileri arasında değil CBK'nın düzenleme amaçlarından biri olarak sayıldığı vurgulanmalıdır. Bu itibarla, idarî teşkilat ile kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ilişkin olduğu açık olan dava konusu (b) bendinin Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesi ile 123. ve 128. maddeleri kapsamında ele alınması ve anılan bentte belirtilen hususların CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğinin değerlendirilmesi gerekir.

Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre idare kanunla düzenlenir. Anayasanın, bu ilkenin istisnalarını belirleyen 106., 108. ve 118. maddelerinin son fıkralarında CBK ile düzenlenebilecek hususlar sayılmakta ise de, bakanlıklar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurullarını da kapsayan dava konusu kural bunlar yönünden 106. maddenin son fıkrasında bakanlıklar, 108. maddenin son fıkrasında DDK ve 118. maddenin son fıkrasında MGK Genel Sekreterliği için öngörülen istisnalar kapsamında değildir. Kural bu nedenle Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasındaki idarenin kanunîliği ilkesine aykırıdır. Aynı şekilde soruşturmacının yetki, görev ve sorumluluk esaslarının CBK ile düzenlenmesinin öngörülmesi de, memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini emreden 128. maddenin ikinci fıkrası ile bağdaşmamaktadır.

Başka bir anlatımla, mezkûr hükmün Anayasanın 123. maddesinin birinci ve 128. maddesinin ikinci fıkralarına göre kanunla düzenlenmesi gerektiğinden ve bu hususların Anayasanın 106., 108. ve 118. maddelerinin son fıkralarında belirtilen istisnalar kapsamında kabul edilmesi mümkün olmadığından, incelenen hüküm konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

2. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b), (c), (e) ve (f) bentlerinin de konu ve içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir. Anılan hükümlerin konu bakımından yetki yönünden Anayasaya aykırı olmadığı görüşüne katılmakla birlikte, içerik yönünden verilen red kararına aşağıdaki sebeplerle karşıyım.

Söz konusu (b) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetleri yürütmek, (c) bendinde antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, (e) bendinde mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak ve (f) bendinde Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak DDK'nın görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere, DDK'nın görev ve yetkileri Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasında açıkça belirlenmiş ve görevlerinin çerçevesi Anayasa ile çizilmiştir. Aynı fıkarda bu görevlerin Cumhurbaşkanının isteği üzerine yerine getirileceği de hükme bağlanmıştır.

Şüphesiz, Anayasa koyucunun diğer anayasal kurumlarda olduğu gibi (örn. olarak bkz. md.118, 131, 133, 136) DDK'nın görev ve yetkilerini de genel hatlarıyla veya ayrıntılı olarak düzenleyip diğer görev ve yetkilerinin kanunla veya CBK ile düzenlenmesini öngörmesi mümkündür. Bununla birlikte, 108. maddenin birinci fıkrasında DDK'nın hangi kurum ve kuruluşlarda ve ne tür bir denetim yapacağı açık ve ayrıntılı olarak düzenlenirken anılan fıkarda da, CBK ile düzenlenecek hususların belirlendiği son fıkrasında da bu görevlerin dışında görevler verilmesine ve görev kapsamının genişletilmesine imkân tanımayan bir düzenleme yapılmıştır (bkz. yukarıda [1] numaralı bölümde yapılan açıklamalar).

İptali talep edilen bentlerde sayılan görevler ise, DDK'nın, Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasında açık, ayrıntılı ve sınırlayıcı bir şekilde sayılan görevleri arasında yer almadığı gibi, anılan bentler birinci fıkranın uygulanmasını somutlaştıran nitelikte hükümler de değildir.

Dolayısıyla, incelenen bentler, Kurula Anayasa ile belirlenenlerin dışında görevler vermesi ve bu görevlerin DDK'nın kendine has düzenlenme tarzı ile bağdaşmaması sebebiyle, içerik yönünden Anayasanın 108. maddesine aykırıdır.

3. CBK'nın 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendindeki "...işe el koyarak..." ibaresinin de konu ve içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Mezkûr (e) bendinde, DDK'nın kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebileceği veya gerektiğinde "işe el koyarak" yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabileceği hükme bağlanmıştır. Dava dilekçesinde ise bendin tamamının değil, sözü edilen ibarenin DDK'nın Anayasanın 108. maddesinde belirlenen yetki alanını aştığı ileri sürülmüştür.

