**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 2019/111**

**Karar Sayısı : 2023/63**

**Karar Tarihi : 5/4/2023**

**R.G.Tarih-Sayı : 10/10/2023-32335**

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

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

**A.** Tümünün,

**B. 1.** 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “…*denetlenmesine*…” ibaresinin,

**2.** 3. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

**b.** (2) ve (4) numaralı fıkralarının,

**3.** 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinin,

**4.** 5. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

**b.** (4) numaralı fıkrasının üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerinin,

**5.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *“…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.”* ibaresinin,

**6.** 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

**7.** 9. maddesinin,

**8.** 10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının,

**9.** 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

**10.** 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin,

**11.** 14. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”* , *“…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* ibarelerinin,

**b.** (2) numaralı fıkrasının,

**12.** 15. maddesinin,

**13.** 19. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasında yer alan “…*diğer mevzuatta*…” ibaresinin,

**b.** (2) numaralı fıkrasının,

**14.** 20. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasıyla 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (III) Sayılı Cetvel’e eklenen *“12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu”* ibaresinin,

**b.** (3) numaralı fıkrasıyla ekli (1) Sayılı Liste’de yer alan kadroların iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmasının,

**15.** Geçici 2. maddesinin;

**a.** (1), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarında yer alan *“…Sigorta Denetleme Kurulu…”* ibarelerinin,

**b.** (2) numaralı fıkrasının,

**C.** Geçici 3. maddesinin;

**1.** Tümünün,

**2.** (5) ve(7) numaralı fıkralarının,

**3.** **a.** (2), (3) ve (8) numaralı fıkralarında yer alan *“...Sigorta Denetleme Kurulu...”* ibarelerinin,

**b.** (2), (3) ve (5) numaralı fıkralarında yer alan “*...Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Aktüeri...”* ve *“...Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı...”* ibarelerinin,

**c.** (6) numaralıfıkrasında yer alan *“…Sigorta Denetleme Uzmanı, Sigorta Denetleme Aktüeri, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı…”* ibaresinin,

Anayasa’nın 2., 6., 7., 8., 10., 70., 104., 123., 128. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

**I**. **İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ İLE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI**

**A. İptali İstenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları**

Dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi **(**CBK) şöyledir:

**“*SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK DÜZENLEME VE DENETLEME***

***KURUMUNUN TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA***

***CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ***

***Kararname Numarası : 47***

***BİRİNCİ BÖLÜM***

***Amaç, Kapsam ve Tanımlar***

***Amaç ve kapsam***

***MADDE 1- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.***

***Tanımlar***

***MADDE 2- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasında;***

1. ***Bakan: Hazine ve Maliye Bakanını,***

***b) Bakanlık: Hazine ve Maliye Bakanlığını,***

***c) Başkan: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanını,***

***ç) Kurul: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulunu,***

***d) Kurum: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunu,***

***ifade eder.***

***İKİNCİ BÖLÜM***

***Kuruluş, Görev ve Yetki***

***Kuruluş***

***MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi İstanbul’dadır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.***

***(2) Kurum, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur.***

***(3) Kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.***

***(4) Kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanır.***

***(5) Kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak amacıyla yeterli sayıda ve nitelikte personeli istihdam eder.***

***Kurumun görev ve yetkileri***

***MADDE 4- (1) Kurumun görev ve yetkileri şunlardır:***

***a) 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 28/3/2001 tarihli ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, 14/6/2005 tarihli ve 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu, 3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu, 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve 9/5/2012 tarihli ve 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu ile diğer mevzuatta yer alan sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin görev ve yetkileri yürütmek.***

***b) Sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek ve yönlendirmek.***

***c) Ülke sigortacılığının ve özel emeklilik uygulamalarının gelişmesi, sigortalıların ve katılımcıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlara uygulatmak ve uygulanmasını izlemek.***

***ç) Sigortacılık ve özel emeklilik alanında faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlarla ilgili inceleme, denetleme ve soruşturma işlerini yürütmek.***

***d) Sigortacılık, özel emeklilik ve ilgili diğer mali piyasalarla ilgili alınacak kararların oluşumuna katkıda bulunmak üzere, yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen gelişmeleri de incelemek ve gözönünde bulundurmak suretiyle sigortacılık, özel emeklilik ve ilgili diğer mali piyasalar hakkında konsolide raporlar hazırlamak, bu konulardaki çalışmalara katılmak ve mütalaa vermek, alınan, derlenen ve kendine tevdi edilen bilgi, belge ve dokümanlar ile denetim ve izlemelerden elde edilen sonuçları incelemek ve değerlendirmek.***

***e) Görev alanıyla ilgili mevzuata ve uygulamaya ilişkin her türlü araştırma ve diğer çalışmaları yapmak, yürütmek ve görüş bildirmek.***

***ÜÇÜNCÜ BÖLÜM***

***Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu***

***Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu***

***MADDE 5- (1) Kurul, Kurumun karar organı olup biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üyeden oluşur. Cumhurbaşkanı, atamayla birlikte Başkanı ve İkinci Başkanı da görevlendirir.***

***(2) Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır.***

***(3) Başkanlığın veya üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde, boşalan Başkanlığa ve üyeliğe birinci fıkra uyarınca bir ay içinde atama yapılır.***

***(4) Başkan ve üyelerin Kurumda görev yaptıkları sürece önceki görevleri ile ilişikleri kesilir. Kamu görevlisi iken Başkan veya üyeliğe atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, görevin herhangi bir sebeple sona ermesi ve otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda atamaya yetkili makam tarafından bir ay içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanır. Atama gerçekleşinceye kadar, bunların almakta oldukları her türlü ödemelerin Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Bir kamu kurumunda çalışmayanlardan üyeliğe atanıp görevi sona erenlere herhangi bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödemeler Kurum tarafından verilmeye devam edilir ve bu şekilde üyeliği sona erenlere Kurum tarafından yapılacak ödeme üç ayı geçemez. Kamu görevlisi iken Başkan veya üyeliğe atananların Kurumda geçirdiği süreler önceki kurum veya kuruluşlarında geçirilmiş sayılır.***

***Yasaklar***

***MADDE 6- (1) Başkan ve üyeler, asli görevlerini aksatmayacak şekilde bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ders ve konferans verebilir ve bunlardan doğacak telif hakları ile ders ve konferans ücretlerini alabilir. Ancak, özel bir kanuna dayanmadıkça, Kurumdaki resmi görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör ve alandaki ortaklıklarda ya da kuruluşlarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamaz.***

***(2) Başkan ve üyeler göreve başladıkları tarihten itibaren, birinci dereceye kadar kan hısımlarının, evlatlıklarının ve aralarındaki evlilik bağı kalkmış olsa bile eşlerinin Kurumun düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olduğu kuruluşlarda görev almadığını ve bu kuruluşlarda pay sahibi olmadıklarını temin ve beyan etmek zorundadırlar. Göreve başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde bu fıkraya uygun hareket etmeyen üye, üyelikten çekilmiş sayılır. Hizmet satın alınması yoluyla danışmanlık veya avukatlık gibi hizmetleri yürütmek üzere Kurumla sözleşme yapanlar, sözleşme süresince Kurumun faaliyet alanı ile ilgili başka iş yapmaları halinde bu durumu Kuruma bildirmek zorundadır. Kurum bu işlerin sakınca doğuracağına karar verirse hizmet veya vekalet sözleşmesini fesheder.***

***(3) Başkan ve üyeler ile Kurum personeli görevleri sırasında öğrendikleri gizli bilgileri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve özel kanunlarına göre yetkili olanlardan başkasına açıklayamaz ve kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamaz. Bu yükümlülük görevden ayrıldıktan sonra da devam eder. Kurumun mal, hizmet ve danışmanlık hizmeti alımı yaptığı kişi ve kuruluşlar ile bunların çalışanları da bu fıkra hükmüne tabidir.***

***Kurulun görev ve yetkileri***

***MADDE 7- (1) Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:***

***a) Kurumun bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili diğer mevzuatta yer alan sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin görev ve yetkileri kapsamında bulunan konularda düzenlemeler yapmak ve kararlar almak.***

***b) Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.***

***c) Kurumun stratejik planı ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak.***

***ç) Kurumun performansını ve mali durumunu gösteren raporları onaylamak.***

***d) Taşınmaz alımı, satımı ve kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak.***

***e) Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.***

***Kurulun çalışma esasları***

***MADDE 8- (1) Kurul, en az iki haftada bir defa olmak üzere, gerekli hallerde toplanır. Toplantıyı Başkan, yokluğunda İkinci Başkan yönetir. Toplantının gündemi Başkan, yokluğunda İkinci Başkan tarafından hazırlanarak toplantı tarihinden en az üç gün önce Kurul üyelerine bildirilir. Her toplantıda Başkan tarafından Kurumun faaliyetleri hakkında Kurula bilgi verilir. Gündeme yeni madde eklenebilmesi için toplantı başlamadan önce bir üyenin öneride bulunması ve önerilen maddenin gündeme eklenmesinin Kurulca kabul edilmesi gerekir. Kurul toplantıları Kurum merkezi ve merkeze bağlı birimleri ile Kurul tarafından önceden kararlaştırılmak suretiyle yurtiçinde başka yerlerde de yapılabilir. Kurul, üyelerin talebi halinde Kurum merkezi dışında merkeze bağlı birimleri de ilgili üyenin daimi çalışma yeri olarak belirleyebilir. Üyeler tarafından ilgili yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar uyarınca toplantılara mesafeli katılım sağlanabilir ve Kurul kararları elektronik ortamda da alınabilir.***

***(2) Geçerli mazereti olmaksızın arka arkaya dört toplantıya veya bir takvim yılında toplam on toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan üye üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve Bakanlığa bildirilir.***

***(3) Kurul, en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Üyeler çekimser oy kullanamaz. Kurul kararı tutanakla tespit edilir ve karar tutanağı toplantı esnasında veya en geç toplantıyı izleyen işgünü, toplantıya katılan tüm üyeler tarafından imzalanır.***

***(4) Herhangi bir nedenle üye sayısının Kurulun karar almasını imkânsız kılacak bir sayıya düşmesi halinde, toplantı nisabı sağlanacak şekilde ve bir ayı geçmemek üzere, kıdem sırasına göre başkan yardımcıları üyeliğe vekalet eder. Vekaleten Kurul üyeliği görevini yürüten başkan yardımcılarının mali ve özlük haklarında bir değişiklik olmaz.***

***(5) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen süreler saklı kalmak üzere, Kurul kararı, alındığı toplantı tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde gerekçeleri, varsa karşı oy gerekçeleri ve imzaları ile birlikte tekemmül ettirilir.***

***(6) Başkan ve üyeler kendisi, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dahil kan ve ikinci derece dahil kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamaz. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir.***

***(7) Kurul toplantıları gizlidir. İhtiyaç duyulması halinde görüşlerinden yararlanmak üzere uzman kişiler Kurul toplantısına davet edilebilir. Ancak Kurul kararları, toplantıya dışarıdan katılanların yanında alınamaz.***

***(8) Kurulun düzenleyici kararları, tekemmül etmesinden itibaren en geç yedi işgünü içinde Bakanlığa ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilir. Bu kararlar gönderildiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde Resmî Gazete’de yayımlanır. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde öngörülen hükümler saklı kalmak üzere, denetleyici nitelikteki kararlar Kurumun resmi internet sayfasında kamuya duyurulur. Kurul, yayımlanması ülke ekonomisi ve kamu düzeni açısından sakıncalı olan denetleyici nitelikteki kararların yayımlanmamasına karar verebilir.***

***(9) Üyeler ve Kurum personelinin uyacakları mesleki ve etik ilkeler ile Kurul toplantılarına mesafeli katılım, kararların elektronik ortamda alınması ve Kurulun çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlar Kurul kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir.***

***DÖRDÜNCÜ BÖLÜM***

***Başkanlık Teşkilatı***

***Başkanlık***

***MADDE 9- (1) Başkanlık teşkilatı; Başkan, başkan yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur.***

***Başkan***

***MADDE 10- (1) Başkan, Kurumun en üst yöneticisi olup Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur.***

***(2) Başkanın izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer haller ile görevden alınması durumunda İkinci Başkan, onun da bulunmadığı hallerde Kurul tarafından belirlenen bir üye Başkana vekalet eder.***

***(3) Başkanın görev ve yetkileri şunlardır:***

***a) Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları idare etmek, gündeme alınmayan başvurular hakkında gerekli işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin olarak Kurula bilgi vermek.***

***b) Kurul kararlarının yayımlanmasını veya tebliğini sağlamak, bu kararların gereğinin yerine getirilmesini temin etmek ve uygulanmasını izlemek.***

***c) Hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurula sunmak.***

***ç) Kurulun belirlediği stratejilere, amaç ve hedeflere uygun olarak, Kurumun yıllık bütçesi ile mali tablolarını hazırlamak.***

***d) Hizmet birimlerinin, verimli ve uyumlu bir biçimde çalışmasının en üst düzeyde organizasyonu ve koordinasyonunu sağlamak, Kurum ve hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek.***

***e) Yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak, amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine göre faaliyetlerin değerlendirilmesini yaptırmak ve bunları Kurula sunmak.***

***f) Kurumun faaliyet gösterdiği alanda strateji, politikalar ve ilgili mevzuat ile Başkanlığın ve çalışanların performans ölçütleri hakkında değerlendirme yapmak.***

***g) Kurumun diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek ve Kurumu temsil etmek.***

***ğ) Kurum personelini atamak.***

***h) Kurumun yönetim ve işleyişine ilişkin diğer görevleri yerine getirmek.***

***(4) Kurum, incelemelerini Başkanın onayından geçmiş çalışma programları ile Başkan tarafından yapılan görevlendirmeler çerçevesinde gerçekleştirir.***

***(5) Başkan, yapılacak yerinde denetimde, Kurum meslek personeli arasından uygun göreceği birini görevlendirebileceği gibi bunlar arasından oluşturulan bir denetim ekibini de görevlendirebilir.***

***(6) Başkan, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü alt kademelere devredebilir.***

***Başkan yardımcıları***

***MADDE 11- (1) Başkanlık teşkilatına ilişkin görevlerinde Başkana yardımcı olmak üzere Başkan Yardımcısı atanır. Başkan yardımcılarının sorumlu olacakları birimler Başkan tarafından belirlenir.***

***(2) Başkan yardımcıları gerektiğinde, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, görev ve yetkilerinden bir bölümünü alt kademelere devredebilir.***

***Hizmet birimleri***

***MADDE 12- (1) Hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esasları, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.***

***(2) Kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin gerek görülen yerlerde Kurum merkezi dışında birimler kurabilir.***

***BEŞİNCİ BÖLÜM***

***Personel***

***Personel***

***MADDE 13- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatla Kuruma verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısından oluşan meslek personeli ile diğer personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ilgili mevzuatta düzenlenen hususlar dışında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.***

***Uzman istihdamı***

***MADDE 14- (1) Kurumda, 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini haiz Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir.***

***(2) Kurumda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 26 ncı maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerli ve yabancı personel istihdam edilebilir.***

***Kadrolar***

***MADDE 15- (1) Kurumda istihdam edilecek personele ilişkin kadro sınıf, unvan, derece ve sayıları ekli (1) sayılı Cetvelde gösterilmiştir. Söz konusu Cetvelde yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları veya 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye Kurul yetkilidir.***

***ALTINCI BÖLÜM***

***Çeşitli, Geçici ve Son Hükümler***

***Kurumun bütçesi ve gelirleri ile hesap ve harcamaların denetimi***

***MADDE 16- (1) Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurum bütçesi, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanır ve kabul edilir.***

***(2) Kurumun gelirleri şunlardır:***

***a) Taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi ve işletilmesi ile diğer yollarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.***

***b) Kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkilemeyecek her türlü bağış, yardım, vasiyet ve sair gelirler.***

***c) Genel bütçeden yapılacak Hazine yardımları.***

***ç) Kurum gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.***

***d) Diğer mevzuatta yer alan gelirler.***

***(3) Kurumun iç denetimi, kamu iç denetimine ilişkin düzenlemeler dikkate alınarak Kurulca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilir. Görevlendirilecek iç denetçilerin kamu iç denetçi sertifikasına sahip olması gereklidir.***

***(4) Kurum, faaliyetleri hakkında resmi internet sayfası ve Kurum bültenleri aracılığıyla kamuyu azami ölçüde bilgilendirir.***

***Şeffaflık ve hesap verebilirlik***

***MADDE 17- (1) Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanına sunulur ve kamuya açıklanır. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi verir.***

***(2) Kurum, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinde yaşanan önemli gelişmelere ve sektör göstergelerine ilişkin altı aylık süreli raporlar yayımlar.***

***(3) Kurul tarafından yapılan düzenlemeler, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle Kurumun resmi internet sayfasında yayınlanır.***

***(4) Kurum tarafından hazırlanan raporların biçim ve içerikleri ile usul ve esasları Kurulca belirlenir.***

***Düzenleme yetkisi***

***MADDE 18- (1) Kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili diğer mevzuat uyarınca görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda Kurul kararıyla düzenleyici işlemler yapabilir.***

***Atıflar***

***MADDE 19- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan görev ve yetkiler kapsamında diğer mevzuatta sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak Bakanlığa, kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına yapılan atıflar Kuruma, Bakana yapılan atıflar Kurula yapılmış sayılır.***

***(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri uyarınca kadro unvanları değişen veya kaldırılanların önceki kadro unvanlarına ilişkin olarak görev ve yetkileri kapsamında mevzuatta yapılmış olan atıflar yeni kadro unvanlarına yapılmış sayılır.***

***Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler***

***MADDE 20- (1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki (III) sayılı Cetvele “12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu” satırı eklenmiştir.***

***(2) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 217 nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendi, 219 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ğ) ve (m) bentleri ile 226 ncı ve 230 uncu maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.***

***(3) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar iptal edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (1) sayılı Cetvelin Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmıştır.***

***(4) 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (II) sayılı Cetvelde yer alan “,SİGORTA DENETLEME UZMANLARI, SİGORTA DENETLEME AKTÜERLERİ” ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır.***

***Kurulun oluşumuna ilişkin geçiş hükümleri***

***GEÇİCİ MADDE 1- (1) Kurul ilk toplantısını Başkan ve üyelerin atamalarının yapıldığı tarihten itibaren onbeş gün içinde yapar. Kurum, ilk toplantının yapıldığı tarihte kurulmuş sayılır ve bu tarihten itibaren bir yıl içerisinde teşkilatlanması tamamlanır.***

***Kurum görev ve hizmetlerinin yürütülmesi ile devir işlemleri***

***GEÇİCİ MADDE 2- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığınca yürürlükten kaldırılan mevzuat ve ilgili diğer mevzuata göre yerine getirilen görev ve hizmetler Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulduğu tarihe kadar bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu birimlerde görev yapmakta olan personel tarafından mevcut kadro ve unvanları ile yürütülür ve bu kapsamda yapılan harcama ve ödemelerin anılan birimlere ilişkin ilgili bütçe ödeneklerinden yapılmasına devam olunur.***

***(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar bu Kuruma verilen görev ve hizmetler ihtiyaç duyulması halinde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan personel tarafından mevcut kadro ve unvanları ile yürütülür ve söz konusu personel bu süre boyunca Kurumda geçici olarak görevlendirilmiş sayılır.***

***(3) Kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kullanımında olan taşınır, araç, gereç, malzeme, demirbaş, taşıt, bu birimlere ait arşiv ve veri tabanları ile hizmet sunucuları Kuruma devredilmiş, anılan hizmet birimlerine tahsis edilmiş ve personelin kullanımında olan taşınmazlar Kuruma tahsis edilmiş sayılır.***

***(4) Kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının iş ve işlemleriyle ilgili olarak açılmış ve açılacak olan adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde Kurum taraf sıfatını kazanır ve dava dosyaları ve icra takiplerine ilişkin dosyalar Kuruma devredilir.***

***(5) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından başlatılan inceleme, soruşturma ve denetimler ilgili mevzuata göre Kurum tarafından sonuçlandırılır.***

***Personele ilişkin geçiş hükümleri***

***GEÇİCİ MADDE 3- (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünde Genel Müdür Yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların görevi geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona erer ve bunlar hakkında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6 ncı maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilir. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünde Daire Başkanı kadrolarında görev yapmakta olanların görevi geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Bu fıkra kapsamındakiler hakkında 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 1 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü saklıdır.***

***(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında Hazine ve Maliye Uzmanı, Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Aktüeri kadrolarında görev yapmakta olanlar ile birinci fıkra uyarınca haklarında işlem tesis edilenler Sigortacılık Uzmanı kadrolarına; Hazine ve Maliye Uzman Yardımcısı, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanlar Sigortacılık Uzman Yardımcısı kadrolarına geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde talep etmeleri halinde halen bulundukları kadro dereceleriyle atanır. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu personelden yurtdışı teşkilatında görev yapmakta olan veya uluslararası kuruluşlarda görevli bulunan, lisansüstü eğitim sebebiyle yurtdışında bulunan ya da askerlik veya diğer nedenlerle aylıksız izinli olanlar göreve başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde bu fıkrada belirtilen usul ve esaslar uyarınca anılan kadrolara atanır.***

***(3) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan ve ikinci fıkra uyarınca Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı kadrolarına atanma talebinde bulunmayanlardan Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Aktüeri kadrolarında bulunanlar Hazine ve Maliye Uzmanı kadrolarına, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında bulunanlar Hazine ve Maliye Uzman Yardımcısı kadrolarına ikinci fıkrada belirtilen sürenin sona erdiği tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın halen bulundukları kadro dereceleriyle atanmış sayılır. Söz konusu personel için uygun boş kadro bulunmaması halinde anılan kadrolar atama işlemiyle birlikte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş sayılır.***

***(4) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, ikinci fıkra kapsamında bulunanlar hariç olmak üzere, Bakanlıkta Hazine ve Maliye Uzmanı kadrolarında görev yapmakta olanlar Sigortacılık Uzmanı kadrolarına, Hazine ve Maliye Uzman Yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanlar Sigortacılık Uzman Yardımcısı kadrolarına, geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde kendilerinin talebi ve Kurum tarafından uygun görülmesi halinde halen bulundukları kadro dereceleriyle atanabilir. Bu fıkra uyarınca atanacakların sayısı ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı unvanlı kadro adedinin yüzde yirmisini geçemez.***

***(5) İkinci ve dördüncü fıkralar uyarınca atananların Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Hazine ve Maliye Uzmanı, Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Aktüeri kadrolarında geçirdikleri hizmet süreleri Sigortacılık Uzmanı kadrolarında, Hazine ve Maliye Uzman Yardımcısı, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında geçirdikleri hizmet süreleri Sigortacılık Uzman Yardımcısı kadrolarında; üçüncü fıkra uyarınca atananların Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Aktüeri kadrolarında geçirdikleri hizmet süreleri Hazine ve Maliye Uzmanı kadrolarında, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında geçirdikleri hizmet süreleri Hazine ve Maliye Uzman Yardımcısı kadrolarında geçmiş sayılır.***

***(6) İkinci ve üçüncü fıkralar uyarınca atanan Sigorta Denetleme Uzmanı, Sigorta Denetleme Aktüeri, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olan personele ait kadrolar ile bu unvanlı boş kadrolar atamaların yapıldığı tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (1) sayılı Cetvelin Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmış sayılır.***

***(7) İkinci ve dördüncü fıkralar uyarınca atanan personelden Bakanlığa karşı mecburi hizmet yükümlülüğü bulunanların Kurumda geçirdikleri süreler bu yükümlülüğün ifasında dikkate alınır.***

***(8) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan birinci ve ikinci fıkralarda yer alanlar hariç olmak üzere diğer kadrolarda bulunanlar, geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde kendilerinin talebi ve Kurum tarafından uygun görülmesi halinde başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın mükteseplerine uygun Kuruma ait kadrolara atanabilir.***

***Düzenleyici işlemler***

***GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler geçici 1 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren bir yıl içerisinde yürürlüğe konulur.***

***(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar mevcut yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemlerin bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.***

***Tereddütlerin giderilmesi***

***GEÇİCİ MADDE 5- (1) Kurumun teşkilatlanması ile Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kapatılması sebebiyle gerçekleştirilen kapatma, devir, personel geçişi ve nakli, diğer geçiş işlemleri ile kadro, demirbaş devri ve benzeri hususlara ilişkin olarak ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Bakan yetkilidir.***

***Yürürlük***

***MADDE 21- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.***

***Yürütme***

***MADDE 22- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.***

# ***(I) SAYILI CETVEL***

***KURUMU: SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU***

## ***İHDAS EDİLEN KADROLARIN***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***SINIFI*** | ***UNVANI*** | ***DERECESİ*** | ***ADEDİ*** |
| ***GİH*** | ***Başkan Yardımcısı*** | ***1*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Daire Başkanı*** | ***1*** | ***9*** |
| ***GİH*** | ***Grup Başkanı*** | ***1*** | ***20*** |
| ***GİH*** | ***Danışman*** | ***1*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Özel Kalem Müdürü*** | ***1*** | ***1*** |
| ***GİH*** | ***Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri*** | ***1*** | ***1*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***1*** | ***70*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***2*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***3*** | ***15*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***4*** | ***10*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***5*** | ***20*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***6*** | ***15*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzmanı*** | ***7*** | ***15*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Uzman Yardımcısı*** | ***8*** | ***25*** |
| ***GİH*** | ***Sigortacilık Uzman Yardımcısı*** | ***9*** | ***25*** |
| ***GİH*** | ***Mali Hizmetler Uzmanı*** | ***6*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Mali Hizmetler Uzinan Yardımcısı*** | ***9*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni*** | ***3*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni*** | ***4*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni*** | ***5*** | ***3*** |
| ***GİH*** | ***Bilgisayar İşletmeni*** | ***3*** | ***20*** |
| ***GİH*** | ***Bilgisayar İşletmeni*** | ***4*** | ***3*** |
| ***GİH*** | ***Bilgisayar İşletmeni*** | ***5*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***5*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***6*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***7*** | ***4*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***8*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***9*** | ***10*** |
| ***GİH*** | ***Memur*** | ***12*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Sekreter*** | ***3*** | ***2*** |
| ***GİH*** | ***Sekreter*** | ***4*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Sekreter*** | ***5*** | ***5*** |
| ***GİH*** | ***Şoför*** | ***3*** | ***3*** |
| ***GİH*** | ***Şoför*** | ***4*** | ***3*** |
| ***GİH*** | ***Şoför*** | ***5*** | ***4*** |
| ***AH*** | ***Avukat*** | ***8*** | ***4*** |
| ***SH*** | ***Doktor*** | ***1*** | ***1*** |
| ***SH*** | ***Doktor*** | ***7*** | ***1*** |
| ***SH*** | ***Hemşire*** | ***10*** | ***1*** |
| ***SH*** | ***Hemşire*** | ***12*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Programcı*** | ***9*** | ***2*** |
| ***TH*** | ***Çözümleyici*** | ***9*** | ***3*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***6*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***7*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***8*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***9*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***10*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***11*** | ***1*** |
| ***TH*** | ***Teknisyen*** | ***12*** | ***1*** |
| ***YH*** | ***Hizmetli*** | ***10*** | ***3*** |
| ***YH*** | ***Hizmetli*** | ***11*** | ***3*** |
| ***YH*** | ***Dağıtıcı*** | ***7*** | ***1*** |
| ***YH*** | ***Dağıtıcı*** | ***8*** | ***1*** |
| ***YH*** | ***Dağıtıcı*** | ***9*** | ***1*** |
| ***YH*** | ***Dağıtıcı*** | ***10*** | ***1*** |
| ***TOPLAM*** | | | ***357*** |

