

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2020/34

Karar Sayısı : 2023/25

Karar Tarihi : 16/2/2023

R.G. Tarih - Sayı : 13/7/2023 - 32247

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 136 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 16/1/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 5. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 477. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendinin "...kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve..." bölümünün,

B. 6. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

1. (i) bendinin "...liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve..." bölümünün,

2. (j) bendinde yer alan "Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek,..." ibaresinin,

C. 8. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinde yer alan "...veya denetlettirmek," ibaresinin,

Ç. 12. maddesi ile ekli (1) ve (2) sayılı listelerin,

D. Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 43., 73., 104., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

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

A. 5. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın başlığı ile birlikte değiştirilen 477. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendi şöyledir:

"Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü

MADDE 477- (Başlığı ile birlikte değişik:RG-17/1/2020-31011-CK-56/5 md.)

(1) Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

(...)

o) Karayolu ve demiryolu ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere; kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve uygulamasını denetlemek,”

B. 6. maddesiyle (1) numaralı CBK’nın başlığı ile birlikte değiştirilen 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (i) ve (j) bentleri şöyledir:

“Denizcilik Genel Müdürlüğü

MADDE 478- (Başlığı ile birlikte değişik:RG-17/1/2020-31011-CK-56/6 md.)

(1) Denizcilik Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

(...)

i) Deniz ve içsular ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere; liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve uygulamasını denetlemek,

j) Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek, bu alanlar içerisinde faaliyette bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin yerine getireceği denizcilik faaliyetlerine ilişkin izinleri vermek, koordine etmek, denetletmek ve izinsiz faaliyetleri durdurmak,”

C. 8. maddesiyle (1) numaralı CBK’nın 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendi şöyledir:

“Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü

MADDE 482- (1) Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

(...)

i) (Ek:RG-17/1/2020-31011-CK-56/8 md.) Deniz ve içsularda yürütülen tarama faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bunlara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, tarama işini yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri yetkilendirmek, denetlemek veya denetlettirmek,”

Ç. 12. maddesi şöyledir:

“Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar iptal edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmış ve ekli (2) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklenmiştir. Mevzuatta Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Dairesi Başkanlığına ve İstihbarat Dairesi Başkanına yapılmış atıflar sırasıyla Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Başkanlığına ve İstihbarat Başkanına yapılmış sayılır.”

D. Geçici 1. maddesi şöyledir:

“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında; Karayolu Düzenleme Genel Müdürü ile Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürü kadrolarında bulunanlar ile kaldırılan birimlerin Genel Müdür Yardımcısı kadrolarında bulunanların görevleri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Bunlar hakkında 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6 ncı maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilir. 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 1 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükümleri saklıdır.

Mevzuatta bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılan birimlere ve bunların yöneticilerine yapılan atıflar, kaldırılan birimlerin görevlerini devralan birimlere ve yöneticilerine yapılmış sayılır.

Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile iptal edilen kadrolar hariç olmak üzere, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılan birimlere tahsisli kadro ve pozisyonların mevcutlu olarak Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde yer alan diğer birimlere dağıtılmasına Ulaştırma ve Altyapı Bakanı yetkilidir.”

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İPTAL EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Karayolu Düzenleme Genel Müdürü</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Demiryolu Düzenleme Genel Müdürü</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Deniz ve İçsular Düzenleme Genel</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Deniz Ticareti Genel</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Personel ve Eğitim Dairesi Başkanı</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>Genel Müdür Yardımcısı</i>	1	5
TOPLAM			11

(2) SAYILI LİSTE

KURUMU : ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Tabii Kaynaklar Dairesi</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
TOPLAM			1

KURUMU : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Denizcilik Genel Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Personel Genel Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Denizcilik Uzmanı</i>	<i>5</i>	<i>15</i>
TOPLAM			18

KURUMU : EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	UNVANI	DERECE	ADEDİ
<i>EMH</i>	<i>İstihbarat Başkam</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>EMH</i>	<i>Trafik Başkanı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>EMH</i>	<i>İstihbarat Başkan</i>	<i>1</i>	<i>5</i>
<i>EMH</i>	<i>Özel Güvenlik Denetleme Başkan Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>EMH</i>	<i>Trafik Başkan Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>EMH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>5</i>
TOPLAM			18

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Serdar ÖZGÜLDÜR, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 6/5/2020 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 Fatih TORUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. Anayasa Mahkemesi, CBK'ların anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin; yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020, §§ 3-13; E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, §§ 3-13; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 3-13; E.2018/155, K.2020/27, 11/6/2020, §§ 3-13).

B. CBK'nın 5. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 477. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (o) Bendinin "...kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve..." Bölümünün İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

4. Dava dilekçesinde özetle; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde kurulan Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğüne kullanımı ücrete tabi olan her çeşit kara yolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demir yolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin taban ve tavan ücretlerini tespit etme görev ve yetkisi veren kuralın vergi benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin olduğundan kanunla düzenlenmesi gerektiği, bu ücretlerin belirlenmesi hakkında çeşitli kanunlarda düzenlemeler bulunduğu, kuralın belediyelerin yetki alanlarını kısıtlayacağı ve yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyeceği, yasama yetkisinin devredilemezliği ve kuvvetler ayrılığı ilkelerini ihlal edeceği belirtilerek Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 73., 104. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

5. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 73. 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.

6. (1) numaralı CBK'nın 477. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendinde, kara yolu ve demir yolu ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere, kullanımı ücrete tabi olan her çeşit kara yolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demir yolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve uygulamasını denetlemek Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğünün (Genel Müdürlük) görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir. Anılan bendin "...kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal

kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve...” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

7. 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. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır (AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, § 17; AYM, E.2020/5, K.2022/115, 13/10/2022, § 23; AYM, E.2021/99, K.2022/119, 13/10/2022, § 20).

8. Dava konusu kuralla Genel Müdürlüğe kara yolları ve demir yolları vasıtasıyla sunulan ulaşım hizmetleri ile taşımacılık faaliyetlerinden alınacak ücretlerin gerektiğinde taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi görev ve yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede Genel Müdürlüğün görev ve yetkisi söz konusu faaliyetlere ilişkin kullanım ücretlerini değil bu ücretlerin taban ve tavan sınırlarını belirlemektir.

