

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/22

Karar Sayısı : 2025/71

Karar Tarihi : 6/3/2025

R.G.Tarih-Sayı : 3/6/2025-32919

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Burcu KÖKSAL, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 128 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un;

A. 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,

B. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...veri ve bilgi talep edilmesi halinde,..." ve "...talep edilen her türlü veri ve bilgiyi Fonun belirleyeceği şekil ve süreler içinde..." ibarelerinin,

C. 7. maddesinin;

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 17., 20., 35., 41., 48., 49., 58., 70., 90., 104., 123., 124., 128., 153. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 2. maddesi şöyledir:

"Fonun kuruluşu, yönetimi ve işleyişi

MADDE 2- (1) Bu Kanunun amacının gerçekleştirilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz Aile ve Gençlik Fonu kurulmuştur.

(2) Yönetim Kurulu; Hazine ve Maliye Bakan yardımcısı başkanlığında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakan yardımcısı, Gençlik ve Spor Bakan yardımcısı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakan yardımcısı ile Sanayi ve Teknoloji Bakan yardımcısı olmak üzere beş kişiden teşekkül eder ve Yönetim Kurulu kararları oy çokluğu ile alınır. Bakan yardımcıları ilgili Bakanlar tarafından görevlendirilir.

*(3) Fon, Yönetim Kurulu tarafından yönetilir. **Yönetim Kurulu, Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak kaynak tutarını, harcama programlarını belirlemeye yetkilidir.***

(4) Fonun kaynakları 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 12 nci maddesi çerçevesinde belirlenen esaslara göre değerlendirilir.

(5) Fonun sekretarya hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilir."

2. 5. maddesi şöyledir:

“Bilgi verme ve raporlama

MADDE 5- (1) Bu Kanunun uygulanması kapsamında Fon tarafından veri ve bilgi talep edilmesi hâlinde, ilgili kurum ve kuruluşlar ve 4 üncü maddenin beşinci fıkrası kapsamında protokol imzalanan kuruluşlar, Yönetim Kuruluna sunulan projelere ilişkin talep edilen her türlü veri ve bilgiyi Fonun belirleyeceği şekil ve süreler içinde vermekle yükümlüdür.

(2) Fona ilişkin mali veriler en geç altışar aylık dönemler itibarıyla kamuoyu ile paylaşılır.”

3. 7. maddesi şöyledir:

“Yönetmelik

MADDE 7- (1) Fonun çalışma usul ve esasları ile 3 üncü ve 4 üncü maddelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE’nin katılımlarıyla 1/2/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. AYIRMA VE ESASA KAYIT KARARI

2. 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun’un;

A. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “...veri ve bilgi talep edilmesi hâlinde,...” ve “...talep edilen her türlü veri ve bilgiyi Fonun belirleyeceği şekil ve süreler içinde...” ibarelerinin,

B. 7. maddesinin,

iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin davaların E.2024/22 sayılı davadan ayrılmasına, yeni esaslara kaydedilmesine ve esas incelemelerin bu yeni esas sayılı dosyalar üzerinden yürütülmesine 6/3/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

3. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Derya ATAKUL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

4. 7474 sayılı Kanun’un 1. maddesinde, anılan Kanun’un amacının aile müessesesinin desteklenmesi, güçlendirilmesi, gençlerin sosyal risklere karşı korunması ve gelişimleri ile girişimlerine destek sağlanmasına yönelik kaynağın oluşturulması, yönetilmesi ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması için Aile ve Gençlik Fonunun (Fon) kurulması olduğu belirtilmiş, Kanun’un kapsamı ise Fonun yönetimi ve faaliyetlerine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi olarak öngörülmüştür.

5. Fonun kuruluşu, yönetimi ve işleyişi Kanun'un 2. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında Kanun'un amacının gerçekleştirilmesi için kurulan Fonun, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmiştir. Maddenin (2) numaralı fıkrasında Yönetim Kurulunun (Kurul) oluşumuna yer verilmiştir. Buna göre Kurul; Hazine ve Maliye Bakan yardımcısı başkanlığında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakan yardımcısı, Gençlik ve Spor Bakan yardımcısı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakan yardımcısı ile Sanayi ve Teknoloji Bakan yardımcısı olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Ayrıca Kurul kararları oy çokluğuyla alınacak ve Kurulda yer alan Bakan yardımcılarının görevlendirmesi ilgili Bakanlar tarafından yapılacaktır.

