

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/104

Karar Sayısı : 2025/251

Karar Tarihi : 11/12/2025

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 7. maddesinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 17., 41., 48., 49., 58., 70., 90., 104., 123., 124., 128., 153. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un iptali talep edilen 7. maddesi şöyledir:

“Yönetmelik

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

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri

1. Kanun'un 3. maddesi şöyledir:

“Fonun kaynakları ve giderleri

MADDE 3- (I) Fonun kaynakları:

a) 30/5/2013 tarihli ve 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu kapsamında tahsil edilen Devlet hissesinin ve 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu kapsamında tahsil edilen Devlet hakkının yüzde 20'sinden,

b) Kanun ve kararnemelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonların gelirlerinden Cumhurbaşkanlığı kararıyla yüzde 10'una kadar aktarılacak tutarlardan,

c) Geri ödeme öngörülen projeler kapsamında geri ödemelerden oluşan tutarlardan,

ç) Yurt içi ve yurt dışı kaynaklı her nevi nakdi bağış, yardım ve hibelerden,

d) Diğer gelirlerden,

oluşur. (a) bendindeki oranı sıfıra kadar indirmeye veya iki katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanına yetkilidir. Bu oran 6491 sayılı Kanun ve 3213 sayılı Kanun açısından farklı belirlenebilir.

(2) Fonun giderleri;

a) Yönetim Kurulu tarafından onaylanan projeler kapsamındaki teşvik, hibe, destek, kredi ile teminatlar için ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılan tutarlardan,

b) (a) bendindeki giderlerden kaynaklı hizmet bedeli, ücret ve komisyonlardan,

c) Fonun kaynaklarının yönetimi ve Yönetim Kurulu tarafından onaylanan projeler kapsamındaki giderlerden,

ç) Diğer operasyonel giderlerden,

oluşur.

(3) 3213 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinin onüçüncü fıkrası kapsamındaki aktarımlar, birinci fıkranın (a) bendindeki oran nispetindeki Fon geliri ayrıldıktan sonra kalan tutar üzerinden yapılır.”

2. Kanun'un 4. maddesi şöyledir:

“Fondan yapılacak kaynak aktarımları

MADDE 4- (1) Bu Kanunun amacına uygun olarak Yönetim Kurulu tarafından onaylanan projeler için, harcama programı kapsamında ödenmek üzere Fondan, Yönetim Kurulu kararı ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına kaynak aktarılır. Projelerin ekonomik ve teknik açıdan yapılabilirliği ile Fon tarafından aktarılan tutarların mevzuata uygun, etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin sorumluluk ilgili kurum ve kuruluşlara aittir.

(2) Birinci fıkra kapsamında aktarılan tutarlar genel bütçe kapsamındaki idareler için genel bütçeye, diğer idareler için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bütçesine gelir kaydedilir. Kaydedilen tutarlar karşılığını ilgili idare bütçelerinde açılacak tertiplere ödenek kaydetmeye ve bu suretle ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içinde harcanmayan kısımları ertesi yıla devretmeye ilgili idareler yetkilidir.

(3) Geri ödeme öngörülen projelerde birinci fıkra kapsamında aktarılan tutarlar ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına geri ödenir. İlgili kurum ve kuruluşlara geri ödenen tutarları genel bütçe kapsamındaki idareler için genel bütçeye, diğer idareler için ilgili kurum ve kuruluşların bütçesine gelir ve ödenek kaydetmeye ilgili idareler yetkilidir. Bu fıkra kapsamında gelir ve ödenek kaydedilen tutarlar bir sonraki ayın en geç onuncu iş günü içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca bütçeye gider kaydıyla Fona aktarılır.

(4) Yönetim Kurulu tarafından onaylanan projelerin süreli olması ve harcama programı kapsamında ödenen tutarların ilgili kurum ve kuruluşlarca harcanmaması durumunda, harcanmayan tutarlar ilgili projenin bütüşini müteakip en geç onuncu iş günü içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca bütçeye gider kaydıyla Fona aktarılır.