***(1) SAYILI LİSTE***

***KURUMU : HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI***

***TEŞKİLATI : MERKEZ***

# ***İPTAL EDİLEN KADROLARIN***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***SINIFI*** | ***UNVANI*** | ***DERECESİ*** | ***ADEDİ*** | |
| ***GİH*** | ***Sigortacılık Genel Müdürü*** | ***1*** | ***1*** | |
| ***GİH*** | ***Sigorta Denetleme Kurulu Başkanı*** | ***1*** | ***1*** | |
| ***TOPLAM*** | | | | ***2*** | |

**B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri ve Kanun Hükmünde Kararname Kuralı ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları**

1. **İlgili Görülen Kanun Hükümleri**

**a.** 3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nun;

**i.** 28. maddesi şöyledir:

*“Denetim*

*MADDE 28-**(1) Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, özel kanunlarına göre sigortacılık faaliyetinde bulunan kuruluşlar, sigorta ve reasürans aracıları, sigorta eksperlik faaliyetleri, aktüerler ve sigortacılık işlemi yapan veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren diğer kişilerin her türlü sigortacılık işlemlerinin denetimi, Sigorta Denetleme Kurulu tarafından yapılır.*

*(2) Sigorta Denetleme Kurulu, bir başkan ile sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcılarından oluşur. Bu Kanun ve diğer kanunların sigortacılığa, sigortaya veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlara ilişkin hükümlerinin Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlığa veya Müsteşarlığa verdiği teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma görev ve yetkileri sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve bunların yardımcıları eliyle ifa edilir ve kullanılır.*

*(3) Sigorta şirketleri ile reasürans şirketlerinin faaliyetleri, varlıkları, iştirakleri, alacakları, özkaynakları ve borçları ile kâr ve zarar hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyelerini ve idarî yapılarını etkileyen diğer tüm unsurların, tahsil edilen primler ile birikimlerin değerlendirilmesi ve korunması ile aktüeryal ve finansal hesap ve dengelerin incelenmesi, tespit ve denetimi sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcıları tarafından yapılır.*

*(4) Sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcıları; sigorta şirketleri ve reasürans şirketleri ile bunların bağlı ortaklıkları, iştirakleri, şubeleri ile temsilciliklerinden, aracılar ve bankalar da dahil olmak üzere diğer kişilerden bu Kanun ve diğer kanunların sigortacılıkla ilgili hükümleri bakımından gerekli görecekleri bilgileri istemeye ve bunların tüm defter, kayıt ve belgelerini incelemeye yetkilidir.*

*(5) Kamu kurum ve kuruluşları, Birlik ile diğer benzeri sivil toplum ve meslek kuruluşları, bu madde kapsamına giren konu ve işlemlerle sınırlı olmak üzere, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak haller ile aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve bunların yardımcıları tarafından istenecek görevleriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi uygun süre ve ortamda vermeye, istenecek defter ve belgeleri ibraz etmeye ve incelemeye hazır bulundurmakla, bilgi işlem sistemini denetim amaçlarına uygun olarak açmaya ve verilerin güvenliğini sağlamaya mecburdur. Sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve bunların yardımcıları bu madde kapsamındaki kuruluşların yönetim ve denetim kurullarının toplantı tutanakları ile bu kurullara verilen raporları istemeye, inceleme konusu olan işlemlerle ilgisi olan diğer kişi, kurum ve kuruluşlar nezdinde inceleme yapmaya yetkilidir.*

*(6) Sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve bunların yardımcıları tarafından gerçekleştirilen denetim, inceleme ve soruşturmalar sırasında talep edilmesi halinde, incelemeye, denetime veya soruşturmaya tâbi kuruluşlar tarafından, iç kontrol sistemlerinde çalışanların yardımı da dahil olmak üzere her türlü destek sağlanır.*

*(7) Bu Kanun hükümleri ile diğer kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde, bu Kanuna tâbi kuruluşların faaliyetlerinin, risk yapısının, varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, yükümlülükleri ve taahhütleri, gelir ve gider hesapları arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşlarca karşılaşılan risklerin gözetim faaliyetleri çerçevesinde tespiti, tahlili, izlenmesi ve ölçülmesi çıkartılacak yönetmeliğe göre Müsteşarlık tarafından yapılır.*

*(8) Müsteşarlık, bu Kanuna tâbi kuruluşlara ait bilgi ve belgeleri, bu kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda malî bünyeleri ve idarî yapılarının mevzuata uygunluğunu izlemek, analiz etmek, ilgili kuruluşlara ait rapor, tablo ve iç kontrol raporları ile Müsteşarlığın denetim ve gözetim sonuçlarını karşılaştırmak suretiyle değerlendirmek, elde edilen sonuçlara göre kuruluşların taşıdıkları risklerin türleri, büyüklüğü ve kuruluşları etkileme durumunu, risk yönetim sisteminin güvenilirliği ile denetim riskini dikkate almak suretiyle kuruluşlar hakkında gerekli görülen tüm tedbirlerin alınmasını ve sonuçlandırılmasını sağlamak, söz konusu kuruluşların bağlı ortaklıklarının, malî iştiraklerinin ve şubelerinin faaliyetlerini önemli ölçüde etkileyen veya etkileyebilecek uygulamaları takip etmek, gerekirse ilgililer nezdinde girişimde bulunmak konularında yetkilidir.*

*(9) Bu Kanuna tâbi kişi ve kuruluşlar hesap ve kayıt düzenleriyle uyumlu olarak Müsteşarlıkça belirlenen formatlara uygun bir şekilde üretecekleri bilgi, belge, cetvel, rapor ve malî tabloları Müsteşarlıkça belirlenen iletişim kanallarını kullanmak suretiyle belirlenen süreler içinde Müsteşarlığa tevdi etmekle yükümlüdür. Kuruluşlar tarafından elektronik ortamda gönderilen bilgiler, iç kontrol sistemi kapsamında yönetim kurulunun sorumluluğundadır.”*

**ii.** Ek 5. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir:

“*(2) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunda Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı ve Grup Başkanı kadrolarına atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranır:*

*a) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.*

*b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.*

*c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.*”

**b.** 28/3/2001 tarihli ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu’nun dava konusu CBK’nın çıkarıldığı 17/10/2019 tarihi itibarıyla;

**i.** 2. maddesinin (c) bendi şöyledir:

*“Tanımlar*

*Madde 2- Bu Kanunda geçen deyimlerden;*

*…*

*c) Kurul : Sermaye Piyasası Kurulunu,*

*…*

*İfade eder.”*

**ii.** 20. maddesi şöyledir:

*“Denetim*

*Madde 20-*

*Şirketin bu Kanun çerçevesinde yürütülen emeklilik faaliyetleri ile sigortacılık faaliyetleri Müsteşarlığın denetimine tâbidir. Şirketin fonlarına, portföy yöneticilerine ve saklayıcılara ilişkin hesap ve işlemleri ise Kurulun denetimine tâbidir. Denetimlere ilişkin raporlar, konularına göre Müsteşarlık veya Kurul tarafından değerlendirilir ve sonuçlandırılır.”*

**iii.**20/A maddesi şöyledir:

*“Emeklilik gözetim merkezi*

*Madde 20/A –*

*Müsteşarlık, bireysel emeklilik sisteminin güvenli ve etkin biçimde işletilmesini sağlamak, katılımcıların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla şirketlerin ve bireysel emeklilik aracılarının faaliyetlerinin gözetim ve denetimine yönelik alt yapı oluşturulmasına, portföy yönetim şirketlerinin emeklilik yatırım fonlarına ilişkin faaliyetlerinin Kurulca gözetimine yönelik altyapı oluşturularak raporlama yapılmasına, bireysel emeklilik hesaplarına, emeklilik planlarına, işlemlerin konsolidasyonuna, katılımcılara ait bilgilerin saklanmasına, kamunun ve katılımcıların bilgilendirilmesine, istatistik üretimine, bireysel emeklilik aracıları siciline ve bireysel emeklilik aracıları sınavına ilişkin işlemlerin yapılması ile hayat sigortaları ve diğer sigorta branşlarına ilişkin verilebilecek diğer görevleri yerine getirmek üzere özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş bir tüzel kişiyi emeklilik gözetim merkezi olarak görevlendirebilir. Emeklilik gözetim merkezinin ana sözleşmesinde yer alması gereken hususlar Müsteşarlıkça belirlenir ve bu ana sözleşmede yapılacak değişikliklerde Müsteşarlığın uygun görüşü aranır. Emeklilik şirketleri, Müsteşarlığın uygun görmesi halinde hayat branşında faaliyet gösteren sigorta şirketleri ile diğer kurum ve kuruluşlar emeklilik gözetim merkezine ortak olabilir. Emeklilik gözetim merkezi, Müsteşarlığın denetimine tâbidir. Bu Kanun kapsamındaki şirket, kurum, kuruluş ve kişiler, bu Kanuna istinaden verilen görevlerin yerine getirilmesini teminen talep edilen bilgi ve belgeleri emeklilik gözetim merkezine aktarır. Emeklilik gözetim merkezinin çalışma esas ve usûlleri Müsteşarlık tarafından belirlenir.”*

**2. İlgili Görülen Kanun Hükmünde Kararname Kuralı**

27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) ek 33. maddesi şöyledir:

*“Kadro ve pozisyonları kaldırılan personel*

*Ek Madde 33 - (Ek: 2/7/2018 - KHK-703/178 md.)*

*Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında gerçekleştirilen düzenlemelerin zorunlu kıldığı hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kadro veya pozisyonları kaldırılan personelden;*

*a) Üst kademe kamu yöneticileri dışındaki yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanlar, devredildikleri kurum veya birimde, durumlarına ve statülerine uygun araştırmacı kadro veya pozisyonlarına,*

*b) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda bulunanlar, devredildikleri kurum veya birimde eşdeğer nitelikteki durumlarına ve statülerine uygun kadro veya pozisyonlara,*

*c) (a) bendi kapsamında olmakla birlikte ilgili mevzuatı uyarınca görevde yükselme sınavıyla atanılabilecek kadro veya pozisyonlarda bulunanlar, devredildikleri kurum veya birimde durumlarına ve statülerine uygun aynı veya eşdeğer kadro veya pozisyonlara,*

*ç) Diğerleri, devredildikleri kurum veya birimde durumlarına ve statülerine uygun aynı veya eşdeğer kadro veya pozisyonlara,*

*en geç bir ay içinde atanırlar. Bunlar atama işlemi yapılıncaya kadar ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilirler ve bu süreçte eski kadro veya pozisyonlarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal haklarını almaya devam ederler. Birinci fırkanın (a) bendine göre araştırmacı kadro veya pozisyonlarına atananlardan talepte bulunanlar, devredildikleri kurum veya birimde, daha önce bulundukları 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlara eşdeğer nitelikteki veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara bir ay içinde atanırlar.*

*Teşkilat yapısı ve/veya kadro ya da pozisyonun niteliği itibarıyla birinci fıkraya göre atanabileceği kadro veya pozisyon bulunmayan personele ilişkin bilgiler devir tarihinden itibaren en geç doksan gün içerisinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bildirilen personelin atama teklifleri; statüleri, unvanları ve yürüttükleri görevlere uygun personel istihdam eden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına Devlet Personel Başkanlığı tarafından il tercihleri dikkate alınarak kırkbeş gün içinde yapılır. Ancak birinci fıkranın (a) bendi kapsamında olanlardan bu fıkraya göre Devlet Personel Başkanlığına bildirilenlerin teklif edileceği kadro veya pozisyonlar, bunların daha önce bulundukları yöneticilik görevleri dışındaki veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlar esas alınarak belirlenir. Atama teklifinin kamu kurum ve kuruluşuna intikalinden itibaren otuz gün içinde atama işlemlerinin tamamlanması zorunludur.*

*Bu madde kapsamında yapılacak atamalar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması hâlinde, atama onayının alınmasıyla birlikte başka bir işleme gerek kalmaksızın, söz konusu kadro veya pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır. Anılan kadro ve pozisyonlara atananlar, atamaya yetkili amirleri tarafından belirlenen birimlerde istihdam edilir. İhdas edilen kadro ve pozisyonlar ihdas tarihinden itibaren en geç bir ay içerisinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.*

*Birinci fıkranın (a) bendi uyarınca atanan personele; atandıkları yeni kadro veya pozisyonlara ilişkin olarak yapılan ücret, tazminat, aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarının, yeni kadro veya pozisyonlarına atandıkları tarih itibarıyla eski kadro veya pozisyonlarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları sözleşme ücreti, ücret, tazminat, aylık, ek gösterge, ikramiye (bir aya isabet eden net tutarı), her türlü zam ve tazminatları ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarının dörtte üçünden/beşte dördünden az olması halinde, atandıkları söz konusu kadro veya pozisyonlarda bulunmaları kaydıyla, atandıkları tarihi takip eden ay başından itibaren fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, önceki görevine ait ödeme unsurlarının dörtte üçü /beşte dördü esas alınarak verilmeye devam edilir.*

*Birinci fıkranın (b), (c), (ç) bentleri uyarınca atanan personelin yeni kadro veya pozisyonlarına atandıkları tarih itibarıyla eski kadro veya pozisyonlarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları sözleşme ücreti, ücret, tazminat, aylık, ek gösterge, ikramiye (bir aya isabet eden net tutarı), her türlü zam ve tazminatları ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarının (bu tutar sabit bir değer olarak esas alınır); atandıkları yeni kadro veya pozisyonlara ilişkin olarak yapılan ücret, tazminat, aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarından fazla olması halinde aradaki fark tutarı, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın fark kapanıncaya kadar ayrıca tazminat olarak ödenir. Atandıkları kadro veya pozisyon unvanlarında isteğe bağlı olarak herhangi bir değişiklik olanlarla kendi istekleriyle başka kurumlara atananlara fark tazminatı ödenmesine son verilir.*

*Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle gerçekleştirilen teşkilat düzenlemeleri sonucunda unvan itibarıyla ilk kez ihdas edilen kadro veya pozisyonların, mevzuatta yer alan kadro veya pozisyonlardan hangisine özlük hakları bakımından karşılık geldiği Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilir. İhdas edilen kadro veya pozisyonlarda bulunanlara, karşılık olarak belirlenen kadro veya pozisyonda bulunan emsali personele mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir. Karşılık olarak belirlenen kadro veya pozisyonda bulunan emsali personele yapılan ödemelerden vergi ve diğer yasal kesintilere tabi olmayanlar, bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. Bunlardan 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ile ilgilendirilenler emeklilik hakları bakımından da karşılık olarak belirlenen kadro veya pozisyonda bulunan emsali personel ile denk kabul edilir.*

*Bu madde uyarınca atanan personelin önceki birim veya kurumda geçen hizmetleri atandığı birim veya kurumda, kaldırılan kadro veya pozisyonlarında geçen hizmet süreleri yeni atandıkları kadro veya pozisyonda geçmiş sayılır.*

*Üst kademe kamu yöneticileri hakkında ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri uygulanır.*

*Diğer kanunların bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.*

*Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Devlet Personel Başkanlığı yetkili ve görevlidir.”*

1. **İlgili Görülen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları**

10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (3) numaralı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

1. 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesi şöyledir:

“*(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır.*”

1. 3. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“*Atama şartları*

*MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranır:*

*a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.*

*b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.*

*c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.*”

**II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ’in katılımlarıyla 24/12/2019 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 Gülbin AYNUR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, ilgili görülen kanun hükümleri ile KHK ve CBK kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

**A.** **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi**

3. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir hükûmet sistemine geçilmiş ve buna bağlı olarak Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa’nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Anayasa’da Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilere ilişkin maddelerde de aynı doğrultuda değişiklik yapılarak daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

4. Yeni hükûmet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı’na “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK’ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanı’na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı Anayasa’da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK’lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.

5. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle *yürütme yetkisine ilişkin* olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı’na genel bir yetki verilmiştir. Maddenin gerekçesinde, yeni hükûmet sistemi gözetilerek Cumhurbaşkanı’nın genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda CBK çıkarabilmesine imkân tanımak amacıyla ilk elden düzenleme yapma yetkisinin tanındığı ifade edilmiştir.

6. Cumhurbaşkanı’na yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin genel olarak verilmesinin yanı sıra Anayasa’nın diğer bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usûl ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK’larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

7. Anayasa’nın 148. maddesinde CBK’ların şekil ve esas bakımından Anayasa’ya uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, yargısal denetim görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

8. Anayasa’da Cumhurbaşkanı’na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa’da CBK’yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı’nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

10. Fıkranın ikinci cümlesinde “*Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin”* CBK’yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

11. Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa’da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa’da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18/1/2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29/11/2017, § 13; E.2016/139, K.2016/188, 14/12/2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6/6/2013). Buna göre Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı’nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

12. Fıkranın dördüncü cümlesinde ise *kanunda açıkça düzenlenen konularda* CBK çıkarılamayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK’yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

13. CBK’ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa’ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK’ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK’ların içerik yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.

14. CBK’nın tümüne yönelik aykırılık iddiasıyla ilgili olarak yapılacak Anayasa’ya uygunluk denetiminde ise yalnızca, CBK’nın düzenleme *amacını ve kapsamını* belirleyen hükümlerinden hareketle temel düzenleme alanının ortaya konulması ve bu alanın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun değerlendirilmesi gerekir. Dolayısıyla anılan denetimde CBK’nın her bir maddesinde düzenlenen konuların belirtilen bağlamda ayrı ayrı değerlendirilmesi söz konusu değildir. Bu itibarla CBK’nın tümü bakımından yapılan denetim neticesinde CBK’nın tümünün Anayasa’ya uygun olduğu yönünde ulaşılabilecek sonucun, ayrıca iptali talep edilen her bir CBK kuralına ilişkin olarak yapılacak anayasallık denetimi üzerinde bağlayıcı bir etkisi bulunmamaktadır.

**B. CBK’nın Tümünün İncelenmesi**

15. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 43. maddesinin (3) numaralı fıkrasında “*Mahkemenin, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya aykırılığı hususunda ileri sürülen gerekçelere dayanma zorunluluğu yoktur. Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de Anayasaya aykırılık kararı verebilir.*” denilmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi iptal davalarında ve itiraz başvurularında yapacağı incelemede taleple bağlı bulunmaktadır.

16. Dava dilekçesinde CBK’nın tümü yönünden geçerli olabilecek bazı gerekçelere dayanılarak (47) numaralı CBK’nın tümünün, ayrıca konu ve içerik yönünden Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle bazı madde, fıkra, bent, cümle veya ibarelerinin iptalleri talep edilmiştir. Bunun dışında CBK kurallarının her birinin ayrı ayrı Anayasa’ya aykırılığını ileri süren bir talebe yer verilmemiştir. Buna göre ayrıca dava konusu edilen kurallar haricinde CBK, tümü yönünden incelenmiş; CBK’da düzenlenen her bir kurala ilişkin ayrıca bir inceleme yapılmamıştır. Dolayısıyla CBK’nın tümü yönünden aşağıda ulaşılacak sonucun her bir CBK kuralı yönünden yapılacak inceleme neticesinde verilecek kararın sonuçlarını doğurmayacağının vurgulanması gerekir.

**1. Genel Açıklama**

17. Sigorta, önceden ödenen primler karşılığında,bir şeyin veya bir kimsenin herhangi bir yönden ileride uğrayabileceği zararın giderilmesinin teminat altına alınmasıdır. Bu husustaki iş ve işlemlerin yürütülmesini konu alan sigortacılık, çok çeşitli risklerin teminat altına alınabilmesi nedeniyle bir toplumun hemen her kesimini ilgilendiren yaygın bir ekonomik faaliyet türüdür. Ülkenin tasarruf kapasitesini artırmak suretiyle uzun vadeli fon yaratması sebebiyle ekonomide önemli bir finansal hizmet görevini de üstlenmiş olan sigortacılık sektörü bu yönüyle ekonominin genel işleyişini etkileme gücüne sahiptir. Hem ülke ekonomisinin seyri üzerindeki belirleyici gücü hem de bireylerin ve dolayısıyla toplumun refahına etkisi sigortacılık sektörünü güven ve istikrar unsurlarının ön plana çıktığı hassas bir ekonomik faaliyet alanı konumuna getirmektedir. Diğer yandan, teminat altına alınabilen risklerin çeşitliliğine de bağlı olarak sigortacılık, kendine özgü ve karmaşık bir teknik işleyiş gerektirmektedir. Sektörün faaliyet gösterdiği ekonomi alanının hassasiyeti de gözetilerek bu işleyişte ortaya çıkabilecek olumsuzlukların bertaraf edilmesi ihtiyacı sigortacılık sektörünün özel düzenlemelere tabi tutulmasını beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda ilk olarak 21/12/1959 tarihli ve 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ile sigorta sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi görevi Ticaret Bakanlığına verilmiş, sonrasında aynı Kanun’la 1963 yılında, sigortacılık alanında faaliyet gösteren şirketlerin faaliyetlerini denetlemek üzere Sigorta Murakabe Kurulu kurulmuştur. 3/6/2007 tarihinde kabul edilen 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu ile 7397 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış; sigortacılığın geliştirilmesini sağlamak, sigortacılık sektörünün güvenli ve istikrarlı bir ortamda etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere sigorta şirketlerinin faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin hususlarla ilgili usûl ve esaslar düzenlenmiştir.

18. Özel emeklilik, bireylerin emeklilikte daha iyi bir yaşam standardına sahip olması amacıyla sosyal güvenlik kurumlarından sağlanan emeklilik gelirlerine ek gelir sağlanması için kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı nitelikte olmak üzere, bireylerin emekliliğe yönelik isteğe bağlı tasarruflarını düzenleyen bireysel emeklilik hesaplarına dayalı olarak oluşturulmuş fonlu bir sistemdir. Sigortacılıkta olduğu gibi emekliliğe yönelik tasarrufların da mali piyasalar içinde uzun vadeli fon yaratma potansiyeli bulunması sebebiyle ekonominin genel işleyişi üzerinde önemli bir gücü olduğundan özel emeklilik sektörü de güven ve istikrar unsurlarının ön plana çıktığı hassas bir ekonomik faaliyet alanıdır. Bu nedenle özel emeklilik alanı da ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuş, bu kapsamda 28/3/2001 tarihinde kabul edilen 4632 sayılı Kanun’da bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesiyle ilgili hususlara yer verilmiştir.

19. 9/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’la Hazine Müsteşarlığının (Müsteşarlık) anahizmet birimi şeklinde Sigortacılık Genel Müdürlüğü kurulmuş; anılan birim sigortacılıkla ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak, ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek, yönlendirmek, ülke sigortacılığının gelişmesi ve sigortalıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır. Aynı Kanun’la Müsteşarlığın danışma ve denetim birimi olarak Sigorta Denetleme Kurulu kurulmuştur. Sigorta denetleme uzmanı sıfatını haiz bir başkan, yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı, aktüer ve aktüer yardımcılarından oluşması öngörülen bu Kurula sigortacılık sektöründe denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütme görev ve yetkisi verilmiştir.

20. Müsteşarlığın teşkilat ve görevlerine ilişkin olarak 4059 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine göre oluşturulan idari teşkilat yapısına geçiş sürecinde 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameile yürürlükten kaldırılmış, böylece Müsteşarlığın ve dolayısıyla onun bünyesindeki Sigortacılık Genel Müdürlüğü ile Sigorta Denetleme Kurulunun hukuki varlığına son verilmiştir.

21. Yeni hükûmet sistemine geçilmesiyle birlikte Müsteşarlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı adı altında teşkilatlanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığının (Bakanlık) teşkilat yapısı, görev ve yetkileri 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) numaralı CBK’da yeniden düzenlenmiş, anılan CBK’nın 219. maddesinde Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı Bakanlığın hizmet birimleri arasında sayılmıştır. CBK’da 4059 sayılı Kanun’daki mülga düzenlemelerden farklı olarak sigortacılığın yanında özel emeklilikle ilgili düzenleme ve denetleme görevleri de adı geçen birimlere verilmiştir. Bu kapsamda sigortacılık ve özel emeklilikle ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak, uygulanmasını izlemek, sigortacılığın gelişmesi ve sigortalıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak gibi konular Sigortacılık Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılırken Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı da 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu, 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ve sigortacılık ve özel emeklilik ile ilgili diğer mevzuat ile verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği denetleme, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

22. Dava konusu CBK ile sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK) adı altında yeni bir kurum kurulmuş, buna koşut olarak daha önce söz konusu görevleri yürüten ve (1) numaralı CBK’da Bakanlığın hizmet birimleri olarak düzenlenen Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kuruluş, görev ve yetkilerine dair anılan CBK hükümleri dava konusu CBK’nın 20. maddesinin (2) numaralı fıkrasıyla yürürlükten kaldırılarak adı geçen birimler kapatılmıştır. Diğer yandan dava konusu CBK’nın 19. maddesinde bu CBK’da yer alan görev ve yetkiler kapsamında diğer mevzuatta sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına yapılan atıfların SEDDK’ya/(Kurum) yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla dava konusu CBK ile kurulan SEDDK’nın daha önce (1) numaralı CBK’da Bakanlığın hizmet birimleri olarak düzenlenen Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının yerine öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

**2. Anlam ve Kapsam**

23. (47) numaralı CBK’nın “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1. maddesinde bu CBK’nın amacının sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere SEDDK’nın kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usûl ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

24. Nitekim Cumhurbaşkanlığının dava konusu CBK’ya ilişkin 25/12/2020 tarihli görüş yazısında anılan CBK’nın genel gerekçesi olarak; sigortacılığın finansal sistem içerisindeki en geniş yelpazeye sahip sektör konumunda olduğu belirtilmiş, 20/9/2018 tarihli ve 108 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanan Orta Vadeli Programda; ekonomi yönetimi ile ilgili kurumların yeniden yapılandırılarak hızlı karar alan, piyasaların ve özel sektörün önünden giden ve onun önünü açan bir yönetim anlayışının benimsenerek finansal istikrarı ve güvenliği esas alan yeni bir finansal mimari oluşturulması, çalışanların işverenleri aracılığıyla bireysel emeklilik sistemine otomatik olarak katılması uygulamasının yeniden yapılandırılarak daha sürdürülebilir hâle getirilmesi konularına yer verildiği de hatırlatılarak ülkemizdeki sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere aynı alanda faaliyette bulunan tek bir teşkilat bulunması gerekliliğinden ötürü bağımsız idari otorite niteliğini haiz düzenleyici ve denetleyici kurum statüsünde Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ihtiyacının hasıl olduğu hususu gösterilmiştir.

25. Anılan gerekçesi ile “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1. maddesi birlikte değerlendirildiğinde CBK’nın temel konusunun, Türk idari teşkilatının içinde sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi biçimindeki kamu hizmetini yürütecek kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumun kurulması olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla CBK’da yer alan düzenlemelerin her biri esas itibarıyla idari teşkilat içinde böyle bir kuruma hukuki varlık ve işleyiş kazandırılması amacına hizmet etmektedir.

**3. İptal Talebinin Gerekçesi**

26. Dava dilekçesinde özetle;

-Dava konusu CBK ile kurulan SEDDK’nın sigortacılık ve özel emeklilik sektöründe düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak faaliyet göstermesinin öngörüldüğü, ekonominin hassas ve uzmanlık gerektiren sektörlerinde faaliyet göstermek üzere oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli özelliğinin siyasi otoriteden bağımsız hareket edebilecek ve bu hususta gerekli güvencelerle donatılmış bir hukuki statüye sahip olmaları olduğu, nitekim bu kurumların bağımsızlığının faaliyet gösterdikleri kamu hizmeti alanında kamu yararının sağlanması yolunda en önemli araç olduğu,

- Anılan kurumların CBK’larla düzenlenmesi durumunda onlara bağımsız bir hukuki statü sağlanamayacağı, zira CBK’ların hiçbir kamuoyu denetimi ve tartışmasına imkân tanınmadan Cumhurbaşkanı’nın tek başına oldukça geniş bir hukuki ve siyasi serbestlikten yararlanarak çıkardığı düzenlemeler olduğu, bu nitelikteki normlarla siyasi makamların etkilerinden uzak, bağımsız bir düzenleme ve denetim organının kurulamayacağı, bilakis SEDDK’nın CBK ile düzenlenmesinin onu siyasi hayatın merkezine ve yürütmenin tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı’nın takdirine bırakmak anlamına geldiği,

- CBK’ların Cumhurbaşkanı’nca hızla ve kolaylıkla değiştirilebildiği gözönünde bulundurulduğunda bireylerin temel hak ve yükümlülüklerini de etkileyen, ekonominin hassas ve uzmanlık isteyen sektörlerinde sıklıkla değişiklik yapılabilmesinin söz konusu olacağı,

- Sektör üzerinde oluşabilecek böyle bir hukuki ortamın devletin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı önlemleri alma yükümlülüğüyle bağdaşmadığı, ayrıca Kurumun Cumhurbaşkanı tarafından her an değiştirilebilecek normlarla düzenlenmesinin iktisadi alanda hukuk kuralları bakımından gerekliliği daha da çok hissedilen belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerinin sağlanamamasına yol açabileceği,

- İdarenin bir parçası olmaları sebebiyle düzenleyici ve denetleyici kurumların Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrası gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, her ne kadar kamu tüzel kişiliğine sahip olup idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bir bakanlıkla ilişkilendirilseler de bağımsız yapıları itibarıyla bakanlığın bir birimi konumunda olmadıklarından bu tür kurumların Anayasa’nın 106. maddesinin son fıkrası uyarınca CBK’larla kurulup düzenlenmelerinin mümkün olmadığı, bu bağlamda Anayasa’nın 106. ve 123. maddelerinin son fıkralarının birlikte değerlendirilmesi gerektiği, CBK ile kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının ancak bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması ile ilgili düzenlemeler yapılması hâlinde mümkün olabileceği,

- SEDDK’da ve onun karar organı olan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulunda istihdam edilecek personelin niteliklerine, atanmalarına, kadrolarının ihdasına, özlük işlerine yönelik olarak dava konusu CBK’da yer alan düzenlemelerin de Anayasa’nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan olduğu,

- CBK’nın genel itibarıyla tümünde kanunla düzenlenmesi zorunlu konuların bulunması sebebiyle yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ihlal edildiği, diğer yandan istihdam işleminin niteliği gereği Anayasa’nın 70. maddesindeki kamu hizmetine girme hakkıyla ilişkili olması sebebiyle CBK ile düzenlenmesi yasak alanda kaldığı,

**-** Dava konusu CBK kapsamında yer alan sigortacılık ve özel emeklilik faaliyetlerinin denetimine ilişkin aynı konuların farklı kanunlarda açıkça düzenlenmiş olduğundan CBK ile düzenlenemeyeceği, bu kapsamda 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddelerinde sigortacılık sektörlerinin denetimi için Sigorta Denetleme Kurulunun kurulduğu, bu Kurulun oluşumu, görev ve yetkileri, denetim görevini yerine getirecek personelin görev ve yetki tanımları gibi pek çok hususun anılan Kanun’da zaten yer aldığı, keza 4632 sayılı Kanun’un 20. maddesinde emeklilik şirketlerinin faaliyetlerinin denetimine ilişkin düzenlemelerin bulunduğu, bu kapsamda anılan şirketlerin emeklilik ve sigortacılık faaliyetlerinin Sigorta Denetleme Kurulunca; fonlarına, portföy yöneticilerine ve saklayıcılara ilişkin hesap ve işlemlerinin ise Sermaye Piyasası Kurulunca denetlenmesinin öngörüldüğü, aynı Kanun’un 20/A maddesiyle kurulan ve bireysel emeklilik sisteminin güvenli ve etkin biçimde işletilmesini sağlamak, katılımcıların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla emeklilik şirketlerinin ve bireysel emeklilik aracılarının faaliyetlerinin gözetimini gerçekleştirmesi öngörülen Emeklilik Gözetim Merkezinin de faaliyette olduğu, her iki sektörün denetimiyle ilgili olarak adı geçen kurumların yasal yetkilerinin CBK ile kaldırılamayacağı, zira kanun hükümlerinin CBK’larla değiştirilmesinin anayasal açıdan mümkün olmadığı,

belirtilerek (47) numaralı CBK’nın tümünün Anayasa’nın 2., 7., 104., 123., 128. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**4. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

27. Dava dilekçesinde CBK’nın tümüne yönelik olarak ileri sürülen aykırılık iddialarının özü CBK çıkarılamayacak bir alanda CBK ile düzenleme yapıldığıdır. Bu husus ise CBK’nın konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimiyle ilgilidir. Bu itibarla dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden CBK’nın Anayasa’nın 2., 7., 123., 128. ve 167. 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.

28. Dava konusu CBK’nın belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere bir kamu kurumunun kurulmasına yönelik düzenlemeler öngördüğü, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin bir hususu düzenlediği açıktır.

29. CBK, Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

30. 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.

31. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardandır. Bu itibarla kamu tüzel kişisi niteliğindeki SEDDK’nın kuruluşunun kanunla yapılmamasının Anayasa’ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

32. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu bağlamda yapılacak incelemede öncelikle CBK ile karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığı tespit edilmeli, sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK’nın 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 olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK’nın kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, § 17).

33. Daha önce de belirtildiği üzere dava konusu CBK ile idari teşkilat yapısı içinde sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi biçimindeki kamu hizmetini yürütmek üzere -daha önce aynı hizmetleri yürütmekle görevli olan idari birimlerden (Sigorta Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulundan) farklı bir hukuki statüde- yeni bir kurum kurulmakta, kamu tüzel kişiliğine sahip bu kurumun teşkilat yapısı oluşturulmaktadır. Dolayısıyla CBK’nın tümüne yönelik olarak yapılan denetim kapsamında, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükümlerinde CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması bakımından incelenmesi gereken husus, CBK ile oluşturulan nitelikte bir kurumun teşkilat yapısına hukuksal dayanak teşkil edebilecek bir düzenleme öngörülüp öngörülmediği olmalıdır. Başka bir deyişle karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün, salt sigortacılık ve özel emeklilik faaliyetlerinin denetlenmesi alanına dair birtakım düzenlemeler öngörmesi yeterli olmayıp Kurumun teşkilat yapısını da düzenlemesi gerekir.

34. Kanunlarda ismi işaret edilen bir kurumun ya da birimin idari teşkilat içinde neyi ifade ettiği ya da ne tür bir oluşuma karşılık geldiği onun kuruluş mevzuatı ile ortaya konulabilecek bir husustur. 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddeleri ile 4632 sayılı Kanun’un 20. maddesinde sigortacılık ve özel emeklilik faaliyetlerinin denetimine ilişkin olarak birtakım düzenlemelere yer verilmekte ve söz konusu denetimin Müsteşarlığın bünyesindeki Sigorta Denetleme Kurulunca yerine getirilmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte anılan düzenlemelerde işaret edilen Sigorta Denetleme Kurulunun kuruluş ve teşkilatının hukuksal dayanağı adı geçen kanun hükümleri değil, (1) numaralı CBK’nın -dava konusu CBK ile ilga edilen- ilgili hükümleridir. Başka bir ifadeyle anılan kanunlarda belirtilen Sigorta Denetleme Kurulunun kuruluşu ve teşkilatı mevcut sistemde bir kanuna değil, CBK’ya dayanmaktadır.

35. Söz konusu Kanun hükümleri dava konusu CBK’da öngörülen nitelikteki bir kurumun teşkilatına dayanak oluşturabilecek nitelikte düzenlemeler değildir. Zira dava konusu CBK olmasaydı anılan Kanun hükümlerine dayanılarak sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi biçimindeki kamu hizmetini yürütecek kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumun teşkilatlandığından söz edilmesi mümkün olamayacaktı. Keza söz konusu değerlendirme, 4632 sayılı Kanun’un dava konusu CBK’nın çıkarıldığı 17/10/2019 tarihi itibarıyla yürürlükte olan 20. ve 20/A maddelerinde öngörülen, emeklilik şirketlerinin Sigorta Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilen emeklilik ve sigortacılık faaliyetlerine ilişkin denetimleri dışında; fonlarına, portföy yöneticilerine ve saklayıcılara ilişkin hesap ve işlemlerini Sermaye Piyasası Kurulunun denetimine tabi kılan; özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş bir tüzel kişinin Müsteşarlık tarafından Emeklilik Gözetim Merkezi olarak görevlendirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yönünden de aynen geçerlidir.

36. Diğer yandan belirtilen nitelikteki bir kurumun teşkilat yapısına ilişkin yürürlükte olan başka bir kanuni düzenleme de saptanmamıştır. Bu itibarla CBK, kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin değildir.

37. Açıklanan nedenlerle CBK’nın tümü Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

**C. CBK’nın 1. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “…*denetlenmesine*…” İbaresinin, 3. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinin, (2) Numaralı Fıkrasının ve 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (ç) Bendinin İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

38. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla sigortacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesindeki yetkinin bir bütün hâlinde SEDDK’ya verilmek istendiği, sigortacılık sektörünün Müsteşarlık bünyesindeki Sigorta Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu tarafından düzenlenip denetlendiği, her ne kadar 703 sayılı KHK ile Müsteşarlığın teşkilat yapısı değiştirilmiş ve söz konusu birimler ortadan kaldırılmış olsa da Sigorta Denetleme Kurulu ile ilgili temel düzenlemelerin yer aldığı 5684 Kanun’un ve ayrıca bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair düzenlemeler içeren 4632 sayılı Kanun’un hâlen yürürlükte olduğu, SEDDK’nın kuruluşuna, teşkilatı ile görev ve yetkilerine ilişkin olarak dava konusu kurallarda öngörülen hususların CBK’nın tümüne yönelik aykırılık iddiaları başlığı altında yapılan aynı açıklamalar çerçevesinde münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken ve kanunların açıkça düzenlemiş olduğu konuları içermesi sebebiyle CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilerek kuralların Anayasa’nın 104., 123., 128. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralların** **Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

39. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa’nın 123., 128. ve 167. 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.

40. CBK’nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında CBK’nın amacının, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usûl ve esaslarını düzenlemek olduğu hükme bağlanmış olup anılan fıkrada yer alan “*…denetlenmesine…*” ibaresi dava konusu ilk kuralı oluşturmaktadır.

41. CBK’nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu birinci cümlesinde bu CBK ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin dava konusu (2) numaralı fıkrasında Kurumun, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu (Kurul) ile Başkanlık teşkilatından oluştuğu belirtilmiştir.

42. CBK’nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu ç) bendinde ise “*Sigortacılık ve özel emeklilik alanında faaliyet gösteren kişi ve kuruluşlarla ilgili inceleme, denetleme ve soruşturma işlerini yürütmek*” Kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

43. Kuralların yürütme organının bir unsuru olan idarenin içinde yer alan bir kamu kurumunun kuruluşuna, hizmet alanına, hukuki statüsüne, görev ve yetkileri ile teşkilatlanmasına dair düzenlemeler öngördüğü, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin olduğu açıktır.

44. Kurallar Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

45. CBK’nın tümünün Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi bakımından yapılan incelemeye ilişkin olarak belirtilen hususlar CBK’nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu birinci cümlesi yönünden de geçerlidir. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardan olduğundan kamu tüzel kişisi niteliğindeki SEDDK’nın kuruluşunun kanunla yapılmamasının konu bakımından Anayasa’ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

46. Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında da belirtildiği üzere Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *“…kurulur.”* ibaresi CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içermektedir. 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 kılabilecektir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 45).

47. Kamu kurumlarının teşkilatı, bu kurumların üstlendikleri görev ve yetkileri ifa edebilmesi için oluşturulan ve söz konusu hizmetin yürütülmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol alan, aynı kurum bünyesindeki farklı düzey ve nitelikteki birimlerin bütününü ifade etmektedir. Bir tüzel kişiliğin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için görevleri, teşkilat yapısı, hukuki statüsü 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 yetkileri ile hukuki statüsünün de belirlenmiş olması gerekir (aynı yöndeki değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, §§ 20,21).

48. Dolayısıyla Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin hangi hizmet alanında faaliyet göstereceğine, hukuki statüsüne, teşkilat yapısına, görev ve yetkilerine yönelik düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkündür. Anılan Kurumun münhasıran kanunla düzenleneceğine dair bir anayasal hüküm de olmadığından, dava konusu diğer kurallarda öngörülen hususların da Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca CBK ile düzenlenmesinin Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

49. CBK’nın tümünün Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi bakımından yapılan incelemeye ilişkin olarak belirtilen hususlar dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir. Bu bağlamda 5684 sayılı Kanun ile 4632 sayılı Kanun’da yer alan sigortacılık ve özel emeklilik faaliyetlerinin denetimine ilişkin düzenlemeler, anılan denetimi gerçekleştirmesi öngörülen kurumun kuruluş unsurlarını (hukuki statüsü, teşkilatı, görev ve yetkileri, hizmet alanı gibi) belirlemeye, dolayısıyla onun hukuksal temelini oluşturmaya yönelik değildir.

50. Bu itibarla anılan Kanun hükümlerinin dava konusu kurallarla aynı alanda hüküm ifade etmedikleri, başka bir deyişle açıkça aynı konuyu düzenlemedikleri görülmektedir.

51. Bu tespitler kapsamında kuralların kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

52. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

**b. Kuralların** **İçerik Yönünden İncelenmesi**

53. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı öngörülmüştür. Anılan madde uyarınca Cumhurbaşkanı CBK’yla, Anayasa'nın idarenin kurulması ve teşkilatlanması alanındaki temel ilkelerine ve bu alanla ilgili öngördüğü kurallarına bağlı kalmak koşuluyla belirli bir hizmet alanında kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığını belirleme, o kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısının nasıl olacağı, hangi görev ve yetkileri yürüteceği gibi kuruluş unsurlarına dair hususları şekillendirme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı’nın Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca kendisine tanınan takdir yetkisini kullanarak idari teşkilatın mevcut durumunu ve işleyişini de dikkate alarak dava konusu kurallarda öngörülen hukuki statü, görev, yetki ve teşkilat yapısını haiz olacak şekilde sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi alanında faaliyet göstermek üzere SEDDK’yı oluşturmasında Anayasa’nın anılan maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

54. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 123. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

**Ç. CBK’nın 3. Maddesinin (4) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

55. Dava dilekçesinde özetle; SEDDK’nın düzenleyici ve denetleyici kurumlardan olması sebebiyle 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kapsamında kaldığı, nitekim dava konusu CBK’daki düzenlemelerin de bunu teyit ettiği, Kurum bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetimine dair temel ilkelerin 5018 sayılı Kanun’la ortaya konulduğu, dolayısıyla dava konusu kuralla kanunun düzenlemiş olduğu bir konuda düzenleme yapılarak Kuruma kendi belirlediği usûl ve esaslar dâhilinde bütçesini serbestçe kullanma yetkisi verildiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

56. CBK’nın 3. maddesinin (4) numaralı fıkrasında Kurumun, bu CBK ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usûl ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanacağı hükme bağlanmış olup anılan fıkra dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

57. Bir kurumun mali kaynakları onun yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin finanse edilmesi için kullanılabilecek gelir unsurlarını ifade etmektedir. Mali kaynakların kullanılması ise söz konusu gelirlerin toplanması ve harcanmasıdır. CBK’nın 16. maddesinin (2) numaralı fıkrasında Kurumun gelirleri, başka bir deyişle mali kaynakları gösterilmiş olup dava konusu kuralla da bu kaynakların ne şekilde kullanılacağı düzenlenmektedir.

58. Anayasa’nın 161. maddesinde kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı, mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenleneceği hükümlerine yer verilerek bütçeyle ilgili temel hükümlerin düzenlenmesi konusunda yasama organı yetkili kılınmıştır.

59. Bütçe genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, § 18).

60. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükûmetin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. TBMM, bütçe ile hükûmete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25, 26).

61. Anılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bir kurumun belirli mali kaynaklara sahip olması o kaynakları doğrudan kullanabilme hakkını beraberinde getirmemekte kurum ancak bütçe kanunu ile bu yetki ve izne sahip olabilmektedir.

62. Kamu idarelerinin sahip oldukları ve bütçe kanunu ile kullanılmasına izin verilen mali kaynakların (kamu kaynaklarının) hangi usûl, esas ve ilkeler çerçevesinde kullanılabileceği bütçenin uygulanmasıyla ilgili bir meseledir. Dolayısıyla merkezî yönetim bütçesine dâhil bir kurum olan SEDDK’nın, mali kaynaklarını hangi usûl, esas ve ilkeler çerçevesinde kullanacağını belirleyen kural bütçenin uygulanmasına ilişkin bir düzenleme niteliğindedir.

63. Bütçenin uygulanmasına ilişkin hususlar Anayasa’nın 161. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamında kaldığından Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

64. 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.

Muhterem İNCE bu görüşe katılmamıştır.

**D. CBK’nın 5. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinin İncelenmesi**

**1. Genel Açıklama**

65. Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi kapsamında öngörülen değişikliklerden biri de üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesinin Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri arasında yer alması, ayrıca bunların atanmalarına ilişkin usûl ve esasların CBK ile düzenlenmesine imkân tanınması olup; bu kapsamda Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında “[Cumhurbaşkanı] *Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*” hükmüne yer verilmiştir.

66. Söz konusu Anayasa hükmüne istinaden üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usûl ve esasları (3) numaralı CBK’da düzenlenmiştir. Anılan CBK’nın “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1. maddesinde bu CBK’nın amacının üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarını belirlemek olduğu; CBK’nın, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı hükme bağlanmıştır.

67. Düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri (RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM’ce seçilen üyeleri hariç) CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de yer almıştır. CBK’nın 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasında bu CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağı belirtilmiş; 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise (I) Sayılı Cetvel’de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aranan şartlar; 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şeklinde gösterilmiştir. Aynı CBK’nın 4. maddesinde (I) Sayılı Cetvel’de yer alanların görev süresinin atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanı’nın görev süresini geçemeyeceği;Cumhurbaşkanı’nın görevi sona erdiğinde, bunların görevinin de sona ereceği hükme bağlanmıştır.

68. (3) numaralı CBK’nın adından ve “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1. maddesinden de anlaşılacağı üzere anılan CBK’da sadece üst kademe kamu yöneticilerinin atama usûl ve esasları değil, aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esasları da düzenlenmiştir. Dolayısıyla CBK’ya ekli cetvellerdeki tüm kadro, pozisyon ve görevler kategorik olarak üst kademe kamu yöneticiliği sıfatına işaret etmemektedir. Bu itibarla söz konusu kadro, pozisyon ve görevlerden hangilerinin CBK koyucu tarafından üst kademe kamu yöneticisi olarak öngörüldüğünün ayrıca irdelenmesi gerekir.

69. Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde benimsenen temel esaslardan biri üst kademe kamu yöneticilerinin bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıdır. Kendilerini atayan Cumhurbaşkanı ile göreve gelmeleri esası benimsenen üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı ile birlikte görev yapıp onunla birlikte görevden gitmeleri yönündeki yaklaşım da bu ilkenin bir sonucudur. Bu bağlamda (3) numaralı CBK’nın (I) Sayılı Cetvel’inde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasıyla uyumlu olarak doğrudan Cumhurbaşkanı’nca atanmalarının öngörüldüğü, görev sürelerinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanı’nın görev süresini geçemeyeceğinin, Cumhurbaşkanı’nın görev süresi sona erdiğinde bunların da görevinin sona ereceğinin düzenlendiği dikkate alındığında, anılan Cetvel’de yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin CBK koyucu tarafından üst kademe kamu yöneticisi olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

**2. Anlam ve Kapsam**

70. CBK’nın 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu birinci cümlesinde Kurulun, Kurumun karar organı olup biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üyeden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre dava konusu kuralla Kurulun Kurum yapısı içindeki işlevi, oluşumu, üye sayısı ve üyelerini atamaya yetkili makam belirlenmektedir.

71. CBK ile kurulan SEDDK Bakanlık ile ilişkili düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak oluşturulmuştur. Nitekim SEDDK 5018 sayılı Kanun’un düzenleyici ve denetleyici kurumların gösterildiği (III) Sayılı Cetvel’inde yer almaktadır. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde (3) numaralı CBK’da düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin üst kademe kamu yöneticileri olarak belirlendiği dikkate alındığında dava konusu kuralda düzenlenen SEDDK’nın karar organı olan Kurulun başkan ve üyelerinin de üst kademe kamu yöneticileri olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

**3. İptal Talebinin Gerekçesi**

72. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Kurulun oluşumunun, üye sayısının ve üyelerini atamaya yetkili organın belirlendiği, Anayasa’nın idarenin kanunla düzenlenebileceğini öngören 123. maddesi ile kamu görevlilerinin atanmalarının ve özlük haklarının kanunla düzenlenebileceğini öngören 128. maddesi gereğince anılan hususların CBK ile düzenlenmesinin anayasal açıdan mümkün olmadığı ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırı olduğu; diğer yandan kuralda Kurul üyelerinin atanmasına dair hiçbir hukuki çerçeve çizilmediği, bu bağlamda Kurula ataması yapılabilecek kişilerin nitelikleri, kamu görevlisi olması gerekip gerekmediği, görev süreleri, görevlerinin sona erme sebepleri gibi bir çok hususta herhangi bir düzenleme öngörülmediğinden Kurulun tümüyle atama makamı olan Cumhurbaşkanı’nın takdirine bırakıldığı, hukuki açıdan belirsizlik oluşturan bu durumun Kurulun ve üyelerinin hukuksal güvenliklerini zedeleyebileceği gibi onların, görevlerini siyasi etkilerden uzak bir şekilde yürütmesine de engel teşkil edebileceği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 7., 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**4. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

73. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 7., 123. 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.

74. Kamu kurum ve kuruluşlarının karar organlarının belirlenmesi ve bunların oluşumuna ilişkin düzenlemeler idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturmaktadır. Diğer yandan bu organlarda görev alacak personeli atamaya yetkili makamın belirlenmesi ise kamu görevlilerinin atanma usûl ve esaslarıyla ilgili bir husustur. Bu itibarla Kurumun teşkilat yapısına ve bu yapının karar mekanizmasında görev alacak personelin atanma usulüne ilişkin düzenlemeler öngören kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

75. Kural Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

76. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısına ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan dava konusu kuralın Kurulun Kurumun karar organı olup biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere beş üyeden oluşacağını hükme bağlayan bölümünün Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

77. Diğer yandan Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasa’nın anılan maddesi kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesini gerektirmektedir. Ancak Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında “[Üst kademe kamu yöneticilerinin] *atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*” denilmek suretiyle üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usûl ve esasları Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenebileceği özel olarak belirtilen konular arasında gösterilmiştir.

78. Bu bağlamda üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usûl ve esaslarının düzenlenmesi kapsamındaki konularla sınırlı olmak üzere belirtilen hususlarda Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca CBK ile düzenleme yapılabilir.

79. *Üst kademe kamu yöneticileri* kavramının neyi ifade ettiğine yönelik olarak Anayasa’da genel ve soyut bir tanımlama yapılmamış ya da herhangi bir ölçüte yer verilmemiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesince bu anayasal kavramın kendi bağlamı içinde özerk bir biçimde yorumlanması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin yürürlüğe girmesinden önceki dönemde verdiği bir kararında üst kademe yönetici kavramını yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi 10/1/1985 tarihli ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun’un, üst kademe kamu yöneticilerini *daire başkanı*nı da içine alacak şekilde sayma yoluyla belirleyen kapsam maddesini de (2. madde) denetlediği kararında üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirlenmesinde esas alınacak her durumda geçerli, değişmez ve mutlak ölçütler bulmanın zorluğuna dikkat çekmiştir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi anılan kararında *kamu politikasının tayinine katılma*, *seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma* ve *kuruluşunun en üst düzeyinde bulunma* gibi bazı ölçütlerin önerilmesine rağmen üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunun doktrinde ve kanunlarda açıklığa kavuşturulmadığını, esasen bunun çok zor olduğunu ve bu zorluğu dikkate alan kanun koyucunun da bunları bir bir saymak yolunu tercih ettiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesine göre üst kademe kamu yöneticilerine dair bir tanım yapılsaydı dahi, tam anlamıyla bir tanım olmayacak ve takdire yine de elverişli bulunacaktı (AYM, E.1985/3, K.1985/8, 18/6/1985).

80. Anayasa Mahkemesinin anılan kararında vurgulandığı üzere bu kavramın tanımlanmasında güçlükler bulunsa da özellikle Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin yürürlüğe girmesinden sonra anayasal bir kavrama da dönüşmüş olduğu gözetildiğinde bunun belli bir çerçeveye kavuşturulması bir zorunluluktur.

81. Genel anlamda bir tanımlama yapılacak olursa Anayasa’da yer verilen üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri ifade ettiği söylenebilir.

82. Bu itibarla kurum içinde klasik anlamda belirli bir sevk ve idare, başka bir deyişle yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte kurumun görev ve yetkileri çerçevesindeki politikaların belirlenmesi sürecine katılmayan, yönetim yetkisi bu politikaları uygulamakla sınırlı olan yöneticilerin ya da kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde sadece istişari nitelikte rol üstlenen kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak kabulü mümkün değildir.

83. Daha önce de belirtildiği üzere üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usûl ve esaslarının da düzenlendiği (3) numaralı CBK’da SEDDK’nın karar organı olan Kurulun başkan ve üyelerinin üst kademe kamu yöneticileri olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bir kuralın üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usûl ve esasların düzenlenmesine ilişkin olup olmadığını CBK koyucunun nitelemesinden bağımsız olarak, yukarıda tespit edilen ilkeler çerçevesinde her bir kural özelinde özerk şekilde ele alıp nihai olarak denetleme görevi Anayasa Mahkemesine aittir. Bu durumda Kurulun başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasını öngören dava konusu kuralın üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin bir düzenleme olup olmadığının, başka bir deyişle bunların üst kademe kamu yöneticisi niteliği taşıyıp taşımadığının değerlendirilmesi gerekir.

84. Bilindiği gibi hukukumuzda bağımsız idari otoriteler olarak da isimlendirilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar hassas ve teknik özellikleri ağır basan belirli bir faaliyet alanını veya sektörü düzenlemek amacıyla kurulan, kararları ve organları hiyerarşik açıdan denetime tabi olmayan, yönetimleri idari ve mali açıdan özerk olan kuruluşlardır. Hem organları hem de işlemleri yönünden idari bağımsızlığa sahip olan bu kuruluşlar belirtilen nitelikteki alanlara ilişkin olarak düzenleme, yönlendirme ve belirlenen kurallara uyumun sağlanması şeklinde regülasyon işlevini görmekte, bu suretle o alanda otorite sahibi olmaktadır.

85. Dava konusu kuralda düzenlenen Kurulun başkan ve üyelerinin, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinde bağımsız bir idari otorite olarak faaliyet göstermek üzere kurulmuş olan Kurum bünyesinde hiyerarşik bakımdan en üst düzeyde ve ayrıca karar mercii olarak görev yapmaları öngörülmektedir. Dolayısıyla bu kişilerin, görev-yetki ve sorumlulukları itibarıyla, belirtilen hizmet alanına ilişkin kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında etkin bir otoriteye sahip oldukları şüphesizdir. Bu itibarla Kurulun başkan ve üyelerinin üst kademe kamu yöneticileri kapsamında değerlendirilmesi tabiidir.

86. Buna göre dava konusu kuralın Kurulun üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını hükme bağlayan bölümünün üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usûl ve esaslarıyla ilgili bir düzenleme öngörmesi sebebiyle Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasıyla bağlantılı olarak anılan maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

87. Kurulun Kurum yapısı içindeki işlevi ve oluşumu ile üyelerini atamaya yetkili makamın belirlenmesine yönelik olarak yürürlükte herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kural, kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin değildir.

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

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

**b. Kuralın İçerik** **Yönünden İncelenmesi**

89. 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.

90. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri *belirlilik* ilkesidir.Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke,yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır.

91. Hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla yasaların yanı sıra mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.

92. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK’lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır (AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020,§ 28; E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, § 31). Dolayısıyla CBK’ların da hem kişiler hem idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması gerekir.

93. Kuralla Kurulun ne şekilde oluştuğu ve Kurum içinde hangi işlevi gördüğü, üyelerinin hangi makam tarafından atanacağı hususları açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir bir şekilde düzenlendiğinden kuralda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır. Öte yandan atanma şartları, görev süresi gibi Kurul üyeliğine ilişkin usûl ve esasların (3) numaralı CBK ile belirlenmiş olduğu; keza 5684 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde Kurulun başkan ve üyelerinin sahip oldukları mali, sosyal ve özlük hakları ile kamu personel hukuku bakımından tabi oldukları usûl, yükümlülük, sorumluluk ve yasaklara ilişkin düzenlemelere yer verildiği gözetildiğinde kural bu yönüyle de bir belirsizlik içermemektedir.

94. Diğer taraftan Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve bunların görevlerine son vermek Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

95. Kuralda üst kademe kamu yöneticisi niteliği taşıdığı anlaşılan Kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması öngörüldüğünden kural Anayasa’nın 104. maddesinin anılan fıkrasına da aykırılık oluşturmamaktadır.

96. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. ve 104. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

**E. CBK’nın 5. Maddesinin (4) Numaralı Fıkrasının Üçüncü, Dördüncü ve Beşinci Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

97. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla Kurul üyelerinin özlük haklarına yönelik düzenlemelerin getirildiği, kamu görevlilerinin özlük haklarıyla ilgili düzenlemelerin münhasıran kanunla yapılması gerektiği, bu itibarla CBK’lar için öngörülen anayasal çerçevenin dışına çıkıldığı belirtilerek kuralların Anayasa’nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

98. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların 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.

99. CBK’nın 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasında Kurul üyelerinin önceki görevleri ile ilişkilerine ve üyelik göreviyle ilişiklerinin kesilmesinden sonraki durumlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

100. Anılan fıkranın birinci ve ikinci cümlelerinde başkan ve üyelerin Kurumda görev yaptıkları sürece önceki görevleri ile ilişiklerinin kesileceği; kamu görevlisi iken başkan ve üyeliğe atananların memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla görevin herhangi bir sebeple sona ermesi ve otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda atamaya yetkili makam tarafından bir ay içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanacakları belirtilmiştir.

101. Fıkranın dava konusu üçüncü cümlesinde atama gerçekleşinceye kadar, bunların almakta oldukları her türlü ödemelerin Kurum tarafından ödenmesine devam edileceği; dördüncü cümlesinde bir kamu kurumunda çalışmayanlardan üyeliğe atanıp görevi sona erenlere herhangi bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödemelerin Kurum tarafından verilmeye devam edileceği ve bu şekilde üyeliği sona erenlere Kurum tarafından yapılacak ödemenin üç ayı geçemeyeceği; beşinci cümlesinde ise kamu görevlisi iken başkan veya üyeliğe atananların Kurumda geçirdiği sürelerin önceki kurum veya kuruluşlarında geçirilmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

102. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesiyle ilgili olarak yapılan değerlendirmeler kapsamında daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlar hariç olmak üzere Anayasa’nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda CBK çıkarılması mümkün değildir.

103. Anayasa’nın 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında *“Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür./ Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”* hükümlerine yer verilerek memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu bakımdan öncelikle Kurul üyelerinin Anayasa’nın anılan maddesinin birinci fıkrasında yer alan *diğer kamu görevlileri*nden olup olmadıklarının belirlenmesi önem taşımaktadır. Bunun için de Kurul üyelerinin yaptıkları görevin Anayasa’nın söz konusu maddesinde belirtilen devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olup olmadığının tespiti gerekir.

104. Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinde kadro ve pozisyon esastır. Bu hizmetleri yürüten memur ve diğer kamu görevlileri kendilerine özgü statüye sahiptir. Görevleri dışında da kamu hizmetleri statüsünün bir bölümü olan bu statü hükmüne tabi olurlar ve resmî sıfat ve yetkilerini korurlar (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020, § 20).

105. Kurul üyelerinin kadro veya pozisyon karşılığı görev yaptıkları, kamu hizmetine geçici ve arızi olarak değil sürekli olarak katıldıkları, görevin ifası sırasında devletin emredici gücünü kullandıkları, merkezî idare ile aralarında statüer bir ilişkinin kurulduğu, Kurul üyeliği dışında başka meslek ve uğraşlarına devam edemedikleri anlaşılmaktadır. Bu itibarla Kurul üyelerinin yaptıkları görev Anayasa’nın 128. maddesi anlamında devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli bir görev niteliğindedir. Dolayısıyla Kurul üyeleri Anayasa’nın anılan maddesi kapsamında kamu görevlisi statüsündedir. Buna göre Kurul üyelerinin özlük hakları hususu münhasıran kanunla düzenlenmeyi gerektiren bir konudur.

106. CBK’nın 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının dava konusu üçüncü ve dördüncü cümleleriyle Kurul üyelerine görevle ilişiklerinin kesilmesinden sonra da belirli usul ve esaslar çerçevesinde Kurumca ödeme yapılmasına imkân tanınmaktadır. Böylece anılan kişilere yeni görevlerine başlayıncaya kadar üyeliğin parasal haklarından yoksun kalmama yönünde bir güvence sağlanmak suretiyle Kurul üyeliği görevine bağlı bir özlük hakkı oluşturulmaktadır.

107. Aynı fıkranın dava konusu beşinci cümlesinde ise kamu görevlisi kaynağından gelen üyelerin Kurumda geçen hizmet sürelerinin ne şekilde değerlendirileceğiyle ilgili bir düzenleme öngörülmekte ve bunların Kurumda geçen hizmet sürelerinin önceki kurum veya kuruluşlarında geçirilmiş sayılacağı belirtilmektedir. Bir kurumda geçen hizmet süresi o kurum içindeki görevde yükselme, belli görevlere atanma gibi durumlarda aday personeller yönünden bir ölçüt olarak değerlendirilebilmekte ya da sağlanması gereken bir şart olarak öngörülebilmektedir. Dolayısıyla Kurul üyeliğinde geçen hizmet sürelerinin kişilerin önceki kurumlarında geçmiş gibi değerlendirilmesi, başka bir deyişle buradaki hizmet sürelerinin korunması bu tür durumlar bakımından kişinin aynı kurumda görev yapmaya devam etmiş olan emsalleri karşısında dezavantajlı konuma düşmesini engellemek suretiyle ona bir güvence sağlamaktadır. Bu itibarla anılan güvence Kurul üyeliğine bağlı bir özlük hakkı niteliğindedir. Dolayısıyla kurallarla Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik bir konu düzenlenmektedir.

108. Bu çerçevede Anayasa’nın 128. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı görülen ve Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlara ilişkin olmayan kuralların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği anlaşılmaktadır.

109. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

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

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

**F. CBK’nın 7. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan “*…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*.” İbaresinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

110. CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde *“Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.”* Kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmış olup anılan bentte yer alan“*…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*.” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

111. CBK’nın 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının bu CBK’da belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

112. Görüldüğü üzere CBK’da Kurumun hizmet birimlerinin belirlenmesi hususuna ilişkin olarak bir Kurul kararından ve bir de Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulması öngörülen yönetmelikten bahsedilmektedir.

113. Her iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde anılan düzenlemelerle Kurumun hizmet birimlerinin belirlenmesiyle ilgili olarak birden fazla mercinin dâhil ve etkin olduğu bir sürecin işletilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu süreçte Kurul Kurumun hizmet birimlerini ve bunların görevlerini şekillendirmeye yönelik olarakaldığı kararla anılan hususta çıkarılması öngörülen yönetmelikten önce bulunması gerekli kılınan, dolayısıyla yönetmeliğe dayanak teşkil eden Kurum teklifinin oluşturulmasında rol üstlenmektedir.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

114. Dava dilekçesinde özetle; Kurumun hizmet birimlerinin belirlenmesiyle ilgili konuların Anayasa’nın 123. ve 128. maddeleri gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği hâlde dava konusu kuralla anılan hususların CBK ile düzenlenmesi yoluna gidildiği; diğer yandan kuralda hizmet birimlerinin neler olduğu, görev ve sorumlulukları, bu birimlerde görev yapacak kamu görevlilerinin kadro unvan ve sayıları gibi temel hususlarda hiçbir düzenleme yapılmaksızın bunların belirlenmesine dair yetkinin daha alt düzeydeki idari işlemlere bırakılmasının hukuki belirlilik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

115. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

116. Belirli bir hizmeti yürütmek üzere kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının bu amaçla üstlendikleri görev ve yetkileri ifa edebilmeleri için oluşturulan ve söz konusu hizmetin yürütülmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol alan hizmet birimleri, kamu kurumlarının teşkilat yapısının bir unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişisi olan SEDDK’nın hizmet birimlerinin ve bunların görevlerinin belirlenmesine dair hususlar onun teşkilatlanmasıyla ilişkilidir. Bu itibarla anılan Kurumun teşkilatlanmasına dair düzenlemeler öngören kuralın yürütme yetkisine ilişkin hususları düzenlediği açıktır.

117. Kural Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

118. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

119. Kurumun hizmet birimleri ile bu birimlerin görevlerinin belirlenmesine yönelik olarak yürürlükte herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kural kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin değildir.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

121. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı idarenin teşkilatlanması konusunda Anayasa’nın temel ilkelerine ve bu alanla ilgili öngördüğü kurallarına bağlı kalmak koşuluyla CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısının ne şekilde olacağını belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir. Anayasa’nın anılan maddesi hükmü uyarınca CBK’ya bırakılan bu asli yetkinin başka bir idari organ tarafından kullanılması mümkün değildir. Bununla birlikte yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ve bu düzenlemelerin gereğini bizzat yerine getirmesi gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları, düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirleme yetkisini ilgili idareye bırakması mümkündür (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 36; E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 25).

122. Dava konusu kuralda Kurulun, Kurumun hizmet birimlerini ve bunların görevlerini belirleyeceği ifade edilmiş; diğer yandan CBK’nın 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında hizmet birimlerinin Kurumun Kurul kararı ile oluşturduğu teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği öngörülürken söz konusu yönetmeliğin Kurumun CBK’da belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilerine uygun olarak yürürlüğe konulması gerektiği belirtilmiştir. CBK’nın 4. maddesinde ise Kurumun faaliyet alanı ile görev ve yetkileri ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

123. Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde hizmet birimlerinin ve bunların görevlerinin belirlenmesine yönelik Kurul kararının alınması sırasında da Kurumun CBK’da belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilerinin esas alınması gerektiği açıktır. Dolayısıyla Kurumun hizmet birimleri ile bunların görevlerinin belirlenmesine ilişkin temel ilkeler konulmak ve bir çerçeve çizilmek suretiyle idareye sınırları belirli bir alanda düzenleme yetkisi tanındığı görülmektedir. Bu nedenle, CBK’da belirtilen genel çerçeve ve esaslar doğrultusunda, teknik ve uygulamayı esas alan detayların belirlenmesi konusunda idareye yetki verilmesi Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’na tanıdığı doğrudan ve ilk elden düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurmamaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 123. maddesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

124. Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 123. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

Kuralın Anayasa’nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 123. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

**G. CBK’nın 8. Maddesinin (4) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinin İncelenmesi**

**1. Genel Açıklama**

125. CBK’da Kurumda görev alması öngörülen kadro unvanlarından biri de başkan yardımcılığıdır. CBK’nın 9. maddesinde başkan yardımcıları başkanlık teşkilatının bir unsuru olarak gösterilmiş; 11. maddesinde başkanlık teşkilatına ilişkin görevlerinde başkana yardımcı olmak üzere başkan yardımcısı atanacağı belirtilmiş; ekli (I) Sayılı Cetvel’inde ise anılan unvanın kadro sayısı iki olarak belirlenmiştir. Başkan yardımcısı olarak atanabilmek için aranan şartlar ise 5684 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde üç bent hâlinde sayılmıştır. Bu şartlar; 657 sayılı Kanun’un 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmaktır.

126. Daha önce de belirtildiği üzere (3) numaralı CBK, bu CBK’ya ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevleri, ayrıca bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Anılan CBK’nın “*Atama usulü*” başlıklı 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasındabu CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) Sayılı Cetvel’de yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılması; bu Cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılması öngörülmüş, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebileceği belirtilmiştir.

127. SEDDK, Bakanlığın ilişkili kuruluşu olması sebebiyle (3) numaralı CBK’nın kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları arasında yer almaktadır. Dolayısıyla SEDDK’daki kadrolardan biri olan başkan yardımcılığına yapılacak atamalar (3) numaralı CBK’da belirlenen usule tabidir. Diğer yandan SEDDK başkan yardımcılığı anılan CBK’nın (I) ve (II) Sayılı Cetvellerinde sayılan kadro, pozisyon ya da görevlerden biri değildir. Bu sebeple CBK’nın 2. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca söz konusu kadroya yapılacak atamalarda yetkili makamın Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirlerden biri olabileceği anlaşılmaktadır.

128. (47) numaralı CBK’nın “*Personel*” başlıklı 13. maddesinde bu CBK ve diğer mevzuatla Kuruma verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısından oluşan meslek personeli ile diğer personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmış; 15. maddesinde Kurumda istihdam edilecek personele ilişkin kadro sınıf, unvan, derece ve sayılarının ekli (I) Sayılı Cetvel’de gösterildiği belirtilmiş; anılan Cetvel’de ilk sırada genel idari hizmetler sınıfında birinci dereceli iki adet başkan yardımcılığı kadrosuna yer verilmiştir. CBK’nın 10. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (ğ) bendinde ise *Kurum personelini atamak* başkanın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde CBK’da Kurum başkanının başkan yardımcılarını atamaya yetkili amir olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

**2. Anlam ve Kapsam**

129. CBK’nın dava konusu kuralın da yer aldığı 8. maddesinde Kurulun çalışma esasları düzenlenmiş olup bu kapsamda Kurulun toplantı yeri ve zamanı, toplantılara katılım usulü, karar yeter sayısı, devamsızlık, üyelerin müzakere ve oylamaya katılamayacakları işler, kararların yazımı ve yayımlanması gibi hususlara yer verilmiş; Kurulun çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususların ise Kurul kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

130. Anılan maddenin (4) numaralı fıkrasının dava konusu birinci cümlesinde herhangi bir nedenle üye sayısının Kurulun karar almasını imkânsız kılacak bir sayıya düşmesi hâlinde, toplantı nisabı sağlanacak şekilde ve bir ayı geçmemek üzere, kıdem sırasına göre başkan yardımcılarının üyeliğe vekâlet edeceği hükme bağlanmıştır.

131. Daha önce de ifade edildiği üzere Kurulun Kurumun karar organı olarak faaliyet göstermesi ve biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan beş üyeden oluşması öngörülmüştür.

132. Karar mercii niteliğindeki bir kurulda görüşmelerin başlayabilmesi ve devamı için bulunması gereken en az üye sayısı toplantı yeter sayısı; toplantıda görüşülen bir konu hakkında belirli bir kararın oluşması için o karar yönünde kullanılması gereken en az oy sayısı ise karar yeter sayısı olarak ifade edilmektedir. CBK’da Kurulun toplantı yeter sayısı ile ilgili olarak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, bu hususta bir sayı ifade edilmemiştir. Buna karşılık 8. maddenin (3) numaralı fıkrasında Kurulun en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alacağı belirtilmek suretiyle karar yeter sayısı üç olarak gösterilmiştir. Aynı fıkrada ayrıca üyelerin çekimser oy kullanamayacağı da belirtilmiştir.

133. Dava konusu kuralda üye sayısının Kurulun karar almasını *imkânsız* kılacak bir sayıya düşmesi hâlinden bahsedilmektedir. Bu hâl, üye sayısının karar yeter sayısı olan üçün altına düşmesi durumunu ifade etmektedir. Zira üye sayısının üç olarak sağlandığı bir durumda teknik olarak Kurulun karar almasının imkânsız olduğundan söz edilemeyecektir. Dolayısıyla her ne kadar CBK’da toplantı yeter sayısına ilişkin olarak bağlayıcı ve sınırlandırıcı (üye tam sayısı ile toplanma zorunluluğu gibi) bir hükme yer verilmemişse de bu sayının, esas işlevi karar almak olan Kurulun bu işlevini yerine getirmesini mümkün kılacak olan karar yeter sayısının oluşmasını sağlamaya elverişli nitelikte bir sayı olması gerektiği açıktır. Bu itibarla dava konusu kuralda sağlanması öngörülen toplantı nisabından kastedilenin de Kurulda karar oluşturulabilmesini mümkün kılan üç üye sayısı olduğu anlaşılmaktadır.

**3. İptal Talebinin Gerekçesi**

134. Dava dilekçesinde özetle;

- Kurul toplantılarına ilişkin en temel hususlardan birinin toplantı yeter sayısı olmasına rağmen CBK’da bunun düzenlenmediği, Kurulun üye tam sayısı ile mi yoksa salt çoğunlukla mı toplanacağının belli olmadığı, karar nisabının ise üç üyenin aynı yönde oy kullanması olarak kabul edildiği, bu açıdan toplantıda beş üye bulunup üçünün aynı yönde oy kullanması mı gerektiği yoksa üç üyenin toplantıya katılması ve tümünün aynı yönde oy kullanmasının karar alınması için yeterli mi olduğunun belirsiz olduğu,

- Kurum tarafından alınan kararların birçok temel hakkı ilgilendirmesi ve ekonomik hayatın hassas alanlarıyla da ilgili olması sebebiyle bu belirsizliğin giderilmesi gerekirken dava konusu kuralla durumun daha da karmaşık hâle getirildiği, zira üye sayısının Kurulun karar almasını imkânsız kılacak bir sayıya düşmesinin, başka bir deyişle karar yeter sayısı sorununun başkan yardımcılarının Kurulda yer almasının sebebi olarak gösterildiği, ancak bu sorun/sebep karşısında çözüm olarak CBK’da açıklanmayan toplantı nisabı sağlanacak şekilde başkan yardımcısının Kurula katılmasının öngörüldüğü, dolayısıyla işlemin sebebi (karar yeter sayısı) ile ona getirilen çözüm (toplantı nisabı) arasında anlamlı bir bağlantı kurulamadığı, eğer eksiklik karar yeter sayısının bulunmaması ise -toplantı nisabı da bilinmediğine göre- çözümün de doğrudan buna yönelik olması gerektiği,

- CBK’da sadece iki tane başkan yardımcısı kadrosu ihdas edildiği, dolayısıyla her hâlükârda ancak iki üyeliğin boşalması hâlinde bu sürecin işletilebileceği ve daha fazla boşluk olması durumunun Kurulu tıkayacağı, başkan yardımcılarının kim tarafından ve hangi şartlarda atanacağının belli olmadığı, bu yetkinin Kurum başkanına verildiği kabul edildiğinde Kurum başkanı aynı zamanda Kurulun da başkanı olduğundan başkanın kendi astı konumunda olanlardan belirlediği kişilerle birlikte Kurulda çoğunluğu elde etmesi ihtimalinin söz konusu olabileceği, bu itibarla Kurul üyesi olmayan kişilerin Kurulda oy kullanmasının hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu gibi kamu yararı amacı ile de bağdaşmadığı,

belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**4. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

135. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 104. maddesi yönünden de incelenmiştir.

136. Kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma usul ve esaslarının belirlenmesinin idarenin işleyişine ilişkin olduğu ve kural ile Kurumun karar organı olan Kurulun çalışma esaslarına ilişkin bir düzenleme getirildiği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

137. Kural Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

138. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin işleyişine ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

139. Kurulun üye sayısının karar alınmasını imkânsız kılacak bir sayıya düşmesi hâlinde ne şekilde bir yöntem izleneceğine, bu hususta uygulanacak usul ve esasların ne olduğuna dair yürürlükte herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kural kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin değildir.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

141. Anayasa’nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların ve CBK’ların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun ya da CBK’nın amaç ögesi bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa’ya aykırılık söz konusudur.

142. Anayasa’ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın ihdasında kamu yararı dışında belli bireylerin ya da grupların çıkarlarının gözetilip gözetilmediği incelenir. Diğer bir anlatımla bir kuralın Anayasa’ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle sınırlıdır.

143. Kurulun ülke ekonomisinin seyri ve genel işleyişi üzerinde belirleyici gücü olan sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair konularda karar almaya görevli ve yetkili organ olduğu gözetildiğinde dava konusu kuralın üye eksikliğinden kaynaklı olarak Kurulun ekonomik hayatın hassas alanlarını ilgilendiren bu tür konularda karar alma görevini yerine getiremez hâle gelmesinin önüne geçilmesi ve bu görevi gecikmeksizin yerine getirebilmesinin temin edilmesi amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kamu yararı dışında bir amaç gözettiği söylenemez.

144. Diğer yandan hukuk devletinin temel unsurları arasında hukuki güvenlik ilkesi de yer almaktadır. Anılan ilkenin gereklerinden biri de hukuki istikrarın sağlanmasıdır. Hukuk devleti, devlet etkinliklerinin düzenle sürdürülebilmesi için gerekli olan hukuksal alt yapıyı oluşturarak hukuki istikrara, dolayısıyla hukuki güvenliğe hizmet eder. Hukuki istikrarın sağlanabilmesi ise her şeyden önce hukuk normlarının birbirleriyle çelişki içinde olmamasına bağlıdır. Bu açıdan devletin, hukuki güvenliği zedeleyici nitelikte, birbirleriyle çelişki oluşturan normatif düzenlemelerden kaçınması gerekir.

145. Daha önce de belirtildiği ve ayrıca dava konusu CBK’nın genel gerekçesine ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığının görüş yazısında da ifade edildiği üzere SEDDK’nın sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinde *bağımsız* şekilde faaliyet göstermek üzere kurulan bir Kurum olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim gerek CBK’nın bütününde gerekse ilgili kanunlarda *bağımsızlık* ilkesinin vurgulandığı, bu bağlamda Kurumun ve dolayısıyla onun karar organı olan Kurulun kendisine verilen görev ve yetkileri bağımsız ve tarafsız şekilde yerine getirmesini öngören ve bunu temin etmeye yönelik düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

146. Bu kapsamda CBK’nın “*Kuruluş*” başlıklı 3. maddesinde Kurumun kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirip kullanacağı, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği belirtilmiş; 8. maddesinin (6) numaralı fıkrasında başkan ve üyelerin kendisi, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dâhil kan ve ikinci derece dâhil kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamalara katılmaları yasaklanmış; 16. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (b) bendinde ise bağış, yardım, vasiyet ve sair gelirler Kurumun gelirleri arasında gösterilirken bu gelirlerin Kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkilemeyecek nitelikte olması şart koşulmuştur. Keza Kurumun karar organı olan Kurulun başkan ve üyelerinin görevlerini tarafsız bir şekilde yürütmelerine yönelik olarak yemin müessesesi getirilmiş, bu kapsamda 5684 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında *“(1) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunda Başkan ve üyeler, görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceklerine, ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin eder. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Başkan ve üyeler, yemin etmedikçe göreve başlamış sayılmaz*.” hükmüne yer verilmiştir.

147. Anılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Kurumun karar organı olan Kurulu oluşturan başkan ve üyelerin görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde yerine getirmesi Kurumun var ediliş sebebinde, kuruluş amaç ve ilkelerinde esaslı bir unsur olarak öngörülmüştür. Bu itibarla gerek Kurul üyelerinin gerekse üye sıfatını haiz olmamakla birlikte onların yerine vekâlet etmek suretiyle geçici de olsa karar alma mekanizmasına dâhil olacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlığını zedeleyici ya da bunlar üzerinde kuşku oluşmasına sebebiyet verebilecek nitelikteki düzenlemeler Kurumun kuruluş amaç ve ilkeleriyle çelişki oluşturup varlık sebebiyle de bağdaşmayacağından bu alanda hukuki istikrarın, dolayısıyla hukuki güvenliğin sağlanamamasına yol açacaktır.

148. Kurul üyelerinin (ve vekillerinin) bağımsızlığı onların çekinmeden ve endişe duymadan, hukukun gereklerinden başka herhangi bir dış etki altında kalmadan, tarafsız bir tutumla, özgürce karar verebilmesidir. Bu kişilerin bağımsızlığının tam anlamıyla sağlandığından söz edilebilmesi Kurum içi ve dışı her türlü etkiden ve kuşkudan uzak bir şekilde karar verebilmelerinin koşullarının hazırlanmasını, ayrıca toplumun bu yönde güveninin oluşturulmasını gerekli kılar. Kurulun oluşumuna katılarak karar mekanizmasına dâhil olanlar üstlendikleri görevin gerektirdiği her türlü niteliği taşısalar bile kamu vicdanında bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları konusunda kuşku uyandıracak düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Zira herhangi bir baskının, etkinin yapılması kadar yapılabilme olasılığı da bağımsızlığı zedeleyecektir.

149. Dava konusu kuralda herhangi bir sebeple üye sayısının üçün altına düşmesi hâlinde Kurulun toplanarak karar almasının sağlanması amacıyla kıdem sırasına göre üyeliğe vekâlet etmesi öngörülenler başkan yardımcılarıdır. Başkan yardımcılarının atanmaları atamaya yetkili amir sıfatıyla doğrudan Kurum başkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Hukuki statü itibarıyla da başkan yardımcıları başkanın hiyerarşik bakımdan astı konumunda olup görev ve yetkilerini kullanırken ona tabi ve ona karşı sorumludurlar.

150. Diğer yandan Kurum başkanının aynı zamanda Kurulun da başkanı olduğu düşünüldüğünde dava konusu kuralda öngörülen düzenlemeyle Kurul başkanı ile onun atadığı ve hiyerarşik bakımdan astı konumunda olan personelin aynı heyet oluşumunda yer almasına ve oy kullanmasına ortam yaratıldığı görülmektedir. Bu nitelikteki bir heyet oluşumunun, bu oluşum içinde vekil sıfatıyla karar verme görevini üstlenen kişilerin bilhassa Kurum içi etkilerden ve her türlü kaygı ve kuşkudan uzak bir şekilde karar verebilmeleri için gerekli koşulları sağladığından söz edilemez. Ayrıca bu şekildeki bir oluşumun anılan kişilerin özellikle Kurulun başkanına karşı bağımsızlığı hususunda kamu vicdanında oluşacak kanaati olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmazdır.

