

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2019/105

Karar Sayısı : 2020/30

Karar Tarihi : 12/6/2020

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 12/9/2019 tarihli ve (46) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 353. maddesinde yer alan "...ve yurtdışı..." ibaresinin,

B. 2. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 371/A maddesinin,

C. 5. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen "...ve burslar..." ibaresinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 106., 123. ve 161. 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 KURALI

A. İptali İstenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK);

1. 1. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın değiştirilen ve iptali talep edilen kuralın da yer aldığı 353. maddesi şöyledir:

"Teşkilat

MADDE 353- (Değişik:RG-13/9/2019-30887-C.K.-46/1 md.)

(1) Sağlık Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşur."

2. 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen ve iptali talep edilen 371/A maddesi şöyledir:

"Yurtdışı teşkilatı

MADDE 371/A- (Ek:RG-13/9/2019-30887-C.K.-46/2 md.)

(1) Bakanlık yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilidir."

3. 5. maddesiyle ibarenin eklendiği (4) numaralı CBK'nın iptali talep edilen kuralın da yer aldığı 666. maddesi şöyledir:

"TÜSEB'in görevleri

MADDE 666- (1) TÜSEB'in görevleri şunlardır:

a) *Cumhurbaşkanının sağlık bilimi ve teknolojileri konusunda aldığı kararları uygulamak veya bu kararların uygulanmasında eşgüdüm sağlamak.*

b) *Ar-Ge yapmak, Ar-Ge'lere malî ya da bilimsel destek sağlamak, bunları koordine etmek, teşvik etmek, izlemek, bu amaçla program ve projeler geliştirmek.*

c) *Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından Ar-Ge'lerin yapılmasını veya yaptırılmasını sağlamak, bunları desteklemek, teşvik etmek, işbirliği yaparak ortak projeler yürütmek.*

ç) *Sağlık bilimi ve teknolojilerindeki gelişme, buluş ve yeniliklerin sağlık hizmetlerinde kullanımına ve yaygınlaştırılmasına, toplum ve bireyin sağlık düzeyinin yükseltilmesine dönük Ar-Ge yapmak ve/veya yaptırmak, bu maksatla Ar-Ge merkezleri ve ihtiyaç duyulan diğer birimleri kurmak veya kurdurmak.*

d) *Ar-Ge sonucu üretilen veya geliştirilen aşı, ilaç, tıbbi cihaz ve ürün ile teşhis ve tedaviye yönelik teknik ve yöntemlerin üretimini, tanıtımını, kullanılmasını ve bunlardan yararlanılmasını sağlamak, bu maksatla ilgili sektörlerle işbirliği ve ortaklıklar yapmak; elde edilen çıktıların ticari değere dönüştürülmesini ve bu alanlardaki girişimciliği desteklemek; Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde hibe niteliğinde ve/veya geri ödemeli destekler vermek ve ön ödemede bulunmak; Bakanın onayı üzerine bu amaçlarla yurt içinde ve/veya yurt dışında şirket kurmak ve/veya kurulmuş şirketlere ortak olmak, kurulmuş şirketlerde intiyazlı pay sahibi olmak.*

e) *Görev alanına giren hususlarda Bakanlık ve bağlı kuruluşları tarafından talep edilen işleri Yönetim Kurulu kararı ile yapmak veya yaptırmak.*

f) *Bakanlık bağlı kuruluşları, yükseköğretim kurumları ve özel kesim ile işbirliği içerisinde sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kurallarının belirlenmesinde Bakanlığa bilimsel katkı sağlamak, sağlık hizmetlerinin akreditasyonu hariç olmak üzere Türk Akreditasyon Kurumuna ilişkin Bölümün hükümleri saklı kalmak kaydıyla ulusal ve uluslararası düzeyde sağlık kuruluşlarını akredite etmek, uluslararası ve bölgesel akreditasyon birlikleri ve örgütleri ile diğer ülkelerin akreditasyon kuruluşlarıyla karşılıklı tanıma anlaşmaları yapmak.*

g) *Teşhis ve tedavi standartlarının oluşturulmasına ve yeni tedavi yöntemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunacak Ar-Ge yapmak veya yaptırmak.*

ğ) Sağlık bilimi ve teknolojilerindeki gelişmelerin uygulamaya aktarılması, Ar-Ge'nin özendirilmesi maksadıyla seminer, sempozyum, kurs, konferans ve benzeri etkinlikler ve sertifikaya ile değerlendirilecek eğitim ve öğretim programlarını düzenlemek ve uygulamak.

h) Görev alanına giren faaliyetlerle ilgili danışmanlık hizmeti vermek ve görüş bildirmek.

i) Fikri mülkiyet haklarını koruyacak ve geliştirecek şekilde ulusal ve uluslararası literatür ve patentleri takip etmek, yeni patent başvuru alanlarını keşfetmek ve gerçekleştirmek, araştırmacılar adına bu süreçleri gerektiğinde karşılıksız olarak yürütmek, fikri haklar, lisans ve bilgi aktarımı amacıyla girişimlerde bulunmak, satın almak, satmak ve ortaklık yapmak.

i) Uluslararası kurum ve kuruluşların sağlık bilim ve teknolojisi alanındaki gelişmelerle ilgili yayınlarını takip etmek, gerekli görülenleri tercüme ettirerek yayımlamak, görev ve faaliyet alanı ile ilgili yayınlar yapmak.

j) Bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri için imkânlar sağlamak; bu amaçla ödüller ve burslar vermek, öğrenim sırasında ve sonrasında üstün başarıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetişme ve gelişmelerine yardım etmek.

k) Bu Bölüm ve ilgili diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek amacıyla teknopark, kuluçka merkezi, teknoloji merkezi, teknoloji transfer ofisleri, proje geliştirme ve bilgi aktarım merkezleri, bilim merkezi, bilim parkı ve benzerlerini kurmak ve bu amaçla faaliyet gösteren üniversiteleri desteklemek, destek programları oluşturmak, işbirliği ağları ve kümelenme faaliyetlerini desteklemek, proje pazarı, bilim fuarı, yarışma ve benzeri etkinlikleri düzenlemek ve desteklemek, ödül ve teşvik ikramiyesi vermek, Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde teminatl veya teminat alınmaksızın hibe ve/veya kredi olarak sermaye desteği vermek ve ön ödemede bulunmak.

(2) TÜSEB, görevleri kapsamında yurt içinde veya yurt dışında, kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişilerine ait sağlık kurumları, enstitüler, Ar-Ge merkezleri ve laboratuvarları, insan kaynağı, fiziki mekân ve altyapı, donanım, finansman dâhil her türlü kaynağı işbirliği ve/veya birlikte kullanım protokolü çerçevesinde kullanabilir veya kendisine ait kaynakları kullanabilir.

(3) Bakanlık ve bağlı kuruluşlarınca talep edilecek saha araştırmaları, Ar-Ge, yayım ve danışmanlık hizmetleri TÜSEB tarafından yerine getirilebilir.

(4) TÜSEB'in enstitüleri, kamu kaynağı kullanılan projeler ile kamu kurum ve kuruluşlarının finanse ettiği projelere de başvurabilir."

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri ile Kanun Hükmünde Kararname Kuralı

İlgili görülen;

1. 17/7/1963 tarihli ve 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 2. maddesi şöyledir:

“Görev

Madde 2- (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/98 md.)

TÜBİTAK, öğrenim ve öğrenim sonrasında üstün başarıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetişme ve gelişmelerine yardım etmek amacıyla 3/3/2004 tarihli ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun hükümlerine tabi olmaksızın burslar verir.”

2. 3/3/2004 tarihli ve 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun’un 2. maddesi şöyledir:

“Burs ve kredilerin verilmesi

Madde 2- Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.

Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme kapsamı ve programına alınmış, hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tâbi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler, kamu bankaları, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan kurumlar ile kurul/üst kurullar ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (...) birinci fıkrada belirtilen yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdî yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamazlar; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yüksek öğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirirler.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu dışında kalan kurum ve kuruluşlarca bildirilen öğrencilere ödeme yapılabilmesi için bu kurum ve kuruluşlarca gerekli meblağ, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca belirlenen ödeme tarihinden en geç otuz gün öncesine kadar, Kurum hesabına yatırılır.

(Ek fıkra: 25/11/2010-6082/18 md.)Yurtdışında yüksek öğrenim gören Türk vatandaşı öğrencilere, ikinci fıkrada belirtilen kurum ve kuruluşlarca burs, kredi verilmemesi halinde, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca burs veya kredi verilebilir.

3. 11/10/2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 51. maddesi şöyledir:

“Yurt dışı sağlık hizmet birimleri

MADDE 51- (1) Bakanlık ve bağlı kuruluşları insani ve teknik yardım amacıyla yurt dışında geçici sağlık hizmet birimleri kurabilir, kurdurabilir, işletebilir ve işlettirebilir; bu amaçla ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, finans ve yardım kuruluşları ile işbirliği ve ortak çalışma yapabilir, insan ve mali kaynakları ile destek sağlayabilir.

(2) (Değişik: 21/2/2013-6428/25 md.) Bu amaçla görevlendirilen personele yurt dışındaki görevleri süresince gündelik verilmez ve gittikleri ülkelerde sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan meslek memurlarına

ödenmekte olan yurt dışı aylığını geçmemek üzere unvanları itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenen tatarada aylık ödeme yapılır. Ayrıca, bu personel döner sermaye ek ödemesi dâhil her türlü mali ve sosyal haklardan faydalanmaya devam eder. Bu amaçla görevlendirilen personelden Devlet hizmeti yükümlülüğü bulunanların yurt dışındaki görevlerde geçen süreleri Devlet hizmeti yükümlülüğünden sayılır.

(3) (Ek: 15/8/2017-KHK-694/191 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7078/184 md.) Bakanlık, yurt dışında sağlık hizmeti sunmak amacıyla sağlık hizmet birimleri kurabilir ve işletebilir. Bu amaçla ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, finans ve yardım kuruluşları ile işbirliği ve ortak çalışma yapabilir. Bu kapsamdaki sağlık hizmet birimlerinin kuruluşu, işleyişi, personel istihdamı ve bunlara mali ve sosyal hak kapsamında yapılacak ödemeler ile diğer mali ve idari hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir. Bu fıkra kapsamında kamu kurumlarında çalışanlardan görevlendirilenler, çalıştıkları sürede aylıksız izinli sayılır. Aylıksız izin verilmek suretiyle görevlendirilenlerden, önceki görevleri sebebiyle ve 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi veya geçici 4 üncü maddesi kapsamında sigortalı veyahut iştirakçi sayılanların; aylıksız izinli sayıldıkları sürece aynı kapsamdaki sigortalılık veya iştirakçilik ilişkisi devam eder. İlgililerin bu şekilde aylıksız izinde geçirdikleri süreler önceki kadro unvanları esas alınmak suretiyle emekli keseneğine esas aylık unsurlarının veya sigorta primine esas kazanç unsurlarının tespitinde ve emekli ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu fıkra kapsamına girenler ile bunların yurt dışında birlikte yaşadıkları ve 5510 sayılı Kanuna göre bakmakla yükümlü oldukları kişilerin yurt dışındaki sağlık giderleri, aylıksız izin dönemini geçmemek kaydıyla sürekli görevle yurt dışına gönderilen Devlet memurları için 5510 sayılı Kanunda belirlenmiş olan usul ve esaslar çerçevesinde karşılanır. Bu fıkra uyarınca görevlendirilenlerden görev süresinin bitimini veya görevlendirilmenin sonlandırılmasını izleyen onbeş gün içinde görevlerine dönmeyenler memuriyetten çekilmiş sayılırlar. Göreve dönenlerin aylıksız izinde geçirdikleri süreler kazanılmış hak aylık ve derecelerinde değerlendirilir.