(5) Birinci fıkra kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılan kaynakların yararlanıcılara aktarılabilmesi ve doğabilecek geri ödemelerin alınabilmesi için bahse konu

kurum ve kuruluşlar 20/6/2013 tarihli ve 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun kapsamında faaliyet gösteren ödeme hizmeti sağlayıcılar, 21/11/2012 tarihli ve 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring, Finansman ve Tasarruf Finansman Şirketleri Kanunu kapsamında faaliyet gösteren finansman şirketleri ile kredi garanti kurumlarıyla protokol yapabilir.”

II. İLK İNCELEME

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

III. AYIRMA VE ESASA KAYIT KARARI

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

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

B. 7. maddesinin,

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

IV. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Anlam ve Kapsam

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

5. Kanun'un 2. maddesinde ise Fonun kuruluşu, yönetimi ve işleyişi düzenlenmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında Kanun'un amacının gerçekleştirilmesi için

kurulan Fonun, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmiştir.

6. Maddenin (2) numaralı fıkrasında Fon Yönetim Kurulunun (Kurul) oluşumuna yer verilmiştir. Buna göre Kurul; Hazine ve Maliye Bakanlığı bakan yardımcısının başkanlığında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bakan yardımcıları olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Ayrıca Kurul kararları oyçokluğuyla alınacak, Kurulda yer alan bakan yardımcılarının görevlendirmesi ise ilgili bakanlar tarafından yapılacaktır.

7. (3) numaralı fıkrada Fonun, Kurul tarafından yönetileceği, Kurulun Fondan kaynak aktarımı yapılacak projeleri, aktarılacak kaynak tutarını ve harcama programlarını belirleme hususlarında yetkili olduğu hükmüne bağlanmıştır.

8. 3. maddenin (1) numaralı fıkrasında Fonun kaynakları düzenlenmiştir. Buna göre Fonun gelirlerini; 30/5/2013 tarihli ve 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu kapsamında tahsil edilen devlet hissesinin ve 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu kapsamında tahsil edilen devlet hakkının yüzde 20'si, kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonların gelirlerinden Cumhurbaşkanı kararıyla yüzde 10'una kadar aktarılacak tutarlar, proje geri ödemelerinden oluşan tutarlar ile yurt içi ve yurt dışı her nevi nakdî bağış, yardım ve hibeler ile diğer gelirler oluşturmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, anılan Kanunlar kapsamında aktarılacak tutarları iki katına kadar artırma ve sifıra kadar indirme yetkisi tanınmıştır.

9. (2) numaralı fıkrada da Fonun giderleri düzenlenmiştir. Buna göre Fonun giderleri Kurul tarafından onaylanan projeler kapsamında teşvik, hibe, destek, kredi ile teminatlar için ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılan tutarlar ile bunlardan kaynaklı hizmet bedeli, ücret ve komisyonlar, Fonun kaynaklarının yönetimi ve Kurul tarafından onaylanan projeler kapsamındaki giderlerden oluşmaktadır.

10. Anılan maddenin (3) numaralı fıkrasında ise 3213 sayılı Kanun'un 14. maddesinin on üçüncü fıkrası kapsamındaki aktarımların, 7474 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendindeki oran nispetindeki Fon geliri ayrıldıktan sonra kalan tutar üzerinden yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

11. Anılan Kanun'un "*Fondan yapılacak kaynak aktarımları*" başlıklı 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Kanun'un amacına uygun olarak Kurul tarafından onaylanan projeler için, harcama programı kapsamında ödenmek üzere Fondan Kurul kararıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına kaynak aktarılacağı, projelerin ekonomik ve teknik açıdan yapılabilirliği ile Fon tarafından aktarılan tutarların mevzuata uygun, etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin sorumluluğun ilgili kurum ve kuruluşlara ait olduğu belirtilmiştir.

12. Söz konusu maddenin (2) numaralı fıkrasında maddenin (1) numaralı fıkrası kapsamında aktarılan tutarların genel bütçe kapsamındaki idareler için genel bütçeye, diğer idareler için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bütçesine gelir kaydedileceği, kaydedilen tutarların karşılığını ilgili idare bütçelerinde açılacak tertiplere ödenek kaydetmeye ve bu suretle ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içinde harcanmayan kısımları ertesi yıla devretmeye ilgili idarelerin yetkili olduğu düzenlenmiştir.