CBK'nın iptali talep edilen başka bazı hükümleri gibi bu hükmün de esasen Anayasa değişikliğinden önce Başbakanlık Teftiş Kuruluna verilmiş bulunan görev ve yetkilerin DDK'ya tevdi edilmesi amacıyla getirildiği açıktır. Ancak çoğunluğun red gerekçesinde de vurgulandığı üzere denetim sürecinin elkoymadan itibaren doğrudan DDK tarafından yürütülmesini hedeflediği

anlaşılan bu düzenleme, Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasında Kurula verilen yetkileri aşacak niteliktedir.

Başka bir ifadeyle, Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasına göre DDK fıkrada sayılan bütün kurum ve kuruluşlarda her türlü idarî soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri doğrudan yapmaya yetkili olmakla birlikte -bu kurum ve kuruluşlar arasında mahallî idarelerin, yükseköğretim kurumlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, kamuya yararlı derneklerin ve vakıfların da bulunduğu dikkate alındığında- DDK'ya, bu kurum ve kuruluşların kendi kanunlarına göre yapmaya yetkili olduğu ve başlattığı denetlemeleri sürdürmesine engel olacak genişlikte bir elkoyma yetkisi tanıyan dava konusu kuralın 108. maddenin ilk fıkrasında belirlenen yetkilere uygun olduğu da, 108. maddenin son fıkrasında bu yetkinin CBK ile genişletilmesine imkân verildiği de söylenemez (bkz. yukarıda [1] numaralı bölümde yapılan açıklamalar).

Bu nedenle, anılan kural da içerik yönünden Anayasanın 108. maddesine aykırıdır.

4. CBK'nın 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasının da Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Mezkûr fıkrada, doğrudan Kurul Başkanlığına intikal eden ivedi durumlar hakkında da bu maddedeki usuller çerçevesinde işlem yapılması öngörülmüştür.

Bilindiği gibi, Anayasanın 108. maddesinin birinci fıkrasında, DDK'nın, denetim yetkisi kapsamında sayılan kurum ve kuruluşlardaki idarî soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri "Cumhurbaşkanının isteği üzerine" yapacağı hükme bağlanmıştır; CBK'nın, dava konusu (5) numaralı fıkranın yer aldığı "İvedi durumlar" başlıklı 17. maddesinde de, (1) numaralı fıkrada belirtilen durumlarda doğrudan Kurul Başkanının onayı ile denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanacağı, hazırlanacak özet raporun Kurulda görüşülerek Cumhurbaşkanınca sunulacağı ve bu raporların Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda sonuçlandırılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Anayasa koyucu DDK'ya özgü bir düzenleme tarzı tercih ederek bu Kurulun görev ve yetkilerini doğrudan doğruya Anayasanın 108. maddesinin ilk fıkrasında belirlemiş; bu görevlerin Cumhurbaşkanının isteği üzerine yerine getirilmesini öngören, ayrıca Kurulun görev alanının genişletilmesini ve Anayasada çizilen çerçevenin aşılmasını engelleyen bir düzenleme yaparak maddenin son fıkrasında da CBK ile düzenlenecek hususları, Kurulun "işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri" ile sınırlı olarak tespit etmiştir.

DDK'nın Anayasa ile belirlenen kendine has bu özelliğinin sonucu olarak, Anayasanın yukarıda örnekleri verilen maddelerine (bkz. [2] numaralı bölüm) konu anayasal kurumlardan farklı şekilde düzenlenen bu görev ve yetkilerinin Anayasa koyucunun iradesine aykırı şekilde genişletilmesi sonucunu doğurabilecek yorumlardan kaçınılması gerekir.

Kuşkusuz, CBK ile, DDK'nın ivedi durumlarda karşılaşacağı sorunlara cevap verebilecek hükümler getirilmesi, Anayasanın 108. maddesinin son fıkrasında öngörülen "işleyişi" kavramı kapsamında değerlendirilebilir. Ancak hiçbir ivedi durum, Anayasanın, DDK'nın ancak "Cumhurbaşkanının isteği üzerine" bu görevleri yapacağına ilişkin kesin ve açık hükmünün, dava konusu kuralda olduğu şekilde geniş yorumlanmasına ve sınırlayıcı şekilde belirlenen kapsamının genişletilmesine imkân vermez.

Bu sebeple söz konusu hüküm de içerik bakımından Anayasanın 108. maddesine aykırıdır.

5. CBK'nın "Koordinasyon ve uyumlaştırma" başlıklı 21. maddesinin de konu ve içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Anılan maddenin ilk beş fıkrasında, DDK'nın; kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurullarının inceleme ve soruşturma usul ve esasları ile bunlara ilişkin ilke, yöntem ve standartları belirleyerek yayımlaması, kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturma usul ve esasları ile soruşturmacıların niteliklerini belirlemesi, teftiş kurulları ve soruşturmacılar tarafından yürütülecek inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde uyulması gereken düzenlemeleri yapması, denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında uygun görüşünün alınması, denetim birimleri ve soruşturmacılar arasında çıkacak görüş ayrılıkları ve sorunları gidermesi ve son fıkrasında, bakanlıkların teftiş kurullarının inceleme ve soruşturmalara ilişkin yıllık faaliyet raporlarını DDK'ya göndermeleri öngörülmüştür.

Maddenin ilk beş fıkrası yukarıda (1) numaralı bölümde açıklanan sebeplerle konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine; tamamı ise yukarıda (2) numaralı bölümde açıklanan sebeplerle içerik yönünden Anayasanın 108. maddesine aykırıdır.

Bu itibarla, yukarıda beş ayrı bölümde belirtilen hükümlerin Anayasaya aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına karşıyım.

B. Çoğunluğun, CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin içerik yönünden incelenmesine ilişkin olarak belirttiği gerekçelerden kararın 38. paragrafında belirtilenlere; CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (e) bendindeki "... ve kararnamelerle..." ibaresine ilişkin olarak ise, kararın 56. paragrafında yer verilen "DDK'nın idarî soruşturma yapmaya yetkili olduğu kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş CBK'larında yer alan düzenlemelere atıf yapıldığı" yönündeki tespite bakanlıklar dışında kalanlar bakımından (bkz. 30/12/2020 tarihli ve E.2019/71, 2020/82 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem) katılmamakla birlikte, kuralın içerik bakımından Anayasaya aykırı olmadığı görüşüne ve iptal talebinin reddi sonucuna, kuralların kamu yararı dışında özel çıkarlar gözetilmeden ve açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi sebebiyle farklı gerekçeyle katılıyorum.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine,

21. maddesinin;

(1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin reddine,

(4) numaralı fıkrasının içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına,

ilişkin kararına katılmamaktayım.

2. Bu konulara ilişkin karşıoy gerekçelerim ayrı ayrı şu şekilde sıralanabilir:

A. (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin gerekçelerim:

3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (b) bendinde “*Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları*”nı düzenlemek (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin amaçları arasında sayılmıştır.

4. Konu bakımından yetki yönüyle yapılan denetiminde kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesine ve ikinci cümlesine aykırı olmadığına ilişkin kanaate katılmaktayım. Zira bu kural yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu düzenlemekte olup, konular doğrudan on yedinci fıkranın ikinci cümlesindeki yasak alanda bir düzenleme içermemektedir.

5. Bununla birlikte kuralın münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılamayacağına ilişkin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık taşıdığı kanaatindeyim. Zira kural hiçbir ayırım yapmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemektedir. Aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde açık şekilde bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında yapılacak denetlemelerle ilgili düzenlemeleri kapsadığına vurgu yapılmaktadır.

6. Bilindiği üzere 2017 Anayasa değişikliği ile Devlet Denetleme Kuruluna diğer görevleri yanında Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü “*idari soruşturma*” yapma yetkisi de verilmiştir. Yine aynı değişikliğe “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” şeklinde bir hükme yer verilmiştir.

7. Dava konusu bentte tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesinin bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin amaçlarından birisi olduğuna değinilmektedir. Bu bağlamda açıklığa kavuşturulması gereken bazı önemli hususlar karşımıza çıkmaktadır.

8. Açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir husus “*Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları*”nın Anayasa'nın Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 108. maddesinin son fıkrası bağlamında Devlet Denetleme Kurulunun “*işleyişi*” ile ilgili görülüp görülmemesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce “*soruşturmacının görev, yetki ve sorumlulukları*” işleyiştan çok daha farklı bir alanı ifade etmektedir. Soruşturmacının görev, yetki ve sorumluluklarının Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi kapsamında kabulü mümkün olmadığından bu konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle bu konuların açıkça kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yönü ile kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık taşımaktadır.

9. Bu bağlamda çoğunluk kararındaki “İşleyiş ibaresi işleme işini, işlevsel bir oluşum ya da bir sürecin biçimleniş ve işlevini yerine getiriş şeklini; işleme ise bir işi sonuçlandırmak için yapılan iş veya uygulamaların hepsini, bir amaca ulaşmak için tutulan yol ve prosedürü ifade etmektedir. Bu itibarla Anayasa’nın 108. maddesinin son fıkrasında CBK ile düzenlenebileceği belirtilen ‘DDK’nın işleyişi’ ibaresinin DDK’nın yukarıda ifade edilen idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme işini yerine getiriş şeklini, sürecin biçimleniş ile bu işi sonuçlandırmak amacıyla öngörülen prosedürü ifade ettiği söylenebilir” (§ 30) şeklindeki tespite katılmanın mümkün olmadığını ifade etmek gerekir. Zira kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının, kavramların hukuki anlamı dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişinden pekala oldukça farklı konuları kapsadığı, sahip olunan kamusal “yetki, görev ve sorumluluk”ların “işleyiş”in ötesinde idari soruşturma sürecinde oldukça esaslı sonuçlara yol açabilecek kapsamda oldukları aşikardır. Bundan dolayıdır ki “işleyiş”, “yetki”, “görev”, “sorumluluk” gibi kavramların objektif anlamları ortada iken bir kurumdaki idari soruşturmacının yetki, görev ve sorumluluk esaslarının düzenlenmesinin de Devlet Denetleme Kurulunun işleyişiyle ilgili olmadığını söyleyemeyeceği şeklindeki çoğunluk görüşü kuralın lafzı yorumu ile de bağdaşmamaktadır.

10. Öte yandan burada önemle şu hususu açıklığa kavuşturmak gerekir. 2017 Anayasa değişikliği ile Devlet Denetleme Kuruluna tüm kamu kurum ve kuruluşlarında idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Ancak bu konuya ilişkin hususlar düzenlenirken denetimin “görev, yetki ve sorumluluk” boyutu, “işleyiş”ten farklı nitelik taşıdığından “görev, yetki ve sorumluluk” ile ilgili hususlar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değil kanunla düzenlenmek durumundadır. Zira 2017 yılındaki Anayasa değişikliği sonrası şekliyle 108. maddede sadece Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmüş olup, bunun ötesindeki konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi konusunda madde metninde bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Anayasa’ya aykırılığın odaklandığı temel noktalardan birisi budur.

11. Dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü ile düzenlenen “kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları” idarenin kuruluşu ve görevleri ile ilgili olduğu gibi aynı zamanda memurlar ve diğer kamu görevlilerini görev ve yetkileri ile ilgili konuları düzenlemektedir. Bu yönü ile kuralın konu bakımından yetki yönü ile yapılan incelemede Anayasa’nın 123. ve 128. maddesi bağlamında da incelenmesi gerekir. Anayasa’nın 123. maddesinde açıkça idarenin kuruluş ve işleyişinin kanunla düzenleneceği, 128. maddesine ise memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümler yer almaktadır.

12. Anayasa’nın 128. maddesindeki amir hüküm gereğince tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili görev ve yetkilerin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun tek istisnası Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili maddede yer almakta olup buna göre Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi mümkündür.

13. Anayasa’nın 123. maddesindeki idarenin kuruluş ve işleyişine ilişkin hususların kanunla düzenleneceğine ilişkin hükmün ise Anayasa’nın 106. maddesinin son fıkrası hükmü gereğince Bakanlıklar, 108. maddesi gereğince Devlet Denetleme Kurulu ve 118. maddesinin son fıkrası hükmü gereğince Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği şeklinde istisnaları mevcut olup bunun dışındaki tüm idari kuruluşların kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi Anayasa’nın açık hükümlerinin bir gereğidir.

14. Dolayısıyla bu istisnai hükümler de dikkate alınarak yapılan inceleme neticesinde bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatı, Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Bu bağlamda örnek olarak il özel idareleri ve belediyeler gibi mahalli idareler, üniversiteler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile buralardaki soruşturmacıların görev, yetki ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Bu sayılanlar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi gereğince kanunla düzenlenmesi gerektiğinden bu yönü ile dava konusu kural bahse konu on yedinci fıkranın üçüncü cümlesine aykırıdır.

15. Öte yandan dava konusu “*Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları*”nı düzenleme konusu ile ilgili yürürlükte bir kanun hükmü olup olmadığına da bakmak gerekmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin konu bakımından yetki yönü ile yapılan Anayasa'ya uygunluk denetiminde Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi gereğince kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmış olması da Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

16. Bu bağlamda ilk akla gelenler olarak üniversiteler, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş kanunlarına bakıldığında bu kuruluşların Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını detaylı biçimde düzenleyen kurallara rastlamak mümkündür. Bu konuda sadece birkaç örnek olarak 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinde, 2954 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kanunu'nun 56. maddesinde ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 134-162 arası maddelerde konu ile ilgili detaylı düzenlemelerin yer aldığı ilk bakışta göze çarpmaktadır. Bu nedenle dava konusu bent ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi esasında kanunda açıkça düzenlenen konularda düzenleme yapmış olması nedeniyle dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünün aynı zamanda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine de aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.

B. (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 21. maddesinin;

1. (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin gerekçelerim:

17. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 21 maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında Devlet Denetleme Kurulunun tüm kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurullarının soruşturma faaliyetleri ile ilgili usul ve esasların değişik boyutları ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirleme yetkisi verilmiştir. Dördüncü fıkroda teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Kurulun uygun görüşü alınacağı belirtilmiştir. Beşinci fıkroda ise aynı kurumda veya kurumlar arası düzeyde teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında görev ve yetkileriyle ilgili olarak ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii olarak belirlenen Devlet Denetleme Kuruluna aynı zamanda bu husustaki görüş taleplerinin denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili bulundukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile iletileceği öngörülmektedir.

18. Konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası bağlamında yapılan denetiminde dava konusu kuralların yürütme yetkisine ilişkin konular arasında

kaldığından on yedinci fıkranın ilk cümlesine aykırı olmadıkları ifade edilmelidir. Benzer şekilde dava konusu fıkralardaki konular Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyecek haklarla ilgili olmadığından on yedinci fıkranın ikinci cümlesine de aykırı değildirler.

19. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen dava konusu kurallar esasında kanun ile düzenlenmesi gereken konularda düzenleme yapmaktadırlar. Bu nedenle burada da uygun olduğu ölçüde bir önceki başlıkta Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin gerekçelerimin sıralandığı yerdeki aynı gerekçelerle dava konusu fıkraların da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu için iptale gerektiği kanaatindeyim.

20. Öte yandan dava konusu ilk beş fıkra düzenlenmiş konuların esasında yukarıda bazı örneklerine yer verildiği üzere bazı kanunlarda düzenlenmiş konularla ilgili olduğu göze çarpmaktadır. Bu nedenle 21. maddenin ilk beş fıkrasının aynı zamanda kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağını öngören Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğu için iptale gerekmektedir.

2. (4) numaralı fıkranın içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin gerekçelerim:

21. Dava konusu 4. fıkra hükmü ile kamu kurum ve kuruluşlarının çıkaracağı teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Devlet Denetleme Kurulunun uygun görüşünün alınması öngörülmüştür.

22. 2017 Anayasa değişikliği ile Devlet Denetleme Kuruluna tüm kamu kuruluşlarında aynı zamanda idari soruşturma yapma yetkisi de verilmiştir. Bununla birlikte Devlet Denetleme Kurulunun düzenlendiği Anayasa'nın 108. maddesi hükmünden, kendisine tanınan idari soruşturma yapma yetkisine binaen dava konusu kuralda olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Devlet Denetleme Kurulunun uygun görüşünün alınması yetkisinin çıkarılması mümkün değildir.

23. Bu konu ile ilgili asıl sorunlu yön özellikle kendine ait kamu tüzelkişiliği olan, merkezi idarenin dışında örgütlenmiş ve sahip olduğu idari özerkliği ile ön plana çıkan idari kuruluşlarda kendisini göstermektedir. İl özel idaresi, belediye, TRT Genel Müdürlüğü, üniversiteler gibi kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler çıkarılırken merkezi idarede Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulunun uygun görüşünün alınması bu kurum ve kuruluşların idari özerkliğine Anayasa'ya aykırı biçimde müdahale sonucunu doğurmaktadır.

24. Esasında ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip ve idari özerkliği bulunan ve bundan dolayı kendi görev alanında tek başına yönetmelik çıkaran bir kamu kurumu veya kuruluşunun teftiş kurulu ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler çıkarırken Devlet Denetleme Kurulunun uygun görüşünü almaması durumunda bu yönetmeliğin hukuken tekemmül ederek yürürlüğe girmesi mümkün olmayacaktır.

25. Dolayısıyla dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesi hükmüne de aykırılık taşımaktadır. Anayasa'nın 124. maddesinden de dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde olduğu şekilde uygun görüş alma imkanı veren bir yetki çıkarmak mümkün değildir. Tam aksine, 124. madde hükmüne bakıldığında birinci fıkra hükmünden her bir kamu tüzelkişiliğinin kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak

Esas Sayısı : 2018/121

Karar Sayısı : 2021/84

şartıyla kendi inisiyatifiyle ve tek başına yönetmelikler çıkarabilmesi mümkündür. Bu nedenle dava konusu kural aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesine de aykırılık taşımaktadır.

26. Sonuç olarak, yukarıda sıralanan gerekçelerle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin ve 21. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki yönüyle, 21. maddenin (4) numaralı fıkrasının ayrıca içeriği itibarıyla da Anayasa'ya aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatinde olduğum için Mahkememiz çoğunluğunun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