(4) Birinci fıkra kapsamında hizmet alımı veya kamu özel ortaklığı modeliyle özel sektör tarafından işletilen sağlık hizmet birimlerinde ve bölümlerinde çalıştırılacak Bakanlık personeli beş yılı geçmemek üzere çalıştıkları sürede aylıksız izinli sayılır.”

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, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTESİN'in katılımlarıyla 4/12/2019 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 kanun hükmünde kararname (KHK) kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü 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 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 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 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 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 çıkarılabileceği 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.

B. CBK'nın 1. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın Değiştirilen 353. Maddesinde Yer Alan "...ve yurtdışı..." İbaresini ile 2. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'ya Eklenen 371/A Maddesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunun ve kanunla düzenleneceğinin genel ilke olarak belirlendiği, bu ilkenin iki istisnasının bulunduğu, bunlardan ilkinin Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında yer verilen ve bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının CBK ile düzenlenmesini öngören hüküm, diğerinin ise Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında yer verilen ve kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına izin veren kural olduğu, söz konusu hükümlerin istisna niteliğinde olmaları sebebiyle dar yorumlanmaları gerektiği, Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların sadece merkez ve

taşıra teşkilatlarının CBK ile kurulmasından söz edildiği, yurt dışı teşkilatına ise yer verilmediği, bu itibarla yurt dışı teşkilatı kurma yetkisinin açıkça kapsam dışında bırakıldığı, anılan fıkrada yer alan "...teşkilat yapısı..." ibaresinin de teşkilat unsurlarından tamamen ayrı ve bağımsız bir kavram olup yurt dışı teşkilatı kurma unsurunu içerdiğinin söylenemeyeceği, bakanlıkların teşkilatlarının kurulması konusunda özel nitelik taşıyan 106. maddenin on birinci fıkrasının varlığı karşısında kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına izin veren Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının bakanlıklar yönünden geçerli olamayacağı, başka bir ifadeyle Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasından bakanlıkların yurt dışı teşkilatının CBK ile kurulmasına izin verildiğine dair bir anlam çıkarılmasının mümkün olmadığını belirtilerek kuralların Anayasa'nın 106. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

15. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa'nın 106. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi gözetilerek kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası yönünden incelenmiştir.

16. (1) numaralı CBK'nın (46) numaralı CBK'nın 1. maddesiyle değiştirilen 353. maddesinde Sağlık Bakanlığının (Bakanlık) merkez, taşıra ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı hükme bağlanmış olup anılan maddede yer alan "...ve yurtdışı..." ibaresi dava konusu ilk kuralı oluşturmaktadır. (1) numaralı CBK'ya (46) numaralı CBK ile eklenen 371/A maddesinde ise Bakanlığın yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkili olduğu öngörülmüş olup bu hüküm de dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

17. Kuralların yürütme organının bir unsuru olan idarenin teşkilatlanmasına dair bir düzenleme öngördüğü, yasama ve yargı yetkileriyle ilgili herhangi bir husus içermediği, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin olduğu açıktır.

18. Kurallar, 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 ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

19. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmayacağı 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 çıkarılmaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir.

20. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiş; 106. maddesinin on birinci fıkrasında

ise bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının CBK ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anılan fıkra kapsamındaki konular Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardır.

21. Anılan fıkroda yer alan "...teşkilat yapısı..." kavramı, belirli bir hizmeti yürütmek üzere kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının bu amaçla üstlendikleri görev ve yetkilerin ifa edilebilmesi 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. Bu itibarla bir kurumun bu mahiyetteki merkez ve taşra teşkilatının yanı sıra yurt dışı teşkilatı da teşkilat yapısı kavramına dâhildir.

22. Dava konusu kurallarda, merkez ve taşra teşkilatı bulunan Bakanlığın teşkilat yapısına yurt dışı teşkilatının da eklenmesi, başka bir ifadeyle Bakanlığın yurt dışı teşkilatının oluşturulması ve Bakanlığın da oluşturulan bu yurt dışı teşkilatını kurmaya yetkili kılınması öngörülmektedir. Dolayısıyla kuralların Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında CBK ile düzenlenmesi özel olarak öngörülen konulardan biri olan bakanlıkların teşkilat yapısına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

23. Bu itibarla kuralların ilişkin olduğu konunun CBK ile düzenlenmesinin Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında açıkça hükme bağlanmış olması karşısında düzenlemenin kanunla yapılmamasının konu bakımından Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

24. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmayacağı kurala bağlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen *kanun koyma* yetkisi kapsamında kanun adı altında yaptığı düzenlemelerin bu kapsamda olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın mülga 91. maddesi kapsamında çıkarılmış olan KHK'ların da aynı kapsamda görülüp görülemeyeceklerinin değerlendirilmesi gerekir.

25. KHK'lar ilk olarak 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde 1971 yılında 1488 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle hukuk sistemimize girmiştir. Anılan değişikliğin gerekçesi şöyledir: "[Parlamentar] rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın 5 nci maddesi hükümünün prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tesbit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün, Türkiye Büyük Millet Meclisinin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64 ncü maddesine eklenmesi uygun görülmüştür."

26. 1982 Anayasası'nın 87. maddesinin 2017 yılında 6771 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğinden önceki hâlinde *Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermek* TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

27. Anayasa Mahkemesi Anayasa’da kanunla düzenleneceği öngörülen konuların kural olarak KHK ile düzenlenebileceğini “Anayasa’nun herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun. Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa’nın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık oluşturmaz.” biçimindeki ifadelerle kabul etmiştir (AYM, E.2011/149, K.2012/187, 22/11/2012).