151. Bu itibarla kural bağımsızlık unsuru üzerine temellendirilen Kurumun kuruluş amacı ve ilkeleriyle açık bir çelişki içinde olduğundan Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

152. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

**Ğ. CBK’nın 9. Maddesinin İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

153. Dava dilekçesinde özetle; kuralda başkanlık teşkilatının hangi birimlerden oluştuğunun sadece adları belirtilerek çok genel ifadelerle sayıldığı, hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının ve kadro unvanlarının neler olduğuna ilişkin hiçbir belirleme yapılmadığı, başkan yardımcılarının kim tarafından ve hangi nitelikleri taşıyanlar arasından atanacağının gösterilmediği, Anayasa’nın 123. ve 128. maddeleri gereğince yasal düzenleme konusu olması gereken hizmet birimleri ile ilgili kuralların sadece CBK ile düzenlenmesiyle kalınmayıp CBK’nın da bu yetkiyi hiçbir belirleme yapmaksızın daha alt düzeydeki idarenin düzenleyici işlemlerine bıraktığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

154. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

155. CBK’nın 3. maddesinin (2) numaralı fıkrasında Kurumun Kurul ve başkanlık teşkilatından oluştuğu hükme bağlanmış, 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Kurulun Kurumun karar organı olduğu belirtilirken 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise başkanın Kurumun en üst yöneticisi olup Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Buna göre Kurumun organizasyon yapısının Kurul ve başkanlık teşkilatı olmak üzere iki ana ögeden oluştuğu görülmekte olup; bu yapı içinde Kurulun Kurumun faaliyet alanı olan sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair konularda karar alma işlevini yerine getiren, başkanlık teşkilatının ise anılan faaliyet alanına dair görevleri yürütmek üzere kurulan Kurumun işleyişinden sorumlu birer idari oluşum olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

156. CBK’nın dava konusu 9. maddesinde başkanlık teşkilatının; başkan, başkan yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluştuğu hükme bağlanmıştır.

157. Kurumun teşkilat yapısına dair bir düzenleme getiren kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

158. Kural Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

159. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK’lar bakımından aranan bir diğer husus CBK kuralının Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan dava konusu kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

160. Kurumun başkanlık teşkilatının hangi unsurlardan oluşacağının belirlenmesine yönelik olarak yürürlükte herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kural kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin değildir.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

162. Hukuk devletinin temel unsurlarından olan belirlilik ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil, bunların CBK metninde kurallaştırılmasını gerekli kılar. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Buna karşılık söz konusu düzenlemelerin tamamının aynı CBK’da yapılması zorunlu olmayıp incelenen CBK dışındaki CBK’lar ya da kanunlarla yapılmış olması da belirlilik ilkesi açısından yeterli bulunmaktadır.

163. Dava konusu kuralda Kurumun hizmet birimlerinin neler olduğu sayma yoluyla gösterilmemekle birlikte CBK’nın 7. ve 12. maddeleri uyarınca Kurumun hizmet birimlerinin somut olarak/ismen belirlenmesinin ikincil düzenlemeye (yönetmeliğe) bırakıldığı görülmektedir. Dolayısıyla Kurumun başkanlık teşkilatının hangi hizmet birimlerinden oluştuğu yönetmelikle ortaya konulmuş olacaktır.

164. Öte yandan düzenleyici işleme bırakılmış olan bu alanda, belirlilik ilkesinin gereği olarak CBK ile kurallaştırmanın yapıldığının kabulü için kamu kurumlarının teşkilat yapısının bir unsuru olan hizmet birimlerinin her birinin isim isim mutlaka CBK metninde sayılması zorunlu değildir. Söz konusu hizmet birimlerinin saptanmasında gözetilecek ölçütlerin açık ve anlaşılabilir şekilde CBK’da belirtilmesi hukuk devleti bakımından gerekli ve yeterlidir.

165. Dava konusu CBK’da Kurumun hizmet birimlerinin Kurumun CBK’da belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilerine uygun olarak yönetmelikle belirleneceği öngörülürken, Kurumun faaliyet alanı ile görev ve yetkilerinin neler olduğu aynı CBK’da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla Kurumun hangi hizmet birimlerinden oluşabileceğine ilişkin temel ilkeler CBK ile belirlenmiştir. Bu itibarla dava konusu kuralda bahsedilen hizmet birimlerinin belirlilik ve öngörülebilirlik kriterlerini sağladığı anlaşıldığından kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

166. Diğer yandan dava konusu kuralda başkanlık teşkilatının diğer unsurları olarak gösterilen başkan ve başkan yardımcılarının nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri gibi onların hukuki statülerini belirlemeye yönelik temel hususların bir kısmı 5684 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde, bir kısmı da (3) numaralı CBK’nın 2. ve 3. maddeleri ile (47) numaralı CBK’nın 5., 10. ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu itibarla başkan ve başkan yardımcılığı müesseselerinin hukuken neyi ifade ettiği kanun ve CBK’lar ile belirlenmiş, başka bir ifadeyle kurallaştırılmış olduğundan kuralda bu yönüyle de bir belirsizlik bulunmamaktadır.

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

**H. CBK’nın 10. Maddesinin (4) ve (5) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

168. CBK’nın 10. maddesinde Kurumun başkanlık teşkilatının unsurlarından biri olan *başkan* müessesesi düzenlenmektedir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında başkanın Kurumun en üst yöneticisi olup Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumlu olduğu belirtilmiş; (3) numaralı fıkrasında da başkanın görev ve yetkileri düzenlenmiş, anılan fıkranın (h) numaralı alt bendinde Kurumun yönetim ve işleyişine ilişkin diğer görevleri yerine getirmek başkanın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

169. Maddenin dava konusu (4) numaralı fıkrasında Kurumun, incelemelerini başkanın onayından geçmiş çalışma programları ile başkan tarafından yapılan görevlendirmeler çerçevesinde gerçekleştireceği hükme bağlanmış; dava konusu (5) numaralı fıkrasında ise başkanın, yapılacak yerinde denetimde, Kurum meslek personeli arasından uygun göreceği birini görevlendirebileceği gibi bunlar arasından oluşturulan bir denetim ekibini de görevlendirebileceği öngörülmüştür.

170. Kamu kurum ve kuruluşlarının belirli bir kamu hizmetini yürütmek amacıyla üstlendikleri görev ve yetkileri icra ederken uymakla ve uygulamakla yükümlü oldukları kuralların bütünü onların tabi oldukları idari sistemi ifade etmekte olup bu sistem ise kurumun işleyişiyle ilgili bir konu ve onun bir parçasıdır.

171. Dava konusu kurallarda bir yandan Kurum tarafından yapılacak incelemelerin belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirilmesi esası benimsenirken diğer taraftan da hem bu incelemelere dair çalışma programının başkan tarafından onaylanması hem de inceleme veya yerinde denetim yapacak personelin ya da ekibin başkan tarafından seçilmesi ve görevlendirilmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla dava konusu kurallarda inceleme ve denetimde görevlendirilecek personelin belirlenmesi, çalışma programının oluşturulması gibi Kurumun inceleme ve denetim görevini icra ederken bağlı olduğu usul ve esaslara, diğer bir deyişle idari işleyişe dair düzenlemelere yer verilmekle birlikte aynı zamanda başkanın Kurumun işleyişine ilişkin olan bu konular kapsamındaki görev ve yetkilerine yönelik bir saptama da yapılmış olmaktadır. Buna göre başkan Kurumun incelemelere ilişkin çalışma programını onaylama; inceleme ve denetimleri gerçekleştirecek personeli belirleme ve görevlendirme görev ve yetkisiyle donatılmaktadır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

172. Dava dilekçesinde özetle; dava konu kurallarla Kurum adına sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin denetlemesini yapacak görevlilerin doğrudan veya dolaylı olarak başkan tarafından belirlenmesi esasının getirildiği, 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddeleri ile sigortacılık sektörünün denetimi için Sigorta Denetleme Kurulunun kurulduğu ve anılan maddelerin hâlen yürürlükte olduğu, bu maddelerle Sigorta Denetleme Kuruluna verilen görev ve yetkilerin denetim kapsamında SEDDK’ya verilen yetkilere karşılık geldiği, keza özel emeklilik sektörünün Sigorta Denetleme Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından denetimini öngören 4632 sayılı Kanun’un 20. maddesinin de hâlen yürürlükte olduğu, dolayısıyla adı geçen sektörlerin denetimine ilişkin olarak dava konusu kurallarda öngörülen hususların kanunların açıkça düzenlemiş olduğu konuları içermesi sebebiyle CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilerek kuralların Anayasa’nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

173. Belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının personelinin görev ve yetkilerinin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler, kurumun teşkilat yapısıyla ve o hizmet alanında yerine getirmesi gereken görevler ve bu amaçla kullanabileceği yetkilerle ilgili olup dolayısıyla idarenin teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturmaktadır (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 21).

174. Personelin görev ve yetkilerinin kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin olduğu ve kurallarla SEDDK başkanının görev ve yetkilerine ilişkin düzenleme öngörüldüğü gözetildiğinde kuralların *yürütme yetkisine ilişkin konular*dan olduğu anlaşılmaktadır.

175. Kurallar Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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.

176. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan, diğer yandan yukarıda da belirtildiği üzere personelin görev ve yetkileri ile teşkilat arasında yakın bir ilişki olup personelin görev ve yetkileri belirlenmeden bir kurumun teşkilatlanmasından söz edilemeyeceğinden kuralların Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasıyla bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

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

178. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

**b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi**

179. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

180. Kurallarla başkanın görev ve yetkilerinin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak düzenlendiği görüldüğünden kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.

181. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

**I. CBK’nın 12. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

182. Dava dilekçesinde özetle; CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “*…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*.” ibaresine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa’nın 2., 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

183. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

184. CBK’nın 12. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasında SEDDK’nın hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının bu CBK’da belirtilen faaliyet ve görev alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

185. CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “*…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*.” ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri yönünden belirtilen gerekçeler Kurumun teşkilatlanması ile çalışma usul ve esaslarına, dolayısıyla idari işleyişine dair düzenlemeler öngören dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

186. Bu itibarla Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilatlanmasına ve idari işleyişine ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğundan kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

187. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı anlaşılmaktadır.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

189. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 124. maddesi yönünden de incelenmiştir.

190. CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “*…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*.” ibaresinin içerik yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

191. Bu itibarla Kurumun hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesine ilişkin temel ilkeler konulmak ve bir çerçeve çizilmek suretiyle idareye sınırları belirli bir alanda düzenleme yetkisi tanındığı görüldüğünden kuralın Anayasa’nın 123. maddesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

192. Diğer taraftan Anayasa’nın 124. maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve diğer kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve CBK’ların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilmeleri öngörülmektedir.

193. Anayasa’nın anılan hükmünde Cumhurbaşkanı da yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında gösterilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı’nca çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin konusunu Cumhurbaşkanı’nın kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve CBK’ların uygulanmasını sağlamak oluşturmalıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ancak böyle bir konuda yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olup Cumhurbaşkanı’na kendi görev alanına girmeyen bir konu hakkında yönetmelik çıkarma yetkisi veren düzenlemeler Anayasa’nın anılan hükmüne aykırılık teşkil edecektir.

194. Daha önce de ifade edildiği üzere bir kurumun hizmet birimlerinin belirlenmesine dair hususlar idarenin teşkilatlanmasıyla, bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi ise idarenin işleyişiyle ilgili konulardandır.

195. Cumhurbaşkanı’nın CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilat ve işleyişini CBK ile ilk elden ve doğrudan düzenleme yetkisine sahip olduğu dikkate alındığında anılan konulara yönelik CBK hükümlerinin uygulanmasının sağlanmasının da Cumhurbaşkanı’nın görev alanına giren bir husus olarak değerlendirilebileceğinde tereddüt bulunmamaktadır.

196. Dava konusu CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisi olan SEDDK’nın hizmet birimlerinin ve bunların çalışma usul ve esaslarının belirlenmesine ilişkin konular anılan Kurumun teşkilatlanmasına ve işleyişine dair CBK hükümlerinin uygulanmasıyla, dolayısıyla Cumhurbaşkanı’nın görev alanıyla ilgili olduğundan belirtilen hususların Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenmesini öngören, başka bir ifadeyle anılan hususlarda Cumhurbaşkanı’na yönetmelik çıkarma yetkisi veren düzenleme Anayasa’nın 124. maddesi hükmüne aykırılık oluşturmamaktadır.

197. Öte yandan yönetmelik çıkarmaya yetkili makamın uygulamada herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde Anayasa’nın 124. maddesinde sayılanlar arasından Cumhurbaşkanı olduğunun açık olarak ifade edildiği gözetildiğinde kural bu yönüyle bir belirsizlik de içermemekte, dolayısıyla Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırılık taşımamaktadır.

198. Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2., 123. ve 124. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

**İ. CBK’nın 13. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

199. CBK’nın Beşinci Bölümü’nde Kurumun personeliyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan Bölüm’de yer alan “*Personel*” başlıklı 13. maddenin (1) numaralı fıkrasının dava konusu birinci cümlesinde bu CBK ve diğer mevzuatla Kuruma verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısından oluşan meslek personeli ile diğer personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Anılan fıkranın ikinci cümlesiyle de Kurum personelinin ilgili mevzuatta düzenlenen hususlar dışında 657 sayılı Kanun’a tabi olduğu öngörülmüştür.

200. CBK’nın 15. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde ise Kurumda istihdam edilecek personele ilişkin kadro sınıf, unvan, derece ve sayılarının ekli (I) Sayılı Cetvel’de gösterildiği belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurumun kadro ihdasının hukuki dayanağını dava konusu kural değil anılan cümle oluşturmaktadır. Söz konusu Cetvel’de sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısının yanı sıra başkan yardımcısı, daire başkanı, grup başkanı, danışman, mali hizmetler uzmanı, mali hizmetler uzman yardımcısı gibi kadro unvanları da yer almaktadır.

201. Dava konusu kuralda öncelikle, Kurumda istihdam edilen personelin Kuruma verilen görev ve yetkilerin gerektirdiği *asli ve sürekli* hizmetleri yürüteceği belirtilmek suretiyle anılan personelin Anayasa’nın 128. maddesinin birinci fıkrası bağlamında memur ve diğer kamu görevlisi sıfatını haiz olduğu saptanmaktadır. Diğer yandan söz konusu personel iki ana gruba ayrılmakta; sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcıları *meslek personeli* olarak nitelendirilirken ekli (I) Sayılı Cetvel’de sayılıp da bunların dışında kalan personel ise meslek personeli olarak değerlendirilmemekte, *diğer personel* olarak sınıflandırılmaktadır.

202. Genel bir ifadeyle meslek personeli o mesleğin faaliyet alanıyla ilgili ihtisas sahibi olan kişilerdir. Görev, yetki ve faaliyet alanı itibarıyla bakıldığında Kurumun meslek personelinin sigortacılık ve özel emeklilik alanında ihtisas sahibi olan personeli ifade ettiği anlaşılmaktadır. Mesleki ihtisas sahibi olmak kamu hizmeti görevlileri yönünden bir *nitelik* unsurudur. Dava konusu kuralla Kurum kadrolarına atanma şartı bağlamında bir düzenleme öngörülmemekle birlikte Kurum personeli -sahip olunması gerekip gerekmediği ölçütüne göre- belirli bir nitelik itibarıyla sınıflandırılmak suretiyle belli bir hukuki statüye bağlanmış olmaktadır. Bu hukuki statü ise personelin; atanma şartları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, özlük hakları gibi kamu personel hukuku bakımından tabi olduğu tüm ilke ve kuralların belirlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

203. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı kadro unvanlı görevlerin oluşturulup Kurumun görev ve yetkilerinin onlar eliyle yürütülmesinin öngörüldüğü, anılan kadroların CBK ile oluşturulmasının idarenin kanuniliği ve kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi yolundaki anayasal ilkelerle bağdaşmadığı, kaldı ki 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesinde anılan sektörlerin denetimiyle görevlendirilmiş olan sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve yardımcıları gibi birtakım kamu görevlilerinin zaten bulunduğu, her ne kadar CBK’nın 19. maddesiyle mevzuatta bu kadro unvanlarına yapılan atıfların yeni kadro unvanlarına yapılmış sayılacağı belirtilmişse de CBK ile kanunlarda değişiklik yapılması mümkün olmadığından anılan CBK hükmünün kanundaki mevcut düzenlemeyi etkilemediği, dolayısıyla kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olması sebebiyle CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

204. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

205. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

206. Dava konusu kuralda kamu görevlilerinin niteliklerine ve bununla bağlantılı olarak hukuki statülerine yönelik bir düzenleme yapılmaktadır. Buna göre sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcıları mesleki personel statüsü kapsamına alınırken diğer kadroların personelleri bu statünün dışında bırakılmaktadır.

207. Daha önce de belirtildiği gibi Anayasa’da CBK ile kurulmasına imkân tanınan kamu tüzel kişilerine ilişkin teşkilat düzenlemelerinin CBK ile yapılması mümkündür. Diğer yandan kadro ile teşkilat arasında yakın bir ilişki olup kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun teşkilatlanmasından söz edilemeyeceğinden CBK ile kurulan kamu tüzel kişilerinin kadro ihdasları da CBK ile düzenlenebilir (aynı yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E. 2018/119, 2020/25, 11/6/2020, § 28). Buna karşılık ihdas edilmiş olan bu kadrolarda istihdam edilecek personelin nitelikleri, atanmaları, özlük işleri gibi onların statülerine yönelik hususlar doğrudan idarenin teşkilat yapısı, kuruluş ve görevleri ile ilgili ve onların zorunlu bir unsuru olmayıp aslen ve esasen Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu hizmeti görevlilerinin hukukunu ilgilendiren, başka bir deyişle personel rejimine ilişkin meseleler olduğundan Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konular kapsamında kalmamaktadır.

208. Bu itibarla Anayasa’nın anılan maddesinin ikinci fıkrası kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken kamu görevlilerinin niteliklerine yönelik bir düzenleme öngören kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği anlaşılmaktadır.

209. Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

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

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

**J. CBK’nın 14. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”,* *“…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* İbarelerinin İncelenmesi**

**1. Genel Açıklama**

210.Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesine ilişkin usul ve esaslar temel olarak 657 sayılı Kanun’un ek 41. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin ikinci ila altıncı fıkralarında uzman ve uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma sınavı, tez hazırlama ve yeterlik sınavıyla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Maddenin dokuzuncu fıkrasında ise uzman ve uzman yardımcılarının görev ve yetkilerine dair hükümlere yer verilmiş, bu kapsamda anılan fıkranın birinci cümlesinde bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarına teşkilatlanmaya ilişkin CBK’larda öngörülmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabileceği hükme bağlanmıştır.

211. Anılan hükümle kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının görev ve yetkilerinin nitelik ve kapsamına ilişkin temel esasların belirlendiği, buna göre; araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapabilme hususlarının da uzman ve uzman yardımcılarının görev ve yetki tanımı ile kapsamına dâhil edildiği, bununla birlikte her kurumun hizmet alanının böyle bir yetkinin kullanımını gerektirmeyebileceği de gözetilerek belli bir kurum bünyesinde istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının anılan görev ve yetkileri kullanabilmesinin kurumların teşkilatlanmasına ilişkin CBK’larında bu hususun öngörülmesi kaydına bağlandığı anlaşılmaktadır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

212. Dava dilekçesinde özetle; CBK’nın 10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarına yönelik olarak 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddeleri ile 4632 sayılı Kanun’un 20. maddesi bağlamında ileri sürülen gerekçelere ilaveten 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesinin (2) numaralı fıkrasında inceleme, denetim ve soruşturma yetkilerini haiz sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ve bunların yardımcıları vasıtasıyla söz konusu faaliyetlerin yürütüleceğinin belirtilmiş olmasına rağmen anılan Kanun hükümleri yok sayılmak suretiyle aynı kapsamda yeni kadro unvanlarıyla personel istihdamının öngörüldüğü, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin denetimine ilişkin olarak dava konusu kuralda öngörülen hususların kanunların açıkça düzenlemiş olduğu konuları içermesi sebebiyle CBK ile düzenlenemeyeceği; öte yandan istihdam işleminin Anayasa’nın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkına ilişkin olması sebebiyle CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığı belirtilerek, kuralların Anayasa’nın 70. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

213. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa’nın 70. 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.

214. CBK’nın “*Uzman istihdamı*” başlıklı 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Kurumda, 657 sayılı Kanun’un ek 41. maddesine göre yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini haiz sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısının istihdam edilebileceği hükme bağlanmış olup anılan fıkrada yer alan “*…denetim, inceleme ve soruşturma…*”, “*…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…*” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır. Buna göre kurallarla Kurumda sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı istihdam edilebilmesine imkân tanınmakta ve bu personelin denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini de haiz olması öngörülmektedir.

215. Daha önce de ifade edildiği gibi Kurumun kadro ihdasının hukuki dayanağını CBK’nın 15. maddesinin birinci cümlesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda Kurumda istihdam edilmesi öngörülen sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcılarına ait kadroların ihdası da dava konusu kurallarla değil anılan maddeyle yapılmış olmaktadır.

216. Dava konusu kurallarla Kurumun faaliyet alanına giren hizmetlerden bazılarının yürütülmesinde görev almak üzere belli unvanlarda personel istihdam edilebilmesine imkân sağlayan bir düzenleme getirildiği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

217. Kurallar sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcılarının kamu hizmetine girmeleri ve hizmete alınmada hangi nitelik ve şartların aranacağına dair herhangi bir düzenleme öngörmemesi sebebiyle Anayasa’nın 70. maddesi kapsamında yer almadığı gibi Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış diğer alanlara ilişkin herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

218. Dava konusu kurallarla öngörülen düzenleme sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcıları yönünden tamamen yeni bir görev ve yetki ihdas edilmesi biçiminde inşai bir hüküm niteliğini taşımamaktadır. Başka bir ifadeyle, kurallarda anılan personelin haiz olduğu belirtilen denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin asıl hukuki dayanağı 657 sayılı ek 41. maddesi olup dolayısıyla kurallar 657 sayılı Kanun’un ek 41. maddesi uyarınca uzman ve uzman yardımcılarının zaten görev tanımı ve kapsamı içinde sayılan bu yetkilerin sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin denetimi alanında faaliyet gösteren sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcıları tarafından kullanılabileceğine dair bir belirleme yapılmasından ibaret bulunmaktadır. Bu itibarla kurallar Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu görevlilerinin görev ve yetkilerine ilişkin bir düzenleme öngörmemektedir.

219. Diğer yandan Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken diğer konulara yönelik de herhangi bir düzenleme içermeyen kuralların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

220. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK’lar bakımından aranan bir diğer husus, kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamamasıdır. Daha önce de ifade edildiği üzere bu kapsamda inceleme yapılırken CBK ile karşılaştırmaya esas olabileceği değerlendirilen ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi gerekmekte olup bu bağlamda CBK olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK’nın kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir göstergedir.

221. 657 sayılı Kanun’un ek 41. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabileceği öngörülmekle birlikte belirtilen yetkilerin kullanılabilmesi için kurumun teşkilatlanmasına ilişkin CBK’larında bu hususun öngörülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla anılan Kanun’un ek 41. maddesinde belirtilen yetkiler her bir kurumun uzman ve uzman yardımcıları bakımından ancak bu yöndeki bir CBK hükmü ile işlerlik kazanmakta, kullanılabilir hâle gelmektedir. Bu bağlamda dava konusu kurallarla Kanun’un ek 41. maddesine atfen sigortacılık uzman ve sigortacılık uzman yardımcılarının denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini haiz olduğuna dair bir düzenleme öngörülmemiş olsaydı anılan personelin Kanun’un ek 41. maddesinde belirtilen söz konusu yetkileri kullanabilmeleri mümkün olmayacak, başka bir deyişle belirtilen kanun hükmü bu konuya uygulanabilecek bir hüküm niteliği taşımayacaktı.

222. Diğer taraftan kurallarla Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yükümlü olduğu hizmet alanında faaliyet gösteren sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerine ilişkin araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek üzere Kurum bünyesinde sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı unvanlı personelin istihdam edilmesinin hukuksal dayanağı oluşturulmaktadır. Her ne kadar 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesinde denetim personellerinden bahsedilmekte ise de anılan hüküm dava konusu kurallarda öngörülen mahiyetiyle sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcılığının hukuksal varlığına dayanak oluşturabilecek nitelikte bir düzenleme değildir. Başka bir anlatımla, dava konusu kurallar olmasaydı anılan Kanun hükmüne dayanılarak sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi biçimindeki kamu hizmetinin yürütülmesinde görev yapmak üzere sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı unvanlı personelin istihdam edilebilmesi mümkün olamayacaktı.

223. Öte yandan Kanun’un aynı maddesinin (2) numaralı fıkrasında denetim personelinin denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinden bahsedilmekte ise de anılan düzenlemenin kapsamı sadece sigortacılığa ilişkin olup özel emeklilik alanını içermemektedir. Dolayısıyla dava konusu CBK kuralları olmasaydı sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcılarının anılan Kanun hükmü gereğince özel emeklilik alanına ilişkin işlerde belirtilen yetkilere sahip olduğundan söz edilemeyecekti.

224. Bu itibarla anılan Kanun hükümlerinin dava konusu kurallarla aynı alanda hüküm ifade etmedikleri, başka bir deyişle açıkça aynı konuyu düzenlemedikleri görülmektedir.

225. Bu tespitler kapsamında kuralların kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

226. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

**b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi**

227. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca dava konusu kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

228. Kurallarda uzman istihdamı konusu düzenlenmektedir. Düzenlemeye konu olan bu alanda hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesinin gereği olarak kurallaştırmanın yapıldığından söz edilebilmesi için sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcılığı müesseseleriyle ilgili temel ilkelerin -konunun niteliği gözetilerek- CBK ya da kanunla düzenlenmiş olması gerekmektedir.

229. Daha önce de ifade edildiği gibi bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdamı temel olarak 657 sayılı Kanun’un ek 41. maddesinde düzenlenmiş olup anılan Kanun hükmü uzman istihdamı konusunda genel hüküm niteliği taşımaktadır. Bu kapsamda bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcılarının nitelikleri, mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, atanmaları, görev ve yetkileri, mali ve sosyal hakları ile çalışma usul ve esasları gibi onların hukuki statülerini belirlemeye yönelik temel ilkelere anılan Kanun hükmünde yer verilmiştir. Bu itibarla dava konusu kurallarla SEDDK bünyesinde sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı unvanıyla istihdam edilmesi öngörülen uzman ve uzman yardımcılarının sadece isim olarak zikredilmesiyle kalınmayıp hukuki statülerini belirlemeye yönelik temel ilkelerin anılan Kanun hükmüyle belirlenmiş, başka bir deyişle kurallaştırılmış olduğu görüldüğünden kurallarda bu yönüyle bir belirsizlik bulunmamaktadır.

230. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

**K.** **CBK’nın 14. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. Genel Açıklama**

231. 375 sayılı KHK’nın “*Yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı*” başlıklı ek 26. maddesinde Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum veya kuruluşlarında sözleşmeyle yerli veya yabancı personel istihdamına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

232. Anılan maddenin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin CBK’larda öngörülmesi kaydıyla; 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli veya yabancı personelin tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebileceği belirtilmiştir.

233. Maddenin ikinci fıkrasında bunlara verilecek her türlü ödemeler dâhil ücretlerin, 657 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (B) bendine göre çalıştırılanlar için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını aşmamak üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca ilgililerin yürüteceği görevler gözönüne alınarak tespit edileceği ifade edilmiştir.

234. Ek 26. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında bu madde kapsamında sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin, 5510 sayılı Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı, ancak teşkilatlanmalara ilişkin CBK’larda öngörülmesi hâlinde personelin 5510 sayılı Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ile ilgilendirileceği, kısmi zamanlı olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmeyeceği ve işsizlik sigortası primi yatırılmayacağı belirtilmiştir.

