

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2020/94

Karar Sayısı : 2022/61

Karar Tarihi: 1/6/2022

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 13/10/2020 tarihli ve (68) numaralı Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin Anayasa'nın 2., 7., 8., 13., 35., 48. ve 104. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) iptali talep edilen kuralın da yer aldığı 4. maddesi şöyledir:

“(1) Komite Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı ile Strateji ve Bütçe Başkanından oluşur. Cumhurbaşkanının gerekli görmesi halinde, gündem ile ilgili kurum ve kuruluşun temsilcileri Komite toplantılarına davet edilebilir.

(2) Komite, Cumhurbaşkanının daveti üzerine toplanır. Toplantı gündemi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

(3) Komitenin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kamu alımlarının, sanayileşme, yerli üretim ve Milli Teknoloji Hamlesi önceliklerine göre stratejik amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmesine yönelik kararlar almak.

b) Millî ve yerli sanayileşme hedefine yönelik olarak sanayicinin ve teknoloji üreticisi kurum ve kuruluşların yatırım, üretim ve finansman süreçlerinin kolaylaştırılması amacıyla gerekli tedbirleri almak.

c) Kamu kurum ve kuruluşlarının yerli üretime imkân verecek şekilde, uzun vadeli alım planları yapmasına yönelik kararlar almak.

e) İhale şartname ve sözleşmelerinin yerliliği engellemeyecek ve sektörlerin ihtiyaç duyduğu teknolojik bileşenlerin yerlileşmesini sağlayacak şekilde hazırlanmasını sağlayacak tedbirleri almak.

d) Yurtiçi üretimin kısıtlı olduğu stratejik alanlarda yatırım yapılmasını sağlayacak kararlar almak.

e) Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak.

f) Yurtiçinde üretilecek öncelikli ürünlere yönelik, ilgili tüm kurum ve kuruluşları bağlayıcı yol haritaları oluşturulmasına ve uygulanmasına ilişkin kararlar almak.

g) Finansman, gümrük, çevre, altyapı, lojistik ve enerji gibi alanlarda kurumlar arası koordinasyonu sağlayarak reel sektörün küresel rekabet gücünü artıracak kararlar almak.

ğ) Tedarik politikalarının Milli Teknoloji Hamlesiyle entegre edilmesini ve tedarik zincirlerindeki kritik ürünlerin yerleşmesini sağlanmaya yönelik kararlar almak.

h) İmalat sanayi firmalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi, gerektiğinde şirket birleşmelerinin özendirilmesi, verimliliği artıracak politikaların tasarlanması ve ürün çeşitliliğinin artırılması için kamu uygulamalarını yönlendirici kararlar almak.

ı) Komite kararlarının uygulanmasına ve genel bütçeden Komite için ayrılan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI'nın katılımlarıyla 10/12/2020 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 Abdullah TEKBAŞ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüştülüp düşünöldü:

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 Cumhurbaşkanlığı'nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanlığı'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 öngörölmüştür.

4. Yeni hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanlığı'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 verildiği 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 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 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. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla CBK ile düzenleme yapılması yasaklanan mülkiyet hakkı ve sözleşme özgürlüğüne sınırlama getirildiği, Sanayileşme İcra Komitesine (SAİK) tanınan yetkinin belirsiz olduğu, kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin düzenleme yapıldığı, yasama yetkisinin devredildiği ve yürütme yetkisinin sınırlarının aşıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 8., 13., 35., 48. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 2., 7., 8., 13., 35. ve 48. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

16. CBK'nın 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının dava konusu (e) bendiyle SAİK'e ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurt içi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar alma yetkisi tanınmıştır.

17. 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 çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 19).

18. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar (AYM, E.2013/114, K.2014/184, 4/12/2014, § 136, AYM, E.2012/102, K.2012/207, 27/12/2012). 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.

19. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında SAIK'in Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, Cumhurbaşkanı'nın görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı, sanayi ve teknoloji bakanı, hazine ve maliye bakanı, ticaret bakanı ile strateji ve bütçe başkanından oluşacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin (3) numaralı fıkrasında SAIK'in görev ve yetkilerine yer verilmiştir. Fıkranın dava konusu (e) bendinde “*Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak.*” bu görev ve yetkiler arasında sayılmıştır. Buna göre ülke için kritik öneme sahip olduğu değerlendirilen şirketlerin ortaklık yapılarında değişikliklerin yurt içi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabileceğinin değerlendirilmesi durumunda bu değişikliklere ilişkin karar alma yetkisi SAIK'e verilmiştir.

20. SAIK'in kuruluşu, görevleri ve üye yapısı dikkate alındığında merkezî idare içinde yer alan, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim olduğu anlaşılmaktadır.

21. Anayasa Mahkemesinin 22/1/2020 tarihli ve E.2018/125 ve K.2020/4 sayılı kararında ifade edildiği üzere kamu tüzel kişiliği bulunmayan, herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına da dâhil olmayan idari bir birimin görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında öngörülen “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*” şeklindeki kural kapsamında bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu görev ve yetkiler Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konulardan da değildir. Dolayısıyla kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan SAIK'in görev ve yetkileri Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen konulardan değildir (aynı yöndeki karar için bkz. AYM, E.2021/88, K.2021/105, 30/12/2021).

22. Bu durumda dava konusu kuralla SAIK'e verilen *ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurt içi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak* görev ve yetkisinin Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

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

Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN bu görüşe katılmamışlardır.

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

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

13/10/2020 tarihli ve (68) numaralı Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE 1/6/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

13/10/2020 tarihli ve (68) numaralı Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ile İrfan FİDAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 1/6/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Esas Sayısı : 2020/94

Karar Sayısı : 2022/61

KARŞIOY GEREKÇESİ

Anayasa'nın 104/17. maddesi Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkartma yetkisi vermekte olup 68 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin konu bakımından bu yetki kapsamı dışında kalmadığını değerlendirdiğimizden, 2021/85 Esas Sayılı dosyada yer alan karşıoy gerekçeleri çerçevesinde çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Selahaddin MENTES

Üye
Basri BAĞCI

Esas Sayısı : 2020/94

Karar Sayısı : 2022/61

KARŞIOY GEREKÇESİ

(68) numaralı CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince Sanayileşme İcra Komitesi, Cumhurbaşkanının başkanlığında, görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı ile Strateji ve Bütçe Başkanından oluşmaktadır. Anayasa'nın 8. maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. 8. maddeye göre yürütme yetkisi kendisine ait olan Cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanırken, idari teşkilatlanmaya gitmeksizin bir çalışma ekibi oluşturarak belli konularda istişare edebilir ve kararlar alabilir. (68) numaralı CBK ile kurulan Sanayileşme İcra Komitesi de başkanlığını Cumhurbaşkanının yürüttüğü bu nitelikte bir istişari çalışma ekibi olup bu yönüyle gerek böyle bir Komite kurulmasının ve gerekse dava konusu kural içeriği yetkinin verilmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olmadığı değerlendirildiğinden çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
İrfan FİDAN