9. 25/6/2010 tarihli ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun’un 1. maddesinin (d) bendinde *devlet yolları*; belediyeler veya diğer kurumların sorumluluğunda bulunan yollar dışında kalan ve transit trafiği, illere, limanlara, tersanelere, havaalanlarına, demir yolu istasyonlarına, sınır kapılarına kesintisiz olarak ulaştıran ana kara yolları olarak tanımlanmıştır. Aynı maddenin (i) bendine göre *kara yolu*, trafik akışına imkân sağlamak üzere kamunun yararlanmasına açık olan arazi şeritleri, köprüler, tüneller, her türlü sanat yapıları, koruma yapıları ve diğer alanları; (k) bendine göre ise *otoyol*, yüksek standartlara sahip, trafik seyrinde asgari hız sınırlaması uygulanan, seyahat hızı yüksek ve üzerinde erişme kontrolünün uygulandığı kara yolunu ifade etmektedir.

10. 6001 sayılı Kanun’un 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı kara yollarının geçişi ücretli olacak kesimlerinin karayolları genel müdürünün teklifi üzerine ulaştırma ve altyapı bakanı (bakan) tarafından belirleneceği, bu kara yollarının geçiş ücretleri ile bu ücretlerin yeniden belirlenmesinin; ücretlendirilen kara yolunun mesafesi, trafik yoğunluğu, aracın cinsi, sosyal ve ekonomik faktörler dikkate alınarak çıkarılacak yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre genel müdürün teklifi üzerine bakan onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Anılan maddenin (3) numaralı fıkrasında ise “*24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 3465 sayılı Kanun ve 3996 sayılı Kanun hükümlerine göre işletme hakkı verilen veya devredilen karayollarında geçiş ücretinin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller ile ücretsiz geçiş yapmasına izin verilecek olanlar sözleşmelerde düzenlenir.*” hükmüne yer verilmiştir.

11. Diğer yandan 28/5/1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun’da özel hukuk hükümlerine tabi ve sermaye şirketi statüsüne sahip sermaye şirketlerinin otoyollarının ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda yol ve tesislerin devrine ilişkin esaslar düzenlenmiş; bu kapsamda anılan Kanun’un 7. maddesinin birinci fıkrasında otoyol geçiş ücretleri tarifesinin görevli şirketin talebi, karayolları genel müdürünün teklifi üzerine bakan onayı ile tespit edileceği

belirtilmiş; ikinci fıkrasında ise tarifenin tespiti sırasında, otoyol gelirini makul seviyede tutacak trafik dengesi, maliyeti oluşturan çeşitli harcamalar, mahalli şartlar, bu yola işletme devresinde yapılan yatırımlar ile bu kabil yollardan içte ve dışta alınan ücret seviyeleri dikkate alınarak bu tür yatırımları mümkün kılıcı ve teşvik edici bir gelir seviyesinin sağlanmasının esas alınacağı ifade edilmiştir.

12. Bu itibarla belediyeler veya diğer kurumların sorumluluğunda bulunan yollar dışında kalan ve Karayolları Genel Müdürlüğünün sorumluluk alanında bulunan kara yolları ve otoyollar ile özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri tarafından işletilen otoyolların geçiş ücretlerinin belirlenmesine ilişkin usul ve esasların 6001 sayılı Kanun ile 3465 sayılı Kanun'da belirlendiği anlaşılmıştır.

13. Demiryolu altyapı kullanım ücretlerine ilişkin usul ve esaslar ise 24/4/2013 tarihli ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Bu bağlamda 6461 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde demir yolu altyapısı demir yolunu oluşturan zemin, balast, travers ve ray ile elektrifikasyon, sinyalizasyon ve haberleşme tesisleriyle bunların tamamlayıcısı her türlü sanat yapısı, tesis, gar ve istasyonları, lojistik ve yük merkezleri ve bunların eklentileri ile iltisak hatları olarak tanımlanmış; (ç) bendinde de demir yolu altyapı işletmecisinin tasarrufundaki demir yolu altyapısını güvenli bir şekilde işletmek ve demir yolu tren işletmecilerinin hizmetine sunmak hususunda Bakanlıkça yetkilendirilmiş kamu tüzel kişileri ve şirketler olduğu ifade edilmiştir. Anılan Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında ise kamu tüzel kişileri ve şirketlerin kendilerine ait veya tasarruflarındaki demir yolu altyapısının kullanım ücretlerini bütün tren işletmecileri için eşit şartlar içeren ve ayrımcılık oluşturmayan bir şekilde belirleyeceği ve uygulayacağı belirtilmiştir.

14. 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nda da taşıma faaliyetleri ile terminal kullanım ücretlerine ilişkin hükümler yer almaktadır. 4925 sayılı Kanun'un 11. maddesinin birinci fıkrasında düzenli yolcu ve eşya taşımaları, nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği ücret tarifelerinin yetki belgesi sahiplerince geçerlilik süresi de belirtmek suretiyle hazırlanacağı ve Bakanlığa bildirileceği ifade edilmiş; üçüncü fıkrasında da yolcu ve eşya taşıma, yükleme, boşaltma, depolama ve aktarma hizmetleri de dâhil olmak üzere ücret tarifelerinin ülke ekonomisi ve kamu yararı aleyhine sonuç vermesi, aşırı ücret uygulanması veya rekabet ortamının bozulması hâlinde ve gerektiğinde taban ve tavan ücretlerinin Bakanlıkça tespit edilebileceği hükme bağlanmıştır.

15. Dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda kullanımı ücrete tabi olan her çeşit kara yolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demir yolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin ücretlerin belirlenmesinde anılan Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Dolayısıyla kuralın kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan söz konusu ücretlerin taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi de ücretlerin belirlenmesiyle ilgili bir husus olduğundan dava konusu kuralla Genel Müdürlüğe söz konusu ücretleri belirleme yetkisinin değil sadece bu ücretlerin taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi yetkisinin verilmiş olması da karşılaştırmaya esas alınan düzenlemelerin aynı alanda hüküm ifade ettiği yolunda varılan sonucu değiştirmemektedir. Bu itibarla dava konusu CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olması nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırılık teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

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

Kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca aynı fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri yönünden incelenmemiştir.

Kural konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

C. CBK'nın 6. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın Başlığıyla Birlikte Değiştirilen 478. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının;

1. (i) Bendinin “...liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve...” Bölümünün İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

17. Dava dilekçesinde özetle; Denizcilik Genel Müdürlüğüne liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine dair gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etme görev ve yetkisi veren kuralın vergi benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin olduğu, bunun yanı sıra liman, iskele ve kıyı yapılarının Anayasa'nın 43. maddesi kapsamında devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler olduğu, bu nedenle bu yetkinin idare tarafından kullanılmasının dayanağının kanun ile düzenlenmesi gerektiği, ayrıca bu ücretlerin taban ve tavan sınırlarının belirlenmesine ilişkin çeşitli kanunlarda düzenlemelerin mevcut olduğu, kuralın belediyelerin yetki alanlarını kısıtlayarak yerel yönetimlerin özerkliğini zedelediği, yasama yetkisinin devredilemezliği ve kuvvetler ayrılığı ilkelerini de ihlal ettiği belirtilerek Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 43., 73., 104. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

18. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11., 43. ve 73. 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.

19. (1) numaralı CBK'nın 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (i) bendinde, denizde ve iç sular ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve uygulamasını denetlemek görev ve yetkisinin Denizcilik Genel Müdürlüğüne (Genel Müdürlük) ait olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan bendin “...liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve...” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

20. Liman; gemilerin girebilmesi için yeterli derinliğe sahip emniyetli su alanı ile buna bağlı kara alanı olan, burada yükleme, boşaltma, bakım ve benzeri diğer ihtiyaçlarını giderdikleri yerlerdir. Ülkemizde denizcilik ile ilgili iş ve işlemler (1) numaralı CBK'nın 478. ve 482. maddeleri uyarınca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yürütülmektedir. (1) numaralı CBK'da ayrıca Liman Başkanlıkları, anılan Bakanlığın taşra teşkilatı birimleri arasında sayılmıştır.

21. Bunun yanı sıra 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinde “Kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, telörgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz. Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez.” hükmüne yer verildikten sonra aynı maddede kıyılarda yapılabilecek yapılara ilişkin istisnalar düzenlenmiştir.

Buna göre kıyılarda iskele, liman, barınak, tersane, gemi söküm yeri, su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi özelliği olan yapı ve tesisler, turizm amaçlı tesisler, kruvaziyer gemilerin yanaşmasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı kruvaziyer ve yat limanları gibi bazı yapılar istisnalar arasında sayılmıştır.

22. Türkiye’de uluslararası taşımalara yönelik hizmet veren 200’ün üzerinde kıyı tesisi (liman/iskele/boru hattı ve şamandıra sistemi şeklinde) mevcuttur. Türkiye’de limanlar yönetim ve işletilmesine göre genel olarak üç kategoriye ayrılmakta olup bunlar; kamu kuruluşları tarafından işletilen limanlar, yerel yönetimler tarafından işletilen limanlar ve özel hukuk kişileri tarafından işletilen limanlardır. Söz konusu limanların kullanım ücretleri ile limanlarda gerçekleştirilen taşımacılık faaliyetlerine ilişkin ücretlerin belirlenmesine yönelik olarak tüm limanlar için geçerli bir düzenleme mevcut değildir.

23. Limanların idaresi, derinleştirilmesi, genişletilmesi, taranması, şamandıraların konulması, rıhtım-iskele-platformların yapılması, demirleme yerlerinin belirlenmesi, gemilerin iskele-rıhtım-platform-şamandıra gibi yerlere yanaştırılma şartlarının belirlenmesine ilişkin düzenlemeler 14/4/1925 tarihli ve 618 sayılı Limanlar Kanunu’nda yer almaktadır. Anılan Kanun’un 10. maddesinde “*Bahri merakibi belediye hudutları içinde nakliye tarifeleri her altı ayda bir defa ticareti bahriye müdürü veya liman reisi ve ticaret odası ve belediyeden ve var ise bahri ticaret odası ve şirket meclisi idaresinden müntahap birer aza ile muntika ticaret müdüründen mürekkep bir komisyonca tanzim ve Ticaret Vekaleti tarafından tasdik olunur.*” denilmektedir.

24. Ayrıca 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “*Ücrete Tabi İşler*” başlıklı 97. maddesinde “*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye’ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*” hükmü uyarınca belediyeler, kendi hizmet tarifelerini belirleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda belediyelerin yönetim ve işletmesinde bulunan limanların kullanım ücretleri ile limanlarda gerçekleştirilen taşımacılık faaliyetlerine ilişkin ücretler belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre belirlenmektedir.

25. Kamu kuruluşları tarafından işletilen limanlar Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. (TDİ), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD), Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) ve Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) gibi kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) yönetim ve işletmesinde olup bu kurumlar, işletmekte oldukları tesislerde hizmet tarifesi belirleme yetkisine de sahiptir. Nitekim 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) “*Teşebbüslerin uygulayacakları fiyatlar ve görev zararı uygulaması*” başlıklı 35. maddesinin birinci fıkrasında “*Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitle serbesttirler.*” hükmü bulunmaktadır. Anılan KHK’nın 37. maddesinde ise “*Kuruluşlara ait fiyat ve tarifelere sosyal faydayı artırmak amacı ile Koordinasyon Kurulunca müdahale edilebilir.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu itibarla KİT’lerin, yürüttükleri hizmetin fiyatını belirleme yetkisi bulunmaktadır.

26. Bunun yanı sıra özelleştirilen limanlar temel olarak özelleştirme öncesi TCDD ve TDİ tarafından işletilen limanlar olup bunların işletme sorumlulukları ve devrine ilişkin olarak işletici kuruluş, devralan kuruluş ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı arasında imzalanan devir sözleşmeleri hükümleri bulunmaktadır. Bu sözleşmelerde yine işletme ve tarife hususunda bazı hükümler mevcuttur. Ayrıca 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 17. maddesinin (E) bendinin “*Özelleştirme programındaki kuruluşlardan, anonim şirket statüsünde olanların ürettikleri ve/veya sattıkları mal ve hizmetlerin fiyat ve tarifeleri bu kuruluşların yönetim*

kurullarınca, diğerlerinde ise yetkili organlarınca belirlenir.” hükmü kapsamında kendi tarifelerini belirleme yetkisi bulunmaktadır.

27. 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun 3. maddesinin (g) bendinde *turizm işletmesi belgesi*, turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Kültür ve Turizm Bakanlığınca verilen belge olarak tanımlanmaktadır. Turizm işletmesi belgesi almak suretiyle faaliyet yürüten işletmelerden biri de yat limanlarıdır. 2634 sayılı Kanun’un 10. maddesinde ise turizm tesislerinin uygulayacağı fiyat tarifelerine dayanak teşkil eden düzenlemeler yer almaktadır. Bu kapsamda anılan maddede “*Belgeli işletmelerin uygulayacakları fiyat tarifelerinin hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin genel ilkeler Bakanlıkça belirlenir.*” denilmekte olup turizm işletme belgesi sahibi işletmelerin uygulayacağı fiyat tarifelerinin Bakanlıkça belirleneceği kurala bağlanmıştır.

28. Dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda kullanımı ücrete tabi olan liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin ücretlerin belirlenmesinde anılan Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Dolayısıyla kuralın kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan söz konusu ücretlerin taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi de ücretlerin belirlenmesiyle ilgili bir husus olduğundan dava konusu kuralla Genel Müdürlüğe söz konusu ücretleri belirleme yetkisinin değil sadece bu ücretlerin taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi yetkisinin verilmiş olması da karşılaştırmaya esas alınan düzenlemelerin aynı alanda hüküm ifade ettiği yolunda varılan sonucu değiştirmemektedir. Bu itibarla dava konusu CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olması nedeniyle Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırılık teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

29. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca aynı fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri yönünden incelenmemiştir.

Kural konu bakımından yetki yönünden Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

2. (j) Bendinde Yer Alan “Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek,...” İbaresinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

30. Dava dilekçesinde özetle; kuralla Denizcilik Genel Müdürlüğüne liman başkanlıklarının idari yetki alanlarını belirleme görev ve yetkisinin verildiği ancak liman, iskele ve kıyı yapılarının Anayasa’nın 43. maddesi kapsamında devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğundan söz konusu yerlere ilişkin liman başkanlıklarının yetki alanının kanunla belirlenmesi gerektiği, ayrıca bu konuda kanuni düzenlemenin mevcut olduğu, liman başkanlıklarının idari yetki alanının belirlenmesinin idarenin takdirine bırakılmasının belirlilik ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkelerini de zedelediği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 7., 43. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

31. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 7. ve 43. 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.

32. Dava konusu kural, liman başkanlıklarının idari yetki alanlarını belirleme görev ve yetkisinin Denizcilik Genel Müdürlüğüne ait olduğunu hükme bağlamıştır.

33. 618 sayılı Kanun'un 1. maddesinde limanların idaresi ile birlikte bütün liman işlerinin yapılmasına hükûmetin mecbur olduğu belirtilmiş, 2. maddesinde ise limanların sınırları ile kamu limanlarının yetki alanlarını belirleyen deniz koordinatlarının Denizcilik Müsteşarlığınca çıkartılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 44. maddesi ile 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılarak Denizcilik Müsteşarlığı kapatılmış ve Denizcilik Müsteşarlığına yapılan atıfların Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır. 655 sayılı KHK'nın 44. maddesi de 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'nin 31. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK'nın 216. maddesinde ise *"Kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bunlara karşılık olarak belirtilen ve düzenlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılmış sayılır."* denilmektedir. Daha sonra Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının teşkilatı ile görev ve yetkileri (1) numaralı CBK ile düzenlenmiştir.

34. Görüldüğü üzere 618 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile limanların sınırları ile kamu limanlarının yetki alanlarını belirleyen deniz koordinatlarının Denizcilik Müsteşarlığınca çıkartılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış, daha sonra bu görev ve yetki Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına devredilmiştir. Buna göre liman başkanlıklarının idari yetki alanlarının belirlenmesi konusunda 618 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle düzenleme yapıldığı ve yetkili bakanlığın, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olduğu konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Bu çerçevede kanunun açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapan CBK kuralının Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı düzenleme getirdiği anlaşılmaktadır.

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

Kadir ÖZKAYA, Muammer TOPAL, Recai AKYEL, İrfan FİDAN ve Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca aynı fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri yönünden incelenmemiştir.

Kural, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

Ç. CBK'nın 8. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın 482. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasına Eklenen (i) Bendinde Yer Alan "...veya denetlettirmek," İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

36. Dava dilekçesinde özetle; kuralla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde kurulan Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğüne denizde ve iç sularda yürütülen tarama

faaliyetlerini idarenin dışında üçüncü kişilere de denetlettirme imkânı sağlandığı ancak denizde ve iç sularda yapılan tarama faaliyetinin denetlenmesi işleminin genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere ilişkin olduğundan kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gerektiği, söz konusu görevin özel hukuk kişilerince de yürütülmesine imkân tanınmasının kolluk görevinin yerine getirilmesinde hukuki belirsizlik yaratacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 8. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

37. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 6. ve 8. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesi yönünden incelenmiştir.

38. (1) numaralı CBK'nın 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (i) bendinde denizde ve iç sularda yürütülen tarama faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bunlara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, tarama işini yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri yetkilendirmek, denetlemek veya denetlettirmek, Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Dava konusu kural anılan bentte yer alan "...veya denetlettirmek..." ibaresidir. Kuralla Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğüne tarama işini yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri denetlemenin yanı sıra denetlettirmek görev ve yetkisi de verilmiştir.

39. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.*" hükmünü öngörmektedir. Bu durumda ilk olarak dava konusu kuralın düzenlediği hususun *yürütme yetkisine ilişkin konular* kapsamında olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

40. Kuralın yer aldığı madde ile Bakanlığın hizmet birimlerinden birisi olan Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre kuralın yürütme organının bir unsuru olan Bakanlığın ifa etmekle görevli ve yetkili olduğu kamu hizmetinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak denizde ve iç sularda yürütülen tarama işini yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin *denetlettilmesine* dair bir düzenleme öngördüğü, yasama ve yargı yetkileriyle ilgili herhangi bir husus içermediği, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

41. Öte yandan kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilen Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin bir düzenleme de içermemektedir.

42. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmü yer almaktadır. 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 Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenebileceği özel olarak belirtilen konular kapsamında kalmaktadır (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/03/2021, § 21).

43. 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).

44. Bu çerçevede Bakanlığın hizmet birimi olan Genel Müdürlüğün görev ve yetkilerini düzenleyen kuralın Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında öngörülen *bakanlıkların görevleri ve yetkilerine* ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

45. Diğer yandan denizde ve iç sularda gerçekleştirilecek olan tarama faaliyetlerine yönelik herhangi bir kanuni düzenleme saptanmamıştır. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

47. 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, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

48. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri *belirlilik* ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 15; E.2018/70, K.2019/54, 26/6/2019, § 10; E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 31; E.2018/1, K.2018/83, 11/7/2018, § 12).

49. Anayasa Mahkemesi birçok kararında belirlilik ilkesinin yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade ettiğini, yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliklere ilişkin gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirliliğin sağlanabileceğini, asıl olanın muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığı olduğunu vurgulamıştır. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır (AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 47; E.2018/133, K.2021/70, 13/10/2021, § 52).

50. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" denilmektedir. Belirtilen hüküm gereğince, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunludur.

51. Denetim faaliyeti, başlı başına icrai sonuç doğuran bir işlem veya karar niteliğinde değildir. Denetim sonucu düzenlenen raporlar, idari işlem kuramı uyarınca hazırlık işlemi niteliğinde olup bu raporların hazırlanması, denetlenen kişilerin hukukunda değişiklik yaratmamaktadır. Esasen icrai işlem, denetim sonucunda yetkili makamlarca alınan cezai ve idari kararlar ile başvuru diğer hukuki tedbirlerdir. İcrai kararları almakla yetkili idari makam, hazırlık işlemi niteliğindeki denetim raporunda yer alan tespit ve değerlendirmelerle bağlı değildir. Bu nedenle kural olarak icrai işlemler dışında denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmez (AYM, E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015; E.2020/10, K.2020/67, 12/11/2020, § 28).

52. Kuralla Bakanlığın hizmet birimlerinden olan Genel Müdürlüğe, denizde ve iç sularda yürütülen tarama işini yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin *denetlettirilmesi* görev ve yetkisi verilmiştir.

53. Genel Müdürlük, tarama yetki belgesine sahip olanları ve bunların yetki belgelerindeki tarama vasıtalarını her zaman denetleme yetkisine sahip olduğu gibi dava konusu kural uyarınca bu faaliyetleri denetlettirme görev ve yetkisine de sahiptir. Dava konusu kuralda denizde ve iç sularda yürütülen tarama işini denetlettirme faaliyetinin nasıl yürütüleceğine ilişkin bir düzenleme yer almamakla birlikte tarama faaliyetinin idarenin dışında üçüncü kişilere gördürülmesi durumunda bunun hizmet alımı yoluyla sağlanacağı açıktır. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller ile ihale süreci ise 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında bu Kanun'a tabi idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları hükme bağlanmış olup denizde ve iç sularda yürütülen tarama işini denetlettirmek amacıyla yapılacak hizmet alımlarında da bu ilkelerin gözetilmesi gerektiği açıktır. Bu itibarla kuralın hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve öngörülebilir olduğu anlaşıldığından kuralda belirsizlik bulunduğu söylenemez.

54. Öte yandan dava konusu kuralla idareye denizde ve iç sularda yürütülen tarama faaliyetlerinin denetimini idarenin dışında üçüncü kişilere de yaptırma imkânı tanınmakla birlikte bu kapsamda yapılacak denetimler sonucunda gerekli yaptırım ve işlemlerin idare tarafından karara bağlanacağı açıktır. Denetim sonucu hukuki ve idari tedbirleri uygulama yetkisi idarede kalmaya devam ettiğinden teknik destek sağlamaktan ibaret, hazırlık işlemi niteliğinde bir görev olduğu anlaşılan denizde ve iç sularda yürütülen tarama faaliyetlerinin denetlenmesi görevinin memur ve diğer kamu görevlisi niteliğinde olmayan üçüncü kişilere gördürülmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

55. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

D. CBK'nın 12. Maddesinin, Ekli (1) ve (2) Sayılı Listelerin, Geçici 1. Maddesinin Birinci ve Üçüncü Fıkralarının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

56. Dava dilekçesinde özetle; kuralların genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden yöneticiler ve personele ilişkin olduğu,

bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, Bakanlık daire başkanı olarak görev yapan personelin görevden alınmasının ve başka bir kadroya atanmasının anılan personelin özlük haklarını doğrudan etkilediği, bu itibarla söz konusu hususun kanunla düzenlenmesi gereken atama işlemine ilişkin olduğu, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda CBK çıkarıldığı, bu suretle CBK çıkarma yetkisinin anayasal çerçeve dışında kullanıldığı, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisinin tanındığı, bu durumun yasama yetkisinin devredilemezliği, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ile kuvvetler ayrılığı ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

57. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa'nın 6., 7., 8., 11. ve 128. 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.

58. Kurallar Bakanlığın, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ve Emniyet Genel Müdürlüğünün merkez teşkilatına ilişkin olarak bir kısım kadronun ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (1) sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesini, Bakanlığın bir kısım kadronun ise iptal edilerek anılan CBK'nın belirtilen bölümünden çıkarılmasını, mevzuatta, Emniyet Genel Müdürlüğüne ilişkin olarak kaldırılan bazı kadrolara yapılan atıfların o kadrolar yerine ihdas edilen kadrolara yapılmış sayılmasını, Bakanlıkta bazı genel müdür ve genel müdür yardımcılığı kadrolarında görev yapan personelin bu görevlerinin sona ermesini, bunlar hakkında (3) numaralı CBK'nın 6. maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilmesini ve 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dördüncü fıkrası hükmünün saklı olmasını, kaldırılan birimlere tahsisli kadroların mevcutlu olarak ulaştırma ve altyapı bakanı tarafından Bakanlık merkez teşkilatındaki diğer birimlere dağıtılmasını öngörmektedir.

59. Anayasa Mahkemesi bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının, kamu tüzel kişiliklerinin, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaline ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*" ile Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının "*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*" şeklindeki hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, §§ 17-22; E.2021/50, K.2021/89, 16/12/2021, §§ 18-23; E.2021/91, K.2021/106, 30/12/2021, §§ 19-25; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28; E.2022/37, K.2023/44, 9/3/2023, §§ 9,10).

60. Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bazı kadroların ihdasına ve Bakanlık bünyesinde bazı kadroların iptaline, ayrıca bu ihdas ve iptallere bağlı olarak gerçekleştirilecek işlemlere yönelik düzenlemeler öngören, dolayısıyla Bakanlıklar ve

bağlı kuruluşlarının teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kurallar yönünden, belirtilen kararlardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

61. Öte yandan kurallarla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralların kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

62. Bu itibarla kurallar, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir düzenleme içermemektedir.

63. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi

64. Kurallar kapsamında Bakanlığın, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ve Emniyet Genel Müdürlüğünün merkez teşkilatına ilişkin olarak ihdas ve iptal edilen kadro ve sayıları ile bu ihdas ve iptallere bağlı olarak gerçekleştirilecek işlemlere yönelik usul ve esasların açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde saptanmış olduğu görüldüğünden dava konusu kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

65. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

66. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

16/1/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. 5. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 477. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendinin “...*kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve...*” bölümüne,

2. 6. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a. (i) bendinin “...*liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve...*” bölümüne,

b. (j) bendinde yer alan “*Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek,...*” ibaresine, yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 8. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinde yer alan "...veya denetlettirmek," ibaresine,

2. 12. maddesine ve ekli (1) ve (2) sayılı listelerine,

3. Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarına,

yönelik iptal talepleri 16/2/2023 tarihli ve E.2020/34, K.2023/25 sayılı kararla reddedildiğinden, bu maddeye, fıkralara, ibareye ve listelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

16/2/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

16/1/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 5. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 477. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendinin "...kullanımı ücrete tabi olan her çeşit karayolu, köprü ve tünel ücretleri, terminal kullanım ücretleri, demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve..." bölümünün konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 6. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

1. (i) bendinin "...liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etmek ve..." bölümünün konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (j) bendinde yer alan "Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek,..." ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Kadir ÖZKAYA, Muammer TOPAL, Recai AKYEL, İrfan FİDAN ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. 8. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinde yer alan "...veya denetlettirmek," 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,

Ç. 12. maddesinin ve ekli (1) ve (2) sayılı listelerinin;

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

Esas Sayısı : 2020/34

Karar Sayısı : 2023/25

2. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D. Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının;

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

2. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

16/2/2023 tarihinde 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

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 12. maddesiyle ekli (1) ve (2) sayılı listeleri ile geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

2. CBK'nın iptali istenen 12. maddesi, ekli (1) sayılı listede yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı CBK'dan çıkarılmasını, ekli (2) sayılı listede yer alan kadroların ihdas edilerek anılan CBK'nın ilgili bölümlerine eklenmesini ve mevzuatta iptal edilen kadro unvanlarına yapılmış olan atıfların ihdas edilmiş olan kadro unvanlarına yapılmış sayılmasını öngörmektedir.