28. Uygulamada da -Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasındaki yasak alan ile Anayasa’da KHK ile düzenlenemeyeceği öngörülen alanlar dışında- KHK’lar ile kanun hükümleri değiştirilmiş, yürürlükten kaldırılmış veya bunlara eklemeler yapılmıştır. Aynı şekilde kanunlarla da KHK hükümleri değiştirilmiş, yürürlükten kaldırılmış veya bunlara eklemeler yapılmıştır.

29. KHK’ların Anayasa’nın mülga hükümlerinde belirtilen niteliği, yukarıda ifade edilen getiriliş amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK’larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK’ların kanun hükmünde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK çıkarılamaması gerekir (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/1/2020).

30. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı 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.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020, § 17).

31. Bu bağlamda 663 sayılı KHK’nın “Yurt dışı sağlık hizmet birimleri” başlıklı 51. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının insani ve teknik yardım amacıyla yurt dışında geçici sağlık hizmet birimleri kurabileceği, kurdurabileceği, işletebileceği ve işletirebileceği; (3) numaralı fıkrasında ise Bakanlığın yurt dışında sağlık hizmeti sunmak amacıyla sağlık hizmet birimleri kurabileceği ve işletebileceği hükmüne bağlanmıştır. Dava konusu kurallarda ise sağlık hizmet birimleri değil Bakanlığın yurt dışı teşkilatı düzenlenmektedir. Buna göre CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan KHK hükümlerinin CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacağı söylenemez. Zira dava konusu kurallar genel olarak idari bir teşkilatı düzenlerken KHK hükümleri sağlık hizmeti sunulmasına yönelik sağlık birimleri konusunda düzenleme getirmektedir. Bu sebeple anılan KHK hükümlerinin dava konusu kurallarla aynı alanda hüküm ifade etmedikleri, başka bir deyişle aynı konuyu düzenlemedikleri görülmektedir.

32. Öte yandan kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatının kurulmasına, görevlerine, yetkilerine, idaresine ve merkezle olan ilişkilerine ilişkin esasları düzenleyen 13/12/1983 tarihli ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 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'nin 58. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

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

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

M. Emin KUZ, CBK'nın dava konusu 2. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 371/A maddesi yönünden bu görüşe katılmamıştır.

b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi

35. Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının CBK ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Anılan madde hükmü uyarınca Cumhurbaşkanı CBK'yla idarenin teşkilatlanması alanında Anayasa'nın temel ilkelerine ve bu alanla ilgili öngördüğü kurallarına bağlı kalmak koşuluyla bakanlıkların teşkilat yapısının ne şekilde olacağını belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir. Bu bağlamda yürütülen hizmetin niteliği de dikkate alınarak bir bakanlıkta yurt dışı teşkilatının oluşturulmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığını belirlemek de Cumhurbaşkanının takdir alanındadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca kendisine tanınan takdir yetkisini kullanarak dava konusu birinci kural uyarınca Bakanlık için yurt dışı teşkilatı oluşturmasında Anayasa'nın anılan maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

36. Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların teşkilatı kapsamında yurtdışı teşkilatı kurulması yetkisi CBK'ya tanınmış olup CBK'ya tanınan bu asli yetkinin, başka bir idari işleme bırakılması 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 belirlemesi ve bu düzenlemeler kapsamında yerine getirilmesi gerekli tasarrufları da ilgili idareye bırakması mümkündür.

37. Dava konusu ikinci kuralda Bakanlığın yurt dışı teşkilatını kurmaya yetkili olduğu belirtilmektedir. (1) numaralı CBK'nın bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin diğer hükümleri ile birlikte değerlendirildiğinde kuralda geçen *yurt dışı teşkilatının kurulması* kavramının CBK ile oluşturulan söz konusu teşkilatın fiilen faaliyete geçirilmesi için gerekli idari tasarrufların Bakanlık tarafından yerine getirilmesini ifade ettiği anlaşılmaktadır. Bunun dışında kural söz konusu yurtdışı teşkilatının doğrudan düzenlenmesiyle ilgili bir yetkiyi bu kapsamda örneğin yurtdışı teşkilatının niteliği, kurulacağı yer, görevleri, yer itibarıyla görev alanı gibi konularda düzenleme yapma yetkisini Bakanlığa tanımamıştır. Dava konusu kuralın anılan yetkiyi Bakanlığa bırakmadığı tüm bakanlıkların ve Cumhurbaşkanlığının teşkilatını düzenleyen (1) numaralı CBK'nın *Ortak Hükümler* başlıklı bölümünde düzenlenen 510/B maddesinin başlığından ve içeriğinden açıkça anlaşılmaktadır. "*Yurtdışı teşkilatı kurulma*

usulü” başlıklı söz konusu maddede “*Yurtdışı teşkilatı kurulurken niteliği, kurulacağı yer, görevleri, yer itibarıyla görev alanı, bağlı veya ilgili olacağı misyon, konsolosluk şefliği ve geçici olanların süresi, Cumhurbaşkanının kararında belirtilir.*” hükmüne yer verilmiştir.

38. Buna göre dava konusu kuralın da yer aldığı (1) numaralı CBK yurtdışı teşkilatının kurulmasına ilişkin olarak yurtdışı teşkilatının niteliği, kurulacağı yer, görevleri, yer itibarıyla görev alanı gibi temel kuralları dava konusu kuralla Bakanlığa bırakmamış, bunların düzenlenme yetkisini 510/B maddesiyle Cumhurbaşkanının kararıyla tanımıştır. CBK ile söz konusu hususlarda düzenleme yapma yetkisinin anayasal olarak Cumhurbaşkanının kararına bırakılıp bırakılmayacağı bu davanın konusunu oluşturmamakla birlikte bu hüküm anılan konularda doğrudan düzenleme yapma yetkisinin Bakanlığa bırakılmadığını göstermektedir. Dolayısıyla kuralla tanınan yetkinin konuya ilişkin temel kurallar ve genel çerçeve belirlenmeden yurt dışı teşkilatının kurulması veya düzenlenmesini de içerdiğinin söylenemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrası kapsamında CBK ile oluşturulan Bakanlığın yurt dışı teşkilatına ilişkin doğrudan düzenleme yapma yetkisini Bakanlığa bırakmayan dava konusu ikinci kuralın da anılan fıkrayı ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

39. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 106. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

C. CBK’nın 5. Maddesiyle (4) Numaralı CBK’nın 666. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (j) Bendine Eklenen “...ve burslar...” İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

40. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa uyarınca CBK’ların normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer aldığı ve kanun hükmünde olmadığı, dava konusu kuralla bilim insanlarına ve araştırmacılara burs verilmesinin Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığının (TÜSEB) görevleri arasına eklendiği, burs vermenin sosyal nitelikte bir kamu harcaması olup bu harcamanın yapılabilmesine karar verme yetkisinin doğrudan bütçe hakkı ile ilgili olduğu, Anayasa uyarınca kamu harcamalarının bütçe ile yapılması gerektiği, bütçenin hazırlanmasının, uygulanmasının ve kontrolünün münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğu, 5102 sayılı Kanun’un 2. maddesinde Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içinde öğrenim gören yüksek öğrenim öğrencilerine burs veremeyeceğinin açıkça hükme bağlandığı, 278 sayılı Kanun’un 2. maddesinde de Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunun (TÜBİTAK) öğrenim ve öğrenim sonrasında üstün başarıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetişme ve gelişmelerine yardım etmek amacıyla 5102 sayılı Kanun’a tabi olmaksızın burs verebileceğinin kurala bağlandığı, 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 58. maddesinde bilimsel araştırmalarda görev alan lisansüstü öğrencilere ödenecek burslara ilişkin bir düzenlemeye yer verildiği, aynı şekilde 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ile 15/6/1989 tarihli ve 3580 sayılı Öğretmen ve Eğitim Uzmanı Yetiştiren Yükseköğretim Kurumlarında Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanunda da maddi imkânlardan yoksun başarılı öğrencilere burs verilmesine dair düzenlemelerin bulunduğu, dolayısıyla bu kanunlara ve özellikle 5102 sayılı Kanun’a aykırı olarak bir CBK ile burs verme görev ve yetkisinin düzenlenemeyeceği, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu'nun 14. maddesinde Anayasa'nın 161. maddesine uygun olarak gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiğinin öngörüldüğü, bütçe kanununda yer almayan bir gider türünün kanuni bir dayanağı olmadan CBK ile düzenlendiği, bu durumun yasama yetkisinin devredilemezliği, Anayasa ve kanunların üstünlüğü ilkeleriyle bağdaşmadığı ve kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisinin kullanılmasına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

41. 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.

42. (4) numaralı CBK'nın 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinde bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri için imkânlar sağlamanın; bu amaçla ödüller ve burslar vermenin, öğrenim sırasında ve sonrasında üstün başarısıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetişme ve gelişmelerine yardım etmenin TÜSEB'in görevleri arasında olduğu hükmüne bağlanmış olup anılan bentte yer alan "...ve burslar..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

43. Kuralın yürütme organının bir unsuru olan idarenin ifa etmekle görevli ve yetkili olduğu kamu hizmetinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak belirli kişilere burs verilmesine dair bir düzenleme öngördüğü, yasama ve yargı yetkileriyle ilgili herhangi bir husus içermediği, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

44. 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 ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

45. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükmüne bağlanmıştır. Anılan fıkrada yer alan "...kurulur." ibaresinin CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içerdiği anlaşılmaktadır. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki koşullara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve yapısı gibi unsurların CBK'yla düzenlenemeyeceğinin kabulü, kamu tüzel kişiliğinin CBK'yla kurulmasını mümkün kılan anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılacaktır.

46. (4) numaralı CBK'nın dava konusu kuralın da yer aldığı 666. maddesinde görevleri düzenlenen TÜSEB, anılan CBK'nın 665. maddesiyle Bakanlığın ilgili kuruluşu olarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bu Kurumun görev ve yetkileriyle ilgili düzenlemelerin de CBK ile yapılması mümkündür.

47. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı; ikinci fıkrasında ise merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenleneceği kurala bağlanmıştır.

48. Merkezî yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Bakanlığın ilgili kuruluşu olup kamu tüzel kişiliğine, bilimsel ve idari özerkliğe sahip ve özel bütçeli olan TÜSEB'in anılan Kanun'un özel bütçeli idarelerin gösterildiği (II) sayılı Cetvel'inde yer aldığı, dolayısıyla merkezî yönetim bütçesine dâhil olduğu görülmektedir.

49. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Başka bir ifadeyle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır.

50. Bütçe genel olarak belirli bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstermekte ve uygulamaya ilişkin esasları düzenlemektedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

51. Anayasa'nın 161. maddesinde kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların, yukarıda tanımına yer verilen bütçe hakkının kullanılmasına ilişkin konularla (merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller) sınırlı olduğu, buna karşılık anılan maddenin, mahiyeti itibarıyla kamu harcaması yapılmasına yol açacak nitelikteki düzenlemelerin de münhasıran kanunla yapılması gerektiğine yönelik bir hüküm içermediği görülmektedir.

52. Bu bağlamda dava konusu kuralın nihayetinde kamu harcaması yapılmasına yol açacak nitelikte bir düzenleme içermesi sebebiyle bütçeyle ilişkili olduğu ancak bizzat yasama organının bütçe hakkına temas etmediği anlaşılmaktadır. Nitekim kuralın bütçeyle irtibatı sadece, yine yasama organı tarafından ve bütçe hakkı kapsamında yapılmasına onay verilecek ya da verilmeyecek olan bir kamu harcamasının yapılabilmesinin ilgili kamu idaresi tarafından hazırlanan bütçe tekliflerinde talep edilebilmesince imkân sağlamasından ibarettir. Buna karşılık kuralın yasama organının bütçe hazırlama, uygulama ve kontrolü konusundaki hak ve yetkilerine ilişkin herhangi bir unsur içermediği görüldüğünden münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna varılmıştır.

