

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2019/71

Karar Sayısı : 2020/82

Karar Tarihi: 30/12/2020

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 137 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 18/4/2019 tarihli ve (33) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 23/7/2018 tarihli ve (14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin,

B. 3. maddesiyle (14) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 26. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün...*" ibaresinin "*Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının...*" şeklinde değiştirilmesinde bulunan "*...ile Anadolu Ajansının...*" ibaresinin,

Anayasa'nın 2., 104., 133. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK);

1. 2. maddesiyle (14) numaralı CBK'nın değiştirilen 14. maddesi şöyledir:

"Anadolu Ajansı

MADDE 14- (Değişik:RG-19/4/2019-30750-C.K.-33/2 md.)

(1) Başkanlık her yıl kendi bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Anadolu Ajansı ile en çok 5 yıllık sözleşme yapmaya yetkili olup; Anadolu Ajansının faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine de sahiptir. Bu denetime ilişkin usul ve esaslar Başkanlıkça belirlenir. Yapılacak sözleşmede Anadolu Ajansı yöneticilerinin atanma yolları da belirlenir."

2. 3. maddesiyle (14) numaralı CBK'nın değiştirilen 26. maddesinin iptali talep edilen kuralın da yer aldığı (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan Başkanlığım görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta;

a) Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının bağlı ya da sorumlu olduğu Bakana yapılan atflar İletişim Başkanına,

b) Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne yapılan atflar İletişim Başkanlığına; Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne yapılan atflar İletişim Başkanına; Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün diğer birim ve yöneticilerine yapılmış atflar İletişim Başkanlığı'nın ilgili birim ve yöneticilerine.

yapılmış sayılır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Yıldız SEFERİNOĞLU'nun katılımlarıyla 26/6/2019 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 Taylan BARIN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin 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 hükümet 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 hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı'na “Cumhurbaşkanlığı Kararnemesi” 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 hükümet 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 Cumhurbaşkanı'na 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 usul 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 çıkarılmayacağı 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 çıkarılmayacağı 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.

B. CBK'nın 2. Maddesiyle (14) Numaralı CBK'nın Değiştirilen 14. Maddesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; kamu yardımı almasına rağmen özel şirket niteliğini haiz olan Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinin (Ajans) denetimine dair kanunlarda düzenlemelerin bulunduğu, harcamaların yıllık bütçelerle yapılması nedeniyle Ajans ile sözleşme yapılmasını öngören kuralın kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğu, kural ile getirilen denetim yetkisinin kurumun özerkliği ve tarafsızlığıyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104., 133. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

15. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 161. 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.

16. Dava konusu kuralla İletişim Başkanlığının (Başkanlık) her yıl kendi bütçesinin Ajans bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Ajans ile en çok 5 yıllık sözleşme yapmaya yetkili olduğu; Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine de sahip olduğu düzenlenmektedir. Ayrıca anılan denetime ilişkin usul ve esasların Başkanlıkça belirleneceği ve Başkanlık ile Ajans arasında yapılacak sözleşmede Ajans yöneticilerinin atanma yollarının da belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

17. Ajans 6 Nisan 1920'de kurulmuş, 7 Haziran 1920'de kabul edilen *Matbuat ve İstihbarat Müdüriyeti Umumiyesi Kanunu* ile genel müdürlük içindeki bir birim olarak düzenlenmiştir. 1925 yılında Matbuat Müdüriyeti Umumiyesinden ayrılarak özel hukuka tabi bir şirket hâline getirilen Ajans, faaliyetlerine hâlen özel hukuk tüzel kişisi olarak devam etmektedir.

18. Ajansın şirket olarak amacı ve konusu, yurt içinde ya da yurt dışındaki olaylarla ilgili doğru, çabuk, tarafsız, çağdaş haber ve fotoğraf, görüntü, multimedya istihbaratı yaparak topladığı istihbaratı basın ve yayın abonelerine ulaştırmaya, kendi yazılımını ve donanımını gerçekleştirebilmek için araştırma geliştirme faaliyetleri yürüterek bu yazılımları ve donanımı yurt içi ve yurt dışında uluslararası alanlarda pazarlamaya, basın yayın ile ilgili her türlü konuda film hazırlama, araştırma ve tanıtım yapma, sponsor olma gibi faaliyetlerde

bulunmaya, amaçlarını gerçekleştirebilmek için gerekli her türlü araç ve gereci, taşınır ya da taşınmaz malları edinerek edindiği bu taşınır ve taşınmaz malları satmaya kadar geniş bir alan oluşturmaktadır (AYM, E. 2015/60, K. 2016/2, 13/1/2016, § 7).