3. Anayasa Mahkemesinin 2018/119 esas sayılı kararına ilişkin muhalefet şerhinde açıkladığımız üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdasına ve iptaline yönelik hususlar bütçe hakkıyla ilgisi, başta mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin olması ve münhasıran kanunla öngörülen bir konu olması nedeniyle CBK ile düzenlenemez. Dolayısıyla bu yönde düzenleme yapan CBK hükümleri Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırılık teşkil eder (bkz. AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, *Karşıoy Gerekçesi*, §§ 14-36).

4. Öte yandan, CBK'nın dava konusu geçici 1. maddesinin birinci fıkrasında iptal edilen kadrolarda bulunan görevlilerin görevlerinin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başkaca bir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği, bunlar hakkında (3) numaralı CBK'nın 6. maddesine göre işlem tesis edileceği; üçüncü fıkrasında ise kaldırılan birimlere tahsisli kadro ve pozisyonların mevcutlu olarak diğer birimlere dağıtılması düzenlenmektedir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*". Anayasa'nın 128. maddesi gereğince kamu görevlilerinin "*atanmaları*"na ilişkin hususlar münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardandır. Bu sebeple kurallar, Anayasa'ya aykırıdır (aynı yönde muhalefet gerekçemiz için bkz. AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/03/2021, *Karşıoy Gerekçesi*, § 18).

6. Açıklanan gerekçelerle kuralların konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

(56) numaralı CBK'nın dava konusu 12. maddesiyle bazı kadroların iptali ve bazılarının ihdası; geçici 1. maddesi ile de Bakanlıktaki bazı kadroların sona erdirilmesi, bunlar hakkında mevzuattaki atama usulleri uyarınca işlem yapılması ve kaldırılan tahsisli kadro ve pozisyonların Bakanlık merkez teşkilatı bünyesindeki birimlere dağıtılması düzenlenmektedir. Benzer bir konuda daha önce Mahkememizin E. 2021/91 - K. 2021/106 sayılı kararına yazdığım karşıoyumdaki

gerekçeler doğrultusunda incelenen kurallar yönünden de Anayasa'ya konu bakımından aykırılık nedeniyle iptal kararı verilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞI OY

1. Mahkememiz çoğunluğunca, 16/1/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin başlığı ile birlikte değiştirilen 478. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinin ***“Liman başkanlıkları idari yetki alanlarını belirlemek, ...”*** bölümünün, kanunun açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yaptığı tespitiyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Aşağıda açıklanan nedenlerle tarafımızca bu görüşe katılmak mümkün olmamıştır.

2. Dava konusu kural, liman başkanlıklarının idari yetki alanlarını belirleme görev ve yetkisinin Denizcilik Genel Müdürlüğü'ne ait olduğunu hükme bağlamaktadır.

3. 618 sayılı Limanlar Kanunu'nun 1. maddesinde, limanların idaresi ile birlikte bütün liman işlerinin yapılmasına Hükümetin mecbur olduğu düzenlenmiş, 2. maddesinde ise, limanların sınırları ile kamu limanlarının yetki alanlarını belirleyen deniz koordinatlarının Denizcilik Müsteşarlığınca çıkartılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

4. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından da 618 sayılı Limanlar Kanunu, 4922 sayılı Denizde Can ve Mal Koruma Hakkında Kanun ile 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2, 9, 10, 11 ve 12. maddelerine dayanılarak bir Limanlar Yönetmeliği hazırlanmış ve 31.10. 2012 günlü Resmi Gazete yayımlanmıştır.

5. Diğer taraftan 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 44. maddesi ile 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılarak Denizcilik Müsteşarlığı kapatılmış ve Denizcilik Müsteşarlığına yapılan atıfların Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır.

6. Bu gelişmelerin ardından 655 sayılı KHK'nın 44. maddesi, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 31. maddesiyle yürürlükten kaldırılmış, aynı KHK'nın 216. maddesinde de, *“kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bunlara karşılık olarak belirtilen ve düzenlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve*

kuruluşlarına yapılmış sayılır.” denilmiştir. Böylece Denizcilik Müsteşarlığına verilen görev ve yetkiler, mülga Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı uhdesine verilmiştir. Ardından da Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın teşkilatı ile görev ve yetkileri (1) numaralı CBK ile düzenlenmiştir.

7. Hal böyle olunca liman başkanlıklarının idari yetki alanlarının belirlenmesi görev ve yetkisinin kanun gereğince Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na ait olduğu konusunda bir tartışma bulunmamaktadır.

8. Belirtilen durumla birlikte bu bağlamda ayrıca belirtmek gerekir ki 618 sayılı Kanunla verilen görevler Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü ve Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü eliyle görülmekte iken Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirtilen görevlerin tümünün (aynı ve) tek bir Genel Müdürlük tarafından yürütülmesini temin bakımından Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü ile Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü birleştirilerek Denizcilik Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

9. Gerçekleşen söz konusu teşkilat yapısı değişiklikleri doğrultusunda da iptali istenilen düzenleme ile liman başkanlıklarının idari yetki alanlarının belirlenmesi görevinin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın hangi birimi tarafından yerine getirileceğine açıklık getirilmiştir.

10. Bir başka söyleyişle iptali istenilen CBK kuralı ile liman başkanlıklarının idari yetki alanlarının belirlenmesi konusunda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na bir görev verilmemiş, bakanlığa kanunla verilmiş olan bu görevin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı adına bakanlığın hangi hizmet birimi tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir.

11. Liman başkanlıklarının idari yetki alanlarının Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın hangi birimi tarafından belirleneceğine ilişkin de herhangi bir kanuni düzenleme saptanamamıştır. Bu konuda Mahkememiz çoğunluğu tarafından yapılmış bir tespit de bulunmamaktadır. Dolayısıyla kural, kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin değildir.

12. Kaldı ki kural Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrası kapsamında *Bakanlıkların görev ve yetkilerine* ilişkin CBK ile düzenlenebilecek bir hususu düzenlemektedir.