6. (3) numaralı fıkranın birinci cümlesinde Fonun, Kurul tarafından yönetilmesi öngörülmüş, dava konusu ikinci cümlesinde de Kurulun yetkileri belirlenmiştir. Buna göre kural uyarınca Kurul, Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılabilecek kaynak tutarını ve harcama programlarını belirleme hususlarında yetkilidir.

7. Kanun'un 3. maddesinde de Fonun kaynakları ve giderleri düzenlenmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasına göre Fonun gelirlerini; 30/5/2013 tarihli ve 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu kapsamında tahsil edilen devlet hissesinin ve 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu kapsamında tahsil edilen devlet hakkının yüzde yirmisi, kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonların gelirlerinden Cumhurbaşkanı kararıyla yüzde onuna kadar aktarılabilecek tutarlar, proje geri ödemelerinden oluşan tutarlar ile yurt içi ve yurt dışı her nevi nakdî bağış, yardım ve hibeler ile diğer gelirler oluşturmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı; 6491 sayılı ve 3213 sayılı Kanunlar kapsamında aktarılabilecek tutarları iki katına kadar artırma ve sıfıra kadar indirme yetkisi tanınmıştır. (2) numaralı fıkrada Fonun giderlerinin onaylanan projeler kapsamında teşvik, hibe, destek, kredi ile teminatlar için ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılabilecek tutarlar ve operasyonel giderlerden oluşması öngörülmüştür.

8. 4. maddede ise Kanun'un amacına uygun olarak Kurul tarafından onaylanan projeler için, harcama programı kapsamında ödenmek üzere, Kurul kararıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına Fondan kaynak aktarımlarının yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan maddede ayrıca projelerin ekonomik ve teknik açıdan yapılabilirliği ile Fon tarafından aktarılabilecek tutarların mevzuata uygun, etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin sorumluluğun ilgili kurum ve kuruluşlara ait olduğu belirtilmiştir.

9. 6. maddede de Fonun kurumlar vergisinden muaf olduğu, Kanun'da sayılan görevleriyle ilgili faaliyetlerinden elde ettiği gelirler nedeniyle iktisadi işletme sayılmayacağı belirtilmiştir.

B. İptal Talebinin Gerekçesi

10. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Fondan kaynak aktarımı yapılacak projelerin, aktarılabilecek kaynak tutarının ve harcama programlarının belirlenmesine ilişkin olarak herhangi bir ilke belirlenmeksizin Kurula sınırsız bir yetkinin tanındığı, ayrıca kuralın belirli ve öngörülebilir olmaması nedeniyle keyfî uygulamalara yol açabileceği, bu durumun hukuk devleti, yasama yetkisinin devredilemezliği ve kanuni idare ilkeleriyle bağdaşmadığı, söz konusu belirsizliğin uygulamada eşitsizliğe neden olabileceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 7., 10., 17., 41., 58. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

11. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk

düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

12. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. Bu ilkeye göre kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuk güvenliğinin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154).

13. Kuralla; Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak kaynak tutarını ve harcama programlarını belirleme yetkisi Kurula verilmektedir.

14. 7474 sayılı Kanun'un amacının belirtildiği 1. maddesinde Fonun kaynaklarının hangi temel hedeflere yönelik olarak kullanılacağı düzenlenmiştir.

15. Ayrıca anılan Kanun'un 4. maddesinde Fondan yapılacak kaynak aktarımlarına ilişkin yöntem ve ilkeler belirlenmiş olup bu kapsamda Fon kaynaklarının tahsisi ve kullanımı konusunda uyulması gereken esasların ortaya konulduğu görülmektedir.

16. Dolayısıyla anılan maddelerde Fonun oluşturulma gerekçesi ve temel hedefleri çerçevesinde söz konusu yetkinin kullanımına ilişkin genel bir çerçevenin ve temel ilkelerin belirlendiği anlaşılmaktadır.

17. Öte yandan Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların kamu yararı amacıyla çıkarılması gerekir. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı; genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kanunun kamu yararı dışında bir amaçla yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliyorsa söz konusu düzenlemede amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırılık söz konusu olacaktır (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 141).

18. Açıklanan hâl dışında bir kanun hükmünün ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği bir siyasi tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2018/99, K.2021/14, 3/3/2021, § 102).

19. Bu itibarla Anayasa'ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın kamu yararı dışında belli bireylerin ya da grupların çıkarları gözetilerek yasalaştırılmış olup olmadığı incelenir. Başka bir ifadeyle bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle sınırlıdır (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 142; E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 11).