19. Dava konusu kural ile temel olarak Ajans ile devlet arasındaki ilişki düzenlenmekte; yürütmenin içinde hangi birimin Ajans ile sözleşme yapmaya yetkili olduğu, bu yetkiye bağlanan hüküm ve sonuçlar belirlenmektedir.

20. Kural, Ajansa yönelik olarak yürütmedeki görev paylaşımıyla bu paylaşım neticesinde yetkilendirilen Başkanlığın Ajans ile sözleşme yapabilmesine ve Ajansı denetleyebilmesine dair hükümler içermekte olup Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında *yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu* düzenlemektedir.

21. Öte yandan kural; Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

22. 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 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.

23. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" Ancak Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*" denilmek suretiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yönünden CBK'larla düzenleme yapılmasına açıkça izin verilmiştir.

24. Bu bağlamda Anayasa'nın CBK'lar tarafından düzenleneceğini özel olarak öngördüğü bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının düzenlenmesi kapsamında, bu konularla sınırlı olmak üzere Anayasa'nın 123. maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda düzenleme yapılabilir (AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, § 31).

25. Anayasa'nın "*Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar*" başlıklı 106. maddesinin on birinci fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının CBK ile düzenleneceği öngörülmüş olup Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlara ilişkin ayrıca bir hükme yer verilmemiştir.

26. 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğinin gerekçesinde Cumhurbaşkanı'na ilk elden CBK çıkarma yetkisi verilmesinin amacı, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda düzenleme yapabilmemesini sağlamak olarak açıklanmaktadır (bkz. § 5).

27. Bu kapsamda CBK'lar ile bakanlıkların kurulmasını, kaldırılmasını, görevleri ve yetkilerini, teşkilat yapısını düzenleyebilme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı'nın, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısını CBK ile düzenleyebileceği evleviyetle kabul edilmelidir. Kaldı ki Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre bakanlık bünyesinde kurarak teşkilatını düzenleyebileceği bir kurumu tercihen Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum veya kuruluş olarak kurması hâlinde ilgili kurum ve kuruluş için Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen sınırlardan dolayı CBK ile düzenleme yapamayacağının kabulü Anayasa'nın genel sistematığıne ve bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması konusunda CBK çıkarma yetkisi tanıyan anayasal hükmün amacına aykırı olacaktır.

28. Bu itibarla kuralın ilişkin olduğu Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların görev ve yetkisi konusunun Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenmesi açıkça hükme bağlanmış olan bakanlıklara dair yetki kapsamında kaldığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına dair düzenlemelerin CBK ile yapılması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemektedir.

29. Ajansın da kapsamında yer aldığı kamuyla ilişkili haber ajansları, Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenmektedir. Anılan fıkrada söz konusu ajansların kanunla düzenlenmesi kaydı bulunmamaktadır. Dolayısıyla yürütmenin içinde hangi birimin Ajans ile sözleşme yapmaya yetkili olduğunun ve bu yetkiye bağlanan hüküm ve sonuçların CBK'yla düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

30. 1925 yılından bu yana anonim şirket şeklindeki özel hukuk tüzel kişisi olarak örgütlenen Ajans, bu yapısı nedeniyle bütçeden doğrudan pay almamaktadır. Ancak Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtildiği üzere kamu tüzel kişilerinden yardım alan bir haber ajansı niteliğindedir. Bu nedenle Ajansa yapılacak ödemeler merkezi bütçede Ajans ile ilişkilendirilen kurum bütçesi içinde bir ödenek olarak yer almaktadır. Dolayısıyla dava konusu kural bu yönüyle Anayasa'nın 161. maddesiyle ilgili olmayıp anılan madde uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin değildir.

31. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmayacağı ifade edilmiştir. 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 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

uygulanıp uygulanmayacağı, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır.

