

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2019/90

Karar Sayısı : 2023/51

Karar Tarihi : 22/3/2023

R.G.Tarih-Sayı : 2/8/2023-32267

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 128 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 18/6/2019 tarihli ve (39) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 3. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 256. maddesine eklenen (4) numaralı fıkranın,

B. 4. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinin,

C. 11. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 579. maddesine eklenen (1) numaralı fıkranın,

Ç. 12. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 580. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "(3000)" ibaresinin "(9000)" şeklinde değiştirilmesinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 73., 104., 128. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KURALI

A. İptali İstenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları

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

1. 3. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 256. maddesine eklenen (4) numaralı fıkra şöyledir:

"(4) (Ek:RG-19/6/2019-30806-CK-39/3 md.) Belli bir uzmanlık gerektiren nitelikteki iş ve hizmetler 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 31 inci maddesine göre bir takvim yılı içerisinde bir kişi için altmış günü geçmemek üzere istisna sözleşmesi çerçevesinde görürülebilir."

2. 4. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendi şöyledir:

"MADDE 334 – (1) Genel Müdürlüğün görevleri şunlardır:

(...)

i) (Ek:RG-19/6/2019-30806-CK-39/4 md.) **Ormanlık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak ve orman yangınlarının önlenmesi ile ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla orman gençlik ve spor kulüplerine, ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere transfer niteliğinde yardım sağlamak.**”

3. 11. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 579. maddesine eklenen (1) numaralı fıkra şöyledir:

“(1) (Ek:RG-19/6/2019-30806-CK-39/11 md.) **Akademinin gelirleri şunlardır:**

- a) **Her yıl genel bütçeden aktarılan tutar.**
- b) **Her türlü bağış, vasiyet ve yardımlar.**
- c) **Akademi dışına verilecek hizmetler ve projeler karşılığında elde edilen gelirler.**
- ç) **Yayın ve diğer faaliyet gelirleri.**
- d) **Taşınır ve taşınmaz malların değerlendirilmesiyle elde edilen gelirler.**
- e) **Fikrî ve sınai mülkiyet haklarından elde edilen gelirler.**
- f) **Diğer gelirler.”**

4. 12. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 580. maddesinin ibare değişikliği yapılan (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) **Başkan ve Konsey üyelerine, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 29 uncu maddesine göre ayda birden fazla olmamak üzere her bir toplantı için (9000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir.”**

B. İlgili Görülen Kanun Hükmünde Kararname Kuralı

27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (375 sayılı KHK) ek 31. maddesi şöyledir:

“**Vekalet ve istisna sözleşmesi ile istihdam**

Ek Madde 31- (Ek: 2/7/2018 – KHK-703/178 md.)

Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzmanlar çalıştırılabilir.

Bunlara ödenecek ücretin tutarı, 657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının üç katını aşmamak üzere ilgisine göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan tarafından tespit edilir.

Bunların istihdamına ilişkin ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

Bu statüde çalıştırılma, sözleşme bitiminde kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir pozisyon, kadro veya statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmez.

Bu madde kapsamında çalıştırılacakların nitelikleri, işe alınmaları ve çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına dair diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, Hasan Tahsin GÖKCAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 19/9/2019 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 İsmail Emrah PERDECİOĞLU tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları ve ilgili görülen KHK kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. CBK'ların 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 3. Maddesiyle (4) Numaralı CBK'nın 256. Maddesine Eklenen (4) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

4. Dava dilekçesinde özetle; kural uyarınca istisna sözleşmesiyle istihdam edilecek kişilerin kamu görevlisi olmasından dolayı bu kişilerin istihdamına ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, kuralda yer alan sözleşme süresinin bir takvim yılı içerisinde bir kişi için altmış günü geçmemesi şartının ek 31. maddede yer almadığı, bu nedenle kuralın anılan maddede öngörülen istihdam biçiminden farklı bir düzenleme öngördüğü, kaldı ki kuralın uygulanmasına dayanak teşkil eden 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptali talebiyle Anayasa Mahkemesinde açılan davanın derdest olduğu, söz konusu maddenin iptal edilmesi hâlinde kuralın dayanaksız kalacağı, bu durumun hukuki güvenlik ilkesini zedelediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 8., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

5. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 6., 8. 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.