20. Anayasa'nın "*I. Ailenin korunması ve çocuk hakları*" başlıklı 41. maddesinin birinci fıkrasında devletin aile huzur ve refahını sağlamak için gerekli tedbirleri alması ve bununla ilgili gerekli teşkilatı kurması öngörülmekte, "*A. Gençliğin Korunması*" başlıklı 58. maddesinin ikinci fıkrasında ise gençlerin zararlı alışkanlıklardan korunması devletin görevleri arasında sayılmaktadır.

21. Kanun'da Fonun kuruluş amacını oluşturan aile müessesesinin desteklenmesi, güçlendirilmesi, gençlerin sosyal risklere karşı korunması ve gelişimleri ile girişimlerine destek sağlanması ve buna kaynak oluşturulması hususlarının devletin Anayasa'nın anılan maddelerinden kaynaklanan yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına hizmet ettiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kamu yararı amacına yönelik olmadığı söylenemez.

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

Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 5., 7., 10., 17., 41., 58. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

23. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesine yönelik iptal talebi 6/3/2025 tarihli ve E.2024/22, K.2025/71 sayılı kararla reddedildiğinden bu cümleye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 6/3/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 6/3/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı değerlendirilmesiyle iptal talebinin reddine karar vermiştir. Aşağıda açıklanacak sebeplerle çoğunluk kararına iştirak edilmemiştir.

2. 7474 sayılı Kanun, aile müessesesini desteklemek, gençleri sosyal risklere karşı korumak ve girişimlerini teşvik etmek amacıyla Aile ve Gençlik Fonunun (Fon) kurulmasını öngörmektedir. Fon, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapı olarak oluşturulmuştur.

3. Kanun uyarınca Fonun yönetimi, beş bakan yardımcısından oluşan bir Yönetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Kurul, kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak tutarları ve harcama programlarını belirleme yetkisine sahiptir.

4. Dava konusu kural; "Yönetim Kurulu, Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak kaynak tutarını, harcama programlarını belirlemeye yetkilidir." şeklindedir.

5. İptal başvurusunda dava konusu düzenlemenin Fondan kaynak aktarımı yapılacak projelerin, aktarılacak tutarların ve harcama programlarının belirlenmesine ilişkin herhangi bir ilke içermediği ve Kurula sınırsız bir yetki tanıdığı ileri sürülmüştür.

6. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, hak ve özgürlükleri koruyan, adil bir hukuk düzeni kuran, hukuki güvenliği sağlayan ve yargı denetimine açık olan devleti ifade eder.

7. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesi, yasal düzenlemelerin açık, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirir. Ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı önlem içermesi beklenir.

8. Bu ilke, hukuki güvenlikle bağlantılı olup, bireylerin hangi eylemin hangi yaptırımla karşılaşacağını bilmesini sağlar. Böylece kişiler yükümlülüklerini öngörerek davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi ise, bireylerin devlete duyduğu güvenin korunmasını ve devletin bu güveni zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir.

9. Anılan ilke gereğince dava konusu kuralla Fona tanınan yetki kapsamında kaynak aktarımı yapılacak projelerin belirlenmesinde kullanılacak ölçütler ve değerlendirme kriterleri ile kaynak miktarı ve harcama programlarının planlanmasıyla ilgili temel ilke ve esasların kanunda açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

10. Kuralla Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılabacak kaynak tutarını ve harcama programlarını belirlemeyle ilgili Kurula tanınan yetkinin kapsam ve sınırının belirlenmediği anlaşılmaktadır.

11. Öte yandan Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir devlet olduğu belirtilmiş, anılan maddeye ilişkin Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesinde ise *"Demokrasi, egemenliğin millete ait olduğu bir siyasi rejimdir"* denilmiştir. Demokratik devlette kamu kaynakları ve bu kaynakların kullanılmasına ilişkin yetki esas itibarıyla egemenliğin sahibi olan millete ait olduğundan idare, kurum ya da kuruluşların kamu kaynaklarını kullanırken tabi olacakları hükümlerin hesap verme yükümlülüğüne uygun şekilde düzenlenmesi gerekir. Bu itibarla kamu kaynaklarının kullanılması bağlamında Fona verilen yetkinin temel esaslarının kanunda düzenlenmesi *demokratik devlet* ilkesinin de gereğidir (AYM, E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023, § 41; E.2022/21, K.2024/79, 14/3/2024, §§ 88-90).