13. Dolayısıyla kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

14. Açıklanan nedenlerle, kuralın içerik bakımından Anayasal denetiminin yapılması gerektiği görüşüyle, konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesine dayalı iptal kararına katılmıyoruz.

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Recai AKYEL

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesinin ekli (1) ve (2) sayılı listelerin geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları kapsamında kalan kadrolarda bulunanların görevlerine son verilmesi işleminin Anayasa'nın 128. maddesi gereğince kanun yoluyla yapılması gerekirdi. Bu nedenle kural, konu yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğundan çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye
Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

(56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 8. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 482. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendindeki "...veya denetlettirmek," ibaresinin; 12. maddesi ile ekli (1) ve (2) sayılı listelerin ve geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

1. Yukarıda belirtilen ibarenin iptali talebinin reddine ilişkin kararın gerekçesinde; kuralın Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında öngörülen şartlara aykırılık taşımaması sebebiyle konu yönünden Anayasanın anılan hükmüne; ayrıca idareye sözkonusu bentte sayılan faaliyetlerin denetimini üçüncü kişilere yaptırma imkânı tanınmakla birlikte bunun sonucunda hukukî ve idarî tedbirleri uygulama yetkisinin idareye ait bulunduğu ve hazırlık işlemi niteliğinde olduğu anlaşılan denetleme görevinin memur veya diğer kamu görevlisi olmayan üçüncü kişilere gördürülmesinde Anayasaya aykırı bir yön bulunmadığı gibi kuralın belirli ve öngörülebilir olmasından dolayı da içerik yönünden Anayasanın 2. ve 128. maddelerine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

Söz konusu hükmün, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında öngörülen istisna kapsamında kalması sebebiyle konu yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine; yürütme yetkisine ilişkin konulardan olması, temel haklarla ilgisinin bulunmaması ve aynı konuda açık bir kanun hükmünün de tespit edilmemesi sebebiyle birinci, ikinci ve dördüncü cümlelerine aykırı olmadığına ilişkin karara katılmakla birlikte içerik yönünden yapılan değerlendirmelere katılmam mümkün olmamıştır.

Kararın gerekçesinde de atıf yapılan önceki kararlarımızdan ilkinde, “maddi ve hukuki olayları tespit etmekten ibaret bir hazırlık işlemi niteliğindeki denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi[nin] mümkün” olduğu belirtilse de, “denetimi gerçekleştiren kişilerin niteliklerinin neler olduğunun ve yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemeleri ya da usulsüzlük yapmaları durumunda uygulanacak yaptırım ve sonuçlarının hiçbir tereddüde yer bırakmayacak şekilde düzenlenmemiş olması”nın belirsizliğe yol açtığı belirtilerek Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğuna hükmedilmiştir (1/4/2015 tarihli ve E.2013/50, K.2015/38 sayılı karar).

Gerekçede atıf yapılan ikinci kararımızda da, denetim faaliyetinin “başlı başına icrai sonuç doğuran bir işlem veya karar niteliğini” taşımadığı, “düzenlenecek denetim raporlarının bildirilmesi üzerine...gerekli yaptırım ve işlemler”in idare tarafından karara bağlanacağı, bu nedenle anılan işlerin “memur veya diğer kamu görevlisi” olmayan üçüncü kişilere gördürülmesinde Anayasaya aykırı bir yön bulunmadığı ifade edilmiş, ancak yukarıda belirtilen karardan farklı olarak denetimi gerçekleştirecek olanlarla ilgili bir belirsizlik bulunup bulunmadığı konusunda değerlendirme yapılmadan iptal talebinin reddine karar verilmiştir (12/11/2020 tarihli ve E.2020/10, K.2020/67, §§ 28-33).

Bu kuralın da, yukarıda belirtilen ilk kararımıza konu kural gibi Anayasaya aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği yönündeki karşıoy gerekçemde açıklandığı üzere, kamu hizmetleri kapsamında yapılacak denetimlerin hizmet alımı suretiyle gerçek kişilere veya özel hukuk tüzelkişilerine yaptırılmasını öngören kanun hükümlerine ilişkin olarak Mahkememizce verilen çok sayıda kararda bunun mümkün olduğu belirtilmiş olsa da, denetimin yaptırılacağı kişilerin yetkileri ve nitelikleri ile bunlara yaptırılacak denetimin usûl ve esaslarına ilişkin çerçevenin çizilmemesi, kapsamının ve sınırlarının belirsiz olması ve bu belirsizliğin Anayasanın 2. maddesine aykırı olması sebebiyle iptal kararları verilmiştir (örn. olarak bkz. 5/7/2012 tarihli ve E.2011/27, K.2012/101 sayılı; 27/9/2012 tarihli ve E.2012/6, K.2012/31 sayılı; 1/4/2015 tarihli ve E.2013/50, K.2015/38 sayılı; 26/5/2016 tarihli ve E.2015/72, K.2016/44 sayılı kararlarımız).

İncelenen kuralla, Bakanlığın hizmet birimlerinden biri olan Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü, deniz ve içsularda yürütülen tarama faaliyetlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve bu işleri yapan ve yaptıran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzelkişileri yetkilendirmek, denetlemek veya denetlettirmekle görevlendirilmiştir.

Bilindiği gibi, Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesinin unsurlarından biri de hukuk devleti ilkesidir. Buna göre, CBK’larla yapılanlar da dâhil olmak üzere düzenlemelerin, bütün ilgilileri yönünden bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek ve kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına engel olacak şekilde, belli bir kesinlik içinde açık, net, anlaşılır ve nesnel olarak belirlenmiş hükümleri içermesi gerekir.

Söz konusu denetleme işinin üçüncü kişilere yaptırılması, yukarıda bir bölümü aktarılan kararlarımızda belirtilen şartlarla mümkün olmakla birlikte, denetimin yaptırılacağı kişilerin nitelikleri, yetkileri ve yükümlülükleri ile bunların yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemeleri ve usûlsüzlük yapmaları durumunda uygulanacak yaptırımlar ve diğer sonuçlar, ayrıca yaptırılacak denetimin kapsamı ile usûl ve esasları konusunda hiçbir hüküm getirilmemesi dava konusu kuralın belirsiz olmasına yol açmıştır.

Bu sebeplerle, incelenen kuralın Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına karşıyım.