6. (4) numaralı CBK'nın 256. maddesinde Mesleki Yeterlilik Kurumunda (MYK) istihdam edilmesi öngörülen personelin atanma şartları ve statüsü düzenlenmiş olup bu kapsamda anılan maddenin dava konusu (4) numaralı fıkrasında belli bir uzmanlık gerektiren nitelikteki iş ve hizmetlerin 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesine göre bir takvim yılı içerisinde bir kişi için altmış günü geçmemek üzere istisna sözleşmesi çerçevesinde gördürülebileceği hükme bağlanmıştır.

7. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı hükme bağlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen *kanun koyma* yetkisi kapsamında kanun adı altında yaptığı düzenlemelerin bu kapsamda olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Diğer yandan Anayasa Mahkemesi KHK'larda açıkça düzenlenen konular bakımından da CBK çıkarılmasına ilişkin aynı yasağın geçerli olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiş ve KHK'ların Anayasa'nın mülga hükümlerinde belirtilen niteliği, getiriliş amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK'larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK'ların kanun hükmünde olduklarının görüldüğü, dolayısıyla KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK çıkarılamaması gerektiğine karar vermiştir (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020, §§ 34-39; AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, §§ 24-29).

8. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği 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 olmaması durumunda 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).

9. 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesinin birinci fıkrasında madde kapsamında istihdam edilmesi öngörülen personelin hukuki statüsü belirlenmiş olup bu bağlamda söz konusu personelin özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde çalıştırılacağı belirtilmiştir. Anılan maddenin beşinci fıkrasında da bu kapsamda çalıştırılacakların nitelikleri, işe alınmaları ve çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına dair diğer hususların kurumca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Bu itibarla anılan KHK hükmü söz konusu personelin istihdamına dair hususların yönetmelikle düzenlenmesine imkân sağlamıştır.

10. Dava konusu kurulla MYK bünyesinde belli bir uzmanlık gerektiren nitelikteki iş ve hizmetlerin 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesi kapsamında istisna sözleşmesi ile gördürülebilmesine imkân tanınmakta, ayrıca istisna sözleşmesi çerçevesinde çalıştırılacak her bir kişi bakımından sözleşme süresinin bir takvim yılı içinde altmış günü geçmemesi şartı getirilmektedir.

11. Dava konusu CBK kuralının yukarıda belirtilen düzenlemeleri olmasa bile MYK'da 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesine göre çalıştırılacak personelin istihdamıyla ilgili bu hususlarda 375 sayılı KHK'nın ek 31. maddesi hükümlerinin uygulanabileceği açıktır. Bu itibarla kanunun açıkça

düzenlediği, hüküm ifade ettiği bir konuya ilişkin düzenleme getirdiği anlaşılan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

12. 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 4. Maddesiyle (4) Numaralı CBK'nın 334. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasına Eklenen (i) Bendinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

13. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. maddesinde Kanun'un amacının kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek olduğu belirtilmiş; 2. maddesinin birinci fıkrasında da Kanun'un merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsadığı hükme bağlanmıştır.

14. Merkezî yönetim bütçesi 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) Sayılı Cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır.

15. Anılan Kanun'un geçici 11. maddesinin birinci fıkrasında "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.*" hükmü yer almakta ve bu itibarla döner sermaye bütçelerinin anılan Kanun kapsamında olması öngörülmekteyken belirtilen fıkra 24/7/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun'un 38. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

16. Diğer yandan anılan Kanun'un geçici 11. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin 31/12/2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı; yeniden yapılandırma gerçekleşene kadar bu işletmelerin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetiminin Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmektedir.

17. 5018 sayılı Kanun'un söz konusu hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili hususların 5018 sayılı Kanun'un bu konulara ilişkin hükümleri kapsamında yer almadığı; başka bir ifadeyle söz konusu kurumların döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin merkezî yönetim bütçesine dâhil olmadığı anlaşılmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekeşi

18. Dava dilekçesinde özetle; Orman Genel Müdürlüğüne döner sermaye bütçesinden harcama yetkisi veren bu itibarla devlet giderlerini artırıcı nitelikte bir düzenleme getiren kuralın

münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken ve hâlihazırda da 5018 sayılı Kanun'da düzenlenmiş bir alana ilişkin olduğu belirtilerek Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

19. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 161. 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.

20. CBK'nın 334. maddesinin dava konusu (i) bendinde ormancılık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak ve orman yangınlarının önlenmesi ile ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla orman gençlik ve spor kulüplerine, ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere transfer niteliğinde yardım sağlamak Orman Genel Müdürlüğünün görevleri arasında düzenlenmiştir.