12. İlgili kanun uyarınca Fonun gelirlerinin önemli bir kısmını kamu kaynaklarının oluşturduğu anlaşılmaktadır. Fonun kuruluş amacına uygun faaliyette bulunmak üzere Fona belirli miktarlarda kamu kaynağı aktarılmasını öngörmek kanun koyucunun takdirindedir. Bununla birlikte düzenli olarak aktarılan kamu kaynağının kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını güvence altına alan düzenlemelerin yapılması ile buna ilişkin usul ve esasların belirlenmesi demokratik devlet ilkesinin bir gereğidir.

13. Kuralla Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılabacak kaynak tutarını ve harcama programlarını belirleme hususunda Kurula sınırsız bir takdir yetkisi tanınmıştır. Bu itibarla Kanun'da Fonun kamu kaynaklarının kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını sağlayacak güvencelerin öngörülmediği buna ilişkin temel ilke ve esasların belirlenmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Kanun'un "Fondan yapılacak kaynak aktarımları" başlıklı 4. maddesinde Kurula tanınan yetkinin kullanımıyla ilgili olarak genel çerçeve oluşturabilecek nitelikte düzenlemeler bulunmamaktadır.

14. Bu itibarla kuralla Fona tahsis edilen kamu kaynağının kullanmasına yönelik Kurula tanınan yetkinin hukuki belirlilik ve demokratik devlet ilkeleriyle bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır.

15. Çoğunluk kararında, dava konusu kuralla öngörülen yetkilerin, Kanun'un 1. maddesinde belirtilen amaçlar çerçevesinde kullanılacağı, Yönetim Kurulu'nun yetki kullanımına dair genel düzenlemelerin Kanun'un 4. maddesinde yer aldığı ve Kurul kararlarına karşı dava açılabileceği ifade edilmiştir. Ancak, bu görüşe katılmak mümkün değildir. Kamu yararı ilkesi, idarenin tüm işlemlerini yönlendiren temel bir kavram olup, yazılı düzenleme olmasa da uygulanır. Ancak soyut bir kavram olan amaç, hukuki güvence sağlamaz. Hukuki güvence, idarenin işlemlerinin keyfi olmamasını ve hukuka uygun hareket etmesini sağlamak için gereklidir. Denetim organları, idarenin eylemlerini usul kurallarına uygunluk açısından inceler. Usul kurallarının eksikliği, idareye geniş bir takdir yetkisi tanıyabilir ve bu durum keyfi uygulamalara yol açabilir.

16. İdarenin hesap verebilirliği ve şeffaflığı, işlemlerinin nasıl gerçekleştiğinin yazılı ve kayıt altına alınmasıyla sağlanabilir. Açık usul kuralları olmadan, idari işlemlerin etkin denetimi mümkün değildir. Kanunda usul kurallarının yer alması, bireylerin hak arama yollarını bilmesini ve

denetim organlarının hukuka uygunluğu değerlendirmesini sağlar. Kanun, sadece bir amaç belirlemekle yetinemez; amaca ulaşma sürecini ve denetim mekanizmalarını da düzenlemelidir.

17. 7474 sayılı Kanun'un 4. maddesi, yeterli usul düzenlemelerini içermemektedir. Projelerin değerlendirme kriterleri belirlenmemiş, yalnızca "kanunun amacına uygunluk" gibi soyut ifadelerle yetinilmiştir. Harcama programlarının nasıl belirleneceği, fonun hangi projelere öncelik vereceği veya kaynak tahsisinde nasıl bir sıralama yapılacağı belirsizdir. Kaynakların etkin ve verimli kullanımını takip edecek düzenlemeler eksik olup, Yönetim Kurulu'nun projeleri onaylama sürecine ilişkin net kriterler bulunmamaktadır. Ayrıca, kaynakların izlenmesine dair prosedür de açıkça düzenlenmemiştir.

18. Sonuç olarak, Kanun'un 1. ve 4. maddeleri Yönetim Kurulu'nun yetki kullanımına dair genel bir çerçeve sunsa da karar alma süreçleri, proje değerlendirme kriterleri, kaynak tahsis öncelikleri ve denetim mekanizmalarına dair somut düzenlemeler içermediğinden şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukuki güvenliği sağlamamaktadır. Anayasa Mahkemesi benzer bir konuda, Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansının yetki ve görevleri ile ilgili iptal kararı vermiştir (E.2019/93, K.2023/87). Mahkeme, ajansın kamu kaynaklarını kullandığı için, kaynak aktarımı gibi mali sonuçları olan kararların tabi olacağı ilkelerin kanunla belirlenmesi gerektiği görüşündedir.