2. Diğer hükümlerin iptali talebinin reddine ilişkin kararların gerekçelerinde ise; kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadroların ihdası ile iptalinin idarenin teşkilât yapısıyla ilgili olup

idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturduğu, dolayısıyla kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu, Anayasanın İkinci Kısımının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler ile ilgili düzenleme içermediği, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında CBK ile düzenlenmesi öngörülen Bakanlığın teşkilât yapısına ilişkin olduğu anlaşılan kuralın 106. maddenin son fıkrası ile bağlantılı olarak 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmadığı gibi daha önce kanunlarda da açıkça düzenlenmediği, bu nedenlerle konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

CBK'nın incelenen 12. maddesinde, ekli (1) sayılı listedeki kadroların iptal edilerek (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bölümünden çıkarıldığı ve ekli (2) sayılı listedeki kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklendiği ve mevzuatta yapılan atıfların bu değişiklikle ihdas edilen yeni kadrolara yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası ve iptalinin, teşkilât yapısına ilişkin bir düzenleme olmasından dolayı Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması” bakımından öngörülen istisna kapsamında yer aldığı, bu sebeple Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen kanunla düzenlenme ilkesine tâbi olmadığı ve 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bulunmadığı yönündeki bu görüşe, kadro ihdası ve iptalinin yasama yetkisi kapsamında bulunan bütçe hakkı ile ilgili olması, ayrıca 106. maddenin son fıkrasında CBK ile düzenleneceği sınırlı olarak sayılan konular arasında kadro ihdası ve iptalinin yer almaması sebebiyle, bu hususların Anayasanın 123. ve 128. maddeleri uyarınca kanunla düzenlenmesi gerektiğinden katılmak mümkün değildir (ayrıntılı açıklama için bkz. 11/6/2020 tarihli ve E.2018/119, K.2020/25 sayılı; 30/12/2021 tarihli ve E.2021/91, K.2021/106 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim).

Başka bir deyişle, bütçe hakkı ile ilgili bulunan kadro iptali ve ihdasının yürütme yetkisine ilişkin konulardan olmamasından dolayı 104. maddenin onyedinci fıkrasının birinci cümlesine; Anayasanın 123. ve 128. maddeleri uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer almasından dolayı da üçüncü cümlesine göre CBK ile düzenlenemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan, CBK'nın geçici 1. maddesinin, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında kaldırılan genel müdür ve genel müdür yardımcısı kadrolarında bulunanların görevlerinin sona ereceğine ilişkin birinci fıkrası ile kaldırılan birimlere tahsisli kadro ve pozisyonların Bakanlık merkez teşkilâtındaki birimlere dağıtılmasına ilişkin üçüncü fıkrası da Anayasanın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesinde zorunluluk bulunan konularla ilgili olduğundan CBK ile düzenlenemez (aynı yönde bkz. 31/3/2021 tarihli ve E.2020/8, K. 2021/25 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Yukarıda belirtilen sebeplerle, anılan kuralların da konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının birinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 16/11/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 12. maddesinin tümü ve Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin reddine ilişkin karara katılmamaktayım.

2. İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinde yeni kadro ihdası, mevcut bazı kadroların iptali, kadro dağıtımı gibi kadro ile ilgili hususlara ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

3. Dava konusu kuralların “konu bakımından yetki” boyutu ile Anayasa'ya uygunluk denetiminde Mahkememiz çoğunluğunca Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasına bir aykırılık bulunmadığı kanaatine ulaşılsa da kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

4. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kadro ihdası konusunu düzenleyen bir kurala ilişkin Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği bir kararda bu konunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği görüşünde olduğumdan Mahkememiz çoğunluğunun iptal isteminin reddi yönündeki kanaatine katılmamıştım (Bkz.: E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25, K. T.: 11/06/2020 §§ 6-22, 27-31, 33). Aynı hukuki gerekçelerin kadro ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı dava konusu (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinde de geçerli olduğu kanaatindeyim.

5. Dolayısıyla E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25 sayılı kararın karşıoyunda yer verdiğim gerekçelerle (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 12. maddesinin tümü ve Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasına aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği kanaatinde olduğum için çoğunluk görüşüne katılamamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ

KARŞI OY

1. 16/1/2020 tarihli ve (56) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 12. maddesi ile ekli (1) ve (2) sayılı listelerin ve Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının, “konu bakımından yetki yönünden” Anayasa'ya aykırı olmadığına dair çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

2. CBK'nın dava konusu 12. maddesinin birinci cümlesinde, dava konusu ek (1) sayılı cetvelde sayılan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı merkez teşkilatına ait Karayolu Düzenleme Genel Müdürü, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürü, Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürü, Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürü, Deniz Ticareti Genel Müdürü, Personel ve Eğitim Dairesi Başkanı ve Genel Müdür Yardımcısı kadrolarının iptal edilerek dava konusu ek (2) sayılı cetvelde sayılan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı merkez teşkilatında Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürü, Denizcilik Genel Müdürü, Personel Genel Müdürü ve Denizcilik Uzmanı kadroları ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkez teşkilatında Tabii Kaynaklar Daire Başkanı ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında İstihbarat Başkanı, Trafik Başkanı, İstihbarat Başkan Yardımcısı, Özel Güvenlik Denetleme Başkan Yardımcısı, Trafik Başkan Yardımcısı ve Şube Müdürü kadrolarının ihdas edilmesi öngörülmüştür. Maddenin ikinci cümlesinde mevzuatta Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığına ve İstihbarat Daire Başkanına yapılan atıfların sırasıyla Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Başkanlığına ve İstihbarat Başkanına yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

3. CBK'nın geçici 1. maddesinin dava konusu birinci fıkrasında, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan Karayolları Düzenleme Genel Müdürü ve Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürü kadrolarında bulunanlar ile kaldırılan birimlerin Genel Müdür Yardımcısı kadrolarında bulunanların görevlerinin sona ereceği, bunlar hakkında 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (3) numaralı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair CBK'nın 6. maddesi hükümlerine göre işlem tesis edileceği ve 2/7/2008 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 1. maddesinin (4) numaralı fıkrası hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir. Maddenin dava konusu üçüncü fıkrasında da iptal edilen kadrolar hariç olmak üzere kaldırılan birimlere tahsisli kadro ve pozisyonların mevcutlu olarak Ulaştırma ve Altyapı Bakanı tarafından Bakanlığın Merkez Teşkilatı bünyesinde yer alan diğer birimlere dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

4. Kural, genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden yöneticiler ve personele ilişkin olup bu kapsamdakilerin Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi niteliğinde görev ifa ettikleri tartışmasızdır.

5. Anayasa'nın 128. Maddesi gereğince memurların niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanun ile düzenlenmesi Anayasal bir zorunluluktur.

6. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereklidir.

7. Açıklanan nedenle 12. maddesi ile ekli (1) ve (2) sayılı listelerin ve Geçici 1. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarına dair kural "konu bakımından yetki" yönüyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaati ile iptal talebinin reddine dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Kenan YAŞAR