21. Kuralın belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan bir kamu kurumunun göreviyle ilgili düzenleme öngördüğü, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin bir hususu düzenlediği açıktır.

22. Kural Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım'ının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

23. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hükmüne yer verilmiştir. 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 öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir.

24. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" denilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Ancak Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmış, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına açıkça izin verilmiştir. Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında da belirtildiği üzere anılan fıkrada yer alan "*...kurulur.*" ibaresinin CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içerdiği anlaşılmaktadır. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki koşullara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve yapısı gibi unsurların CBK'yla düzenlenemeyeceğinin kabulü, kamu tüzel kişiliğinin CBK'yla kurulmasını mümkün kılan anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılacaktır (anılan kararda bkz. § 45).

25. Orman Genel Müdürlüğünün kurulmasına, teşkilatı ile görev ve yetkilerine ilişkin hususlar (4) numaralı CBK'nın 333. ila 344. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda anılan CBK'nın 333. maddesinde Orman Genel Müdürlüğünün Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Söz konusu maddede Orman Genel

Müdürlüğünün haiz olduğu tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olduğuna dair açık bir hükme yer verilmemiş ise de anılan CBK'nın adı geçen Genel Müdürlüğün kuruluşu, teşkilatı, görev ve yetkileri ile personel yapısına ilişkin hükümleri birlikte değerlendirildiğinde bunun kamu tüzel kişiliği olduğu anlaşılmaktadır.

26. Bu itibarla bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve düzenlenmesi Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardan olduğundan kamu tüzel kişisi niteliğindeki Orman Genel Müdürlüğünün görevlerine ilişkin düzenlemenin kanunla yapılmamasının Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

27. Diğer yandan Anayasa'nın 161. maddesinde merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili hususların kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olup bu kapsamda anılan maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde "*Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.*" hükmü kurala bağlanmıştır.

28. Orman Genel Müdürlüğünün 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) Sayılı Cetvel'de yer aldığı, bu itibarla merkezî yönetim bütçesine dâhil olduğu açıktır. Bununla birlikte kuralda belirtilen transfer niteliğindeki yardımın Genel Müdürlüğün döner sermaye bütçesinden yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu itibarla kural Anayasa'nın 161. maddesinde münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüyle ilgili bir düzenleme de içermemektedir.

29. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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

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

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

31. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

32. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen 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.

33. Kural, ormancılık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak ve orman yangınlarının önlenmesi ile ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla Orman Genel Müdürlüğü tarafından orman gençlik ve spor kulüplerine yardım yapılmasını hükme bağlamaktadır. Ormancılık faaliyetleri bakımından toplumsal alanda etkinliğin artırılması, ormanların korunması için kamuoyunda farkındalık oluşturulması amacıyla gençlik ve spor kulüplerine yardım sağlanmasının

ormancılık faaliyetlerinin geliştirilmesi ve orman yangınlarının önlenmesine katkıda bulunabileceği görülmektedir. Bu itibarla dava konusu kuralın kamu yararının sağlanması amacına yönelik olduğu, adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmayan bir yönünün de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

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

Ç. CBK'nın 11. Maddesiyle (4) Numaralı CBK'nın 579. Maddesine Eklenen (1) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

35. Dava dilekçesinde özetle; kuralla kamu gelirleri ile ilgili olarak getirilen düzenlemenin 5018 sayılı Kanun'da kamu geliri ve bu gelirlerin dayanaklarına ilişkin düzenlemelerin kapsamına uygun olmadığı, kuralın CBK ile düzenlenemeyecek alanda kalan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler bağlamında mali yükümlülükler öngördüğü belirtilerek Anayasa'nın 7., 73. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

36. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 7. 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.

37. Kural, Türkiye Bilimler Akademisinin (TÜBA) gelirlerini düzenlemektedir. Kural uyarınca TÜBA'nın gelirleri; her yıl genel bütçeden aktarılan tutar, her türlü bağış, vasiyet ve yardımlar, akademi dışına verilecek hizmetler ve projeler karşılığında elde edilen gelirler, yayım ve diğer faaliyet gelirleri, taşınır ve taşınmaz malların değerlendirilmesiyle elde edilen gelirler, fikrî ve sınai mülkiyet haklarından elde edilen gelirler ile diğer gelirlerdir.