53. 5102 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanun'a göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebileceği belirtilmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme kapsam ve programına alınmış, hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler, kamu bankaları, kanunlarla veya CBK'larla kurulan

kurumlar ile kurul/üst kurullar ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının birinci fıkrada belirtilen yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamayacakları; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yüksek öğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirecekleri kurala bağlanmıştır.

54. 278 sayılı Kanun'un 2. maddesinde ise TÜBİTAK'ın, öğrenim ve öğrenim sonrasında üstün başarısıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetişme ve gelişmelerine yardım etmek amacıyla 5102 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın burslar vereceği düzenlemesi yer almaktadır.

55. 5102 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde “*Anayasamızın 42 nci maddesi; Devletin maddi imkânlardan yoksun başarılı öğrencilerin öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapacağını öngörmüştür./ Devlete ait çeşitli kuruluşlar tarafından da yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi verilmekte veya muhtelif nakdi yardımlar yapılmaktadır. Ancak bu yardımlar bir çok kuruluş tarafından birbirlerinden habersiz şekilde yapılmakta ve zaman zaman aynı öğrenciye birden ziyade yardım yapıldığı görülmektedir. Bu durumda da yeteri kadar ihtiyaç sahibi öğrenciye yardım yapılamamaktadır. Oysaki tüm hizmetlerin bir merkezden yürütülmesi halinde hem mükerrerlik önlenecik hem de daha fazla sayıda öğrenciye daha fazla miktarda yardım yapılabilmesi söz konusu olacaktır./ Bu itibarla, Devletin çeşitli kuruluşları tarafından yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında yapılan yardımların, yüksek öğrenim öğrencilerine kredi vermekle görevlendirilmiş ve bu hizmette ihtisaslaşmış bir kuruluş olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu çatısı altında toplanması gerekmektedir. Böylelikle dağıtımın tek elden, daha fazla sayıda ihtiyaç sahibi öğrencilere yapılması da gerçekleşmiş olacaktır...*” hususlarına yer verilmiştir.

56. Yukarıda yer verilen genel gerekçesiyle birlikte değerlendirildiğinde Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrası kapsamında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca burs verilmesi öngörülen öğrencilerin yurt içinde yüksek öğrenim gören ve aynı zamanda ihtiyaç sahibi ve başarılı olan öğrenciler olduğu anlaşılmaktadır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu nitelikteki öğrencilere burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapması yasaklanmaktadır. Öngörülen bu yasaklayıcı hüküm ile engellenmek istenen husus, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından, belirtilen nitelikteki öğrencilere, ihtiyaç sahibi oldukları gerekçesiyle herhangi bir ödeme yapılmasıdır. Zira bu suretle ihtiyaç esasına dayanan bursun tek elden verilmesinin sağlanarak aynı saikle bir kişiye birden fazla ödeme yapılmasının önüne geçilmesinin ve bu sayede daha fazla sayıda ihtiyaç sahibi öğrenciye yardım yapılabilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

57. Dava konusu kuralla verilmesi öngörülen burs kişinin 5102 sayılı Kanun'da öngörüldüğü üzere ihtiyaç sahibi olduğu ya da 278 sayılı Kanun'da öngörüldüğü üzere üstün başarılı olduğu gerekçesiyle değil TÜSEB'in görev alanı gereğince sağlık alanında bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri amacıyla verilen bir burstur.

58. Öte yandan 5102 ve 278 sayılı Kanunlarla verilmesi öngörülen burslar, fiili bir çalışma karşılığında ödenmediğinden bu niteliği itibarıyla karşılıksızdır. Ancak Cumhurbaşkanlığının dava konusu kurala ilişkin 20/1/2020 tarihli görüş yazısında belirtildiği

üzere TÜSEB tarafından verilmesi öngörülen bursun sadece TÜSEB tarafından desteklenmesi uygun görülen projelerde görev alarak fiilen çalışan lisans ve lisansüstü eğitim gören öğrenciler ile doktora sonrası kişilere verilen bir proje bursu olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre anılan burs 5102 sayılı Kanun kapsamındaki ihtiyaç-başarı esasına dayanan bursun ve 278 sayılı Kanun kapsamındaki üstün başarı esasına dayanan bursun aksine karşılıksız olarak verilmemektedir. Bu çerçevede dava konusu CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan Kanun hükümlerinin CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacağı söylenemez.

59. Bu itibarla gerek yukarıda anlam ve kapsamı açıklanan Kanun hükümlerinin gerekse dava dilekçesinde ileri sürülen diğer Kanun hükümlerinin dava konusu kuralla aynı alanda hüküm ifade etmedikleri, başka bir deyişle açıkça aynı konuyu düzenlemedikleri görülmektedir.

60. Bu tespitler kapsamında kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

61. 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

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

63. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen hukuk devletinde kanunların ve CBK'ların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Kanunların ve CBK'ların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun ve yürütme organının hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözönünde tutarak kullanması gerekir.

64. Kural bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri amacıyla TÜSEB tarafından burslar verilmesini hükme bağlamaktadır. Sağlık alanında bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmesinin bu alanda bilimsel ilerlemeye ve gelişmeye katkı sağlamak suretiyle toplum sağlığı üzerinde olumlu etkiler yaratabileceği hususu yadsınmaz. Bu itibarla dava konusu kuralın kamu yararının sağlanması amacına yönelik olduğu, adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmayan bir yönünün de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

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

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

12/9/2019 tarihli ve (46) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 353. maddesinde yer alan "...ve yurtdışı..." ibaresine,

B. 2. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 371/A maddesine,

C. 5. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen "...ve burslar..." ibaresine,

yönelik iptal talepleri 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararla reddedildiğinden bu maddeye ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 12/6/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

12/9/2019 tarihli ve (46) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilen 353. maddesinde yer alan "...ve yurtdışı..." ibaresinin konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 2. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 371/A maddesinin;