13. (3) numaralı fıkrada geri ödemenin öngörüldüğü projelerde (1) numaralı fıkra kapsamında aktarılan tutarların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına geri ödeneceği, ilgili kurum ve kuruluşlara geri ödenen tutarların genel bütçe kapsamındaki idareler için genel bütçeye, diğer idareler için ilgili kurum ve kuruluşların bütçesine gelir ve ödenek kaydetmeye ilgili idarelerin yetkili olduğu, (3) numaralı fıkra kapsamında gelir ve ödenek kaydedilen tutarların bir sonraki ayın en geç onuncu iş günü içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca bütçeye gider kaydıyla Fona aktarılacağı öngörülmüştür.

14. (4) numaralı fıkrada da Kurul tarafından onaylanan projelerin süreli olması ve harcama programı kapsamında ödenen tutarların ilgili kurum ve kuruluşlarca harcanmaması durumunda, harcanmayan tutarların ilgili projenin bitişini müteakip en geç onuncu iş günü içinde ilgili kurum ve kuruluşlarca bütçeye gider kaydıyla Fona aktarılacağı belirtilmiştir.

15. (5) numaralı fıkrada ise (1) numaralı fıkra kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılan kaynakların yararlanıcılara aktarılabilmesi ve doğabilecek geri ödemelerin alınabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların 20/6/2013 tarihli ve 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun kapsamında faaliyet gösteren ödeme hizmeti sağlayıcıları, 21/11/2012 tarihli ve 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring, Finansman ve Tasarruf Finansman Şirketleri Kanunu kapsamında faaliyet gösteren finansman şirketleri ile kredi garanti kurumlarıyla protokol yapabileceği düzenlenmiştir.

16. 7474 sayılı Kanun'un dava konusu 7. maddesinde ise Fonun çalışma usul ve esasları ile 3. ve 4. maddelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi hükmüne bağlanmıştır.

B. İptal Talebinin Gerekçesi

17. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurulla Fonun çalışma usul ve esaslarının belirlenmesinde idareye doğrudan düzenleme yetkisinin tanındığı, bu durumun ise idarenin kanuniliği, yasama yetkisinin devredilemezliği, hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle çeliştiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 17., 41., 48., 49., 58., 70., 90., 104., 123., 124., 128., 153. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

18. Anayasa'nın 124. maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri öngörülmüştür.

19. Anayasa'nın anılan maddesinde Cumhurbaşkanlığı da yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında gösterilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığına çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığının kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamaya yönelik olması gerektiği açıktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı ancak böyle bir konuda yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olup Cumhurbaşkanlığına kendi görev alanına girmeyen bir konu hakkında yönetmelik çıkarma

yetkisi veren düzenlemeler Anayasa'nın anılan hükmüne aykırılık teşkil edecektir (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 193).

20. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının Fonun çalışma usul ve esasları ile 7474 sayılı Kanun'un 3. ve 4. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunup bulunmadığını belirlemek için Anayasa'nın 124. maddesinin birinci fıkrası bağlamında dava konusu kuralın Cumhurbaşkanının görev alanıyla doğrudan bir ilişkisinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekir.

21. Anılan Kanun'un 1. maddesinde belirtilen Fonun amacı gözetildiğinde aile ve gençliğe ilişkin kamu hizmetleri, sosyal hizmetler, istihdam politikaları ile ekonomik girişimlerin desteklenmesine yönelik uygulamaları içerdiği anlaşılan Fonun faaliyet alanının idare teşkilatı içinde yer alan çeşitli bakanlıkların görev alanıyla doğrudan ilişkili olduğu açıktır.

22. Nitekim Fonun kurumsal yapısı da bünyesinde birden fazla bakanlığı içerecek şekilde düzenlenmiştir. Bu çerçevede Kurul; Hazine ve Maliye Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bakan yardımcılarında oluşmaktadır. Bu yapı, Fonun faaliyetlerinin doğrudan söz konusu Bakanlıkların görev alanına temas ettiğini ve Fon faaliyetlerinin bu Bakanlıklar nezdinde yürütülen politika ve uygulamalarla bütünlük içinde yürütülmesi gerektiğini göstermektedir.