19. Ayrıca, Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna tanınan yetkinin temel ilkelerinin belirlenmemesi nedeniyle, Anayasa Mahkemesi kuralla ilgili iptal kararı vermiştir (E.2022/21, K.2024/79). Son olarak, döner sermaye işletmesine dair mali ve idari işlemleri düzenleyen kurallarla ilgili, Anayasa Mahkemesi işletmenin gelir getirici faaliyetlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğine karar vermiştir (E.2022/68, K.2024/26).

20. Dava konusu iş bu karar ile Anayasa Mahkemesi hukuki belirlilik konusundaki yerleşik içtihadından ayrılmıştır.

21. Açıklanan sebeplerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu kanaati ile çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ilişkin kanaatine katılmamaktayım.

2. Dava konusu cümlenin de içinde yer aldığı madde ile Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz Aile ve Gençlik Fonu kurulması öngörülmüştür. Maddenin (2) numaralı fıkrasında Yönetim Kurulunun kimlerden oluşacağı belirtilmiş ve (3) numaralı fıkranın ilk

cümlesinde Aile ve Gençlik Fonunun Yönetim Kurulu tarafından yönetileceği hükmüne yer verilmiştir.

3. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde ise dava konusu kural şu şekilde yer almaktadır: “Yönetim Kurulu, Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak kaynak tutarını, harcama programlarını belirlemeye yetkilidir.”

4. Kuralın Anayasa’ya uygunluk denetiminde önemli olan husus, dava konusu kuralla Fona tanınan kaynak aktarımı yapılacak projeler, aktarılacak kaynak tutarı ve harcama programlarını belirleme süreçlerinde kullanılacak kriterlerin, uyulacak esas ve usullerin kanunda belirlenmiş olup olmaması ile ilgilidir. Dolayısıyla bu konu ile ilgili olarak gerçekleştirilecek Anayasa’ya uygunluk denetiminde Kanun’da dava konusu kuralla ilgili olarak belirliliğin sağlanıp sağlanmadığını açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.

5. Belirlilik konusu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında vurgulandığı üzere bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekmektedir (AYM, E.2018/90, K.2019/85, 14/11/2019, § 41; E.2023/43, K.2023/141, 26/07/2023, § 13).

6. Kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Zira hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de kanuni düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 04/05/2017, §§ 153-154).

7. Kanaatimizce Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeler, projelere aktarılacak kaynak tutarı ve bunlara ilişkin harcama programlarını belirleme konularındaki herhangi bir boyutu, ilke veya esas düzenleyen bir hüküm ne dava konusu cümlelerin yer aldığı maddede ne de Kanun’un başka bir yerinde yer almaktadır. Kanun’da sadece Fonun kaynaklarının 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 12. maddesi çerçevesinde belirlenen esaslara göre değerlendirileceği öngörülmüş (madde: 3/4) ve Fondan yapılacak kaynak aktarımları usulü ile ilgili hususlara (madde: 4) yer verilmiştir.

8. Bunun dışında kaynak aktarımı yapılacak projelerin niteliği, hangi tür projelere kaynak aktarımı yapılacağı, kaynak aktarılacak tutar ve belirlenecek harcama programı ile ilgili konularda Kanun’da bir çerçevenin çizilip temel ilke ve esasların düzenlenmiş olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Bu durum denetlenen kuralda düzenlenen konularla ilgili asgari bir temel çerçevenin Kanun’da çizilmemiş olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle kuralın Anayasa’nın 2. maddesi bağlamında belirlilik şartını sağladığı söylenemez.

9. Çoğunluk kararında Kanun’un “amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinde Fonun kaynaklarının hangi temel hedeflere yönelik olarak kullanılacağına düzenlenmiş olduğu belirtilerek bu yönüyle dava konusu kuraldaki belirliliğin sağlanmış olduğu sonucuna ulaşılmıştır (bkz.: §14).

10. Oysa dava konusu kuralda yer alan “Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeler”in belirliliğinin Kanun’un amaç ve kapsamının düzenlendiği maddedeki hükümle sağlandığının

belirtilmesi belirliliğin sağlanması yönü ile sorunlu olduğu gibi kanun yapım tekniği yönü ile de sorunludur.