38. TÜBA'nın kurulmasına, teşkilatı ile görev ve yetkilerine ilişkin hususlar (4) numaralı CBK'nın 566. ila 581. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda anılan CBK'nın 566. maddesinde TÜBA'nın Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili, tüzel kişiliğe, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli olduğu belirtilmiştir. Söz konusu maddede TÜBA'nın haiz olduğu tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olduğuna dair açık bir hükme yer verilmemiş ise de anılan CBK'nın TÜBA'nın teşkilatı, görev ve yetkileri ile personel yapısına ilişkin hükümleri birlikte değerlendirildiğinde bunun kamu tüzel kişiliği olduğu anlaşılmaktadır.

39. Daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilat yapısının da CBK ile düzenlenmesi mümkündür.

40. Bir tüzel kişiliğin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için görevleri, teşkilat yapısı gibi unsurların da belirlenmesi gerekmektedir. Teşkilat yapısı, görevleri, çalışma usulü gibi konular düzenlenmeden bir kamu tüzel kişiliğinin faaliyette bulunması düşünülemez. Kamu tüzel kişileri belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulur. Bu hizmetin yerine getirilebilmesi için tüzel kişinin kurulması yeterli olmayıp teşkilat yapısının oluşturulması, görev ve yetkilerinin de belirlenmesi gerekir (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 20).

41. Buna karşılık gelirlerinin belirlenmesi hususu bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatlanmasının zorunlu unsurlarından biri olarak kabul edilemez. Bu itibarla kamu tüzel kişiliğinin gelirlerinin belirlenmesi Anayasa'nın CBK ile düzenlenebileceğini özel olarak

öngördüğü konulardan değildir (aynı yöndeki karar için bkz. AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022, § 138.)

42. Kuralla belirlenen TÜBA gelirlerinin Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

43. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

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

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

D. CBK'nın 12. Maddesiyle (4) Numaralı CBK'nın 580. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “(3000)” ibaresinin “(9000)” Şeklinde Değiştirilmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gereçesi

44. Dava dilekçesinde özetle; kuralın kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik düzenleme içerdiğinden münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanda kaldığı belirtilerek Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

45. Dava dilekçesinde kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 128. 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.

46. Kural, TÜBA'nın başkanına ve konsey üyelerine 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesine göre ayda birden fazla olmamak üzere her bir toplantı için (9000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda huzur hakkı ödenmesini öngörmektedir.

47. Anayasa Mahkemesi kamu kurum ve kuruluşlarında 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında huzur hakkı ödenmesine ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu ödemelerin ekonomik değer ifade ettiğinden Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan 35. maddesinde güvenceye bağlanan mülkiyet hakkıyla ilgili olduğuna, dolayısıyla buna yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığına hükmetmiştir (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, §§161-166).

48. TÜBA başkanına ve konsey üyelerine yapılacak huzur hakkı ödemelerine ilişkin düzenleme öngören dava konusu kural yönünden belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

49. 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'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

50. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, CBK'nın veya TBMM İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

51. CBK'nın 12. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 580. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "(3000)" ibaresinin "(9000)" şeklinde değiştirilmesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

52. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte; 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

53. CBK'nın; 11. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 579. maddesine eklenen (1) numaralı fıkranın ve 12. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 580. maddesinin ibare değişikliği yapılan (1) numaralı fıkrasının iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla TBMM tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince belirtilen fıkralara ilişkin iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

54. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

18/6/2019 tarihli ve (39) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 3. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı

Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 256. maddesine eklenen (4) numaralı fıkraya yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 11. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 579. maddesine eklenen (1) numaralı fıkraya,

2. 12. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 580. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "(3000)" ibaresinin "(9000)" şeklinde değiştirilmesine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu fıkraya ve değişikliğe ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

C. 4. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendine yönelik iptal talebi 22/3/2023 tarihli ve E.2019/90, K.2023/51 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bende ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

22/3/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

A. 18/6/2019 tarihli ve (39) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

1. 3. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 256. maddesine eklenen (4) numaralı fıkranın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. 4. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinin,

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

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. 11. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 579. maddesine eklenen (1) numaralı fıkranın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

4. 12. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 580. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "(3000)" ibaresinin "(9000)" şeklinde değiştirilmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı

Esas Sayısı : 2019/90
Karar Sayısı : 2023/51

fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 580. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "(9000)" ibaresi dışında kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

22/3/2023 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 (39) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 4. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

2. Dava konusu kuralla, ormancılık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasını sağlama ve orman yangınlarının önlenmesi ile kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla orman gençlik ve spor kulüplerine, ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere transfer niteliğinde yardım sağlamak, Orman Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmaktadır.

3. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine göre kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz.

4. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçelerden yardım yapılması*" kenar başlıklı 29. maddesine göre, kural olarak gerçek veya tüzel kişilere kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak bu genel kuralın devamında "*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörölmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir*" denilmek suretiyle kamu yararı amacıyla dernek ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi öngörölmüştür.

5. Buna göre genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden kamu yararı amacıyla dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılması konusu 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Dava konusu CBK kuralı olmasaydı, kuralda belirtilen amaçlarla Orman Genel Müdürlüğü bütçesinden orman gençlik ve spor kulüplerine transfer niteliğinde yardım yapılması hususunda 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesi uygulanacaktı. Bu itibarla CBK kuralı, kanunda açıkça düzenlenen bir konuda yapılan düzenleme mahiyetinde olduğundan Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırıdır.

6. Açıklanan gerekçelerle, dava konusu kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 4. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendi dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Kural, Orman Genel Müdürlüğünün, orman gençlik ve spor kulüplerine mali yardım yapmasını ve bunun azami miktarını düzenlemektedir.

2. 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerin bütçelerinden kamu yararı gözeterek dernek kullanılmasına ilişkin esas ve usullerin Cumhurbaşkanı tarafından yönetmelik belirleneceğini hüküm altına alınmıştır. Bu durum dikkate alındığında, dava konusu kuralın kanunun açıkça düzenlediği bir konuda CBK ile bir düzenleme getirdiği görülmektedir. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı düzenleme getirmektedir.

3. Açıklama gerekçeyle kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin ön yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

(4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; anılan kuralla yürütme yetkisine ilişkin bir konunun düzenlendiği, kuralın Anayasada CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı, kamu tüzelkişiliğini haiz Orman Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerine ilişkin bir düzenleme yapıldığı, kamu tüzelkişiliği bulunan kuruluşların Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasına göre CBK ile kurulmasına imkân sağlanmasından dolayı görev ve yetkilerinin de CBK ile düzenlenmesinin mümkün olduğu, bu nedenle kuralın Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün bulunmadığı, ayrıca bu konunun daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği belirtilerek konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

CBK'nın dava konusu hükmünde, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzelkişiliğine sahip bir kuruluş olan Orman Genel Müdürlüğünün görevleri arasına, orman gençlik ve spor kulüplerine, ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere transfer niteliğinde yardım sağlama görevi de ilâve edilmiştir.

Konuya ilişkin diğer kararlarımızda da açıklandığı üzere, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren CBK'ların esasları Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında düzenlenerek Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak aynı fıkranın üçüncü cümlesinde, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmayacağı belirtilmiştir.

Bilindiği gibi, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükme bağlanarak idareye ilişkin genel ilke

belirlenmiş; üçüncü fıkrasında ise kamu tüzelkişiliğinin kanun yanında CBK ile kurulmasına da imkân sağlanmıştır.

Çoğunluğun gerekçesinde, kamu tüzelkişiliğine sahip olan Orman Genel Müdürlüğünün Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasına göre CBK ile kurulduğu, kurma yetkisinin düzenlemeyi de kapsadığı, bu nedenle görev ve yetkilerinin de CBK ile düzenlenebileceği ifade edilse de, bu yoruma aynı konudaki diğer karşıoy gerekçelerimde ayrıntılı olarak açıklanan ve aşağıda özetlenen sebeplerle katılmam mümkün olmamıştır.

Anayasa koyucu; Anayasanın başka maddelerinde olduğu gibi 123. maddede de “kurma” ve “düzenleme” kavramlarını ayrı ayrı kullanarak idarenin kanunla kurulması ve düzenlenmesi konusunda birinci fıkrada öngörülen ilkeye üçüncü fıkrada sadece kamu tüzelkişiliğinin kurulması bakımından istisna getirmiştir. Esasen anılan maddeye ilişkin Anayasa değişikliğinde sadece, 123. maddenin üçüncü fıkrasındaki “ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” şeklinde değiştirilmiş; ilgili madde gerekçesinde de, değişiklikle kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de “kurulabilmesine” imkân tanındığı açıklanmıştır.