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

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

C. 5. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen "...ve burslar..." ibaresinin;

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

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

12/6/2020 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

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

(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 353. maddesindeki "...ve yurtdışı..." ibaresi ile bu CBK'ya eklenen 371/A maddesinin; (4) numaralı CBK'nın ise 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen "...ve burslar..." ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; anılan kurallarda öngörülen hususların yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, kuralların Anayasanın İkinci Kısımının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklara ve ödevlere ilişkin düzenleme içermediği, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin bir düzenleme yapmadığı ve bu konuların daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği belirtilerek, kuralların konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı ve içerik yönünden de Anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

(1) numaralı CBK'nın 353. maddesinde Sağlık Bakanlığının merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşacağı ve 371/A maddesinde Bakanlığın yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkili olduğu; (4) numaralı CBK'nın 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinde de TÜSEB'in bentte belirtilen amaçlarla burslar vereceği hükme bağlanmıştır. (1) numaralı CBK'ya eklenen 371/A maddesi ile (4) numaralı CBK'nın 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen ibarenin aşağıdaki sebeplerle Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda düzenlemeler getirdiğini ve Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğunu düşündüğünden çoğunluğun bu kurallara ilişkin red görüşlerine katılmıyorum.

1. Çoğunluğun red gerekçesinde; (1) numaralı CBK'nın 353. maddesinde yer alan "...ve yurtdışı..." ibaresi ile 371/A maddesinin konu bakımından Anayasaya uygunluğu incelenirken, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği belirtilse de 106. maddenin son fıkrasında "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının" CBK ile düzenlenmesinin öngörüldüğü, bu fıkradaki "teşkilat yapısı" kavramının merkez ve taşra teşkilatının yanında yurtdışı teşkilatını da kapsadığı, bu itibarla anılan konuların CBK ile düzenlenmesinin Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının -diğer cümlelerine aykırı olmadığı gibi- üçüncü cümlesine de aykırı bulunmadığı ifade edilmiştir.

Kararda da vurgulandığı üzere, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği; 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde de, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmayacağı hükme bağlanmıştır.

Bilindiği gibi, Anayasanın 113. maddesinde "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" hükmü yer almakta iken, Anayasa değişikliği ile bu madde yürürlükten kaldırılmış ve 106. maddenin son fıkrasındaki "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve

taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı karamamesiyle düzenlenir” hükmü getirilmiştir.

Başka bir anlatımla, Anayasanın değiştirilmesinden önce 113. maddede kullanılan “Bakanlıkların teşkilatı” kavramının, bunların oluşumunu, kurulmasını ve teşkilatla ilgili her unsuru kapsayacak genişlikte genel bir kavram olarak öngörülüp bütün bu hususların kanunla düzenleneceğinin hükmüne bağlanmasına karşılık, Anayasa değişikliği ile “teşkilat” kavramının içinde yer alan “teşkilat yapısı” ve “merkez ve taşra teşkilatının kurulması” ayrıca ve özel olarak belirtilerek, bu hususlar CBK ile düzenlenecek konular olarak belirlenmiştir.

Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasındaki “teşkilatlarının” kelimesinden sonra gelen “kurulması” kavramının “merkez ve taşra teşkilatlarının” ibaresinden önce gelen “teşkilat yapısı” ibaresini de kapsadığı, dolayısıyla fıkrada öngörülen yetkinin “yurtdışı” teşkilatı kurulmasını da kapsayacak genişlikte olduğu yönünde bir yorum yapmak isabetli değildir. Anayasa koyucunun abesle iştigal etmeyeceği tartışmasız olduğuna göre, “merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatım” da kapsayacak genişlikteki “teşkilat yapısı” ibaresinden sonra bu yapının içinde bulunduğu açık olan “merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması” şeklinde bir hüküm getirilmesi, üstelik Anayasa Komisyonu Raporuna göre bu hükmün, ilgili kanun teklifinde “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı Cumhurbaşkanlığı Karamamesi ile düzenlenir” şeklinde olan son fıkraya Anayasa Komisyonunda eklenerek fıkranın bu hâliyle kabul edilmesi, Anayasa koyucunun iradesinin “teşkilat yapısı”nın kurulmasının değil, sadece bu yapının kapsamında bulunan “merkez ve taşra teşkilatının kurulması”nın CBK ile düzenlenmesi yönünde olduğunu ortaya koymaktadır.

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 Anayasanın bazı hükümlerinde öngörülen CBK çıkarma yetkisi ise bu ilkeye getirilmiş bir istisna olduğundan, istisnaların dar yorumlanması gerektiği yönündeki ilke uyarınca 106. maddenin son fıkrasında CBK ile düzenlenmesi öngörülen hususların da dar yorumlanması gerekir.

Anayasa koyucu, mezkûr değişiklikle, bakanlıkların (yurtdışı teşkilatını da kapsayacak genişlikte genel olarak) “teşkilat yapısı”nın CBK ile düzenlenebilmesini öngörürken, sadece “merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması”nın CBK ile düzenlenmesine imkân tanımıştır. Anayasa koyucunun, 113. maddede yer alan ve bakanlık teşkilatının hangi unsurlardan oluşacağı ve nasıl kurulacağı gibi bütün hususları da kapsayacak genişlikteki “teşkilat”ın kanunla düzenlenmesini öngören hükmü değiştirirken bu kavramın bazı unsurlarını zikrederek, sadece bunları CBK ile düzenlenecek konular arasında belirtmesinin ve Anayasa Komisyonunun yukarıda belirtilen değişikliğinin gerekçeleri yasama sürecine ilişkin belgelerden anlaşılammakla birlikte, Anayasa koyucunun çok açık bir şekilde ortaya koyduğu bu tercihi ve mezkûr kavramları anlamsız kılacak ve yasama yetkisinin genelliği ilkesine aykırılık oluşturacak “genişletici yorumlardan” kaçınılması gerekir.

Bu itibarla, (1) numaralı CBK’nın (46) numaralı CBK ile değişik 353. maddesindeki “Sağlık Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşur” hükmünde geçen ve iptali talep edilen “ve yurtdışı” ibaresinin, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenebilecek “teşkilat yapısı” kapsamında bulunduğu açık olmakla birlikte, aynı

tesbitin CBK'nın 371/A maddesindeki "Bakanlık yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilidir" hükmü için de geçerli olduğu yönündeki çoğunluk görüşüne katılmak mümkün değildir.

Başka bir ifadeyle, Sağlık Bakanlığının merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluştuğunu hükme bağlayan 353. madde, Anayasanın 106. maddesinin son fıkrası kapsamında CBK ile düzenlenebilecek bir konuyu içermekte; buna karşılık Bakanlığın yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkili olduğunu belirten 371/A maddesi -Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasındaki "merkez ve taşra teşkilatının kurulması" kapsamında yer almadığından ve 123. maddesi gereğince kanunla düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin olduğundan- Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık oluşturmaktadır.

Bu sebeplerle, incelenen kurallardan 353. madde ile ilgili red kararına katılmakla birlikte 371/A maddesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun bu maddeye ilişkin red kararına katılmıyorum.

2. (4) numaralı CBK'nın 666. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine eklenen "...ve burslar..." ibaresinin de konu yönünden Anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasındaki "ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak" ibaresi Anayasa değişikliği ile "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" şeklinde değiştirilmiş; değişikliğe ilişkin madde gerekçesinde de, değişiklikle kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de "kurulabilmesine" imkân tanındığı belirtilmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükme bağlanarak genel ilke belirlenmiştir. Maddenin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzelkişiliğinin kanun yanında CBK ile de kurulmasına imkân sağlanmıştır. Anayasa koyucu; gerek 123. maddede, gerekse -yukarıda (1) numaralı kısımda da açıklandığı gibi- 106. maddenin son fıkrasında, "kamu tüzelkişiliğinin kurulması" ve "bakanlıkların kurulması" kavramları ile "düzenlenmesi" kavramını ayrı ayrı kullanmıştır.

Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasında, kamu tüzelkişilikleri bakımından CBK'lar için birinci fıkradaki genel ilkeye getirilen istisna sadece bunların kurulmasına ilişkin olup -Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıkların kurulması yanında görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısının düzenlenmesi yönünden öngörüldüğü şekilde- düzenleme konusunda bir istisna getirilmemiştir. Başka bir anlatımla, Anayasa koyucu 106. maddenin son fıkrasında bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanırken bunların görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısının, merkez ve taşra teşkilatının kurulmasının da CBK ile düzenlenebileceğini hükme bağlamış; buna karşılık 123. maddenin son fıkrasında, birinci fıkradaki ilkeye sadece kamu tüzelkişiliğinin "kurulması" bakımından bir istisna getirmiştir.

Nitekim Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasının değiştirilmesinden önce de kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişilikleri kurulduğunda -"kurma" ve "düzenleme" kavramları arasındaki bu fark dikkate alınarak- sadece kamu tüzelkişiliğinin kurulmasıyla yetinilmiş; tüzelkişiliğin kurulmasına ilişkin kararname ile, tüzelkişiliği haiz bu yeni idarenin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmemiş ve bu idareler, yürütmenin

düzenleyici işlemleriyle kurulmalarına yetki veren ve aynı tür idarelerin tâbi olduğu kanun veya KHK'ya tâbi olarak yapılanıp görev ve yetkilerini yerine getirmişlerdir.

Örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ek 2. maddesinde, kamu tüzelkişiliğini haiz vakıf meslek yüksekokullarının Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmasına imkân tanınmış, ancak bunların kuruluşuna ilişkin kararnamelerde teşkilat, görev ve yetkilerle ilgili bir düzenlemeye yer verilmeden anılan yüksekokulların bu konularda 2547 sayılı Kanundaki düzenlemelere tâbi olması sağlanmıştır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun (mülga) 3. maddesinde kamu tüzelkişiliğini haiz kalkınma ajanslarının da aynı maddeye göre Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması, ancak bunların kuruluş kararnamelerinde teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin bir düzenleme yapılmadan bu konularda 5449 sayılı Kanuna tâbi olmaları öngörülmüştür. Aynı şekilde 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanununun (mülga) 4. maddesinde; 1. maddeye göre kamu tüzelkişiliğine sahip olan ve organları ile görev ve yetkileri bu Kanunda düzenlenen sulama birliklerinin, ana statülerinin Bakanlıkça onaylanmasıyla tüzelkişilik kazanması (kurulması) öngörülmüş, ancak bu hüküm de anılan birliklerin teşkilat, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi zorunluluğunu değiştirecek genişlikte yorumlanmamıştır.

Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasının değiştirilmesine ilişkin madde gerekçesinde de, fıkrada sadece ibare değişikliği yapıldığının vurgulandığı dikkate alındığında, Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına bir kanuna dayanmadan kamu tüzelkişiliği kurma yetkisi tanıdığı, yani CBK'larla kamu tüzelkişiliğinin sadece kurulabilmesinin benimsendiğini kabul etmek, buna karşılık bunların görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki yerleşik anayasal yorumdan ayrılmamak gerekir. Esasen -yukarıda belirtildiği üzere- yasama yetkisinin genelliği ve CBK çıkarma yetkisinin dar yorumlanması gerektiği yönündeki ilkeler de bunu zorunlu kılmaktadır.

Bu itibarla, CBK ile kurulan bir kamu tüzelkişisi olan TÜSEB'in görev ve yetkilerinin Anayasanın 123. maddesine göre kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, 666. maddenin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinde verilen görev kapsamındaki dava konusu ibare de Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuya ilişkindir.

Bu sebeplerle, incelenen son kuralın da konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına katılmıyorum.

Üye
M. Emin KUZ