11. Zira 7474 sayılı Kanun'un 1. maddesi "amaç ve kapsam"ı düzenlerken, kanun yapım tekniği bağlamında sadece Kanun'un amacını ve kapsamını, *"Bu Kanunun amacı ve kapsamı, aile müessesesinin desteklenmesi, güçlendirilmesi, gençlerin sosyal risklere karşı korunması ve gelişimleri ile girişimlerine destek sağlanmasına yönelik kaynağın oluşturulması, yönetilmesi ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması için Aile ve Gençlik Fonu (Fon) kurmak, Fonun yönetimi ve faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir"* şeklinde ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu amacı ifade ederken de daha farklı bir üslupla düzenleme yapmaktadır.

12. Nitekim Kanun'un amaç ve kapsamının belirtildiği madde hükmünden fondan kaynak aktarımı yapılacak projelerin belirliliğinin sağlandığı sonucuna ulaşan çoğunluk kararındaki yaklaşım, bu belirliliğin nasıl sağlandığını karar gerekçesinde gösterebilmiş değildir.

13. Amaç ve kapsamın düzenlendiği maddedeki düzenleniş biçimi itibarıyla dava konusu kuralın belirliliğini sağlayacak nitelikteki düzenlemelere yer verilmişse bu durumda kanunla temel ilke ve esaslarla ilgili hususların karşılandığı sonucuna ulaşmak yine de mümkün olabilir. Ancak 7474 sayılı Kanun'un 1. maddesi bu biçimdeki formülasyonla düzenlenmiş değildir. Maddede genel biçimde amaç belirtilmiş olmakla birlikte kaynak aktarımı yapılacak proje konusu düzenlenmemiştir.

14. Bunun içindir ki belirliliğin sağlandığı sonucuna ulaşabilmek için dava konusu kuraldaki Fondan kaynak aktarımı yapılacak projelerin neler olduğu konusu Kanun'da somutlaştırılmalıdır. Bu standarttaki bir düzenleme biçimi uygulayıcılar için de gerekli olup, çoğunluk gerekçesindeki şekliyle fevkalade zorlama bir yorumlamaya dayalı biçimde yapıldığı varsayılan bir belirlemenin bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte olmadığı aşikardır.

15. Çoğunluk kararında belirtilen şekilde yapılmış olan bir belirleme esas alındığında *"fondan kaynak aktarımı yapılacak projeler"*in hangileri olduğunun idarenin herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel biçimde anlaşılabilmesi mümkün değildir. Buna rağmen bu konuya ilişkin bir belirlemenin sağlandığının kabul edilmesi Anayasa Mahkemesinin belirlilikle ilgili temel yaklaşımı ile de bağdaşmamaktadır.

16. Öte yandan dava konusu kuralla oluşturulan Aile ve Gençlik Fonunun gelirlerinin önemli bir kısmının kamu kaynaklarından oluşmakta olduğu Kanun'un 3. maddesi hükmünden anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamu kaynağı kullanmakta olduğu açık olan Fonun Yönetim Kurulunun Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeler, aktarılacak kaynak tutarı ve harcama programları ile ilgili konularda bu yetkinin kapsam ve sınırlarının Kanun'da düzenlenmesi aynı zamanda demokratik devlet ilkesinin de bir gereğidir.

17. Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edilmekte olduğu üzere Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir devlet olduğu belirtilmiştir. Demokratik devlette kamu kaynakları ve bu kaynakların kullanılmasına ilişkin yetki esas itibarıyla egemenliğin sahibi olan millete ait olduğundan, kamu kaynağı kullanan idarenin kurum ve kuruluşların mali işlemlerinin anılan kaynağın kamu yararına uygun olarak harcanmasını ve esas sahibi olan topluma hesap verilmesini sağlayacak esaslara tabi olması demokratik devlet ilkesinin gereğidir. Bu itibarla demokratik devlet denetime açık ve şeffaf bir mali düzen kurmak, kamu gücü kullanılarak kişilerden toplanan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle yaratılan kaynağın kamu yararına uygun şekilde harcanmasını güvence altına alan yöntemleri geliştirmekle yükümlüdür (bkz.: AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, §§ 88-90).

Esas Sayısı : 2024/22

Karar Sayısı : 2025/71

18. Bundan dolayıdır ki dava konusu kuralla düzenlenen konularla ilgili Aile ve Gençlik Fonundaki kamu kaynağının kullanımına ilişkin temel çerçevenin kanunla belirlenmiş olması aynı zamanda Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesinin de bir gereğidir. Bununla birlikte Kanun'da Fondaki kamu kaynağının kamu yararına uygun biçimde harcanmasına ilişkin ilke ve esasların da yer almadığı görülmektedir.

19. Sonuç olarak yukarıda sıralanan gerekçelerle 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