32. Bu çerçevede 12/8/1960 tarihli ve 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun'da Ajansın mallarının devlet malı statüsünde olduğu, ceza mevzuatının uygulanması bakımından personelinin memur sayıldığı ve Ajansın paylarının iktisabına, rehinine, halka arzına ve bu paylar üzerindeki intifa hakkına dair bazı düzenlemelerin yapıldığı gözetildiğinde gerek anılan Kanun'da gerekse başka bir kanunda dava konusu kuralın ilişkin olduğu konulara dair herhangi bir düzenlemenin varlığı tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

i. Kuralın Birinci Cümlesi

34. Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrası "*Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır.*" şeklindedir.

35. Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder (AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 41).

36. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde Başkanlığın her yıl kendi bütçesinin Ajans bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Ajans ile en çok 5 yıllık sözleşme yapmaya yetkili olduğu ve Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu öngörülmektedir.

37. Ajansın 1925 yılında merkezî idareden ayrılarak anonim şirket şeklinde özel hukuk tüzel kişiliğine dönüştürülmesindeki temel amacın Ajansın Anayasa'nın 133. maddesinde güvence altına alınan özerkliği ile tarafsızlığının sağlanması olduğu anlaşılmaktadır.

38. 57 sayılı Kanun'a göre malları devlet malı, personeli ceza hukuku bağlamında devlet memuru sayılan ve bu bakımdan kendine özgü bir yapısı olan Ajansın şirket hisselerinin %47,75'i Hazineye ait olup kalan hisselerinin yarısından fazlasında da Hazine intifa hakkına sahiptir. Şirketteki hisse dağılımında zaman içinde değişiklik olduysa da yapılan değişikliklerde Ajansın özerkliğini muhafaza etmek amacıyla şirket payları içindeki Hazinesin pay oranı hiçbir zaman %50'nin üzerine çıkmamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak Sayıştay denetimine tabi olmayan Ajansın mali denetimi tüm anonim şirketler gibi 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak yapılmaktadır.

39. Her ne kadar özel hukuk tüzel kişisi olsa da Ajansın gelirlerinin büyük çoğunluğunu Başkanlık bütçesi içinde yer alan Ajans ödeneği oluşturmaktadır. Dava konusu kurala göre Başkanlığın Ajans üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu alanlardan birisi de bütçedir.

40. Ajansın gelir kaynakları gözönünde bulundurulduğunda Ajansın bütçe denetiminin merkezî idare tarafından yapılmasının kamu yararını sağlamayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Ajansın bütçesinin merkezî idare tarafından denetlenmesinin Ajansın kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda sahip olduğu yetkiyi, başka bir deyişle özerkliğini ve tarafsızlığını olumsuz yönde etkileyecek bir yönü bulunmamaktadır. Bu itibarla Ajansın bütçesinin Başkanlıkça denetlenmesi, Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı değildir.

41. Kuralın birinci cümlesinde Ajansın bütçesinin yanı sıra faaliyeti, örgütlenmesi ve insan kaynakları yönetimi üzerindeki denetimin de merkezî idare tarafından yapılması öngörülmektedir. Ajansın şirket olarak temel amacı, yurt içinde ya da yurt dışındaki olaylarla ilgili doğru, çabuk, tarafsız, çağdaş haber ve fotoğraf, görüntü ve multimedya istihbaratı yaparak topladığı bilgiyi basın ve yayın abonelerine ulaştırmaktır. Bu itibarla Ajansın faaliyetlerinin yürütmenin içinde yer alan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıkça denetlenmesi, Ajansın özerkliğiyle bağdaşmadığı gibi yayınlarının tarafsızlığını da etkileme ihtimalini barındırmaktadır.

42. Öte yandan Ajansın örgütlenmesi ve insan kaynakları yönetimi üzerinde Başkanlığın denetim yetkisine sahip olması da Ajansın kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusundaki serbestisini ortadan kaldırdığından Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

43. Açıklanan nedenlerle kuralın birinci cümlesinde yer alan "...*faaliyet*...", "...*örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi*..." ibareleri Anayasa'nın 133. maddesine aykırıdır. Kuralda yer alan bu ibarelerin iptalleri gerekir.

Rıdvan GÜLEÇ ve Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın birinci cümlesinin kalan kısmı Anayasa'nın 133. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

ii. Kuralın İkinci Cümlesi

44. 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlı olmak kaydıyla Cumhurbaşkanı'na doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı'na genel olarak verilen CBK çıkarma yetkisinin yanı sıra Anayasa'nın bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir (bkz. §§ 5, 6).