Bu itibarla, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, CBK’lar için birinci fıkradaki genel ilkeye getirilen istisna sadece kamu tüzelkişiliklerinin kurulmasına ilişkin olup -Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıklar yönünden öngörüldüğü şekilde- bu idarelerin görevleri, yetkileri ve teşkilât yapısı ile ilgili olarak CBK’larla düzenleme yapılması konusunda bir istisna getirilmemiştir. Başka bir anlatımla, Anayasa koyucu 106. maddenin son fıkrasında bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanırken bunların görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceğini hükme bağlamış; buna karşılık 123. maddenin üçüncü fıkrasında, birinci fıkradaki ilkeye sadece kamu tüzelkişiliğinin “kurulması” bakımından bir istisna öngörmüştür (geniş açıklama için bkz. 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem. Aynı yönde bkz. 15/10/2020 tarihli ve E.2018/124, K.2020/56 sayılı; 14/1/2021 tarihli ve E.2019/77, K.2021/2 sayılı; 13/10/2022 tarihli ve E.2021/95, K.2022/118 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim).

Diğer taraftan, 106. maddenin son fıkrasında bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanınarak bunların görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceği hükme bağlanırken bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar bakımından böyle bir yetki öngörülmemiştir. Orman Genel Müdürlüğünün Bakanlık bağlı kuruluşu olmasından dolayı Anayasanın 106. maddesinin son fıkrası kapsamında değerlendirilebileceği düşünülebilirse de, mezkûr fıkranın bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarını da kapsadığını kabul etmek, Anayasanın lâfzına uygun olmayacağı gibi bu konudaki istisnaları ilgili hükümlerde ayrı ayrı sayan sistematığına de uygun olmaz.

Bu nedenle, kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olarak CBK ile kurulan Orman Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerinin Anayasanın 123. maddesine göre kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, dava konusu kural Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuya ilişkindir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, incelenen kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 18/6/2019 tarihli ve (39) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 334. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen (i) bendinin konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dava konusu (i) bendinin de içinde yer aldığı 334. maddesinde Orman Genel Müdürlüğü'nün görevleri sayılmaktadır. Maddenin (i) bendinde ise ormancılık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasının sağlanması ve orman yangınlarının önlenmesi ile ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla orman gençlik ve spor kulüplerine ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere transfer niteliğinde yardım sağlanması bu görevler arasında yer almaktadır.

3. Dava konusu kuralın konu bakımından yetki yönüyle yapılan denetiminde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konuda çıkarılmış olduğu, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili düzenlemede bulunmadığı açıktır.

4. Burada dava konusu kuralda zikredilen miktarın merkezi yönetim bütçesine konulmuş olduğu kabul edildiğinde Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine bir aykırılık da söz konusu değildir. Kuraldaki "ait olduğu yılı başındaki döner sermaye bütçesinin binde ikisini geçmemek üzere" ifadesi bu toplam yardım miktarını ifade etmektedir. Yoksa bu ibare, yardımın döner sermaye bütçesinden yapılacağı anlamına gelmemektedir. Esasında kuraldaki "transfer niteliğinde yardım" şeklindeki kullanım da yardımın merkezi yönetim bütçesinden yapılacağı görüşünü desteklemektedir. Bu nedenle kural Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda düzenleme yapmamaktadır.

5. Bununla birlikte kural, belirtilen yardımı ormancılık faaliyetlerinin geniş kitlelere yayılmasının sağlanması ve orman yangınlarının önlenmesi ile ilgili kamuoyunun bilinçlendirilmesi amacıyla orman gençlik ve spor kulüplerine sağlamayı düzenlerken esasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" kenar başlıklı 29. maddesindeki aynı konuda düzenleme yapmaktadır.

6. 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesi şu şekildedir: "*Gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.*"

7. Görüldüğü üzere 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabileceği öngörülmüştür.

Esas Sayısı : 2019/90
Karar Sayısı : 2023/51

8. Bu Kanun hükmü dikkate alındığında (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dava konusu (i) bendindeki orman gençlik ve spor kulüplerine yardım sağlamayı hedefleyen kuralın zikredilen Kanun'un 29. maddesiyle aynı konuda düzenleme yaptığı sonucuna ulaşmak gerekir.

9. Dolayısıyla dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünün kanunda açıkça düzenlenen konuda çıkarıldığı görülmektedir. Bu nedenle kuralın konu bakımından yetki yönüyle Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğundan iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