235. Ek 26. maddenin beşinci ve altıncı fıkralarında kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu statüde çalıştırılmanın, sözleşme bitiminde kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir pozisyon, kadro veya statüde çalışma açısından kazanılmış hak oluşturmayacağı, bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi hâlinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri, sözleşmelerinin feshi ile istihdamlarına dair diğer hususların Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

236. Söz konusu madde kapsamında istihdam edilmesi öngörülen yerli veya yabancı sözleşmeli personelin özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici nitelikteki işlerde veya projelerle sınırlı olarak görev yaptığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla anılan personelin görev süresi özel bilgi ve uzmanlık gerektiren belirli bir işin ya da projenin süresi ile sınırlı olmak üzere belirlenmiş olup geçici olarak çalıştırılmaları öngörülmüştür. Buna göre, anılan madde kapsamında istihdam edilecek sözleşmeli personelin yapacağı görev, kamu hizmeti niteliği olmakla birlikte süreklilik arz etmediğinden, Anayasa'nın 128. maddesinde öngörülen, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev sayılamaz. Bu itibarla 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesi kapsamında çalıştırılması öngörülen yerli veya yabancı sözleşmeli personel Anayasa’nın anılan maddesi kapsamında kamu görevlisi statüsünde değildir.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

237. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Kurumda sözleşmeli personel istihdam edilmesine imkân tanındığı, Kurumun yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirmeleri amacıyla istihdam edilmeleri sebebiyle sözleşmeli personelin Anayasa’nın 128. maddesinde sayılan diğer kamu görevlileri kapsamında yer aldığının kabulünün gerektiği, dolayısıyla anılan personelin hukuki statüsünün münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan olduğu, diğer yandan kamu görevlilerinin istihdamının Anayasa’nın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkına ilişkin olması sebebiyle CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığı; içerik yönünden ise dava konusu kuralın atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesinde görevlendirmenin usul ve esaslarının yasada belirtilmeksizin bu husustaki yetkinin sınırları belirsiz bir şekilde idareye bırakılmış olmasının hukuki güvenlik ilkesini zedelediği, aynı statüde olan kişilere aynı hukuk kurallarının uygulanmasının eşitlik ilkesinin gereği olduğu, kamu görevlilerinin kamu görevine girmesi için aranan objektif hukuk kurallarının 657 sayılı Kanun’un ilgili maddelerinde belirlenmiş olduğu, dava konusu kuralla anılan Kanun’un bu hükümlerine tabi olmaksızın sözleşmeli personel istihdamına imkân sağlanmasının kanun önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 10., 70., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

238. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 70. 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.

239. CBK’nın 14. maddesinin dava konusu (2) numaralı fıkrasında Kurumda 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerli ve yabancı personel istihdam edilebileceği hükme bağlanmıştır.

240. Anayasa Mahkemesinin 9/11/2022 tarihli ve E.2018/123, K.2022/138 sayılı kararında da belirtildiği üzere personel istihdamı idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin bir parçasını oluşturmaktadır (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 55).

241. Dava konusu kuralla Kurumun faaliyet alanına giren hizmetlerin yürütülmesi sırasında özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici nitelikteki işlerde çalıştırılmak üzere yerli veya yabancı personelin sözleşmeyle istihdam edilebilmesine imkân sağlayan bir düzenleme getirildiği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

242. Kural Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı’nın 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 içermemektedir.

243. SEDDK (47) numaralı CBK’nın 3. maddesiyle Bakanlığın ilişkili kuruluşu olarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bu Kuruma ilişkin personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerin de CBK ile yapılması mümkün olduğundan kuralın Anayasa’nın anılan maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

244. Dava konusu CBK kuralının atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesinin birinci fıkrasında anılan madde uyarınca personel istihdam edilmesi ilgili kurumun teşkilatlanmasına ilişkin CBK’da bu hususun öngörülmüş olması şartına bağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesi SEDDK’da anılan madde kapsamında personel istihdam edilmesine yönelik doğrudan bir düzenleme öngörmemektedir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı anlaşılmaktadır.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

246. CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin faaliyet gösterdiği hizmet alanının özelliklerinin de gözetilmek suretiyle burada yürütülen kamu hizmetinin niteliğinin zaman zaman özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerin gördürülmesi ihtiyacına yol açıp açmayacağının değerlendirilerek bu mahiyetteki işlerin gördürülmesi amacıyla kurum bünyesinde ayrıca personel istihdam edilmesi gerekip gerekmediği, şayet böyle bir gereklilik varsa bu personelin hangi hukuki statü ile istihdam edileceğinin belirlenmesi anayasal sınırlar içinde Cumhurbaşkanı’nın takdirindedir.

247. Bununla birlikte daha önce de ifade edildiği üzere hukuk devletinde kanunlar gibi CBK’ların da kamu yararı amacıyla çıkarılması gerekmekte olup CBK kuralının amaç unsuru bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir.

248. Bir kurumun görev ve yetki alanındaki asli kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında geçici olarak ortaya çıkan ve yapılması özel bilgi ve uzmanlık gerektiren mahiyetteki işlerin o alanda ehil personellere gördürülmesi söz konusu işlerin daha nitelikli bir şekilde yapılmasına hizmet edebileceği gibi kurumun asli ve sürekli hizmetlerinde daha etkin ve verimli şekilde işleyişine katkı sağlayarak topluma sunulan kamu hizmetinin kalitesinin artmasına da yol açabilecektir. Bu itibarla kuralın kamu yararı dışında bir amaç güttüğü söylenemez.

249. Diğer yandankuralla Kurumun özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerinde çalıştırılmak üzere sözleşmeyle personel istihdam edilmesi öngörülürken bu personelin istihdamına ilişkin usul ve esaslar hakkında 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesine atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla kurala konu alanda hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesinin gereği olarak kurallaştırmanın yapıldığından söz edilebilmesi için kuralın atıfta bulunduğu KHK hükmünde anılan personelin istihdamına ve bununla bağlantılı olarak hukuki statülerine ilişkin temel ilkelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak belirlenmiş olması gerekir.

250. Bu bağlamda KHK’nın ek 26. maddesinde, anılan madde kapsamında istihdam edilecek personelin işe alınma şartları, sözleşme süresi ile usul ve esasları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sosyal güvenlikleri, parasal hakları gibi onların istihdam esaslarını ve dolayısıyla hukuki statülerini belirlemeye yönelik temel ilkelerin açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde saptanmış olduğu görüldüğünden dava konusu kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

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

Kuralın Anayasa’nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**L. CBK’nın 15. Maddesinin İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

252. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kadro ihdası ile kadro unvan ve sayılarının tespitinin yasal bir düzenleme olmaksızın doğrudan CBK ile yapıldığı gibi idareye de bu kadrolarda değişiklik yapabilme ve kadroları iptal etme yetkisi tanındığı, kadro ihdası ve iptalinin, kadro görev ve unvanları ile sayısının idarenin kanuniliği ve kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili olması nedeniyle Anayasa’nın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği konulardan olduğu, dolayısıyla kuralda öngörülen düzenleme ile Anayasa’nın CBK’lar için öngördüğü bu yetki sınırına uyulmadığı gibi Kurula da kamu görevlilerinin kadrolarıyla ilgili farklı tasarruflarda bulunarak onların özlük haklarını etkileme yetkisinin verildiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

253. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın 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.

254. CBK’nın dava konusu 15. maddesindeKurumda istihdam edilecek personele ilişkin kadro sınıf, unvan, derece ve sayılarının ekli (1) sayılı Cetvel’de gösterildiği, söz konusu Cetvel’de yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları veya (2) numaralı CBK’nın eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye Kurulun yetkili olduğu belirtilmiştir.

255. Kuralın birinci cümlesinde Kurumda istihdam edilecek personelin kadroları ihdas edilmekte; bu kadroların sınıf, unvan, derece ve sayıları CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de gösterilmektedir. Kuralın ikinci cümlesinde ise Kurul bu Cetvel’de yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları veya (2) numaralı CBK’nın ekindeki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye yetkili kılınmaktadır.

256. Anayasa Mahkemesi CBK’larla kurulan kamu tüzel kişiliklerinin kadrolarının ihdası ve iptaline ilişkin düzenlemelerin CBK’larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce değerlendirmiştir. Bu kapsamda kamu tüzel kişiliklerinin kadrolarının ihdası ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının *“Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”* şeklindeki hükmüyle bağlantılı olarak Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28).

257. (47) numaralı CBK ile kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olan SEDDK’nın bünyesindeki kadroların ihdası ve iptali ile değiştirilmesi ve kullanılmasına ilişkin düzenlemeler öngören, dolayısıyla anılan Kurumun teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kural yönünden, belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

258. Bu itibarla kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir düzenleme içermemektedir.

259. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı anlaşılmaktadır.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

261. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden de incelenmiştir.

262. CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin faaliyet gösterdiği hizmet alanının özelliklerinin de gözetilmesi suretiyle burada yürütülen kamu hizmetinin niteliğinin; sınıf, unvan ve derece itibarıyla hangi mahiyette, kaç adet kadronun ihdas edilmesini gerektirdiğinin belirlenmesi anayasal sınırlar içinde Cumhurbaşkanı’nın takdirindedir. Bununla birlikte CBK’ların kamu yararı amacıyla çıkarılması gerekmekte olup CBK kuralının amaç unsuru bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir.

263. Kuralın birinci cümlesinin atıfta bulunduğu ek (I) Sayılı Cetvel’de yer verilen kadrolara bakıldığında anılan kadroların sınıf, unvan, derece ve sayı itibarıyla belirlenmesinde hizmetin nitelik ve gereklerinin gözetilmesinden başka bir saikle hareket edildiğine dair bir bulguya rastlanmamıştır. Bu bağlamda ihdasında kamu yararı amacı dışında bir amaç güdüldüğü saptanamayan kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

264. Diğer taraftan daha önce de belirtildiği üzere yürütme organının CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirlemesi veya idarenin düzenlemelerine bırakması mümkündür.

265. Kuralın ikinci cümlesinde Kurulun (47) numaralı CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de belirtilen kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye yetkili kılınması öngörülürken Kurulun bu yetkisini ek (I) Sayılı Cetvel’de yer alan toplam kadro sayısı olan 357’yi geçmemek ve mevcut kadro unvanları veya (2) numaralı CBK’nın ekindeki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kullanabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurulun örneğin, (47) numaralı CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de Kurum için ihdas edilen mevcut kadro unvanlarından herhangi birinin tamamen ortadan kaldırılması sonucuna yol açacak şekilde bir boş kadro iptali tasarrufunda bulunamayacağı gibi belirtilen Cetvel’de ya da (2) numaralı CBK’nın eki cetvellerinde yer almayan yeni bir kadro unvanının oluşturulması biçiminde de bir tasarrufta bulunamayacağı, ayrıca Kurumun toplam kadro sayısının değişmesine sebep olacak bir düzenleme de yapamayacağı anlaşılmaktadır.

266. Bu itibarla kuralla, (47) numaralı CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’de belirtilen kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapılmasına, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesine ve boş kadroların iptal edilmesine ilişkin temel ilkeler konulmak ve bir çerçeve çizilmek suretiyle idareye sınırları belirli bir alanda düzenleme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Bu nedenle, CBK’da belirtilen genel çerçeve ve esaslar doğrultusunda, teknik ve uygulamayı esas alan detayların belirlenmesi konusunda idareye yetki verilmesi, Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’na tanıdığı doğrudan ve ilk elden düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurmamaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 123. maddesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

267. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

**M.** **CBK’nın 19. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “…*diğer mevzuatta*…” İbaresinin ve (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

268. CBK’nın 19. maddesinin (1) numaralı fıkrasında bu CBK’da yer alan görev ve yetkiler kapsamında diğer mevzuatta sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak Bakanlığa, kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına yapılan atıfların Kuruma, Bakana yapılan atıfların Kurula yapılmış sayılacağı hükme bağlanmış olup anılan fıkrada yer alan “*…diğer mevzuatta…*” ibaresi dava konusu ilk kuralı oluşturmaktadır.

269. Anılan maddenin dava konusu (2) numaralı fıkrasında ise bu CBK hükümleri uyarınca kadro unvanları değişen veya kaldırılanların önceki kadro unvanlarına ilişkin olarak görev ve yetkileri kapsamında mevzuatta yapılmış olan atıfların yeni kadro unvanlarına yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır.

270. Daha önce Müsteşarlığın bünyesinde anahizmet ve denetim birimleri olarak faaliyet gösteren Sigortacılık Genel Müdürlüğü ile Sigorta Denetleme Kurulunun hukuki varlığı 703 sayılı KHK ile Müsteşarlığın kapatılmasıyla birlikte son bulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçilmesi sonrasında adı geçen birimler bu kez (1) numaralı CBK’da yeniden teşkilatlandırılan Bakanlığın hizmet birimi olarak düzenlenmiş olup dava konusu CBK ile kamu tüzel kişiliğine sahip SEDDK’nın kurulmasına ve buna koşut olarak (1) numaralı CBK’nın ilgili hükümlerinin yürürlükten kaldırılmasına kadar da bu hukuki statü içinde varlığını sürdürmüştür. Dolayısıyla sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak çıkarıldığı dönemdeki idari teşkilat yapısı esas alınarak hazırlanmış olan ve belirtilen hizmet alanıyla ilgili düzenlemeler öngören yürürlükteki kanunlarda veya ikincil mevzuatta Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ve bunların bağlı olduğu Bakanlığın isimleri hâlen yer almaktadır.

271. Bu bağlamda dava konusu ilk kuralda (47) numaralı CBK ile SEDDK’nın kurulmasıyla birlikte sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi görev ve yetkisinin bu Kuruma verilmesi, buna karşılık daha önce Bakanlığın bünyesinde anılan görevleri yerine getiren Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının hukuki varlığına son verilmesi nedeniyle sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak mevzuatta SEDDK’nın kurulmasından önceki teşkilat unsurlarına yapılan atıfların yeni oluşum içerisinde nereye yapılmış sayılacağı düzenlenmektedir. Bu itibarla kural sigortacılık ve özel emeklilik alanında Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ve bunların bağlı olduğu Bakanlıkla ilgili düzenlemeler içeren kanunların metninde değişiklik yapılmasını öngörmemektedir.

272. Diğer yandan CBK’nın 15. maddesi ve eki (I) Sayılı Cetvel ile Kurumda istihdam edilecek personel kadroları ihdas edilmiş; anılan Cetvel’de başkan yardımcısı, daire başkanı, grup başkanı, sigortacılık uzmanı, mali hizmetler uzmanı gibi kadro unvanlarına yer verilmiştir. Buna karşılık daha önceki teşkilat yapısına göre ihdas edilmiş olan sigortacılık genel müdürü ve sigorta denetleme kurulu başkanı kadroları CBK’nın 20. maddesinin (3) numaralı fıkrası ile iptal edilmiş; aynı maddenin (4) numaralı fıkrası ile de (3) numaralı CBK’nın eki (II) Sayılı Cetvel’de yer alan sigorta denetleme uzmanları ve sigorta denetleme aktüerleri ibareleri yürürlükten kaldırılmıştır.

273. CBK’nın geçici 3. maddesiyle personele ilişkin geçiş hükümleri düzenlenmiş olup (1) numaralı fıkrada bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünde genel müdür yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların görevinin SEDDK’nın kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği ve bunlar hakkında (3) numaralı CBK’nın 6. maddesi hükümlerine göre işlem tesis edileceği; daire başkanı kadrolarında görev yapmakta olanların görevlerinin de SEDDK’nın kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği hükme bağlanmıştır.

274. Aynı maddenin (2) numaralı fıkrasında ise bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında hazine ve maliye uzmanı, sigorta denetleme uzmanı ve sigorta denetleme aktüeri kadrolarında görev yapmakta olanlar ile (1) numaralı fıkra uyarınca haklarında işlem tesis edilenlerin sigortacılık uzmanı kadrolarına; hazine ve maliye uzman yardımcısı, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların sigortacılık uzman yardımcısı kadrolarına Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde talep etmeleri hâlinde hâlen bulundukları kadro dereceleriyle atanacağı belirtilmiştir.

275. (47) numaralı CBK’nın anılan hükümlerine bakıldığında sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere kurulan SEDDK’da yer alan kadro unvanlarının daha önce aynı hizmet alanındaki faaliyetleri yürüten kurumların kadro unvanlarına göre farklılık gösterdiği görülmektedir.

276. Dava konusu (2) numaralı fıkra uyarınca bu CBK hükümleriyle değiştirilen veya kaldırılan önceki kadro unvanlarının görev ve yetkileriyle ilgili olarak mevzuatta yapılan atıflar ihdas edilen yeni kadro unvanlarına yapılmış sayılacaktır. Bu itibarla kural sigortacılık ve özel emeklilik alanında istihdam edilen personelin daha önceki kadro unvanlarının görev ve yetkileriyle ilgili düzenlemeler içeren kanunların metninde değişiklik yapılmasını öngörmemektedir.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

277. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallardaki düzenlemelerle sigortacılık ve bireysel emeklilik alanındaki kanunlarda değişiklik yapılmak suretiyle Anayasa’nın kanunda açıkça düzenlenen konular bakımından CBK’lar için öngördüğü yetki sınırına uyulmadığı, diğer yandan kadro ile ilgili hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan olduğu belirtilerek kuralların Anayasa’nın 104.,123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

278. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa’nın 123. 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.

279. İdarenin sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi alanındaki görev ve yetkilerine yönelik olarak mevzuattaki atıfların belirtilen alandaki kamu hizmetini yürütmek üzere oluşturulan yeni idari teşkilat yapısı içinde nereye yapılmış sayılacağına dair hükümler içeren kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu düzenlemektedir.

280. Kurallar Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış alanlara ve münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

281. Bu itibarla kuralların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

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

283. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

**b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi**

284. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

285. Daha önce de belirtildiği üzere dava konusu CBK ile sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi biçimindeki kamu hizmetini yürütmek üzere -daha önce aynı hizmetleri yürütmekle görevli olan idari birimlerden farklı bir hukuki statüde- kamu tüzel kişiliğine sahip yeni bir kurum kurulmakta, bu kurumun teşkilat yapısı oluşturulmaktadır. Aynı alanda faaliyet göstermekte iken hukuki varlığına son verilen bir idarenin teşkilat yapısı esas alınarak hazırlanan mevzuatta ismi işaret edilen bir kurum, birim ya da kadronun yeni oluşturulan idare teşkilatı içinde neye karşılık geldiği bakımından bu yapının unsurlarıyla ilişkilendirilmesi söz konusu kamu hizmetinin işleyişinde devamlılığın ve aynı zamanda hukuki belirliliğin sağlanması için gerekli ve kaçınılmazdır. Bu itibarla kuralların kamu yararı dışında bir amaçla ihdas edildiği söylenemez.

286. Diğer yandan kurallarda sigortacılık ve özel emeklilik alanındaki görev ve yetkilere ilişkin olarak mevzuatta Bakanlığa, kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına, değişen veya kaldırılan kadro unvanlarına yapılan atıfların belirtilen hizmet alanında yeni oluşturulan idarenin teşkilat yapısı içinde nereye yapılmış sayılacağı açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir bir şekilde düzenlendiğinden kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.

287. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

**N.** **CBK’nın 20. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasıyla 5018 Sayılı Kanun’a Ekli (III) Sayılı Cetvel’e Eklenen “*12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu*” İbaresinin İncelenmesi**

288. Dava konusu kural 5018 sayılı Kanun’a ekli (III) Sayılı Cetvel’e “*12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu*”ibaresinin eklenmesini öngörmektedir.

289. 5018 sayılı Kanun’a ekli dava konusu kuralın da yer aldığı (III) Sayılı Cetvel 16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun’un 5. maddesiyle değiştirilmiştir.

290. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

**O. CBK’nın 20. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasıyla Ekli (1) Sayılı Liste’de Yer Alan Kadroların İptal Edilerek (2) Numaralı CBK’nın Eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına Ait Bölümünden Çıkarılmasının İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

291. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kadro iptalinin yasal bir düzenleme olmaksızın doğrudan CBK ile yapıldığı, kadro ihdasında olduğu gibi kadro iptalinin de idarenin kanuniliği ve kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili olması nedeniyle Anayasa’nın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği konulardan olduğu, dolayısıyla kuralda getirilen düzenleme ile Anayasa’nın CBK’lar için öngördüğü bu yetki sınırına uyulmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

292. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

293. CBK’nın 20. maddesinin dava konusu (3) numaralı fıkrasıyla ekli (1) Sayılı Liste’de yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı CBK’nın eki (1) Sayılı Cetvel’in Bakanlığa ait bölümünden çıkarılması öngörülmüştür. Dava konusu kuralın atıfta bulunduğu (47) numaralı CBK’ya ekli (1) Sayılı Liste’de iptal edilen kadrolar sigortacılık genel müdürü ile sigorta denetleme kurulu başkanı olarak gösterilmiştir.

294. CBK’nın 15. maddesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümleleri yönünden belirtilen gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Bu itibarla kural SEDDK’nın teşkilat yapısına yönelik bir düzenleme öngörmesi sebebiyle yürütme yetkisine ilişkin olup diğer yandan Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış alanlara ve ayrıca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin herhangi bir düzenleme de içermediğinden Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırılık teşkil etmemektedir.

295. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

297. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

298. Daha önce de ifade edildiği üzere CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin faaliyet gösterdiği hizmet alanının özelliklerinin de gözetilmek suretiyle burada yürütülen kamu hizmetinin niteliğinin; sınıf, unvan ve derece itibarıyla hangi mahiyette, kaç adet kadronun ihdas edilmesini ya da mevcut kadrolardan hangilerinin iptal edilmesini gerektirdiğinin belirlenmesi anayasal sınırlar içinde Cumhurbaşkanı’nın takdirindedir. Bununla birlikte CBK’ların kamu yararı amacıyla çıkarılması gerekmekte olup CBK kuralının amaç unsuru bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir.

299. Kuralın atıfta bulunduğu ek (1) Sayılı Liste’de gösterilen kadrolara bakıldığında anılan kadroların iptal edilmesinin dava konusu CBK ile sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere SEDDK’nın kurulmasına koşut olarak Bakanlığın hizmet birimleri olan ve daha önce aynı alandaki hizmeti yürüten Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kapatılmasının doğal sonucu olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla anılan kadroların iptal edilmesinde CBK ile oluşturulan yeni Kurumun teşkilat yapısına uyum sağlanmasından başka bir saikle hareket edildiğine dair bir bulguya rastlanmamıştır. Bu bağlamda ihdasında kamu yararı amacı dışında bir amaç güdüldüğü saptanamayan kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

300. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

**Ö.** **CBK’nın Geçici 2. Maddesinin (1), (3), (4) ve (5) Numaralı Fıkralarında Yer Alan “*…Sigorta Denetleme Kurulu…*” İbarelerinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

301. CBK’nın geçici 2. maddesinin;

- (1) numaralı fıkrasında bu CBK ile kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığınca yürürlükten kaldırılan mevzuat ve ilgili diğer mevzuata göre yerine getirilen görev ve hizmetlerin SEDDK’nın kurulduğu tarihe kadar bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu birimlerde görev yapmakta olan personel tarafından mevcut kadro ve unvanları ile yürütüleceği ve bu kapsamda yapılan harcama ve ödemelerin anılan birimlere ilişkin ilgili bütçe ödeneklerinden yapılmasına devam olunacağı,

- (3) numaralı fıkrasında kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kullanımında olan taşınır, araç, gereç, malzeme, demirbaş, taşıt, bu birimlere ait arşiv ve veri tabanları ile hizmet sunucularının Kuruma devredilmiş, anılan hizmet birimlerine tahsis edilmiş ve personelin kullanımında olan taşınmazların Kuruma tahsis edilmiş sayılacağı,

- (4) numaralı fıkrasında kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının iş ve işlemleriyle ilgili olarak açılmış ve açılacak olan adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde Kurumun taraf sıfatını kazanması ve dava dosyaları ve icra takiplerine ilişkin dosyaların Kuruma devredilmesi,

- (5) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından başlatılan inceleme, soruşturma ve denetimlerin ilgili mevzuata göre Kurum tarafından sonuçlandırılması,

öngörülmüştür.

302. Anılan fıkralarda yer alan “*…Sigorta Denetleme Kurulu…*” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

303. CBK’nın geçici 1. maddesinde Kurulun oluşumuna ilişkin geçiş hükümleri düzenlenmiş olup bu kapsamda Kurulun ilk toplantısını başkan ve üyelerinin atanmalarının yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde gerçekleştireceği; Kurumun ilk toplantının yapıldığı tarihte kurulmuş sayılacağı ve bu tarihten itibaren bir yıl içerisinde teşkilatlanmasını tamamlayacağı belirtilmiştir.

304. Dava konusu kurallarda SEDDK’nın geçici 1. madde uyarınca fiilen kurulmuş sayılacağı tarihe kadarki süreçte sigortacılık ve özel emeklilik sektöründeki düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine; daha önce aynı alandaki görevleri yerine getirirken kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının hâlihazırda yürütmekte olduğu işlerin sonuçlandırılması ile işlem ve dava dosyalarının takibine, tasarrufunda bulunan taşınır ve taşınmazlar ile diğer kurumsal varlık unsurlarının devrine ya da tahsisine ilişkin geçiş hükümleri getirilmektedir.

305. Buna göre kurallar uyarınca, Bakanlığın bir hizmet birimi iken SEDDK’nın kurulmasına koşut olarak kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı, sigortacılık ve özel emeklilik alanına ilişkin görevlerini SEDDK’nın fiilen kurulduğu, başka bir deyişle faaliyete geçtiği tarihe kadar mevcut personeli aracılığıyla ve bütçe ödeneklerini kullanarak yerine getirecek; diğer yandan adı geçen Başkanlığın; tasarrufundaki taşınır ve taşınmaz değerler Kurumun tasarrufuna geçecek, taraf olduğu tüm dava ve işlemler Kurum tarafından yürütülecek ve başlattığı inceleme, soruşturma ve denetimler Kurum tarafından sonuçlandırılacaktır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

306. Dava dilekçesinde özetle; sigortacılık ve özel emeklilik faaliyetlerinin denetimiyle görevli olan Sigorta Denetleme Kurulunun 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlendiğinden yasal bir dayanağa sahip olduğu, hâlen yürürlükte olan bir yasada yer alan kurumun görev ve yetkileri ile personelinin ve malvarlığının CBK ile başka bir kuruma devredilmesinin kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı yolundaki anayasal ilkeyle bağdaşmadığı belirtilerekkuralların Anayasa’nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

307. Kurallar sigortacılık ve özel emeklilik alanındaki görevleri yürütmekte iken kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı ile aynı hizmet alanında yeni kurulan SEDDK arasında, hizmetin yürütülmesi, devam eden işlerin görülmesi ve devir işlemleri bakımından bağ kurmaya yönelik geçiş hükmü niteliğinde düzenlemeler getirmekte olup Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu düzenlemektedir.

308. Kurallar Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış alanlara ve ayrıca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin herhangi bir düzenleme içermediğinden Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırılık teşkil etmemektedir.

309. (1) numaralı CBK’da Bakanlığın hizmet birimlerinden biri olarak düzenlenen Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kuruluş, görev ve yetkilerine dair anılan CBK hükümleri (47) numaralı CBK’nın 20. maddesinin (2) numaralı fıkrasıyla yürürlükten kaldırılmış, böylece adı geçen Başkanlık kapatılmıştır. Dolayısıyla Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının varlığına son verilmesinin hukuksal dayanağı CBK’nın anılan maddesi olup dava konusu kurallarda ise kapatılan bu birim ile SEDDK arasında, SEDDK’nın faaliyete geçmesine kadar geçen süreçte ve sonrasında görev ve hizmetlerin yürütülmesi, ayrıca devir işlemleri hususlarında kurulan ilişkiye yönelik konular düzenlenmektedir.

310. Dava dilekçesinde belirtilen 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddelerinde denetim ve bilgi verme yükümlülüğüne dair düzenlemeler öngörülmekte, buna karşılık dava konusu kuralların mahiyetiyle ilgili olarak bir önceki paragrafta açıklanan nitelikte bir konuya ise yer verilmemektedir. Dolayısıyla anılan Kanun hükümlerinin dava konusu kurallarla aynı alanda hüküm ifade etmedikleri, başka bir deyişle açıkça aynı konuyu düzenlemedikleri görülmektedir.

311. Bu tespitler kapsamında kuralların kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

312. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

**b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi**

313. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

314. Sigortacılık ve özel emeklilik alanında faaliyet göstermekte iken kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının bu alanda yeni kurulan Kurumun fiilen görev ve hizmet ifa etmeye başlayabileceği, diğer bir ifadeyle faaliyete geçeceği tarihe kadar hizmeti yürütmekle görevli ve yetkili kılınmasının, kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından devam ettirilmekte olan iş ve işlemlerin ise faaliyete geçmesiyle birlikte Kurumun takibine bırakılmasının, diğer yandan hukuki varlığı sona eren Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının tasarrufundaki taşınır ve taşınmaz değerlerin Kurumun tasarrufuna geçirilmesine ilişkin düzenlemelerin kamu hizmetinin işleyişinde devamlılığın ve aynı zamanda hukuki belirliliğin sağlanması amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

315. Bu bağlamda ihdasında kamu yararı amacı dışında bir amaç güdüldüğü saptanamayan kuralların hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

316. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

**P.** **CBK’nın Geçici 2. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

317. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmesine yönelik düzenlemeler getirildiği, bu tür düzenlemelerin münhasıran kanunla yapılması gerektiği, bu itibarla CBK’lar için öngörülen anayasal çerçevenin ve ayrıca yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin dışına çıkıldığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 7., 8., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

**a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

318. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 7., 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.

319. Kuralda bu CBK ile kurulan SEDDK’nın geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar bu Kuruma verilen görev ve hizmetlerin ihtiyaç duyulması hâlinde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan personel tarafından mevcut kadro ve unvanları ile yürütülmesi ve söz konusu personelin bu süre boyuncu Kurumda geçici olarak görevlendirilmiş sayılması hükme bağlanmaktadır.

320. CBK’nın geçici 1. maddesinde Kurumun Kurulun ilk toplantısını yaptığı tarihte kurulmuş sayılacağı; teşkilatlanmasının da bu tarihten itibaren bir yıl içerisinde tamamlanacağı belirtilmiştir.

321. Kuralla, Kuruma verilen görev ve hizmetlerin Kurumun teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar yürütülmesine yönelik bir geçiş hükmü getirilmekte olup bu kapsamda teşkilatlanmanın tamamlanması için öngörülen bir yıllık süre içinde ihtiyaç durumuna göre söz konusu görev ve hizmetlerin kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan personele mevcut kadro ve unvanları ile gördürülmesine imkân tanınmaktadır.

322. Kuralın sigortacılık ve özel emeklilik alanındaki görevleri yürütmekte iken kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünün ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kadrolarında görev yapan personel ile aynı hizmet alanında yeni kurulan SEDDK arasında, hizmetin yürütülmesi bakımından bağ kurmaya yönelik geçiş hükmü getirdiği gözetildiğinde yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

323. Kural 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 ödevler kapsamında olmayıp münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken veya kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin de değildir.

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

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

**b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

325. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

326. Teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar Kuruma verilen görev ve hizmetlerin kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünün ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının kadrolarında görev yapan personel tarafından yürütülmesini öngören düzenlemenin söz konusu kamu hizmetinin işleyişinde devamlılığın sağlanması amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kamu yararı amacıyla ihdas edilen kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

327. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

**R. CBK’nın Geçici 3. Maddesinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

328. CBK’nın dava konusu geçici 3. maddesinde personele ilişkin geçiş hükümleri getirilmekte bu kapsamda sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzereSEDDK’nın kurulmasına koşut olarak daha önce aynı alandaki hizmeti yürütürken kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı kadrolarında görev yapmakta iken kadro ve pozisyonları kaldırılan personelin atanacakları kadro ve pozisyonlar, atanma usul ve esasları ve özlük hakları ile ilgili düzenlemeler öngörülmektedir.

329. Buna göre dava konusu geçici maddenin;

- (1) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünde genel müdür yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların görevinin geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği ve bunlar hakkında (3) numaralı CBK’nın 6. maddesi hükümlerine göre işlem tesis edileceği; bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğünde daire başkanı kadrolarında görev yapmakta olanların görevinin geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği; bu fıkra kapsamındakiler hakkında 703 sayılı KHK’nın geçici 1. maddesinin dördüncü fıkrası hükmünün saklı olduğu,

- (2) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında hazine ve maliye uzmanı, sigorta denetleme uzmanı ve sigorta denetleme aktüeri kadrolarında görev yapmakta olanlar ile birinci fıkra uyarınca haklarında işlem tesis edilenlerin sigortacılık uzmanı kadrolarına; hazine ve maliye uzman yardımcısı, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların sigortacılık uzman yardımcısı kadrolarına geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde talep etmeleri hâlinde hâlen bulundukları kadro dereceleriyle atanacağı; bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu personelden yurt dışı teşkilatında görev yapmakta olan veya uluslararası kuruluşlarda görevli bulunan, lisansüstü eğitim sebebiyle yurt dışında bulunan ya da askerlik veya diğer nedenlerle aylıksız izinli olanların göreve başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde bu fıkrada belirtilen usul ve esaslar uyarınca anılan kadrolara atanacağı,

- (3) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan ve ikinci fıkra uyarınca sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı kadrolarına atanma talebinde bulunmayanlardan sigorta denetleme uzmanı ve sigorta denetleme aktüeri kadrolarında bulunanların hazine ve maliye uzmanı kadrolarına, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında bulunanların hazine ve maliye uzman yardımcısı kadrolarına ikinci fıkrada belirtilen sürenin sona erdiği tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın hâlen bulundukları kadro dereceleriyle atanmış sayılacağı; söz konusu personel için uygun boş kadro bulunmaması hâlinde anılan kadroların atama işlemiyle birlikte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş sayılacağı,

- (4) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte ikinci fıkra kapsamında bulunanlar hariç olmak üzere, Bakanlıkta hazine ve maliye uzmanı kadrolarında görev yapmakta olanların sigortacılık uzmanı kadrolarına, hazine ve maliye uzman yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olanların sigortacılık uzman yardımcısı kadrolarına, geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde kendilerinin talebi ve Kurum tarafından uygun görülmesi hâlinde hâlen bulundukları kadro dereceleriyle atanabileceği; bu fıkra uyarınca atanacakların sayısının ekli (I) Sayılı Cetvel’de yer alan sigortacılık uzmanı ve sigortacılık uzman yardımcısı unvanlı kadro adedinin yüzde yirmisini geçemeyeceği,

- (5) numaralı fıkrasında ikinci ve dördüncü fıkralar uyarınca atananların genel müdür yardımcısı, daire başkanı, hazine ve maliye uzmanı, sigorta denetleme uzmanı ve sigorta denetleme aktüeri kadrolarında geçirdikleri hizmet sürelerinin sigortacılık uzmanı kadrolarında, hazine ve maliye uzman yardımcısı, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında geçirdikleri hizmet sürelerinin sigortacılık uzman yardımcısı kadrolarında; üçüncü fıkra uyarınca atananların sigorta denetleme uzmanı ve sigorta denetleme aktüeri kadrolarında geçirdikleri hizmet sürelerinin hazine ve maliye uzmanı kadrolarında, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında geçirdikleri hizmet sürelerinin hazine ve maliye uzman yardımcısı kadrolarında geçmiş sayılacağı,

- (6) numaralı fıkrasında ikinci ve üçüncü fıkralar uyarınca atanan sigorta denetleme uzmanı, sigorta denetleme aktüeri, sigorta denetleme uzman yardımcısı ve sigorta denetleme aktüer yardımcısı kadrolarında görev yapmakta olan personele ait kadrolar ile bu unvanlı boş kadroların atamaların yapıldığı tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilerek (2) numaralı CBK’nın eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmış sayılacağı,

- (7) numaralı fıkrasında ikinci ve dördüncü fıkralar uyarınca atanan personelden Bakanlığa karşı mecburi hizmet yükümlülüğü bulunanların Kurumda geçirdikleri sürelerin bu yükümlülüğün ifasında dikkate alınacağı,

- (8) numaralı fıkrasında bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan birinci ve ikinci fıkralarda yer alanlar hariç olmak üzere diğer kadrolarda bulunanların geçici 1. maddenin birinci fıkrası uyarınca Kurumun kurulduğu tarihten itibaren üç ay içinde kendilerinin talebi ve Kurum tarafından uygun görülmesi hâlinde başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın mükteseplerine uygun Kuruma ait kadrolara atanabileceği,

hükme bağlanmıştır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

330. Dava dilekçesinde özetle; Sigortacılık Genel Müdürlüğünde ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapan personelin kadrolarının kaldırılmasına, başka bir kadroya atanmasına, önceki görevlerinde geçmiş hizmetlerinin yeni kadro görevlerinde geçirilmiş sayılmasına ilişkin hususların kamu görevlilerinin atanmaları ve özlük haklarıyla ilgili olması sebebiyle münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan olduğu, Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına ve burada görev yapan personelin kadro ve unvanlarına ilişkin temel düzenlemelerin hâlen yürürlükte bulunan 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddelerinde zaten yer aldığından anılan birimlerin personeline yönelik geçiş hükümleri öngören kuralın kanunların açıkça düzenlemiş olduğu konular içerdiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 104., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

331. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa’nın 123. 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.

332. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı kurala bağlanmıştır. TBMM’nin 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).

333. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde CBK ile karşılaştırmaya esas olabileceği değerlendirilen bir kanun ya da KHK’nın CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi gerekmekte olup bu değerlendirme yapılırken de, CBK olmasaydı karşılaştırmaya esas alınan kanun ya da KHK hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmadığı ortaya konulmalıdır.

334. 375 sayılı KHK’nın ek 33. maddesinde kadro ve pozisyonları kaldırılan personel ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu kapsamda anılan maddede kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında gerçekleştirilen düzenlemelerin zorunlu kıldığı hâllerde CBK’lar ile kadro veya pozisyonları kaldırılan personelin; statülerine göre atanacakları kadro ve pozisyonlar gösterilmiş, bu kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş, yeni atandıkları kadro veya pozisyonlardaki mali, sosyal ve diğer özlük haklarıyla ilgili hususlar düzenlenmiştir. Dava konusu CBK kuralının da sigortacılık ve özel emeklilik hizmet alanında SEDDK’nın kurulmasıyla birlikte teşkilatları kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta iken CBK ile kadro ve pozisyonları kaldırılan personelin atanacakları kadro ve pozisyonlar, atanma usul ve esasları, özlük hakları ile ilgili olduğu, dolayısıyla 375 sayılı KHK’nın ek 33. maddesinde açıkça düzenlenen konulara ilişkin bulunduğu anlaşılmaktadır.

335. Nitekim dava konusu CBK kuralının bulunmaması durumunda anılan KHK hükmünün CBK kuralı ile düzenleme yapılan konuya uygulanacağı anlaşılmaktadır.

336. Bu çerçevede KHK’nın açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapan CBK kuralı Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı bir düzenleme getirmektedir.

337. 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.

**IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ**

338. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

339. (47) numaralı CBK’nın 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyleuygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın ikinci cümlesinin 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

**V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

340. 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.

341. (47) numaralı CBK’nın 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının üçüncü, dördüncü ve beşinci cümleleri ile 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin 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 cümlelere ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

**VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

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

17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

**A. 1.** 3. maddesinin (4) numaralı fıkrasına,

**2.** 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci cümlesine,

**3.** Geçici 3. maddesine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

**B.** **1.** 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerine,

**2.** 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu cümlelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

**C. 1.** Tümüne,

***2.*** *1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan* “…denetlenmesine…*” ibaresine,*

***3.*** *3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesi ile (2) numaralı fıkrasına,*

**4.** 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendine,

**5.** 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesine,

**6.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *“…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.”* ibaresine,

**7.** 9. maddesine,

**8.** 10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarına,

**9.** 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

**10.** 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”, “…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* ibareleri ile (2) numaralı fıkrasına,

**11.** 15. maddesine,

**12.** 19. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…diğer mevzuatta…”* ibaresi ile (2) numaralı fıkrasına,

**13.** 20. maddesinin (3) numaralı fıkrasıyla ekli (1) Sayılı Liste’de yer alan kadroların iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmasına,

**14.** Geçici 2. maddesinin (1), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarında yer alan *“…Sigorta Denetleme Kurulu…”* ibareleri ile (2) numaralı fıkrasına,

yönelik iptal talepleri 5/4/2023 tarihli ve E.2019/111, K.2023/63 sayılı kararla reddedildiğinden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümü ile bu maddelerine, fıkralarına, bendine, cümlelerine ve ibarelerine ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

**Ç.** 20. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (III) Sayılı Cetvel’e eklenen *“12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu”* ibaresi hakkında 5/4/2023 tarihli ve E.2019/111, K.2023/63 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

5/4/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLEkarar verilmiştir.

**VII. HÜKÜM**

17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

**A.** TümününAnayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

***B.*** 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetlenmesine…”* ibaresinin;

**1.** 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,

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

***C.*** *3. maddesinin;*

***1.*** *(1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin;*

**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,

***2.*** *(2) numaralı fıkrasının;*

**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.** (4) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE’nin karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

**Ç.** 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinin;

**1.** 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,

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**D.** 5. maddesinin;

**1.** (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin;

**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,

**2.** (4) numaralı fıkrasının üçüncü, dördüncü ve beşinci cümlelerinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin 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,

**E.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *“…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.”* ibaresinin;

**1.** 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,

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**F.** 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının;

**1.**Birinci cümlesinin;

**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 olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** İkinci cümlesinin 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**G.** 9. maddesinin;

**1.** 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,

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**Ğ.** 10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının;

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

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

**H.** 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

**1.** 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,

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**I.** 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin 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 OYBİRLİĞİYLE,

**İ.** 14. maddesinin;

**1.** (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”, “…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* ibarelerinin;

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

**b.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** (2) numaralı fıkrasının;

**a.** Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**J.** 15. maddesinin;

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

**2.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**K.** 19. maddesinin;

**1.** (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…diğer mevzuatta…”* ibaresinin;

**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,

**2.** (2) numaralı fıkrasının;

**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,

**L.** 20. maddesinin;

**1.** (1) numaralı fıkrasıyla 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (III) Sayılı Cetvel’e eklenen *“12) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu”* ibaresine ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

**2.** (3) numaralı fıkrasıyla ekli (1) Sayılı Liste’de yer alan kadroların iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmasının;

**a.** Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**M.** Geçici 2. maddesinin;

**1.** (1), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarında yer alan *“…Sigorta Denetleme Kurulu…”* ibarelerinin;

**a.** Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**b.** İçeriği itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** (2) numaralı fıkrasının;

**a.** Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**N.** Geçici 3. maddesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

5/4/2023 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 (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK) tümünün ve bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir. CBK’nın tümünün ve buna bağlı olarak iptali istenilen münferit maddelerinin konu bakımından yetki yönünden, 7. ve 12. maddelerinin dava konusu hükümlerinin ise aynı zamanda içerik yönünden Anayasa’ya aykırı olduğu kanaatindeyim.

***A. CBK’nın Tümü ve İptali İstenen Maddeleri***

2. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK’yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

3. Anayasa Mahkemesi CBK’lar için öngörülen bu kriteri uygularken bazı esaslar belirlemiştir. Öncelikle CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetiminde 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 bir 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 olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır (AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/02/2022, § 40; E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022, § 32).

4. Bu açıklamalar ışığında dava konusu CBK’ya bakıldığında, düzenlemenin Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (SEDDK) teşkilat ve görevlerine ilişkin olduğu görülmektedir. Nitekim CBK’nın “*Amaç ve Kapsam*” kenar başlıklı 1. maddesine göre “*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı,* ***sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi****ne dair görevleri yürütmek üzere Sigortacılık ve Özel Emeklilik* *Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir*”.

5. Buna göre dava konusu CBK, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesiyle görevli SEDDK’nın kurulmasını, teşkilatını, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. CBK’nın tümünün konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya uygun olması için, diğer hususlar yanında, söz konusu alanda açık bir kanuni düzenlemenin bulunmaması gerekmektedir.

6. CBK’nın çıkarıldığı anda ve halen yürürlükte olan 3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nun 1. maddesinde “*sigortacılık sektörünün güvenli ve istikrarlı bir ortamda etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere bu Kanuna tâbi kişi ve kuruluşların, faaliyete başlama, teşkilât, yönetim, çalışma esas ve usûlleri ile faaliyetlerinin sona ermesi ve denetlenmesine ilişkin hususlar… ile ilgili usûl ve esasları düzenlemek*”, Kanun’un amaçları arasında sayılmıştır. Aynı maddenin (2) numaralı fıkrasında da “*Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği, aracılar, aktüerler ile sigorta eksperleri bu Kanun hükümlerine tâbidir*” denilmektedir.

7. Daha önemlisi 5684 sayılı Kanun’un “*Denetim*” kenar başlıklı 28. maddesinin (1) numaralı fıkrasında “*her türlü sigortacılık işlemlerinin denetimi*”nin Sigorta Denetleme Kurulu (SDK) tarafından yapılacağı öngörülmektedir. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında SDK’nın kuruluşu düzenlenmektedir. Buna göre SDK, “*bir başkan ile sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcılarından oluşur*”. Müteakip fıkralarda ise sigorta denetleme uzmanları ve aktüerlerinin görev ve yetkileri düzenlenmektedir.

8. Bu hükümler, sigortacılık piyasasının denetiminden sorumlu bir kurum olan SDK’nın kuruluşunu, görev ve yetkilerini düzenleyen açık bir kanuni düzenlemenin bulunduğunu göstermektedir. Dava konusu CBK ise bu alanda faaliyet göstermek üzere SEDDK’nın ve Kurum (Başkanlık) teşkilatının kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla kanunla düzenlenmiş olan bir konuda CBK ile farklı bir yapılanmaya gidilmiştir. Dava konusu CBK’nın 19. maddesinde diğer mevzuatta sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak SDK’ya yapılan atıfların SEDDK’ya yapılmış sayılacağının belirtilmiş olması bile CBK ile kurulan yapının 5684 sayılı Kanun’dakinin devamı mahiyetinde olduğunu ortaya koymaktadır. Bu itibarla dava konusu CBK, kanunda açıkça düzenlenen bir konuda çıkarılmış CBK niteliğinde olduğundan konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırıdır.

9. Bu gerekçeler, CBK’nın iptali istenen münferit maddeleri için de geçerlidir. Esasen CBK’nın tümü Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı görüldüğünden iptali talep edilen diğer maddelerinin konu bakımından yetki yönünden ayrıca incelenmesine gerek bulunmamaktadır (aynı yönde bkz. AYM, E.2021/85, K.2022/60, 01/06/2022, § 24).

***B. CBK’nın 7. ve 12. Maddelerinin Dava Konusu Hükümleri***

10. CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (b) bendinde Kurulun görevleri arasında “*Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek*” de sayılmaktadır. CBK’nın 12. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrası uyarınca da “*hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esasları*”nın Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir.

11. Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye alınan ve devletin diğer tüm niteliklerini de niteleyen hukuk devleti, toplumsal hayatı düzenleyen yasal kuralların öngörülebilir ve belirli olmasını gerektirmektedir. Belirlilik ilkesi kanunların hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya, kuşkuya ya da tereddüte mahal bırakmayacak şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir (AYM, E.2019/47, K.2021/16, 04/03/2021, § 30; *İ.K.* [GK], B.No: 2019/20904, 15/4/2021, § 47).

12. Dava konusu CBK hükümlerinin ilkinde (m. 7/1/b) Kurumun hizmet birimlerini ve bunların görevlerini belirleme görev ve yetkisi SEDDK’ya verilmiş, ikincisinde (m. 12/1) ise bunların Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Öncelikle kurallarda aynı konuya ilişkin farklı düzenlemeler bulunduğundan bir belirsizlik hatta çelişki söz konusudur. Bir yandan Kurumun hizmet birimlerini ve bunların görevlerini belirleme görev ve yetkisi Kurula verilmekte, öte yandan hizmet birimleri ile bunların çalışma usul ve esaslarını belirleme yetkisi Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulacak yönetmeliğe bırakılmaktadır.

13. Kurallardaki bu çelişkiyi gidermek amacıyla, bir an için, Kurula verilen yetkinin “*hizmet birimlerini ve görevlerini belirleyip Kuruma sunmak*”, Kurumun görevinin de bunları Cumhurbaşkanına teklif etmek olduğu kabul edilebilir. Bu durumda da “teklif edilecek” hizmet birimlerinin neler olduğu ve ne tür görevleri ifa edecekleri gibi hususların dava konusu kurallarda belirlenmediği, konuya ilişkin genel çerçevenin, temel ilke ve esasların yönetmeliğe bırakıldığı anlaşılmaktadır.

14. Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca kamu tüzelkişiliği kanunla veya CBK ile kurulabilir. Dava konusu CBK ile “*kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu*” kurulmuştur (m.3). Kuşkusuz kurulma, en başta teşkilatı oluşturan hizmet birimlerini ve bunların görevlerini belirlemeyi de gerektirmektedir.

15. Bununla birlikte, Anayasa’nın 123. maddesi CBK ile kurulan bir tüzel kişiliğin teşkilatlanmasına ilişin hususların CBK koyucu dışında idari organlara bırakılmasını mümkün kılmamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi (4) numaralı CBK ile kurulun Spor Toto Teşkilat Başkanlığının yönetim kurulunun teşkiline ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirlenmesini öngören CBK hükmünü Anayasa’nın 123. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkemeye göre CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilat yapısının ne şekilde olacağını belirleme hususunda CBK’ya bırakılan “*yetkinin başka bir idari organ tarafından kullanılması mümkün değildir*” (AYM, E.2019/38, K.2022/148, 30/11/2022, § 23).

16. Dava konusu CBK’nın 12. maddesiyle yetkinin başka bir idari organa değil, CBK’yı da çıkaran organa bırakıldığı söylenebilir. Bu durum Anayasa’nın 123. maddesine aykırılığı ortadan kaldırmayacaktır, zira tüzel kişiliği kurabilen işlem Cumhurbaşkanlığı kararı (CK) değil CBK’dır. Bu iki işlemi de aynı organın yapıyor olması, bunların hukuki statüsü ve yargısal denetimine ilişkin esasların tamamen farklı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Sözgelimi CBK’ların yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi, CK’larla yürürlüğe konulan yönetmeliklerin denetimi ise Danıştay tarafından yapılmaktadır. Bu denetimlerde kullanılan ölçü normlar da tamamen farklıdır. Bu itibarla CBK ile düzenlenmesi gereken bir konunun hiçbir çerçeve, temel esas ve kriter belirlenmeden idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılması -diğer sakıncaları yanında- bu işlemlerin yargısal denetimini de olumsuz yönde etkileyecektir. Bu haliyle kurallar Anayasa’nın 2. ve 123. maddelerine aykırıdır.

17. Diğer yandan, Anayasa’nın 124. maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Buna göre yönetmelik; (a) kanunun veya CBK’nın uygulanmasını sağlamak ve (b) bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilir.

18. Buna karşın CBK’nın dava konusu 12. maddesi, kamu tüzelkişiliğini haiz Kurumun kendi görev alanını ilgilendiren CBK’nın uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisini Cumhurbaşkanı kararına bağlamak suretiyle Anayasa’nın 124. maddesinde bulunmayan yeni bir şart ihdas etmektedir. Bu nedenle kural 124. maddeye de aykırıdır.

19. Yukarıda (A) v (B) başlıkları altında açıklanan gerekçelerle dava konusu CBK’nın tümünün ve iptali istenilen maddelerinin Anayasa’ya aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki kararına katılmıyorum.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Başkan  Zühtü ARSLAN |

KARŞIOY GEREKÇESİ

İptal istemine konu 47 numaralı Kararnamenin;

7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *“…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek.”* ibaresinin içeriği itibarıyla,

10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının konu bakımından yetki yönünden,

12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının içeriği itibarıyla,

14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”, “…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* ibarelerinin konu bakımından yetki yönünden,

14. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden,

15. maddesinin konu bakımından yetki yönünden,

20. maddesinin (3) numaralı fıkrasıyla ekli (1) Sayılı Liste’de yer alan kadroların iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (1) Sayılı Cetvel’in Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarılmasının konu bakımından yetki yönünden,

Geçici 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden,

Sayın Başkan Zühtü Arslan’ın yukarıda belirtilen kurallar hakkında yazdığı ve katıldığım karşıoylarındaki gerekçeler doğrultusunda Anayasa’ya aykırı oldukları ve iptal edilmeleri gerektiği görüşündeyim.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Başkanvekili  Hasan Tahsin GÖKCAN |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. **(47) Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Tümünün Konu Yönünden Değerlendirilmesi**
2. 17.10.2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (SEDDK) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulan kamu tüzel kişiliği haiz SEDDK’nın kurulması ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesi nedeniyle tümünün Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla dava açılmıştır.
3. SEDDK, sigortacılık ve özel piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulmaktadır. Tüzel kişiliği haiz bu kurumun veya görev ve yetki yönünden bir benzerinin dava konusu CBK’dan önce 9/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’la Hazine Müsteşarlığı bünyesinde idari birim olarak kurulan Sigortacılık Denetleme Kurumu (SDK) olarak oluşturulduğu ve 5684 sayılı Kanun’un 28. ve 29. maddeleri uyarınca bir kısım görevler üstlendiği görülmektedir.
4. 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile birtakım düzenlemeler yapılmış olsa da 5684 sayılı Kanun’un konuya ilişkin 28. maddesi yürürlükten kaldırılmamıştır. Anılan madde dava konusu CBK yayınlandığında da yürürlükte olduğu gibi halen de yürürlükte olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla dava konusu CBK’nın anılan Kanun hükmüyle aynı konuda düzenleme yapıp yapmadığının incelenmesi gerekmektedir. Bu dava konusu CBK’nın amaç ve kapsam maddesi ile Kanun’un 28. maddesinin ilgili hükümlerinin karşılaştırılması yoluyla yapılabilecektir.
5. Dava konusu CBK’nın Amaç ve kapsam” kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenlenmesi ve Denetleme Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

1. 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesinin ilgili bölümü ise söyledir:

(1) Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, özel kanunlarına göre sigortacılık faaliyetinde bulunan kuruluşlar, sigorta reasürans araçları, sigorta eksperlik faaliyetleri, aktüerler ve sigortacılık işlemi yapan veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren diğer kişilerin her türlü sigortacılık işlemlerinin denetimi, Sigorta Denetleme Kurulu tarafından yapılır.

(2) Sigorta Denetleme Kurulu, bir başkan ile sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcılarından oluşur.

1. Görüldüğü üzere 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesi sigortacılık işlemlerinin denetimi görevini teşkilat yapısı bir başkan ile sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcıları şeklinde öngörülen Sigorta Denetleme Kurulu’na vermişken dava konusu CBK aynı görevi tamamen farklı bir teşkilat yapısına sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenlenme ve Denetleme Kurumuna vermekte, CBK’nın tamamı da Kanun’dan tamamen farklı olan bu kurumun kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin ve esaslarını düzenlemektedir.
2. Dava konusu CBK’nın 19. maddesinde CBK’da yer alan görev ve yetkiler kapsamında diğer mevzuatta sigortacılık ve özel emekliliğe ilişkin olarak Bakanlığa, kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğüne ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığına yapılan atıfların SEDDK’ya yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Bu da dava konusu CBK’nın kendisinin kurduğu SEDDK ile 5684 sayılı Kanun’un 28. maddesinde düzenlenen SDK’yı özdeşleştirmektedir.
3. Açıklanan nedenlerle dava konusu CBK’nın tümünün Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluk kararına katılmıyorum.
4. Dava konusu CBK’nın tümünün Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğu tespiti CBK’nın ayrı ayrı iptali istenilen maddeleri bakımından da geçerlidir.
5. **CBK’nın 7. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (B) Bendinde Yer Alan “kurumun hizmet birimlerini ve bunların görevlerini belirlemek” İbaresi ile 12. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İçerik Yönünden Değerlendirilmesi**
6. CBK’nın 12. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasında ise hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının, bu CBK’da belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilene uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.
7. Dava konusu kurallarda hizmet birimlerinin neler olduğu, görev ve sorumlulukları, bu birimlerde görev yapacak kamu görevlilerinin kadro unvan ve sayıları gibi temel hususlarda hiçbir düzenleme yapılmaksızın bunların belirlenmesine dair yetkinin daha alt düzeydeki idari işlemlere bırakılması hukuki belirlilik ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle kurallar Anayasa’nın 2. ve 124. maddelerine aykırıdır.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  Engin YILDIRIM |

**KARŞIOY GEREKÇESİ VE FARKLI GEREKÇE**

(47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) tümünün; ayrıca 1. maddesindeki “…denetlenmesine…” ibaresinin, 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesi ile (2) numaralı fıkrasının, 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinin, 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin, 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki “…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” ibaresinin, 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin, 9. maddesinin, 10 maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının, 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının, 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki “…denetim, inceleme ve soruşturma…”, “…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…” ve “…istihdam…” ibareleri ile (2) numaralı fıkrasının, 15. maddesinin, 19. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki “…diğer mevzuatta…” ibaresi ile (2) numaralı fıkrasının, 20. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ve geçici 2. maddesinin (1), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarındaki “…Sigorta Denetleme Kurulu…” ibareleri ile (2) numaralı fıkrasının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal taleplerinin reddine karar verilmiştir.

1. Konu bakımından red kararlarının gerekçelerinde; CBK’nın tümünde ve yukarıda belirtilen kurallarında yürütme yetkisine ilişkin konuların düzenlendiği, kuralların Anayasanın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasî haklara ve ödevlere ilişkin düzenleme içermediği, kurallarla kamu tüzelkişiliğini haiz Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurularak bu kuruluşun görev ve yetkileri ile teşkilâtına ve personeline ilişkin düzenlemeler yapıldığı, kamu tüzelkişiliği bulunan kuruluşların Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasına göre CBK ile kurulmasına imkân sağlanmasının sözü edilen hususların da CBK ile düzenlenebileceği anlamına geldiği, dolayısıyla kuralların Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün bulunmadığı, ayrıca bu konuların daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği için anılan fıkranın dördüncü cümlesine de aykırılığından söz edilemeyeceği belirtilerek, konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Dava konusu CBK ile, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesine ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere yukarıda adı geçen Kurum kurularak görev ve yetkileri, teşkilâtı, personeli, bütçesi ve gelirleri ile hesap ve harcamalarının denetimi düzenlenmiştir.

Bu karar da dahil olmak üzere konuya ilişkin kararlarımızın, CBK’ların anayasal çerçevesine ilişkin genel açıklamalar bölümlerinde belirtildiği üzere, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren CBK’ların esasları Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında düzenlenerek Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak aynı fıkranın üçüncü cümlesinde, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı 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, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında tanınan CBK ile kamu tüzelkişiliği kurma yetkisinin düzenlemeyi de kapsadığı, bu nedenle söz konusu Başkanlığın görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceği, dolayısıyla 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık bulunmadığı 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, değişiklikle kamu tüzelkişiliğinin CBK ile 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.

Anayasa koyucu 106. maddenin son fıkrasında, bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanırken bunların görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceğini ayrıca 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).

Bu itibarla, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasına göre kamu tüzelkişiliğinin CBK ile kurulması mümkün olmakla birlikte, görev ve yetkileri ile teşkilâtı, personeli ve bütçesine ilişkin olarak da düzenlemeler öngören (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tümü ve aynı gerekçelerle ayrı ayrı maddeleri Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır (aynı yönde bkz. 13/12/2022 tarihli ve E.2019/87, K.2022/158 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

2. CBK’nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki “…Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek…” ibaresi ile 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının içerik yönünden de Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin çoğunluk gerekçesinde; Kurumun karar organı olan Kurulun anılan hususları belirleyerek Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlemesinde bir belirsizlik bulunmadığı, CBK’nın ilgili maddesinde Kurumun görevlerinin, ekli Cetvelde de kadro unvanları ve sayılarının belirtilmiş olmasından dolayı temel ilkeleri belirlenmemiş ve sınırsız bir alanın idarenin düzenlemesine bırakıldığından söz edilemeyeceği, bu nedenle kuralların Anayasanın 2. maddesine de aykırı olmadığı ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesi bütün düzenlemeler gibi kanun ve CBK hükümlerinin de herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık, net, anlaşılır, nesnel ve sınırlarının belirli olmasını; ilgililerin bu hükümlerin belirli şartlarda ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak ve keyfî uygulamalara imkân tanımayacak şekilde düzenlenmesini gerektirir (geniş açıklama için bkz. 3/6/2021 tarihli ve E.2020/9, K.2021/37 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Bu ilkeye uyulmaması, kanunlar için yasama organına, CBK’lar için ise Cumhurbaşkanına verilen düzenleme yetkisinin Anayasa koyucunun iradesine aykırı olarak idare tarafından kullanılması ve bu tasarrufların yargısal denetimi konusunda Anayasa ile yetkilendirilen yargı yerinin değişmesi sonucunu doğurur. Üstelik, bu ilkeye uyulmaması nedeniyle yargısal denetimde gözönünde bulundurulacak kriterler de gereği gibi düzenlenmemiş olacağından, belirlilik ilkesinin temel amaçlarından birini oluşturan yargı denetimi de imkânsız hâle gelir (aynı yönde bkz. 24/2/2022 tarihli ve E.2019/96, K.2022/17 sayılı; 25/1/2023 tarihli ve E.2020/48, K.2023/11 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim).

Yukarıda açıklanan sebeplerle, CBK’nın tümünün ve ayrı ayrı iptali talebi reddedilen kurallarının konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine; 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki dava konusu ibare ile 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ayrıca içerik yönünden de Anayasanın 2. ve 123. maddelerin aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun söz konusu red kararlarına karşıyım.

3. CBK’nın 1. maddesindeki “…denetlenmesine…” ibaresinin, 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesi ile (2) numaralı fıkrasının ve 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinin içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin çoğunluk görüşüne katılmakla birlikte, red sonucuna yukarıda (1) numaralı maddede yaptığım açıklamalar çerçevesinde çoğunluğun red gerekçelerinde (§ 53) belirtilen sebeplerle değil, anılan kurallarda belirsizlik bulunmaması sebebiyle farklı gerekçeyle katılıyorum.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  M. Emin KUZ |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Mahkememiz çoğunluğunun 18/10/2019 tarihli ve 30922 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümünün konu bakımından yetki yönünden, 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” ibaresi ile 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ise içerik yönü ile Anayasa’ya aykırı olmadığı şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. Konu bakımından yetki ve içerik yönleriyle Anayasa’ya aykırılık gerekçelerim aşağıdaki başlıklarda şu şekildedir:

**A. (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümünün konu bakımından yetki yönünden değerlendirilmesi:**

3. Dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümünün konu bakımından yetki yönü ile Anayasa’ya uygunluğunun değerlendirildiği aşamada (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenen konulara bakılarak yapılacak denetimde bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Anayasa’nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının ilk dört cümlesindeki kurallara uygunluğunun test edilmesi gerekmektedir.

4. Bu bağlamda dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümünün yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılmış olması, 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 bulunmaması, Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda düzenlemede bulunmaması ve kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılmamış olması hususlarına bakılacaktır.

5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin konu bakımından yetki yönü ile gerçekleştirilen denetiminde somut davanın niteliği gereği burada Anayasa’nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasındaki ilk üç cümlesini aşarak dördüncü cümlesi bağlamında denetim yapıldığında esasında çok açık biçimde (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarıldığı görülmektedir.

6. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri düzenleyen dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “Amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinde ifade edildiği üzere *“sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yürütmek üzere Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek”*tedir.

7. Dava konusu (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3 ila 15. maddelerinde ise kurumun kuruluş, görev ve yetkileri, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurulun görev ve yetkileri, Kurulun çalışma esasları, Başkan, Başkanlık, hizmet birimleri, personel, uzman istihdamı ve kadrolarla ilgili hususlar düzenlenmektedir. Kanunda ayrıca “çeşitli, geçici ve son hükümler”e yer verilmektedir.

8. Bununla birlikte dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenen konuların bir kısmının halen yürürlükte bulunan 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda da düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Nitekim 5684 sayılı Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinde bu Kanun’un amacının, ülkemiz sigortacılığının geliştirilmesini sağlamak, sigorta sözleşmesinde yer alan kişilerin hak ve menfaatlerini korumak ve sigortacılık sektörünün güvenli ve istikrarlı bir ortamda etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere bu Kanuna tâbi kişi ve kuruluşların, faaliyete başlama, teşkilât, yönetim, çalışma esas ve usûlleri ile faaliyetlerinin sona ermesi ve denetlenmesine ilişkin hususlar ve sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesine yönelik olarak sigorta tahkim sistemi ile ilgili usûl ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmektedir.

9. Dolayısıyla 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda sigortacılıkla ilgili olarak düzenlenmiş olan konuların -en azından tümü olmasa bile bir kısmının- dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenmekte olduğu görülmektedir.

10. 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nun 28. maddesinde yer alan ve sigortacılık ile ilgili konumuz bağlamında dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin düzenlediği konular ile karşılaştırmaya esas olarak örnek gösterilebilecek konular ve sigortacılık konusunda yetkilendirilmiş bir kuruluş olarak Sigorta Denetim Kurulu ile ilgili hüküm şu şekilde düzenlenmektedir:

*“(1) Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, özel kanunlarına göre sigortacılık faaliyetinde bulunan kuruluşlar, sigorta ve reasürans aracıları, sigorta eksperlik faaliyetleri, aktüerler ve sigortacılık işlemi yapan veya sigortacılık alanında faaliyet gösteren diğer kişilerin her türlü sigortacılık işlemlerinin denetimi, Sigorta Denetleme Kurulu tarafından yapılır.*

*(2) Sigorta Denetleme Kurulu, bir başkan ile sigorta denetleme uzmanları, sigorta denetleme aktüerleri ile bunların yardımcılarından oluşur.”*

11. Sigortacılık Kanunu’nda bu şekilde bir düzenleme bulunduğu ve bu Kanun’un halen yürürlükte olduğu göz önünde tutulduğunda (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda sigortacılıkla ilgili yer alan kurallarla aynı konularda düzenlemeler içerdiği ortaya çıkmaktadır.

12. Burada 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda sadece sigortacılıkla ilgili bazı kuralların yer alıyor olması ve (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde sigortacılık konusu yanında ayrıca düzenlenmiş olan özel emeklilik konusunun 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda düzenlenmemiş olmasının gerçekleştirilen Anayasa’ya uygunluk denetiminde farklı bir sonuca ulaşmada etkisi bulunmamaktadır. Zira Anayasa’nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde esas alınacak kural *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”* şeklindedir.

13. Dolayısıyla bu Anayasa kuralı esas alındığında rahatlıkla ifade edilebilir ki 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda açıkça düzenlenmiş bulunan sigortacılık konusu ve sigortacılık işlemlerinin denetimi ile ilgili Sigorta Denetleme Kurulu varken dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde sigortacılık ile ilgili konuların -çok daha detaylı biçimde olsa dahi- düzenlenmesi ve yine sigortacılıkla ilgili görev ve yetkilerle donatılmış Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulunun kurulması Anayasa’nın 104. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

14. Esasında konu bakımından yetki yönüyle buradaki Anayasa’ya aykırılık (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda açıkça düzenlenen konuda çıkarılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Burada (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin hem sigortacılığa ilişkin maddi hukuk boyutu ile hem de oluşturduğu teşkilat boyutu ile daha detaylı düzenlemelere yer vermesi ve hatta 5684 sayılı Kanun’da yer almayan özel emeklilikle ilgili konuları da ek olarak düzenlemiş olması farklı bir sonuca ulaşmak için yeterli görülemez.

15. Zira Cumhurbaşkanlığı sisteminde kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki ilişki ve bu iki kurala ilişkin düzenleme alanlarına bakıldığında ve özellikle de başta Anayasa’nın 7. ve 104. maddeleri olmak üzere ilgili düzenlemeleri dikkate alındığında kanunun düzenleme alanının ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısındaki konumunun çok daha farklı ve ayrıcalıklı olduğu görülmektedir.

16. Bununla birlikte Anayasa’da kanunun sahip olduğu bu konum ve kanunların bağlayıcı ve icrai niteliği dikkate alındığında dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü yürürlükte iken 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda açıkça düzenlenmiş olan Sigorta Denetleme Kurulunun idari teşkilat içerisinde canlı tutulması çok da kolay olmayacak, karmaşaya sebebiyet verebilecektir. Oysa kanuni idare ilkesi gereğince esasında Sigorta Denetleme Kurulu halen yürürlükte olan bir Kanun hükmüne dayalı olup bunun teşkilatının kurulmasının Kanun’un zorunlu bir sonucu olduğu ifade edilmelidir.

17. Sonuç olarak dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda yer alan konuları daha detaylı biçimde düzenlemiş olması ve teşkilat olarak da Kanun’da yer verilen Sigorta Denetleme Kurulundan daha farklı ve daha geniş görevli bir kurul olarak Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulunu düzenlemiş olsa da kanunda açıkça düzenlenmiş olan bir konuda düzenleme yapmış kabul edilmelidir.

18. Yukarıda sıralanan gerekçelerle dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tümünün konu bakımından yetki yönü ile Anayasa’nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırılık gerekçesiyle iptali gerekmektedir.

**B. (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” ibaresi:**

19. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerinin düzenlendiği maddede yer alan “Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” şeklindeki kuralın içerik yönünden Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğu kanaatindeyim.

20. İbare her ne kadar Kurumun hizmet birimlerini ve bu hizmet birimlerinin görevlerini belirlemeyi Kurulun görev ve yetkileri arasında sayıyorsa da bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin hiçbir maddesinde bu hizmet birimlerinin hangileri olduğuna dair hiçbir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla hizmet birimlerinin hangileri olduğu konusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bir belirsizlik söz konusudur.

21. Dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü esas alındığında Kurumun hizmet birimlerini ve bu hizmet birimlerinin görevlerini idari bir birim olan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu belirleyecektir. Bununla birlikte Kurulun bu hizmet birimlerini belirleme sürecinde faydalanabileceği hiçbir husus dava konusu (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi maddelerinde düzenlenmiş değildir.

22. Oysa Anayasa’nın 123. maddesindeki kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı şeklindeki hükümden hareketle (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ayrı kamu tüzelkişiliği şeklinde kurulan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun hizmet birimlerinin hangileri olduğu, bu hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin de ana hatları ile (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirlenmiş olması gerekirdi.

23.Sıralanan gerekçelerle “Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” şeklindeki ibarede bu hizmet birimlerinin hangileri olduğu, hangi hizmet biriminin hangi görevi yerine getireceği ile ilgili hususlarda temel çerçevenin hiçbir şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yer almadan bu belirlemeleri tamamen idari nitelikteki Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kuruluna bırakan dava konusu ibarenin belirsiz olduğu için içerik yönüyle Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi ile Anayasa’nın 123. maddesine aykırılık gerekçesiyle iptali gerekmektedir.

**C. (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 12. maddesinin (1) numaralı fıkrası:**

24. “Hizmet birimleri” başlıklı 12. maddenin (1) numaralı fıkrasında hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir.

25. (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 12. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasında içerik yönü ile iki konuda Anayasa’ya aykırılık mevcuttur.

26. İlk olarak fıkrada yer alan “hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esasları” ibaresi belirsizlik taşımaktadır. (47) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “Kurumun hizmet birimleri ve bunların görevlerini belirlemek” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ilişkin belirttiğim gerekçeler bu ibare yönünden de geçerlidir.

27. Bu nedenle (1) numaralı fıkradaki “hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esasları” ibaresi Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi ile Anayasa’nın 123. maddesine aykırıdır.

28. İkinci olarak ise kurumun hizmet birimleri ve bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen faaliyet alanı ile görev ve yetkilere uygun olarak Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceğini öngören kural içerik yönü ile Anayasa’nın 124. maddesine aykırıdır.

29. Kuralla Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun hizmet birimleri ile bu birimlerin çalışma usul ve esaslarının Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulan bir yönetmelikle belirlenmesi Anayasa’ya aykırılığı ortaya çıkarmaktadır. Zira dava konusu fıkra hükmüne göre Kurum tek başına değil Cumhurbaşkanı kararıyla yönetmelik çıkarabilecektir. Bununla birlikte yönetmelik çıkarma sürecinde Kurum inisiyatifi ile yönetmeliğin Kurum tarafından çıkarılabileceğini söyleyebilmek kolay değildir. Zira kuralın düzenleniş biçimiyle ifade etmek gerekirse Kurum, ancak kendi teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yönetmelik çıkarabilecektir.

30. Esasında ayrı kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu bağımsız bir idari otorite şeklinde kurulmuştur. Kurumun Anayasa’nın 124. maddesi hükmü gereğince tek başına yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmalıdır. Anayasa’nın 124. maddesinde kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği öngörülmektedir.

31. Oysa dava konusu kuraldaki düzenleme biçimi esas alındığında Kurumun yönetmelik çıkarma sürecindeki yetkisi sadece Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma konusunda teklifte bulunmak şeklindedir. Bu teklif üzerine yönetmelik ancak Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulacaktır.

32. Yukarıda sıralanan gerekçelerle dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 12. maddesinin (1) numaralı fıkrası bu yönü ile de içerik bakımından Anayasa’nın 124. maddesine aykırı olup iptali gerekmektedir.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  Yusuf Şevki HAKYEMEZ |

**KARŞI OY**

1. 17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin; 10. Maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin reddine Sayın Çoğunluk tarafından karar verilmiştir. Dava konusu kurallar Kurum Başkanının görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Görev ve yetki meselesinin münhasıran kanun ile düzenlenmesi gerektiği konusunda mahkememizin daha önce yayınlanan kararlarında karşı oyumu ve gerekçelerimi belirtmiştim. Anayasa Mahkemesinin 09/11/2022 tarih 2018/123 E. 2022/138 K. Sayılı karardaki gerekçelerle Sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  Selahaddin MENTEŞ |

**KARŞI OY**

1. Mahkememiz çoğunluğu (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK);

10. maddesinin (4) ve (5) numaralı fıkralarının, 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”*, *“…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* ibarelerinin, 14. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 15. maddesinin, 20. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, Geçici 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,

konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Aşağıda açıklanan nedenlerle bu karara katılma imkânı olmamıştır.

**A. CBK’nın 10. Maddesinin (4) ve (5) Numaralı Fıkraları**

2. Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında CBK’nın 10. maddesinde Kurum Başkanının görev ve yetkileri düzenlenmiş, (4) numaralı fıkrada “*Kurum, incelemelerini Başkanın onayından geçmiş çalışma programları ile Başkan tarafından yapılan görevlendirmeler çerçevesinde gerçekleştirir.*” hükmü; (5) numaralı fıkrada ise “*Başkan, yapılacak yerinde denetimde, Kurum meslek personeli arasından uygun göreceği birini görevlendirebileceği gibi bunlar arasından oluşturulan bir denetim ekibini de görevlendirebilir*.” hükmü kurala bağlanmış olup anılan fıkralar dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

3. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre Anayasa’nın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda CBK çıkarılmaz.

4. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmüne yer verilerek kamu görevlilerinin görev ve yetkilerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

5. Dava konusu kurallarla Kurumun en üst yöneticisi olan ve kamu görevlisi sıfatını haiz bulunan Başkanın, Kurumun inceleme ve denetim faaliyetleriyle ilgili işleyişine yönelik görev ve yetkileri belirlenmektedir. Dolayısıyla kurallar Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kamu görevlilerinin görev ve yetkilerine ilişkin bir konuyu düzenlemektedir.

6. Bu çerçevede Anayasa’nın 128. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yaptığı görülen kuralların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği anlaşılmaktadır.

7. Açıklanan gerekçelerle kurallar, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

**B. CBK’nın 14. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan *“…denetim, inceleme ve soruşturma…”,* *“…Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı…”* ve *“…istihdam…”* İbareleri**

8. Dava konusu kural, 657 sayılı Kanun’a yaptığı atıfla Kurumda Sigortacılık Uzmanı ve Sigortacılık Uzman Yardımcısı istihdam edilebilmesine imkân tanınmakta ve bu personelin denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini haiz olmasını düzenlenmektedir. Kurum bünyesindeki personellerin kamu görevlisi niteliği taşıdıkları açıktır.

9. Yukarıda da açıklandığı üzere Anayasa’nın 128. maddesinde kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

10. Dava konusu kuralda anılan personelin haiz olduğu belirtilen denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerini 657 sayılı ek 41. maddesine atıfla düzenlemektedir. Bu niteliklerin bizzat CBK kuralı ile düzenlenmesi ile CBK kuralında kanuna atıfla düzenlenmesi arasında fark bulunmamaktadır.

11. Açıklanan gerekçelerle kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

**C.** **CBK’nın 14. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrası**

12. CBK’nın 14. maddesinin (2) numaralı fıkrasında “*Kurumda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 26 ncı maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerli ve yabancı personel istihdam edilebilir.*” hükmü kurala bağlanmakta olup söz konusu fıkra dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

13. Kural Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunda 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesine göre personel istihdamına imkân sağlamaktadır. Bu personel yerli veya yabancı olabilecektir.

14. İptali istenen kural, 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesi kapsamında personel istihdam edilebilmesine imkân tanımakta, başka bir ifadeyle atıf yapılan madde kapsamındaki düzenlemeyi bir bütün hâlinde uygulanır hale getirmektedir. 375 sayılı KHK’nın ek 26. maddesinin ikinci fıkrasında “*…verilecek her türlü ödemeler dahil ücretler…*” in tespiti hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla dava konusu kuralla Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunda çalıştırılacak personelin alacağı ücret belirlenmekte, diğer bir ifadeyle ücret konusunda bir düzenleme öngörülmektedir.

15. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde Anayasa’nın İkinci Kısım 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.

16. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20).

17. Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuruya ilişkin kararlarında da kişilere ödenmesi öngörülen ücret, maaş, yaşlılık aylığı, emeklilik ikramiyesi ve kıdem tazminatı gibi ödemeler mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmektedir. (AYM, E.2019/50, K. 2019/96, 25/12/2019, § 13; bireysel başvuruya konu kararlar için bkz. *Ayten Yeğenoğlu*, B. No: 2015/1685, 23/5/2018, § 32; *Naci Altınbulduk*, B. No: 2017/38608, 11/12/2019, § 19; *Muzaffer Peker*, B. No: 2016/7192, 7/11/2019, § 30).

18. Bu bağlamda Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu personeline yapılacak ödemeler söz konusu kişilere ekonomik menfaat temin etmeyi içerdiğinden “*mülkiyet hakkı*” kapsamındadır. Bu itibarla dava konusu kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.

**Ç. CBK’nın 15. Maddesi**

19. Kuralın birinci cümlesinde Kurumda istihdam edilecek personelin kadroları ihdas edilmekte; bu kadroların sınıf, unvan, derece ve sayıları CBK’ya ekli (I) sayılı cetvelde gösterilmektedir. Kuralın ikinci cümlesinde ise Kurul bu cetvelde yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları veya (2) numaralı CBK’nın ekindeki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere kadro sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapmaya, bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve boş kadroları iptal etmeye yetkili kılınmaktadır.

20. Kural ile düzenleme yapılan kadrolarda görev alacak kişilerin Anayasa’nın 128. maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi niteliğini haiz oldukları dikkate alındığında kadrolarına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği açıktır.

21. Açıklanan nedenle kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

**D.** **CBK’nın 20. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrası**

22. CBK’nın 20. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, ekli (1) sayılı listede yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (1) sayılı Cetvelin Hazine ve Maliye Bakanlığına ait bölümünden çıkarıldığı hükme bağlanmış olup kadro iptaline ilişkin anılan fıkra dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

23. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*.” hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri ve atanmalarına ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

24. Kadro ihdası ve iptali Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmek suretiyle yapılabilir. CBK ile yapılamaz.

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

**E.** **CBK’nın Geçici 2. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrası**

26. Kural, yeni kurulan SEDDK’nın teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar bu Kuruma verilen görev ve hizmetlerin ihtiyaç duyulması hâlinde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte kapatılan Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığında görev yapmakta olan personel tarafından mevcut kadro ve unvanları ile yürütülmesi ve bu süre boyunca Kurumda geçici olarak görevlendirilmiş sayılması hükme bağlanmaktadır.

27. Kural, Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı personelinin SEDDK’da geçici görevlendirilmesini dolayısıyla personelin kadro ve unvanlarını belirlemektedir.

28. Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlar hariç olmak üzere Anayasa’nın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda CBK çıkarılması mümkün değildir.

29. Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında, memurlar ile diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmakta olup anılan fıkrada sayılan bu hususları doğrudan etkileyen ve kamu hizmeti görevlilerinin hukuki durumlarını belirleyen geçici görevlendirmeyle ilgili konuların da kanunla düzenlenmesi gerekir. Dolayısıyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmeleri Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan olup ayrıca, Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konular kapsamında da yer almamaktadır.

30. Bu itibarla Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmesine yönelik düzenlemeyi öngören kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal ettiği anlaşılmaktadır.

31. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

Tüm bu açıklamalar ışığında ilgili kuralların konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına dair mahkememiz çoğunluğunun kararına katılma imkânı olmamıştır.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  Kenan YAŞAR |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Mahkememiz çoğunluğu, 18/10/2019 tarihli ve 30922 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 17/10/2019 tarihli ve (47) numaralı Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (SEDDK) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3. maddesinin (4) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.
2. İptaline karar verilen kural, SEDDK’nin, 47 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili mevzuat çerçevesinde sahip olduğu mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanacağını hükme bağlanmıştır. İptal gerekçesinde anılan fıkranın, SEDDK’nin mali kaynaklarını hangi usul, esas ve ilkeler çerçevesinde kullanacağını belirlediğini, kuralın bu haliyle bütçenin uygulanmasına ilişkin bir düzenleme niteliğinde olduğunu, bütçenin uygulanmasına ilişkin hususların ise Anayasa’nın 161. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamında kaldığından Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu belirtilmiştir.
3. Öncelikle belirtmek gerekir ki iptaline karar verilen düzenleme, bütçe kanunu ile düzenlenen gelir ve giderleri etkilememekte, böyle bir amaç taşımamakta, aksine bütçe kanunu ile finansman sağlandığı takdirde kullanılabilecek bir yetki vermektedir. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde düzenleyici ve denetleyici kurumların, anılan Kanun’un sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 78. maddelerine tâbi olacağı belirtilmiştir. Ek olarak aynı Kanun’un 68. maddesiyle düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesinin de Sayıştay’ın disiplin ve denetimi altına alınmış olup, iptal edilen düzenlemedeki serbestçe kullanılmasından, 5018 sayılı Kanuna aykırı bir kullanım yapılacağı anlamı çıkarılamaz. Dolayısıyla iptaline karar verilen kuralın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği anlaşılmaktadır.

4. Sonuç itibarıyla dava konusu kural Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine uygun olduğundan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyorum.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | Üye  Muhterem İNCE |