45. CBK çıkarabilme yetkisinin bir sonucu olarak CBK ile düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanı'nca CBK çıkarmak suretiyle

kullanılması ve bu yetkinin idareye bırakılmaması gerekir. Anayasa koyucu tarafından CBK'ya tanınan asli bir yetkinin, başka bir idari işleme bırakılması mümkün değildir. Aksi uygulama ilgili konunun CBK ile düzenlenebileceğine ilişkin güvenceye aykırı olacaktır.

46. CBK'nın temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden idareye düzenleme yetkisi vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine bırakmaması, diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı'nın CBK ile düzenlemesi gereken konulardaki bu yetkisini devretmemesi gerekir. 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 belirlemesi ve bu düzenlemeler kapsamında yerine getirilmesi gerekli tasarrufları da ilgili idareye bırakması mümkündür.

47. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde Başkanlığın denetim yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmış, ikinci cümlesinde ise bu denetime ilişkin usul ve esasların Başkanlıkça belirleneceği düzenlenmiştir.

48. Kuralın ikinci cümlesiyle Ajansın denetimine ilişkin temel ilkeler konulmadan ve çerçeve çizilmeden Başkanlığa sınırları belirsiz bir alanı düzenleme yetkisinin verilmesi, Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurmaktadır.

49. Açıklanan nedenlerle kuralın ikinci cümlesi Anayasa'nın 104. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamıştır.

iii. Kuralın Üçüncü Cümlesi

50. Kuralın üçüncü cümlesinde Başkanlık ile Ajans arasında yapılacak sözleşmede Ajansın yöneticilerinin atanma yollarının da belirleneceği hükme bağlanmıştır.

51. Her ne kadar sözleşme serbestisi kişilerin sözleşme yapıp yapmamaları veya diledikleriyle yapmaları serbestisini içermekteyse de Ajansın kendine özgü yapısı ile gelirlerinin önemli bir kısmının Başkanlık bütçesindeki Ajans ödeneğinden elde edildiği birlikte değerlendirildiğinde, Ajans ile Başkanlık arasında yapılan sözleşmede Başkanlığın avantajlı konumda olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla anılan sözleşme bağlamında sözleşme serbestisine dair hükümlerin tam anlamıyla geçerli olduğu söylenemez.

52. Anayasa'nın 133. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen haber ajanslarının özerkliği, Ajansın kendi yönetim ve örgütlenmesine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olmasını ve Ajansın dış etkilere karşı korunmasını güvence altına almaktadır. Bu itibarla Ajansın yöneticilerinin atanma yollarının her yıl yenilenen sözleşme ile belirlenmesi, Ajansın Anayasa'nın anılan maddesi gereğince sahip olduğu özerkliği anlamsız kılmaktadır.

53. Açıklanan nedenlerle kuralın üçüncü cümlesi Anayasa'nın 133. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamıştır.

C. CBK'nın 3. Maddesiyle (14) Numaralı CBK'nın 26. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinde Yer Alan "Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün..." İbaresinin "Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının..." Şeklinde Değiştirilmesinde Bulunan "...ile Anadolu Ajansının..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

54. Dava dilekçesinde özetle; kuralın herhangi bir bakana bağlı olmayan Ajansın Başkanlığa bağlanması sonucunu doğurduğu, bu durumun özel şirket niteliğine sahip Ajansın hukuki statüsüyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 104. ve 133. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

55. Kural, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içindeki görev ve yetki dağılımına dair mevzuattaki atıfların yeni hükümet sisteminde hangi kuruma yapılmış sayılacağını düzenlemektedir. Bu itibarla kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu açıktır.

56. Atıfların yeni hükümet sisteminde hangi kuruma yapılmış sayılacağını düzenlemekten ibaret olan kural, Anayasa'nın İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kapsamında olmayıp münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken veya kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin de değildir. Bu itibarla kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının diğer hükümlerine de aykırılık taşımamaktadır.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

58. Gelirlerinin önemli kısmını merkezi bütçe kanunundaki ödeneğinden alan, malları devlet malı, personeli ceza hukuku bağlamında devlet memuru sayılan Ajans, kendine özgü yapısından dolayı kurulduğu günden bugüne sürekli olarak yürütme ile ilişkilendirilmiştir. Anayasa'da dahi kamu tüzel kişilerinden yardım alan ajanslar şeklinde belirtilen bu yapının mevzuatta yürütmenin bir organı ile ilişkilendirilmesi kaçınılmazdır.

