

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2022/98

Karar Sayısı : 2022/157

Karar Tarihi : 13/12/2022

R.G.Tarih-Sayı : 3/3/2023-32121

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL ve Engin ÖZKOÇ ile birlikte 131 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 8/6/2022 tarihli ve (104) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümünün şekil bakımından Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ (CBK) KURALLARI

İptali talep edilen CBK şöyledir:

“KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİ İLE KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA ATAMA USÛLLERİNE DAİR CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Kararname Numarası: 104

MADDE 1- 38 sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 2- 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvele “KAPADOKYA ALAN BAŞKANI” satırı eklenmiştir.

MADDE 3- Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4- Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR'ın katılımlarıyla 8/9/2022 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 Hülya ÇOŞTAN ÇETİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle;

- Hukuk devletinde her türlü resmî işlemin ve bu kapsamda CBK'ların gerekçeli olmasının hukukun genel ilkelerinden biri olduğu, Anayasa ve yasalarda yazılı olmayan bu ilkenin içtihat yoluyla geliştirildiği ve öğretide de savunulduğu, CBK'ların gerekçesiz olması hukuki belirlilik ve güvenlik ilkelerini zedelediği gibi onların konuluş amacının (*ratio legis*) tam olarak belirlenmesine engel teşkil ettiğinden kamu yararı ilkesine de aykırılık olduğu,

- CBK çıkarılırken öznel ve keyfi davranma riskinin önlenemesinin, CBK'ların uygulayıcılar tarafından yorumlanabilmesinin, CBK'ya dayanılarak çıkarılacak alt düzenlemelerin CBK'ya uygunluğunun sağlanabilmesinin ve CBK'ların anayasal denetiminin etkinliğinin artırılabilmesinin CBK'ların gerekçeli olmasına bağlı olduğu,

- CBK'ların yetki yönünden denetiminin şekil denetimi niteliği taşıdığı, bununla birlikte şekil denetiminin kapsamının yetki unsuru ile sınırlı olmadığı, Anayasa'da CBK'ların şekil bakımından denetimi öngörülmekle birlikte bu denetimin kapsamına ilişkin bir kural konulmadığından bu kapsamın Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmesi gerektiği, CBK'ların gerekçesinin bulunup bulunmadığının şekil bakımından Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamında incelenmesi gereken bir husus olduğu,

belirtilerek CBK'nın tümünün Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ve şekil bakımından iptaline karar verilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca dava konusu CBK, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesi yönünden incelenmiştir.

5. Dava dilekçesinde şekil bakımından CBK'nın tümünün Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'lara ilişkin şekil kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

6. Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasında "*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler...*" denilmektedir. Söz konusu maddeye göre Anayasa Mahkemesinin CBK denetiminin kapsamını şekil ve esas denetimi oluşturmaktadır.

7. CBK'ların esas bakımından denetimi CBK'nın maddi olarak (hukuk dünyasında yarattığı değişiklik itibarıyla) Anayasa'ya uygun olup olmadığının denetlenmesini, şekil bakımından denetimi ise CBK'nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için Anayasa'da öngörülen usul ve şekil kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesini ifade etmektedir.

8. Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde "*Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır.*" denilmiş, böylece kanunlar ve Anayasa değişiklikleri yönünden

yapılacak şekil denetiminin kapsamı belirlenmiştir. Buna karşılık CBK'ların şekil yönünden denetiminin kapsamına hangi hususların dâhil olduğuna, başka bir ifadeyle anılan denetimde CBK'nın hangi unsurlar yönünden denetleneceğine dair Anayasa'da bu şekilde açık bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin CBK rejimini düzenleyen anayasal hükümlerden hareketle CBK'nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için gerekli anayasal unsurların neler olduğunu tespit etmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Esasen Anayasa Mahkemesinin CBK'ların şekil bakımından denetimine ilişkin görev ve yetkisini icra edebilmesi böyle bir tespitin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

9. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*" denilmektedir. Anılan hükümden CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı'na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu dolayısıyla CBK'nın Cumhurbaşkanı dışında bir mercinin teklif, onay gibi herhangi bir işlemini ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanı'nın asli düzenleyici nitelikteki bir işlemin olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla CBK'ların şekil yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığının denetiminde incelenmesi gereken husus CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığıdır.

10. Dava konusu CBK'nın, CBK metninin altında Cumhurbaşkanı'nın adı, soyadı ve unvanı belirtilerek Resmî Gazete'de yayımlandığı görülmektedir. Diğer yandan dava dilekçesinde de söz konusu CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmadığı yönünde bir iddiaya yer verilmemiştir. Bu itibarla Cumhurbaşkanı tarafından çıkarıldığı anlaşılan CBK'nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için gerekli unsurları taşıdığı kabulü gerekir.

11. Öte yandan Anayasa Mahkemesinin 23/1/2020 tarihli ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı kararında da belirtildiği üzere CBK'ların yorumlanmasında ve denetiminde kuralın getiriliş amacının, başka bir ifadeyle gerekçesinin bilinmesi önem arz etmektedir. Nitekim anılan kararda Cumhurbaşkanlığınca dava dosyasına sunulan görüş yazılarının bu bağlamdaki önemine dikkat çekilmiştir (§ 40). Zira bir normun ihdasına yol açan sebeplerin, böyle bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğuna dair gerekçelerin bizzat kural koyucunun kendisi tarafından ortaya konulmuş olmasının o kuralla ilgili anayasallık denetiminin daha sağlıklı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağlayacağı açıktır.

12. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin CBK'ların şekil bakımından Anayasa'ya uygunluğunu inceleme yetkisi, CBK'ların gerekçelerinin bulunup bulunmadığı yönünden bir denetim yapılmasını kapsamamaktadır.

13. Açıklanan nedenlerle CBK'nın tümü, şekil bakımından Anayasa'nın 104. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

14. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu CBK'nın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

8/6/2022 tarihli ve (104) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümüne yönelik iptal talebi 13/12/2022 tarihli ve E.2022/98, K.2022/157 sayılı kararla reddedildiğinden bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümüne ilişkin

Esas Sayısı : 2022/98
Karar Sayısı : 2022/157

yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 13/12/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

8/6/2022 tarihli ve (104) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümünün şekil bakımından Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE 13/12/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

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

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE