

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2021/113

Karar Sayısı : 2024/29

Karar Tarihi : 1/2/2024

R.G. Tarih – Sayı : 21/5/2024 - 32552

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 19/8/2021 tarihli ve (82) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının;

1. Değiştirilen (ç) bendinin,

2. (d) ve (e) bentlerinin yürürlükten kaldırılmasının,

B. 2. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan "...derneklerle vakıflarda..." ibaresinin "...derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde..." şeklinde değiştirilmesinin,

C. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 104., 108., 123., 127., 128., 129. ve 135. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

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

A. 1. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının;

1. Değiştirilen (ç) bendi şöyledir:

"(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi;

... ç) *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*

...

yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri kapsar."

2. Yürürlükten kaldırılan (d) ve (e) bentleri şöyledir:

"d) *Kamuya yararlı derneklerde,*

e) Vakıflarda,

B. 2. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ibare değişikliği yapılan (a) bendi şöyledir:

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

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

C. 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 12. maddesine eklenen (2) numaralı fıkra şöyledir:

"(2) Grup başkanı ve denetçiler denetim görevi mucibince, denetim kapsamına dahil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haizdir."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Yıldız SEFERİNOĞLU'nun katılımlarıyla 4/11/2021 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 Hilal YAZICI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. 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 uygunluğu ele alınmalıdır. 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. Genel Açıklama

4. Anayasa'nın Devlet Denetleme Kurulunu (DDK) düzenleyen 108. maddesi 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la

değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle mevcut görev ve yetkilerine ilaveten idari soruşturma yetkisi de DDK'ya verilmiş, Silahlı Kuvvetler de denetim kapsamına alınmış ve DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenlenmesi öngörülmüştür.

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

6. Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasından da anlaşıldığı üzere DDK'nın yerine getireceği denetim göreviyle amaçlanan, idari faaliyetlerin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması suretiyle denetim görevi kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaktır. Anayasa'nın anılan maddesinde bu nitelikteki bir denetimin idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme şeklinde yerine getirileceği belirtilmiştir.

7. 6771 sayılı Kanun'la Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yapılan değişiklikle geçilen yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında 2/7/2018 tarihli ve 703 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Türkiye Cumhuriyeti idare teşkilatı içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş veya teşkilat ve görevleri hakkındaki kanunların bir kısmı yürürlükten kaldırılmış ve bu kuruluşların teşkilat yapısı ve görevleri CBK'larla yeniden düzenlenmiştir (AYM, E.2018/121, K.2021/84, 11/11/2021, § 16). 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesiyle DDK'nın Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu ve ilgili kanun ve/veya CBK'lardaki hükümlere tabi olduğu belirtilmiştir. Benzer şekilde (5) numaralı CBK'nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasında DDK'nın, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organı olduğu hüküm altına alınmıştır.

8. (5) numaralı CBK ile de DDK'nın kuruluşu, görevleri, işleyişi ve bu hususlara ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

9. DDK'nın yürüteceği denetleme görevinin kapsamı (5) numaralı CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde "*denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamı*" şeklinde tanımlanmıştır.

10. (5) numaralı CBK'nın 5. maddesinde, DDK'nın görev ve yetkilerinin niteliği ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre DDK, ilgili kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü elektronik ve fizikî ortamdaki gizli veya açık her türlü bilgi, belge, defter, kayıt, envanter, malzeme, mühimmat, taşınır ve taşınmazları işlem ve olayın her safhasında incelemeye, mahiyetleri uygun olanları gerektiğinde belirlediği yere istemeye veya getirtmeye, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırılmaya, kurum ve kuruluşlardan temsilci istemeye yetkilidir. Kendisine intikal eden konulardan gerekli görülenleri ilgili mercilere aktarır. Bu durumda ilgili merciler yapılan iş ve işlemler hakkında DDK'ya ivedilikle bilgilendirir ve gerekli belgeleri gönderir. Gizli ve açık her türlü bilgi ve belgeyi, kamu kurumları ile bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Bu talepler geciktirilmeksizin yerine getirilir. Denetleme faaliyetine yardımcı olmak üzere kurum ve

kuruluşların her kademe ve rütbedeki personelini görevlendirebilir, bu konudaki talebi gecikmeksizin karşılanır. İlgili mevzuat çerçevesinde bilirkişi görevlendirilebilir. Kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebilir veya gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabilir.

11. Anılan CBK'nın 16. maddesinde DDK'nın, çalışmaları sonucunda denetim, inceleme, araştırma, ön inceleme, soruşturma ve disiplin soruşturması raporu ile ivedi durum raporu hazırlaması öngörülmüş, 20. maddesinde de söz konusu raporların sonuçlandırılması düzenlenmiştir. Buna göre, denetlenen kurum, kuruluş ve kişilerce raporlara verilecek cevapların intikali sonrasında rapor hıfza kaldırılabilir, genel hükümlere göre ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulabilir. Gerekli şartların sağlanması hâlinde ivedi durum raporu düzenlenebilir. Bu durumda, Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılması mümkündür. Ortaklıkların yönetim kurulları için gerekçeli ibrasızlık önerisinde bulunulabilir. Öneri, genel kurulu olan ortaklıkların yapılacak ilk olağan veya olağanüstü genel kurullarında genel görüşmeye sunulur; genel kurulu bulunmayanlar için değerlendirilmek üzere atamaya yetkili üst veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) ilgili komisyonuna gönderilir.

C. CBK'nın 1. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 1. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının

1. Değiştirilen (ç) Bendinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

12. DDK'nın görev ve yetkileri Anayasa'nın 108. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı derneklerle vakıflar DDK'nın idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamındadır.

13. (5) numaralı CBK'nın, 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında DDK'nın denetimine tabi olan kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. Fıkranın (ç) bendinde *kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri*, (d) bendinde *kamuya yararlı dernekler* (e) bendinde ise *vakıfların* DDK denetimi altında olması öngörülmüştür. CBK'nın 1. maddesiyle anılan fıkranın (d) ve (e) bentleri yürürlükten kaldırılmış, (ç) bendinde de değişiklik yapılarak mülga (d) ve (e) bentlerinde sayılan kurumlar bu bent kapsamına alınmış; ayrıca kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri de DDK'nın görev alanına dâhil edilmiştir. Buna göre dava konusu kural uyarınca DDK, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde denetim ve düzenleme yapabilecektir.

14. Kuralda, Anayasa'nın 108. maddesinde yer verilmeyen başka bazı kurum ve kuruluşların da DDK'nın denetim görevi kapsamında olacağı düzenlenmiştir. Buna göre kooperatifler, birlikler ile (ç) bendinde sayılan kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri de DDK'nın denetim yetkisi kapsamında sayılmıştır.

15. Buna göre kural, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birliklerin her türlü ortaklık ve iştiraklerinin de (5) numaralı CBK'nın kapsamında olduğunu düzenlemektedir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

16. Dava dilekçesinde özetle; görev ve yetkileri açıkça Anayasa'da belirtilen DDK'ya CBK ile kaynağını Anayasa'dan almadığı hâlde yeni görev ve yetkiler verildiği, bazı özel hukuk tüzel kişilerinin denetimine ilişkin hususların çeşitli kanunlarda açıkça düzenlendiği, öte yandan denetim kapsamına alınan kurum ve kuruluşların temel hak ve özgürlüklerle ilişkili olduğu, bu nedenle de DDK'ya ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağı ifade edilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 104., 108. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

i. Bendin “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler,” Bölümü

(1) Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

17. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 104., 108. ve 135. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

18. Kuralda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı derneklerin DDK'nın denetim yetkisi kapsamında olduğu ifade edilmektedir. Bu yönüyle kural yürütme yetkisine ilişkin bir hususu düzenlemektedir.

19. Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

20. Anayasa Mahkemesi 11/11/2021 tarihli ve E.2018/121, K.2021/84 sayılı kararında, *işleyiş ibaresini*, işleme işi, işlevsel bir oluşum ya da bir sürecin biçimleniş ve işlevini yerine getiriş şekli; *işlemeyi* ise bir işi sonuçlandırmak için yapılan iş veya uygulamaların hepsi, bir amaca ulaşmak için tutulan yol ve prosedür olarak değerlendirmiş ve bu çerçevede Anayasa'nın 108. maddesinin son fıkrasında CBK ile düzenlenebileceği belirtilen “*DDK'nın işleyişi*” ibaresinin DDK'nın *idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme* işini yerine getiriş şeklini, sürecin biçimlenişi ile bu işi sonuçlandırmak amacıyla öngörülen prosedürü ifade ettiği sonucuna ulaşmıştır (§ 30). Anılan kararda, DDK'nın antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak şeklindeki görevlerinin Anayasa'nın 108. maddesi bağlamında DDK'nın işleyişine ilişkin hükümler olduğu değerlendirilmiştir (§ 67).

21. Bu itibarla, DDK'nın Anayasa'nın 108. maddesinde belirtilen görevlerine ilişkin hususların özel olarak CBK ile düzenleneceği, dolayısıyla belirtilen konuların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinde CBK'lar için öngörülen sınırlamalara tabi olmayacağı anlaşılmaktadır.

22. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı derneklerin DDK'nın denetim yetkisi kapsamında olduğunu öngören, dolayısıyla DDK'nın işleyişine ilişkin hususları düzenleyen kural yönünden, belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır. Anayasa koyucunun, DDK'nın işleyişine ilişkin hususları, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin istisnası olarak öngördüğü, kuralın da Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında sayılan kurum ve kuruluşlarda yerine getirilecek denetim faaliyetlerini düzenlemeyi amaçlaması bakımından DDK'nın işleyişine ilişkin olduğu açıktır.

23. DDK'nın denetim yetkisinin kapsamını düzenleyen kanuni bir düzenleme de bulunmadığından kuralın kanunda açıkça düzenlenen hususlara ilişkin olmadığı açıktır. Dolayısıyla dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde yer alan, kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı yönündeki kurala aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

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

(2) Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

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

26. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.

27. Dava konusu kural, (5) numaralı CBK'nın Cumhurbaşkanının isteği üzerine çeşitli kurum ve kuruluşlarda DDK tarafından yapılacak denetlemelerle ilgili düzenlemeleri kapsadığını belirten çerçeve bir hükümdür. Dolayısıyla düzenlemeye konu alanın ilgili mevzuat kapsamında hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesinin gereklerine uygun olarak kurallaştırılmış olması gerekir.

28. Bu bağlamda (5) numaralı CBK'nın 2. maddesinde denetleme faaliyeti ve bu faaliyeti yürütecek kişi ve yapıların kimlerden oluşacağı açıklanmış, 4. ve 5. maddelerinde DDK'nın görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtilmiş, 7. ve 9. maddelerinde başkanı ve üyelerinin görevlerine, 8. maddesinde karar organı ve görevlerine, 12. maddesinde denetçilerin görevlerine, 11. maddesinde denetim ve soruşturmanın nasıl yapılacağına ilişkin hususlara ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Dolayısıyla anılan madde kapsamında, denetim faaliyetinin esaslarının açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde saptanmış olduğu görüldüğünden dava konusu kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

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

ii. Bendin Kalan Kısmı

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

31. DDK'nın görev alanına ilişkin iki grup kurum ve kuruluştan bahsetmek mümkündür. İlki Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında DDK'nın görevi kapsamında olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar, ikincisi ise anılan maddede yer verilmeyen ve ilk kez kuralla DDK'nın görevi kapsamına alınan kurum ve kuruluşlardır. Böylece (ç) bendiyle, Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen *kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları* ibareleri yönünden Anayasa'daki düzenleme biçimine sadık kalınmış, *kamuya yararlı derneklerle vakıflar* ibaresi ise *kamuya yararlı dernekler, vakıflar* şeklinde

düzenlemiştir. Kuralla, Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen kurum ve kuruluşlar dışında (5) numaralı CBK'nın *kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde* yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri kapsayacağı da hüküm altına alınmıştır.

32. Kural, Anayasa'nın 108. maddesinde sayılmayan bazı kurumları DDK'nın denetim yetkisi kapsamına almaktadır. Buna göre vakıflar, kooperatifler ve birlikler, bunların her türlü ortaklık ve iştirakleri ile (ç) bendinde sayılan ve yukarıda incelenen diğer kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri DDK'nın denetim kapsamında yer almaktadır.

33. Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında DDK'nın görevi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar sayılırken "...kamuya yararlı derneklerle vakıflar,..." ifadesi kullanılmıştır. (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının dava konusu (ç) bendinde ise "...kamuya yararlı dernekler, vakıflar,..." ifadesi tercih edilmiştir. Bu farklı kullanım, *kamuya yararlı* ifadesinin vakıfları kapsamadığı yönünde bir tartışmaya dayanmaktadır. Nitekim 1/4/1981 tarihli ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un (Kanun'un adı 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 42. maddesiyle değiştirilmiştir.) ilk şeklinde DDK'nın görev alanında vakıflara yer verilmemiş, 23/7/1999 tarihli ve 4416 sayılı Kanun'la DDK'nın görev alanını düzenleyen 2. maddesinin birinci fıkrasına "*vakıflarda*" ibaresi eklenmiştir. Kanunlaşma sürecinde Anayasa'daki "*kamuya yararlı*" ibaresinin vakıfları kapsamadığı yönünde nihai sonuca ulaşılmışsa da bu bağlamda dilbilgisi, lafzi yorum ve Anayasa'nın amaçsal yorumuna ilişkin tartışmalar yapılmıştır. Nihayetinde, gerek (5) numaralı CBK, gerekse (82) numaralı CBK ile yapılan değişikliklerde 2443 sayılı Kanun'da yer aldığı şekliyle "*vakıflarda*" ibaresi tercih edilmiştir.

34. Bu noktada Anayasa'nın 108. maddesinde yer alan "*kamuya yararlı*" ibaresinin vakıflar bakımından geçerli olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Bir başka ifadeyle kural uyarınca DDK'nın görev alanına kamuya yararlı statüsü bulunmayan vakıfların da dâhil olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

35. Kamuya yararlı vakıf ibaresine, 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 117. maddesinin üçüncü fıkrası ile 570. maddesinin ikinci fıkrasında, 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 334. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer verildiği görülmektedir. 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasında ise "...*kamu yararına çalışan ... vakıflardan...*" ibaresi kullanılmıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 82. maddesinde üyelikle bağdaşmayan işler sayılırken milletvekillerinin görev üstlenemeyeceği kurum ve kuruluşlar arasında devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflardan bahsedilmiştir.

36. *Kamuya yararlı* ifadesinin, Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'ya verilen yetkilerin amacıyla ilişkili olarak anlandırılması gerekmektedir. Zira hukuk düzeninin inşa edeceği her yapının anayasalar tarafından önceden öngörülerek açıkça tanımlanmasının mümkün ve gerekli olmadığı da açıktır. Bu bakımdan, bir kuruluşun kamuya yararlı statüsüne sahip olması, söz konusu kuruluşun özellikle mali açıdan bazı kamusal ayrıcalıklara sahip kılınması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kamusal kaynakların kullanımına ilişkin bu husus, idarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı bağlamında DDK'ya verilen görevin kapsamında kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında *kamuya yararlı* ifadesi, Anayasa dışındaki mevzuatta aynı şekilde yer almasa bile, bu ifadeyle verilmek istenen anlama uygun statülerin diğer normlarla var edilmiş olması hâlinde Anayasa'daki ifadenin kapsamı içinde değerlendirilmesi gerekecektir.

37. Vakıflar için öngörülen ve bu kapsamda değerlendirilebileceği düşünülen statü vergi muafiyeti statüsüdür. Bir vakfa vergi muafiyeti statüsünün verilebilmesinin genel çerçevesini düzenleyen 30/7/2003 tarihli ve 4962 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrasında, gelirlerinin en az üçte ikisini nevi itibarıyla genel, katma ve özel bütçeli idarelerin bütçeleri içinde yer alan bir hizmetin veya hizmetlerin yerine getirilmesini amaç edinmek üzere kurulan vakıflara, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınabileceği düzenlenmiştir. 2860 sayılı Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrasında ise kişiler ve kuruluşların, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamayacağı, ancak, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabileceği hususunun Cumhurbaşkanınca belirlenip ilan edileceği hüküm altına alınmıştır.

38. Söz konusu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, terminoloji bakımından tam bir uyum olmasa da kanun koyucunun vakıflarla ilgili yaklaşımının Anayasa'nın 108. maddesinde öngörüldüğü şekilde kamuya yararlı statüsü bulunan ve kamuya yararlı statüsü bulunmayan ayrımına uygun olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Ancak kural, vakıflarla ilgili olarak Anayasa'nın 108. maddesinde öngörülen şekilde bir ayırım öngörmemiştir. Bir başka ifadeyle Anayasa'nın anılan maddesinde DDK'nın görevi kapsamında sayılmayan kamuya yararlı statüsü bulunmayan vakıfların da dava konusu kuralla DDK'nın denetim görevi kapsamına alındığı anlaşılmaktadır.

39. Kooperatifler, ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar olarak özel teşebbüs niteliğini haizdir (AYM, E.2014/90, K.2014/180, 4/12/2014). Kooperatifler, kurucu ortakların imzalayacağı bir ana sözleşme ile kurulur. Dolayısıyla kooperatiflerin sözleşme temeline dayalı özel hukuk ilişkileri kapsamında oluşturulmuş yapılar olduğu açıktır.

40. Kural birlikler yönünden herhangi bir ayırım yapmamaktadır. Birliklerin hukuki statüsü ise farklılaşmaktadır. Kamu kurumu niteliğinde olan birlikler olduğu gibi özel hukuk hükümlerine tabi birlikler de mevcuttur. Hukukumuzda kendine özgü amaçları gerçekleştirmek için kanunla kurulan ve nitelikleri özel kanunlarında gösterilen "birlik" isimli yapılar bulunmakta ise de bu yapılarla ilgili genel bir yasal düzenleme mevcut değildir (AYM, E.2012/76, K.2013/44, 20/3/2013).

41. Ortaklık, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda, sözleşme hukukuna dayalı özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olan veya bu niteliği haiz olmayan yapılar olarak yer almıştır. 24/4/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu gereğince kooperatifler de ortaklık kavramı içerisinde değerlendirilir. Ayrıca kendi özel kanunu bulunan ortaklıklar ve belirli faaliyet dalları için çıkarılan kanunlara bağlı ortaklıklar da mevcuttur. Bu tür ortaklıklar bakımından gerek 6102 sayılı Kanun gerekse söz konusu özel kanunların yaptığı yollamalar nedeniyle boşluk bulunması hâlinde 6102 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır.

42. Kuralla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler ve birlikler hisse senetleri alımı veya ortaklık payı aracılığıyla söz konusu şirketlere iştirak edebilirler. Söz konusu şirketlerin 6102 sayılı Kanun ve 6098 sayılı Kanun gereği özel hukuk tüzel kişisi olduğu açıktır.

43. Bir önceki başlık altında ifade edildiği üzere DDK'nın Anayasa ile belirlenmiş görev alanına ilişkin hususların DDK'nın işleyişine ilişkin olduğu kabul edilmektedir. Buna göre Anayasa'nın 108. maddesinde sayılmayan kurum ve kuruluşlarla ilgili düzenlemelerin işleyiş kavramı kapsamına dâhil edilmesi mümkün değildir. Kuralda sayılan kurum ve kuruluşların Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'nın görevi kapsamında sayılmayan kurum ve kuruluşlar olmadığı gözetildiğinde kuralın, anılan maddenin son fıkrasında öngörülen istisna kapsamında olmadığı açıktır.

44. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Anılan fıkranın üçüncü cümlesinde ise "*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*" hükmüne yer verilmiştir.

45. Anayasa'nın "*Kişinin Hakları ve Ödevleri*" başlıklı İkinci Bölümü'nde yer alan 33. maddesinde "*Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir. / Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz./ Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.(...)/ Bu madde hükümleri vakıflarla ilgili olarak da uygulanır.*" denilmektedir.

46. Anayasa'nın 33. maddesi temel olarak dernek hakkının ve genel olarak örgütlenme özgürlüğünün kullanılması sırasında bireylerin kamu makamlarının keyfi müdahalelerine karşı korunmasını amaçlamaktadır (*Ahmet Parmaksız* [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019, § 75). Dernekler, sendikalar, vakıflar, siyasi partiler, teşekküller daha genel bir ifade ile sivil toplum kuruluşları Anayasa'da güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğü ile sendika kurma hakkının ve siyasi faaliyette bulunma hakkının sùjeleri arasındadır (bu yönde bkz. *Ahmet Parmaksız* [GK]; *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç*, B. No: 2014/4711, 22/2/2017; AYM, E.2022/3, (Siyasi Parti İhtar) K.2023/1, 28/9/2023).

47. Anayasa'nın "*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*" başlıklı Üçüncü Bölümü'nde yer alan 48. maddesinin birinci fıkrasında ise "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*" hükmüyle çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile özel teşebbüs özgürlüğü güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın 13. maddesinde ise temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla çalışma ve sözleşme ile özel teşebbüs özgürlüklerine yönelik sınırlamaların münhasıran kanunla yapılması gerekir

48. Dava konusu kural, kamuya yararlı statüsü bulunmayan vakıflar da dâhil olmak üzere kooperatifler, birlikler ile (ç) bendinde sayılan kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinin denetim işlerinin düzenlenmesinin CBK ile yapılacağını hüküm altına almak suretiyle örgütlenme özgürlüğü ile sözleşme özgürlüğüne ilişkin düzenlemeler içermektedir. Bu yönüyle kuralın vakıflara ilişkin kısmı Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan örgütlenme özgürlüğüne ilişkin bir düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmakta; kalan kısmı ise sözleşme ve teşebbüs özgürlüklerine ilişkin sınırlama içerdiğinden münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme öngörmektedir.

49. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırıdır. İptali gerekir.

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

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

2. Yürürlükten Kaldırılan (d) ve (e) Bentlerinin İncelenmesi

50. (5) numaralı CBK'nın (2) numaralı fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde kamu yararlı dernekler ve vakıfların DDK'nın denetim yetkisi kapsamında olduğu hüküm altına alınmakta iken "*Kamuya yararlı derneklerde*" ve "*Vakıflarda*" şeklindeki bentler dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılmış ve bu bentler fıkranın (ç) bendinde yeniden düzenlenmiştir.

51. Böylece, (5) numaralı CBK'nın (2) numaralı fıkrasının (ç) bendiyle "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşlarının her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*" yapılacak denetimlerle ilgili düzenlemelerin (5) numaralı CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

52. (5) numaralı CBK'nın (2) numaralı fıkrasının (d) ve (e) bentlerinin aynı fıkranın (ç) bendinde yeniden düzenlenmesine ve yürürlükten kaldırılan bentlerde düzenlenen hususlara ilişkin Anayasa'ya uygunluk denetiminin bir önceki başlık altında yapıldığı gözetildiğinde, yürürlükten kaldırılan (d) ve (e) bentleri yönünden karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

Ç. CBK'nın 2. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinde Yer Alan "...derneklerle vakıflarda..." İbaresinin "...derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde..." Şeklinde Değiştirilmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

53. Dava dilekçesinde özetle; kuralın CBK'nın 1. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendine yönelik gerekçelerle Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 104., 108. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Bentte Yer Alan "...derneklerde, ..." İbaresini

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

54. (5) numaralı CBK'nın 4. maddesi DDK'nın görevlerini düzenlemektedir. Kural, Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında DDK'nın görevi kapsamında düzenlenen kurumlardan kamuya yararlı derneklerde, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmanın DDK'nın görevi kapsamında olduğunu belirtmektedir.

55. CBK'nın 1. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendinin "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, ...*" kısmının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

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

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

57. CBK'nın 1. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendinin "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, ...*" kısmının içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

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

b. Bendin "...vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde..." Bölümü

59. (5) numaralı CBK'nın 4. maddesi DDK'nın görevlerini düzenlemektedir. Kural, Anayasa'nın 108. maddesinin birinci fıkrasında DDK'nın görevi kapsamında düzenlenen kurumlar arasında sayılmayan vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurumların her türlü ortaklık ve iştirakleri ile 4. maddenin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde sayılan kurumların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmanın DDK'nın görevi kapsamında olduğunu belirtmektedir.

60. Bu bağlamda, CBK'nın 1. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendinin "*...vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*" kısmının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

61. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırıdır. İptali gerekir.

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

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

D. CBK'nın 3. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 12. Maddesine Eklenen (2) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

62. (5) numaralı CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, denetçinin DDK'nın görevi kapsamında denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilen süreli ve geçici olanlar dâhil denetim görevlilerini, (ç) bendinde de grup başkanının, denetim ve soruşturma gruplarının başkanlığını yürüten DDK üyesini ifade ettiği belirtilmiştir. CBK'nın 22. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca denetçiler müfettiş yetki ve sıfatını haizdir.

63. CBK'nın 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında denetçilerin görevleri düzenlenmiştir. Fıkraya göre denetçiler; kendilerine verilen konularda denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, denetlemelerde görevlendirildikleri konularla ilgili olarak kurum ve kuruluşlar ve bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerle yazışma yapmak, bilgi ve belge ile açıklamalarda bulunulmasını

istemek, raporlar hazırlamak ve Kurul toplantılarında açıklamalarda bulunmak, mevzuatla verilen görevleri yapmak, Kurul Başkanı ve ilgili Grup Başkanının verdiği işleri yapmakla görevlidir.

64. Öte yandan CBK'nın 6. maddesinde grup başkanının denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, görevde kalması hâlinde kamu zararını artıracığı, suç delillerini karartacağı anlaşılan, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını yetkili makamlara önerebileceği belirtilmiştir.

65. CBK'nın 12. maddesinin dava konusu (2) numaralı fıkrasında ise grup başkanı ve denetçilerin denetim görevi mucibince, denetim kapsamına dâhil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olduğu hüküm altına alınmıştır.

66. Buna göre, grup başkanı veya denetçiler görevlendirildikleri kurum ve kuruluşla ilgili olarak denetim görevlerini yerine getirirken ilgili kurum veya kuruluşun teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına da sahip olacaktır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

67. Dava dilekçesinde özetle; grup başkanı ve denetçilere, DDK'nın görevleri kapsamında Anayasa'da düzenlenmeyen bir yetki verildiği, verilen bu yetkinin temel hak ve özgürlükler üzerinde sonuçlar doğuracağı, dolayısıyla Anayasa ile yasaklanmış bir alanda CBK ile düzenleme yapıldığı, ayrıca kuralın, Anayasa'nın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü bir alanda da düzenleme getirdiği belirtilerek Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 104., 108., 123., 127., 128., 129. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

68. Dava dilekçesinde kuralın konu bakımından Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 13., 33., 51., 108., 123., 127., 128., 129. ve 135. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

69. 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 (AYM, E.2021/88, K.2021/105, 30/12/2021, § 17; E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 19).

70. Anayasa'nın 128. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir (AYM, E.2018/118, K.2023/180, 26/10/2023, § 321).

71. (5) numaralı CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendi uyarınca grup başkanlığını bir DDK üyesi yürütmektedir.

72. Anayasa'nın 108. maddesinin üçüncü fıkrasında DDK üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmiş, dördüncü fıkrasında da üyelerin görev süresi ile özlük işlerinin

CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Grup başkanının görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenebileceğine ilişkin Anayasa’da herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

73. Grup başkanı ile -sürelili veya geçici olanlar dışındaki- denetçilerin Anayasa’nın 128. maddesinin birinci fıkrası uyarınca asli ve sürekli kamu görevi icra ettikleri, dolayısıyla anılan Anayasa maddesinin ikinci fıkrası kapsamında memur ya da diğer kamu görevlisi olduklarında herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

74. Anayasa Mahkemesi memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemelerin CBK’larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce değerlendirmiştir. Bu kapsamda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluklarının Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyeceğine karar vermiştir (benzer yönde AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, §§ 58-60; E. 2018/118, K.2023/180, 26/10/2023, §§ 324-326).

75. Kural, grup başkanı ve denetçilerin denetim görevi gereği olan hususlarda, denetim kapsamına dâhil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olduğunu düzenlemektedir. Dolayısıyla DDK’nın idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme görevi kapsamında görev icra eden grup başkanı ve denetçilerin görevlerine ilişkin bir düzenleme öngören dava konusu kural yönünden anılan içtihattan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

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

Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ile Muhterem İNCE iptal görüşüne farklı gerekçeyle katılmışlardır.

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.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

77. 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 Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

78. 19/8/2021 tarihli ve (82) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 12. maddesine eklenen (2) 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 bu fıkra ile ilgili iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

19/8/2021 tarihli ve (82) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. 1. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendinin “...*vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*” bölümüne,

2. 2. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan “...*derneklerle vakıflarda...*” ibaresinin “...*derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,...*” şeklinde değiştirilmesinde bulunan “...*vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,...*” şeklindeki bölüme,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesine eklenen (2) numaralı fıkra ile ilgili iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu fıkra ile ilgili yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

C. 1. 1. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının değiştirilen (ç) bendinin “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler,...*” bölümüne,

2. 2. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan “...*derneklerle vakıflarda...*” ibaresinin “...*derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,...*” şeklinde değiştirilmesinde bulunan “...*derneklerde,...*” ibaresine,

yönelik iptal talepleri 1/2/2024 tarihli ve E.2021/113, K.2024/29 sayılı kararla reddedildiğinden bu bölüme ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

Ç. 1. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (d) ve (e) bentlerinin yürürlükten kaldırılmalarına yönelik iptal talepleri hakkında 1/2/2024 tarihli ve E.2021/113, K.2024/29 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu bentlere ilişkin yürürlüğün durdurulması talepleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

19/8/2021 tarihli ve (82) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının;

1. Değiştirilen (ç) bendinin;

a. “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler,...*” bölümünün konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

b. “*...vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*” bölümünün konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2. (d) ve (e) bentlerinin yürürlükten kaldırılmalarına ilişkin iptal talepleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

B. 2. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan “*...derneklerle vakıflarda...*” ibaresinin “*...derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,...*” şeklinde değiştirilmesinde bulunan;

a. “*...derneklerde,...*” ibaresinin konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

b. “*...vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde...*” bölümün konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

C. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın 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 fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Farklı Gerekçe

1. 82 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile 5 numaralı CBK'nın 12. maddesine eklenen 2. fıkrasında “*Grup başkanı ve denetçiler denetim görevi mucibince, denetim kapsamına dahil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haizdir*” hükmü getirilmiştir.

2. Çoğunluk kuralın Anayasa’ya aykırılığına karar verirken, düzenlemenin Anayasa’nın 128. maddesi kapsamında yer alan “memur ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri” ile ilgili bir hususu düzenlediği bu nedenle Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasının 3. cümlesinde yer alan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” kuralına aykırılık oluşturduğu gerekçesine dayanmaktadırlar.

3. Anayasa’nın Devlet Denetleme Kurulu’nu düzenleyen 108. maddesinin son fıkrasında yer alan “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, ... Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*” hükmü karşısında, iptali talep olunan kural kapsamında grup başkanı ve denetim elemanlarına sağlanan görev, yetki ve sorumlulukların kurumun işleyişine dahil olup CBK ile düzenlenmesinin Anayasa’ya aykırılık teşkil etmediği, asıl aykırılığın 104. maddesinin 17. fıkrasının 4. cümlesinde yer alan “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” hükmünden kaynaklandığını değerlendirmekteyiz.

4. Bu kapsamda, Devlet Denetleme Kurulu Hakkındaki 5 sayılı CBK'nın 2. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi gereğince Kurul “*Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında*” denetim yetkisini haiz bulunmaktadır.

5. Bu düzenlemenin doğal bir sonucu olarak Adalet Bakanlığı da Kurulun denetim yetkisi kapsamında yer almaktadır.

6. Diğer taraftan Anayasa'nın 144. maddesinde “*Adalet hizmetleri ile savcılarının idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır. Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir*” denilmek suretiyle yargısal nitelikte olmayan adalet hizmetlerinin denetlenmesine ilişkin özel bir hüküm getirilmiştir. Bu kuralın bir gereği olarak bu alanın kanunla düzenlenmesi Anayasal bir zorunluluktur.

7. Nitekim 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 99 ila 101/A maddelerinde Adalet Bakanlığı bünyesinde yer alan Teftiş Kuruluna ilişkin kurallara yer verilmiştir.

8. Bu kapsamda 2802 sayılı Kanunun 100. maddesinde Adalet Müfettişlerine verilen yetkiler düzenlenmektedir. Söz konusu düzenlemede “*Adalet müfettişleri lüzum gördükleri kimseleri yeminle dinler gerektiğinde istinabe yoluna başvurabilir ve soruşturmanın zorunlu kıldığı hallerde arama yaparlar. Sübut delillerini, gereken bilgileri bütün daire ve kuruluşlardan doğrudan doğruya toplarlar. Adalet müfettişlerince yapılacak denetim, inceleme ve soruşturmalarda ilgili kuruluş ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar*” denilmek suretiyle münhasıran kanunla adalet müfettişlerine sağlanan yetkiler hüküm altına alınmaktadır.

9. Kanuni düzenleme kapsamında sayılan bu yetkilerin münhasıran Adalet Müfettişleri tarafından kullanılacağına ilişkin bir tereddüt bulunmamaktadır.

10. Diğer taraftan iptal talebine konu edilen CBK kuralıyla, kanunla Adalet Müfettişlerine verilen yetkilerin Devlet Denetleme Kurulu bünyesinde görev yapan grup başkanı ve denetçiler tarafından da kullanılabilmesine dair düzenleme getirilmektedir.

11. Bu durum kanunla açıkça düzenleme yapılmış bir alanda CBK ile düzenleme yapılması hatta kanun hükmünün değiştirilmesi mahiyetinde olup Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasının 4. cümlesine aykırılık teşkil ettiğinden çoğunluğun iptal kararına bu gerekçeyle iştirak edilmiştir.

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Muhterem İNCE