59. Dava konusu kural, atfın yeni hükümet sisteminde ilgili kuruma yapılmış sayılmasından ibarettir. Bu yönüyle kural, Ajansa ilişkin yeni bir düzenleme içermemekte;

yalnızca Ajans ile ilişkisi kurulan Başkanlığı tespit etmektedir. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 133. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

60. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 133. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

18/4/2019 tarihli ve (33) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 23/7/2018 tarihli ve (14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin;

1. Birinci cümlesinde yer alan "...faaliyet, ..." ve "...örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi..." ibarelerine,

2. İkinci ve üçüncü cümlelerine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 2. maddesiyle (14) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin birinci cümlesinde yer alan "...faaliyet, ..." ve "...örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi..." ibareleri dışında kalan kısmına,

2. 3. maddesiyle (14) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan "Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün..." ibaresinin "Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının..." şeklinde değiştirilmesinde bulunan "...ile Anadolu Ajansının..." ibaresine,

yönelik iptal talepleri 30/12/2020 tarihli ve E.2019/71, K.2020/82 sayılı kararla reddedildiğinden bu kısma ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

30/12/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

18/4/2019 tarihli ve (33) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 23/7/2018 tarihli ve (14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin;

1. a. Birinci cümlesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. Birinci cümlesinde yer alan "...faaliyet,..." ve "...örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi..." ibarelerinin içerikleri itibarıyla Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c. Birinci cümlelerin kalan kısmının içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İkinci cümlesinin;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

3. Üçüncü cümlesinin;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. 3. maddesiyle (14) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan "*Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün...*" ibaresinin "*Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansının...*" şeklinde değiştirilmesinde bulunan "*...ile Anadolu Ajansının...*" ibaresinin konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

30/12/2020 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

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

KARŞIOY GEREKÇESİ

(14) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) değişik 14. maddesinin birinci cümlesinde geçen bazı ibareler ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin içerik yönünden iptaline karar verilirken, bu maddenin konu yönünden; 26. maddenin (1) numaralı fıkrasının (a) bendindeki "...ile Anadolu Ajansının..." ibaresinin ise konu ve içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

1. Konu yönünden red kararlarının gerekçesinde; anılan kurallarda öngörülen hususların yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, kuralların Anayasanın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklara ve ödevlere ilişkin düzenleme içermediği, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği hükmeye bağlansa da, 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıklar için öngörülen istisnanın Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşları da kapsamayı dolayısıyla Anayasanın bu hükmü uyarınca bu kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ve merkez ve taşra teşkilatının kurulması konularında CBK ile düzenlemeler yapılmasının Anayasaya aykırılık teşkil etmediği, ayrıca bu konuların daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği belirtilerek, kuralların konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

CBK'nın 14. maddesinde İletişim Başkanlığının her yıl kendi bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere bu kuruluşla sözleşme yapmaya ve onun faaliyetleri, bütçesi, örgütlenmesi ile insan kaynaklarını denetlemeye yetkili olduğu; bu denetime ilişkin usul ve esasların Başkanlıkça, Ajans yöneticilerinin atanma yollarının da sözleşmede belirleneceği; 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde de Anadolu Ajansının bağlı ya da sorumlu olduğu Bakana yapılan atıfların İletişim Başkanına yapılmış sayılacağı hükmeye bağlanmıştır.

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 hükmeye bağlanarak idareye ilişkin genel ilke belirlenmiş; üçüncü fıkrasında ise kamu tüzelkişiliğinin kanun yanında CBK ile kurulmasına da imkân sağlanmıştır. Diğer taraftan, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıkların kurulması ve kaldırılması ile görevleri ve yetkilerinin, teşkilat yapısının, merkez ve taşra teşkilatının kurulmasının; 108. maddesinin son fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin son fıkrasında da Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve

görevlerinin CBK ile düzenleneceği hükme bağlanarak idarenin kanunla kurulmasına ve düzenlenmesine ilişkin genel ilkenin istisnaları sayılmıştır.

Böylece Anayasa koyucu; Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği yönündeki temel ilkeyi koruyarak bunun istisnalarını bakanlıklar, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kurulması, teşkilatı ve görevlerinin düzenlenmesi ile sadece kamu tüzelkişiliği olan idarelerin ve yalnızca kurulması olarak belirlemiştir.

Başka bir anlatımla, Anayasa koyucu 6771 sayılı Kanunla, 123. maddenin birinci fıkrasındaki idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğini hükme bağlayan temel ilkeyi değiştirmeden, Anayasanın 106., 108. ve 118. maddelerinin son fıkralarında bu ilkenin istisnalarını belirlemiştir. Anılan hükümler dışında ise idarelerin kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilatına ilişkin olarak CBK'larla düzenleme yapılması konusunda bir istisna getirilmemiştir. Bu bağlamda, Anayasa koyucu 106. maddenin son fıkrasında bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanırken bunların görev ve yetkileri ile teşkilat yapısının da CBK ile düzenlenebileceğini hükme bağlamış; buna karşılık Cumhurbaşkanlığı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş şeklindeki idareler bakımından böyle bir yetki öngörmemiştir.

Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasının Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarını da kapsadığını kabul etmek, Anayasanın lafzına uygun olmadığı gibi bu konudaki istisnaları ilgili hükümlerde ayrı ayrı sayan sistematığıne de uygun değildir.

Anayasa koyucunun 106. maddenin son fıkrasında, Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkların ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının teşkilatı ile görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenmesini açıkça öngörmesi mümkün iken, açık bir şekilde ve sadece bakanlıklar bakımından verdiği bu yetkinin Cumhurbaşkanlığı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları da kapsadığı yönündeki bir kabulle yapılan yorum -aşağıda da açıklanacağı üzere- isabetli olmaz.

Öncelikle Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar genel idare içinde yer alsada Anayasada ayrı ayrı düzenlenen, ayrı teşkilat ile görev ve yetkileri bulunan ve buna bağlı olarak ayrı düzenlemelere tâbi olan idarelerdir. Bakanlıklar, yeni hükümet sisteminde de Cumhurbaşkanlığının birimleri olmadığı gibi “bakanlıklar” kavramının Cumhurbaşkanlığına da kapsayacak genişlikte olduğunu veya yeni sistemin odağında yer alan Cumhurbaşkanlığı konusunda böyle açık bir hükme gerek olmadan CBK ile düzenleme yapılmasının evleviyetle mümkün olduğunu kabul etmek, mesela DDK'ya ilişkin olarak CBK ile düzenleme yapılması konusunda 108. maddenin son fıkrasında özel hüküm getiren Anayasa koyucunun bu istisnayı gereksiz şekilde öngördüğü gibi bir kabule yol açar ki böyle bir kabul Anayasa koyucunun abesle iştiğal etmeyeceği yönündeki ilkeye aykırın olur.

Diğer taraftan, 106. maddenin son fıkrasında bakanlıklar için öngörülen CBK ile düzenleme yetkisinin bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları da kapsayıp kapsamadığının belirlenmesi bakımından öncelikle bu müesseselerin anlam ve kapsamının ortaya konulması gerekir. Mahkememiz de birçok kararında, Anayasa koyucunun iradesinin tam anlamıyla etkili ve hâkim kılınabilmesi için Anayasaya uygunluk denetiminin, düzenlemelerin gerçek

nitelikleri gözetilerek yapılmasının zorunlu olduğunu ve bunlar hakkında Anayasanın hangi hükümlerinin uygulanacağını belirlenmesi amacıyla söz konusu kuralların anlam ve kapsamının ortaya konulması gerektiğini hükme bağlamıştır. Anayasaya uygunluk denetiminin bir parçasını oluşturan anlam ve kapsamın belirlenmesinde ise, anayasal ilkelerle birlikte ilgili (ve özellikle temel) kanunların hükümleri, bunlarda yapılan tanımlar, hukukun genel ilkeleri ile yargısal ve bilimsel içtihatlar da gözönünde bulundurulmalıdır.

703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklere kadar bakanlıklarla bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen temel kanun olan 3046 sayılı Kanunun mülga 10. maddesinde “bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” şeklinde tanımlanan ve bakanlık dışında merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde düzenlenmesi öngörülen bağlı kuruluşlar ve aynı Kanunun mülga 11. maddesinde “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tâbi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlen[ceği]” hükme bağlanan ilgili kuruluşlar, bakanlıkların kuruluş kanunundan ayrı olarak kurulan ve onların teşkilatı, görev ve yetkileri dışında teşkilatı ile görev ve yetkileri olan, bu bağlamda bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatındaki birimlerden farklı olarak kendi merkez teşkilatını oluşturan anahizmet, danışma ve denetim birimleri ile ihtiyaca göre kendi taşra teşkilatı bulunan idarelerdir.

3046 sayılı Kanunun mülga 12 ilâ 17. maddeleri ile 19., 20., 33., 34., 39., 40., 41. ve 44. maddelerinde bağlı ve ilgili kuruluşlarla ilgili esaslar da bakanlıklardan ayrı ve kendi özelliklerine göre düzenlenmiştir.

Anılan maddelerin 703 sayılı KHK ile ilga edilmesine rağmen anayasal ilkelerle ve hukukun genel prensipleriyle çelişmeyen bu niteliklerin geçerliliğini sürdürdüğünde şüphe bulunmamaktadır. Nitekim doktrinde de hâlen bağlı kuruluşlar “bakanlıkların asli görev alanlarındaki spesifik bir konuda faaliyet göstermek üzere özel olarak kurulan, ayrı veya özel bütçeye sahip ve bakanlıklardan ayrı bir teşkilata sahip kuruluşlar” şeklinde; ilgili kuruluşlar da “genellikle KİT’ler gibi, bakanlıkların görev alanlarında ‘spesyalite’ ilkesine göre ve daha özerk biçimde faaliyet göstermeleri amacıyla kurulmuş olan ayrı kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmaktadır (Ali D. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 2. bs., Ankara 2019, s. 185).

3046 sayılı Kanunun mezkûr hükümlerinde “ilişkili kuruluşlar” konusunda bir tanıma yer verilmiş olmamakla birlikte, bunlar da ilişkilendirildikleri bakanlıklardan ayrı olarak kurulan ve ayrı teşkilatı ile görev ve yetkileri bulunan kuruluşlardır.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bu tanımları ve özellikleri dikkate alındığında, Anayasanın 106. maddesinin bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görevleri ve yetkilerinin, teşkilat yapısının, merkez ve taşra teşkilatının kurulmasının CBK ile düzenlenmesini öngören son fıkrasının bu kuruluşları da kapsadığını kabul etmek Anayasa koyucunun iradesini aşan bir yorum olur.

Anayasanın 7. maddesine göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olup yasama yetkisinin genelliği ilkesi Anayasa değişikliğinden sonra da geçerliliğini sürdürmektedir. Anayasanın -106. maddesinin son fıkrası da dahil olmak üzere- bazı hükümlerinde öngörülen CBK çıkarma yetkisi ise bu ilkeye getirilmiş bir istisna olduğundan,

istisnaların dar yorumlanması gerektiği yönündeki ilke uyarınca anılan fıkralarda CBK ile düzenleneceği belirtilerek yasama yetkisine getirilen bu istisnaların da dar yorumlanması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle yasama yetkisinin genelliği ve CBK çıkarma yetkisinin dar yorumlanması gerektiği yönündeki ilkeler 106. maddenin son fıkrasında bakanlıklar bakımından öngörülen yetkinin, Cumhurbaşkanlığı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesini de kapsayacak genişlikte yorumlanmamasını ve Anayasa koyucunun çok açık bir şekilde ortaya koyduğu bu tercihi ve mezkûr kavramları anlamsız kılacak genişletici yorumlardan kaçınılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenle, genel bütçe içinde Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşu olarak CBK ile kurulan İletişim Başkanlığının kanunla kurulması ve görev ve yetkileri ile teşkilatının da Anayasanın 123. maddesine göre kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, dava konusu kurullar Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuya ilişkindir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, incelenen her iki kuralın da konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun buna ilişkin red kararına katılmıyorum.