23. Bu itibarla Fonun yönetiminin, kaynaklarının aktarılacağı projelerin belirlenmesi, bu projelere ilişkin harcama takvimlerinin ve destek mekanizmalarının şekillendirilmesi gibi hususlarda bakanlıklar arasında eşgüdümün ve koordinasyonun sağlanmasını gerektirdiği açıktır.

24. Devlet teşkilatı içinde yer alan bakanlıkların görev ve yetkileriyle kesişen politika alanlarında kamu hizmetlerinin uyumlu ve eşgüdüm içinde yürütülmesini sağlamak Cumhurbaşkanının Anayasa'dan kaynaklanan temel görevlerindedir. Dolayısıyla birden fazla bakanlığın görev alanını ilgilendiren ve yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanıyan konuların Cumhurbaşkanının söz konusu koordinasyon görevinin kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.

25. Bu itibarla Cumhurbaşkanına Fonun çalışma usul ve esasları ile Kanun'un 3. ve 4. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik çıkarma yetkisi tanıyan kuralın Anayasa'nın 124. maddesiyle çelişmediği sonucuna ulaşılmıştır.

26. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 124. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2., 6., 104. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 124. maddesi yönünden yapılan

değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 6., 104. ve 123. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 5., 7., 10., 13., 17., 41., 48., 49., 58., 70., 90., 128., 153. ve 167. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

27. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 7. maddesine yönelik iptal talebi 11/12/2025 tarihli ve E.2025/104, K.2025/251 sayılı kararla reddedildiğinden bu maddeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 11/12/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 7. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 11/12/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FIDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Dava konusu kuralla, Aile ve Gençlik Fonunun çalışma usul ve esasları ile 7474 sayılı Kanun'un 3. ve 4. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Mahkememiz çoğunluğınca, söz konusu düzenlemenin Anayasa'nın 124. maddesine aykırı olmadığı görüşüyle iptal talebinin reddine karar vermiştir.

2. Sayın çoğunluk bu sonuca ulaşırken, Fon faaliyetlerinin birden fazla bakanlığın görev alanıyla kesiştiğini ve bu nedenle Cumhurbaşkanlığı'nın koordinasyon görevinin gereği olarak yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasa'nın 124. maddesi kapsamında kaldığını kabul etmiştir.

3. Anayasa'nın 124. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişileri ancak kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Mahkememizin yerleşik içtihadında da Cumhurbaşkanlığı'na kendi görev alanı dışındaki konularda yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmasının Anayasa'nın anılan hükmüyle bağdaşmadığı belirtilmektedir (AYM. E.2019/111, K.2023 /63, § 193).

4. 7474 sayılı Kanun'la kurulan Aile ve Gençlik Fonu, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi idare teşkilatına dahil olmayan ve hizmet yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir idari yapıdır. Fonun yönetimi, farklı bakanlıklardan gelen bakan yardımcılarının yer aldığı Fon Yönetim Kurulu aracılığıyla yürütülmektedir.

5. Fonun faaliyet alanının çeşitli bakanlıkların politika ve uygulamalarıyla temas ediyor olması Fonun Cumhurbaşkanlığı'nın doğrudan görev alanına girdiği şeklinde yorumlanamaz. Bu temas, ancak idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde sınırlı bir idari denetimi gerekli kılabilir.

6. Bunun ötesinde Fonun iç işleyişine, karar alma süreçlerine ve kurumsal yapılanmasına ilişkin esasların Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenmesi, yerinden yönetim ilkesinin doğal sonucu olan idari ve mali özerlikle bağdaşmamaktadır. Zira Fon ayrı bir kamu tüzel kişisi olup, karar organları ve kurumsal yapısı kanunla belirlenmiş özerk bir yapılanmaya sahiptir.

7. Bu durumda Fonun çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisinin, esas itibarıyla Fonun kendi organları tarafından kullanılması gerekirken, dava konusu kural bu yetkinin Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle kullanılmasını öngörmekte ve böylece Anayasa'nın 124. maddesinde bizzat kamu tüzel kişilerine tanınan yönetmelik çıkarma yetkisini işlevsiz hâle getirmektedir.

8. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı'nın Anayasa'nın 104. maddesinin on sekizinci fıkrasında düzenlenen yönetmelik çıkarma yetkisinin de yerinden yönetim kuruluşlarının iç işleyişine doğrudan müdahale edecek şekilde geniş yorumlanması mümkün değildir. Aksi hâlde yerinden yönetim kuruluşlarının anayasal statüsü ve idari özerkliği zedelenmiş olur.

9. Bu itibarla Cumhurbaşkanı'na ayrı bir kamu tüzel kişisi olarak Kanunla kurulan Fonun çalışma usul ve esaslarını ve Kanun'un 3. ve 4. maddelerinin uygulanmasına ilişkin hususları düzenleme yetkisi tanıyan kuralın. Anayasa'nın 104., 123. ve 124. maddeleriyle bağdaşmadığı ve iptali gerektiği kanaatine varmış bulunmaktayım.

10. Açıklanan nedenlerle iptal talebinin reddine ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. İncelenen kural ile Kanun ile kurulan Aile ve Gençlik Fonu'nun çalışma usul ve esaslarına ilişkin maddelerin uygulanmasına ilişkin düzenlemenin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği düzenlenmiştir.

2. Mahkememiz çoğunluk gerekçesinde kurulan Fon'un kendine özgü yapısı ve koordinasyon karşısında bu konudaki yönetmeliğin Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenecek olmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Anayasa'nın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu belirtilmiş olması, aynı maddede yönetmelik çıkarma yetkisi bulunan diğer kamu tüzelkişilerinin yetkilerini ortadan kaldıracak biçimde yorumlanamaz. Anılan maddedeki "görev alanını ilgilendiren" ibaresinin, yorum yöntemleri gözardı edilerek geniş yorumlanması durumunda neredeyse hiçbir konunun Cumhurbaşkanının yetkisi dışında kaldığı söylenemez. Bu bakımdan gerekçelerini paylaştığım üyeler Selahattin Mentеш ve Kenan Yaşar'ın karşıoylarında belirtilen nedenler doğrultusunda kuralın iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞI OY GEREKÇESİ

1. 22/11/2023 tarihli ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 7. maddesiyle Fonun çalışma usul ve esasları ile 3. ve 4. maddelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Mahkememiz çoğunluğu söz konusu kuralın Anayasa'ya uygun olduğu kanaatine varmıştır. Aşağıda açıklanan nedenlerle bu sonuca iştirak edilmemiştir.

2. Anayasa'nın 124. maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanı da yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında gösterilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanınca çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin konusunu Cumhurbaşkanı'nın kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak oluşturmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ancak böyle bir konuda yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olup Cumhurbaşkanı'na kendi görev alanına girmeyen bir konu hakkında yönetmelik çıkarma yetkisi veren düzenlemeler Anayasa'nın anılan hükmüne aykırılık teşkil edecektir (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 193).

3. 7474 sayılı Kanun'da, Fonun kurumsal yapısı içinde farklı bakanlıklardan bakan yardımcılarının yer aldığı bir Kurul öngörülmüştür. Bu husus, Fonun faaliyetlerinin çeşitli kamu kurumlarının görev alanlarıyla bağlantılı olabileceğini gösterse de bu ilişkinin, Cumhurbaşkanı'nın kendi görev alanına ilişkin doğrudan bir idari sorumluluk doğurduğu söylenemez. Fonun organizasyon yapısı, gelir ve giderleri ile faaliyetleri, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisi kapsamındaki genel düzenleyici veya eşgüdüm işlevlerinden değil, doğrudan kanun koyucu tarafından oluşturulmuş özerk bir kurumsal yapıdan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla Fon ile Cumhurbaşkanı arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır.

4. Bu durumda Fonun kurumsal işleyişine, karar alma süreçlerine ve idari yapılanmasına ilişkin konular, Anayasa'nın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı'na tanınan, "kendi görev alanını ilgilendiren" konularda yönetmelik çıkarma yetkisinin kapsamı içinde değerlendirilemez. Başka bir ifadeyle, dava konusu kuralla yönetmelikle düzenleneceği belirtilen hususlar, Cumhurbaşkanı'nın görev alanı dışındadır.

5. Öte yandan Anayasa'nın 104. maddesinin on sekizinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'na, "kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarma" yetkisi tanınmıştır. Bu hüküm, yürütme fonksiyonunun gereği olarak Cumhurbaşkanı'na tanınan genel bir düzenleme yetkisi olup, kanunlarda temel ilke ve esasları belirlenen konulara ilişkin teknik ve tali hususlarda kullanılacak bir yetki niteliğindedir. Ancak bu yetkinin kapsamı, Anayasa'nın 124. maddesinde öngörülen "görev alanına bağlı" yönetmelik yetkisini bertaraf eder şekilde yorumlanamaz.

6. Nitekim Anayasa'nın 104. ve 124. maddeleri arasında bir çatışma değil, normatif tamamlayıcılık ilişkisi bulunmaktadır. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanı'nın yönetmelik çıkarma yetkisinin, hem kendi görev alanıyla sınırlı olması hem de kanunların belirlediği çerçevenin dışına taşmaması gerektiği görülmektedir. Bu bağlamda, Fon bakımından Cumhurbaşkanı'na verilen yönetmelik yetkisinin, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesi ve yerinden yönetim esasları çerçevesinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir.

7. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı hüküm altına alınmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması amaçlanmıştır; bu bütünlüğü sağlamak için hiyerarşi ve idari vesayet başlıca iki araç olarak öngörülmüştür (bkz. AYM, E.2018/15, K.2018/78, 5/7/2018, § 7; E.2022/142, K.2023/32, 16/2/2023, § 20).

8. Fon, 7474 sayılı Kanun'la kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi idare teşkilatına dahil olmayan, yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Anayasa'da bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşları (yükseköğretim kurumları, RTÜK, TRT, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları vb.) özel olarak sayılmakla birlikte, bunlar dışında kurulacak hizmet yerinden yönetim kuruluşları Anayasa'nın 123. maddesine dayanılarak kamu tüzel kişiliği biçiminde oluşturulmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olunması, özünde idari ve mali özerkliği gerektirir; zira tüzel kişilik, merkezi idareden bağımsız karar alabilmeyi zorunlu kılar (bkz. AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 44). Nitekim Fon; kendi karar ve yürütme organları bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip, vesayet denetimine tabi özerk bir yapıdır.

9. Dava konusu kural, Cumhurbaşkanı'na kendi görev alanı dışında ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan Fonun düzenleme alanına yönelik yönetmelik çıkarma yetkisi tanımak suretiyle, yerinden yönetim kuruluşuna ait düzenleme yetkisini daraltmakta, bu yetkiyi merkezi idare lehine genişletmektedir. Oysa Fonun ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması ve kendi karar organları aracılığıyla işlem tesis edebilmesi, düzenleme yetkisinin esasen Fon bünyesinde kullanılmasını gerektirmektedir.

10. Kanun koyucu, idari vesayet yetkisinin kapsamını belirlemede elbette takdir yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkinin, yerinden yönetim kuruluşlarının anayasal konumlarını ve düzenleme alanlarını fiilen ortadan kaldıracak biçimde kullanılması mümkün değildir. İdari özerkliğe saygı, vesayet yetkisinin sınırlı ve denetleyici bir işlevle kullanılmasını zorunlu kılar.

11. Anayasa'nın 104. maddesinin on sekizinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'na tanınan yönetmelik çıkarma yetkisinin, yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetki alanlarına doğrudan müdahale edecek şekilde kullanılması, bu özerkliğin özülüyle bağdaşmaz. Dava konusu kural, Cumhurbaşkanı'na Fonun teşkilat yapısı, karar organlarının oluşumu ve iç işleyişi yönünden esaslı düzenlemeler yapma imkânı tanımakta; bu suretle hem Anayasa'nın 124. maddesi uyarınca kamu tüzel kişilerine tanınan yönetmelik çıkarma yetkisini işlevsiz bırakmakta hem de yerinden yönetim ilkesinin gerektirdiği özerk alanı daraltmaktadır.

12. Bu itibarla Cumhurbaşkanı'na Fonun teşkilat yapısı, karar organlarının oluşumu ve iç işleyişiyle ilgili yönetmelikle düzenleme yapma yetkisi tanıyan kuralın Anayasa'nın 104., 123. ve 124. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaati ile çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

KARŞIOY

1. 22.11.2023 tarih ve 7474 sayılı Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun'un 7. maddesiyle, fonun çalışma usul ve esaslarının yanı sıra Kanun'un 3. ve 4. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür. Mahkememiz çoğunluğu söz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmış ise de aşağıda açıklanan gerekçelerle bu görüşe katılmıyoruz.

2. Dava konusu kural, kanunla kurulmuş ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapının teşkilatına, karar organlarının oluşumuna ve işleyişine ilişkin hususların yürütme organının tek taraflı düzenlemesine bırakılmasına imkân tanımaktadır.

3. Anayasa'nın 124. maddesinde yönetmelik çıkarma yetkisi açık bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri; kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarabilirler. Bu düzenleme, yönetmelik yetkisinin kanunun uygulanmasını sağlamakla sınırlı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla bu yetki, asli değil tali nitelikte bir düzenleme yetkisidir.

4. Yönetmelik yetkisinin tali niteliği, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin de doğal bir sonucudur. Kanunla düzenlenmesi gereken temel konuların yürütme organının düzenlemesine bırakılması, normlar hiyerarşisini zedeleyebilecek ve kuvvetler ayrılığı ilkesini zayıflatabilecek sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle kanun koyucunun, özellikle kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun kurumsal yapısını ve karar alma mekanizmalarını belirleme yetkisini geniş bir şekilde yürütmeye bırakması anayasal açıdan sorunludur.

5. Dava konusu kural ile kurulan fon, 7474 sayılı Kanun'la oluşturulmuş ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapıdır. Bu tür kuruluşlar, merkezi idare teşkilatı içinde yer alan klasik bir idari birimden farklı bir hukuki statüye sahiptir. Bu nedenle bu kuruluşlar ile merkezi idare arasındaki ilişki kural olarak hiyerarşik değil, kanunda açıkça öngörülen sınırlar içinde bir idari vesayet ilişkisidir.

6. Buna karşılık dava konusu düzenleme, söz konusu kamu tüzel kişisinin kurumsal yapısının ve karar organlarının oluşumunun doğrudan yürütme organı tarafından belirlenmesine imkân tanımaktadır. Bu durum, yerinden yönetim ilkesinin gerektirdiği kurumsal güvencelerle bağdaşmadığı gibi merkezi idare ile bu tür kuruluşlar arasındaki ilişkinin niteliğini de belirsiz hâle getirebilecek niteliktedir. Nitekim kurumsal yapının yürütme tarafından belirlenmesi, idari vesayet ile hiyerarşi arasındaki sınırın fiilen ortadan kalkmasına yol açabilir.

7. Çoğunluk görüşünde Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına tanınan yönetmelik çıkarma yetkisine atıf yapılmaktadır. Kuşkusuz Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarabilir. Ancak bu yetki, Anayasa'nın 124. maddesinde çizilen anayasal çerçeveden bağımsız olarak yorumlanamaz. Başka bir ifadeyle, 104. maddede yer alan yetkinin 124. maddede belirlenen sınırları ortadan kaldıracak veya genişletecek şekilde yorumlanması mümkün değildir.

8. Ayrıca Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, idari teşkilatın temel yapısının ve işleyişinin kanunla belirlenmesini anayasal bir zorunluluk hâline getirmektedir. Bu nedenle kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun temel kurumsal yapısının yürütmenin düzenlemesine bırakılması, bu anayasal ilkeyle de bağdaşmamaktadır.

9. Sonuç olarak dava konusu kural, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kanunla kurulmuş bir yapının teşkilat yapısı ile karar organlarının oluşumu ve işleyişine ilişkin temel konuların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanımak suretiyle yönetmelik yetkisinin anayasal sınırlarını aşmaktadır. Ayrıca söz konusu düzenleme, yerinden yönetim kuruluşlarının idari özerkliğini zedeleyebilecek niteliktedir ve idari vesayet ile hiyerarşi arasındaki ayrımın belirsizleşmesine yol açabilecek sonuçlar doğurabilir. Bunun yanında normlar hiyerarşisi bakımından yasama organına ait asli düzenleme alanının yürütmeye devredilmesi sonucunu doğurabilecek bir mahiyet taşımaktadır.

10. Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 104., 123. ve 124. maddelerine aykırı olduğu kanaatine ulaştığımızdan, çoğunluğun iptal talebinin reddi yönündeki görüşüne katılmıyoruz; anılan düzenlemenin iptali gerektiği düşüncesiyle karara muhalefet ediyoruz.

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