2. Çoğunluğun, CBK'nın 26. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendindeki "...ile Anadolu Ajansının..." ibaresinin içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin gerekçesinde; Anadolu Ajansının kuruluşundan itibaren sürekli olarak yürütme ile ilişkilendirildiği, değişikliğin de Ajansa ilişkin bir düzenleme içermeyip söz konusu atıfların yeni hükümet sisteminde ilgili kuruma yapılmış sayılmasından ibaret olduğu, bu itibarla kuralın Anayasanın 133. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

İdarelerin bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olarak kurulmaları ve tanımlanmaları, bu idarelerin bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olarak irtibatlandırıldıkları Cumhurbaşkanlığı ve bakanlık ile irtibatlarının hukukî niteliğine bağlıdır ve bu hukukî durum sözü edilen irtibatın ve üzerlerindeki denetimin derecesine (yoğunluğuna) göre belirlenir.

Buna karşılık bir idarenin bağlı, ilgili veya ilişkili bir kuruluşun bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşu olarak belirlenmesi, anılan müessesenin hukukî niteliği ile bağdaşmaz. Buna uygun olmayan düzenlemeler öncelikle söz konusu irtibatın yukarıda açıklanan anlamı ile çelişeceği gibi bu kuruluşların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş şeklinde belirlenmesini gerektiren çalışmalarına ve üzerlerinde Cumhurbaşkanı ve bakanların sahip olduğu denetim yetkisinin yerine getirilmesine de engel teşkil edecek bir aykırılık oluşturur. Başka bir ifadeyle, bir idarenin bağlı kuruluşun bağlı kuruluşu olarak düzenlenmesi hâlinde, Cumhurbaşkanının veya bakanın bu kuruluşların faaliyetlerini ve işlemlerini denetleme görevi ve yetkisi bakımından ortaya çıkacak belirsizlik, herşeyden önce Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturur.

Diğer taraftan, kararda da vurgulandığı üzere Anayasanın 133. maddesinin son fıkrası kapsamında olduğunda tereddüt bulunmayan Ajansın özerkliği esas olduğundan, bu kuruluşun bağlı kuruluş olarak düzenlenen başka bir idarenin bağlı kuruluşu olarak belirlenmesi, yukarıda belirtilen sebeplerle haber ajanslarının özerkliği ilkesiyle ve bu ilkeyi düzenleyen 133. maddeyle de bağdaşmaz.

Açıklanan sebeplerle, incelenen ikinci kuralın içerik yönünden de Anayasaya aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyorum.

Üye
M.Emin KUZ

KARŞI OY

18/4/2019 tarihli ve (33) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 2. maddesiyle 23/7/2018 tarihli ve (14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. Maddesinin; birinci cümlesinde yer alan "...faaliyet,..." ve "...örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi..." ibarelerinin içerikleri itibariyle Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine dair saygın çoğunluğun kararına aşağıdaki gerekçeler nedeniyle katılmamız mümkün olmamıştır.

İlgili kurala göre; İletişim Başkanlığı, Anadolu Ajansının faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine de sahiptir. Anayasa Mahkemesi oybirliği ile, İletişim Başkanlığının Anadolu Ajansının bütçesi üzerindeki denetim yetkisini Anayasaya aykırı bulmamış; buna rağmen, faaliyet, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerindeki denetim yetkisini oyçokluğu ile Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Oysa, kuralın bir bütünlük içerisinde düzenlediği faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları unsurları birbirleri ile ilgili, alakalı, birbirini etkileyen unsurlardır.

İletişim Başkanlığı ile Anadolu Ajansı arasındaki bağ çerçevesinde; bütçe üzerinde denetim yetkisinin kabul edilmesi ile faaliyet, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisinin kabul edilmesinin nitelik ve Anayasa'ya aykırılık yönünden hiçbir farkı bulunmamaktadır. Bütçeden bağımsız ve ilgisiz herhangi bir faaliyetin, örgütlenmenin ve insan kaynağı yönetiminin mümkün olmadığı bilinmektedir. Bütçe üzerinde denetim yetkisinin Anayasa'ya aykırı olmadığı kabulünde yürütülen yaklaşım, faaliyet, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetimin kabulünü de gerektirmektedir.

Yukarıda ifade edilen gerekçeler nedeniyle; 18/4/2019 tarihli ve (33) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 2. maddesiyle 23/7/2018 tarihli ve (14) numaralı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 14. maddesinin; birinci cümlesinde yer alan "...faaliyet,..." ve "...örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi..." ibarelerinin içerikleri itibariyle Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine dair saygın çoğunluğun kararına katılmamız mümkün olmamıştır.

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL