

A. “CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN (CBK) ANAYASAL ÇERÇEVESİ

21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmiş, böylece daha önce 1982 Anayasasının sadece 107. maddesinde belirtilen cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasanın farklı maddelerinde hem kapsamı genişletilerek hem de niteliği farklılaştırılarak yeniden düzenlenmiştir. 107. maddenin önceki halinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, çalışma esasları ve personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtiliyordu. Bu iki tür düzenleme, ad benzerliği dışında kapsam ve sınırları açısından birbirinden farklıdır.

6771 sayılı Kanun ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin temel ilke ve koşulları, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında ortaya konulmuştur.

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.

Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Anayasanın 106. maddesinin 11. fıkrasına göre de; “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

Görüldüğü üzere 2017 Anayasa kurgusu ile, kanun ile cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki hukuki ilişki belirginleştirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanunlara aykırı olamayacağı açıkça belirtilmiştir.

1- Yasama Yetkisinin Devri Yasağı Karşısında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'dan kaynaklanan doğrudan düzenleme yetkisiyle yürütme fonksiyonu daha da güçlendirilmiştir. Bu bağlamda, Türk anayasa hukukunda tartışılan konulardan biri olan idarenin, kanunla düzenlenmeyen bir alanda düzenleme yapp yapamayacağı hususu üzerinde durulmalıdır. Bunun için öncelikle, yasama yetkisinin devri yasağına Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı göz önüne alınmalıdır. Anayasa'nın 7. maddesi, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.

" kuralının öngörmektedir. Bu kral ışığında Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Ancak yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı gibi yürütme organının yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş alanda genel nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunması, hukuk devletinin belirlilik ilkesine de aykırı düşmez." (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/114 K.2014/184, 4.12.2014).

AYM, bir başka kararında ise, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini şu şekilde ifade etmiştir. "*Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder... Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir*" (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/47 K.2013/72, 6/6/2013).

Bununla beraber Anayasa Mahkemesi'nin daha yakın tarihli kararlarında bu içtihadı bir miktar esnettiği görülmektedir.

"15... yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.

16. Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz." (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2017/143 K.2018/40, 2/5/2018).

Sonuçta yalnızca yakın dönem AYM kararları dikkate alındığında, ilkesel olarak kanun koyucunun "genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli"dir, denilebilir. Ancak Mahkemenin, Anayasa'da farklı kavramlarla ifade ettiği kanunla düzenleme kaydı içeren konularda ise, "Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda", "münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda", "Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda" genel ifadelerle yetkilendirme yapılması kabul edilemez.

2- İdarenin Yasallığı Kuralı Karşısında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Öte yandan, yasal idare ilkesi, Türk idare hukukunun temelini oluşturur. Anayasanın 123/1. maddesinde karşılığını bulan bu ilke uyarınca, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Bu ilke, idarenin kendiliğinden bir teşkilatlanma yetkisi olmadığını bu yetkinin yasama organında olduğunu ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi’ne göre, “Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.” (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/114 K.2014/184, 4.12.2014). Bu ilkeyle kamusal kaynakların toplumun hangi tür gereksinimlerinin öncelikle karşılanacağını ve bunun hangi usuller uygulanarak sağlanacağını tespit etme yetkisi yasama organına verilir. Ayrıca, idarenin toplumsal gereksinimleri karşılarken kamu gücü ve ayrıcalıklarının kullanması ve bunun da kişilerin temel hak ve hürriyetleri üzerinde olumsuz etkiler de doğurabilmesi, bu yetkinin yasamaya verilmesi sonucunu getirmiştir.

Yasal idare ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinin hem kanuna dayanmasını, hem de bu eylem ve işlemlerin kanuna aykırı olmamasını ifade eder. Asli ve ilksel bir yetki olan yasama yetkisine dayanarak yasama organı, Anayasaya ve kamu yararına aykırı olmamak şartıyla, Anayasanın herhangi bir şekilde düzenlemediği bir konuyu düzenleyebilir. Buna karşılık idare, önceden yasa ile düzenlenmeyen bir alanda faaliyette bulunamaz, ancak böyle bir konuda yasadan aldığı bir yetkiye dayanarak bir işlem ve eylemde bulunabilir.

6771 sayılı Kanunla getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, her ne kadar ciddi kısıtlılıklarla çerçevelenmiş olsa da, yürütme organı yasaya dayanmaksızın ilk elden kural koyma yetkisine sahip olmuştur. Başka bir ifadeyle, yasama organı yanında yürütme organı da Anayasa’da kanun kaydı olan, kanunun açıkça düzenlediği konuları içermemek ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilk elden düzenleme yapabilecektir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine konu olan alan, yasama konusu olmaktan çıkmamaktadır. Çünkü Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin olarak özerk bir normatif alan öngörmemiştir. TBMM, CBK ile düzenlenen bir alanda her zaman yasa çıkarabilir; bu durumda CBK hükümsüz kalır: “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” (madde 104/17). O halde Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak iken, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen ve düzenlenmiş olan konularda dahi TBMM yasa çıkarabilecektir. Şu halde, Anayasa’ya uygunluk kaydıyla asli düzenleme yetkisi, konu bakımından herhangi bir mutlak istisna bulunmadan, TBMM’ye ait bulunmaktadır. Başka bir anlatımla, Anayasa’nın CBK konusu olabilecek kimi alanları doğrudan belirlemiş olması, o alanlarda yasama yetkisinin kullanılmasını engellememektedir.

Bu son saptamayı biraz daha ayrıntılı olarak ele almakta fayda vardır. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devri yasağı ve 123. maddedeki idarenin yasallığı ilkesi muhafaza edilmiş, ancak belirli idari konuların Anayasa’da açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmüştür. “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (madde 106/son). Ayrıca 123. maddenin son fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı kuralına yer verilmiştir. Anayasa hükümleri arasında hiyerarşi söz konusu olmadığından, bir çelişki kabul edilmediğinden, bu iki hükmün bir arada, Anayasanın bütünlüğü ve sistematigi içinde bağdaştırılarak yorumlanması gerekir. Gerçekte Anayasa koyucu 123/1. maddede genel

kuralı, idarenin yasallığı ilkesini koymuş; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile kamu tüzel kişiliği kurulması yönünden bu genel kurala bir istisna getirmiştir. Bu cihetle; her ne kadar, Anayasa, idarenin yasallığı ilkesinin 106/son ve 123/son maddelerde belirtilen hususlar açısından geçerli olmamasına olanak tanısa da; bu alanların cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenip düzenlenmeyeceği konusunda son sözü TBMM’ye bırakmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” hükmü; (madde 104/17), Anayasa m.106/son ve m.123/son açısından da geçerlidir. Gerçekten de, Anayasa koyucu eğer öyle öngörseydi, tıpkı Anayasa’nın bazı hükümlerinde söz konusu alanın ancak ve ancak kanunla düzenlenebileceğini amir ifadelerle belirttiği gibi, bazı alanların da yine ancak ve ancak cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğini ve a contrario, kanunla düzenlenemeyeceğini yine açıkça ve amir ifadelerle ortaya koyardı. Özetle; Anayasa koyucu, bazı konuların kanunla düzenlenmesini zorunlu kılmış, doğrudan cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğini belirttiği alanlarda da son sözü (o konuda kanun çıkarmak ya da çıkarmamak suretiyle) kanun koyucuya bırakmıştır.

Genel kural ve istisna kural ilişkisine dair kamu hukukunda kabul edilen birtakım yorum ilkeleri vardır: 1. Bir istisna kuralın varlığından söz edebilmek için, bu istisnanın ayrıca ve açıkça konulmuş olması gerekir. 2. İstisna kural, sadece ve sadece genel kuralı koyan makam tarafından konulabilir, başka bir makamın istisna kural getirme yetkisi yoktur. 3. Genel kuralı koyan makam açıkça yetkilendirmedikçe, bir başka makam genel kurala istisna getiremez. 4. İstisna kural koymak, genel kuralı değiştirmek anlamına geldiğinden istisna kural, yorum yoluyla genişletilemez; yani, yorum yoluyla genel kurala istisna getirilemez. 5. Genel kuralın geniş yorumlanması esası benimsenmiştir. 6. İstisna kural, dar yorumlanır. Çünkü istisna kural, genel kuralın kapsamını daralttığından genel kuralı değiştirir, oysa onu değiştirme salt genel kuralı koyana aittir.

Öte yandan, kamu hukukunda mevzuatın açıkça belirttiği bir makama ya da makamın görevlisine verdiği yetkiler, devre konu olamazlar. Yargı kararlarında da yetkinin, mevzuat tarafından kime verilmiş ise, ancak onun bu yetkiyi kullanabileceği belirtilmiştir. Yetki devrinde yetki devredilen makamın devraldığı bu yetkiyi kendinden alt bir makama devrinin yasak olduğu hususu, idare hukukunda ve kamu yönetiminde benimsenen bir ilkedir.

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde yasaya eşdeğer işlemler değildir. Anayasanın bu tür kararnamelerin salt “yürütme yetkisine ilişkin konular”la sınırlı olarak çıkarılacağını öngörmesi, bunların yasaya eşdeğer, yasayla aynı düzeyde kurallar olamayacağını gösterir. Çünkü yürütme yetkisi, kanunların uygulanmasına yönelik, kanunlara uygun kullanılması gereken bir yetkidir. Ayrıca aynı fıkra da yer alan “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz; Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” şeklindeki düzenlemeler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasaya eşdeğer olmadığına bir başka açık göstergesidir. Bu düzenlemelerden CBK ile düzenleneceği belirtilen konuların yasayla düzenlenmesi, Anayasa’nın yasama organına açıkça tanıdığı bir yetkidir.

Kanunsuz emre dair Anayasanın 137. maddesinde yapılan değişiklik ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, Anayasanın konuya ilişkin diğer düzenlemeleri ile birlikte

değerlendirildiğinde, normlar hiyerarşisindeki yeri açıkça anlaşılır: “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir...”.

6771 sayılı Yasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına Anayasada tanınan diğer yetkiler ise şöyledir: Anayasanın 123. maddenin son fıkrasında “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” denilerek, CBK ile kamu tüzelkişiliği kurulmasına da olanak tanınmıştır. Bununla birlikte, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalır” (md.104/fıkra 17 son) kuralı gereğince, yasa ile kurulmuş bir kamu tüzelkişiliği CBK ile kaldırılamaz; ancak CBK ile kurulan bir kamu tüzelkişiliği, yasal düzenlemenin konusunu oluşturabilir.

124. ve 137. maddelerde yer alan tüzük ibaresi, Anayasadan tamamen çıkarılmıştır. Böylece tüzük uygulaması yürürlükten kaldırılmış; onun yerine çok daha geniş bir kapsama sahip olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konulmuştur. Yönetmelikleri düzenleyen 124. maddede, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” hükmünü öngörmüştür. Ancak bu, tüzük ve cumhurbaşkanlığı kararnamesinin aynı hukuki nitelikte olduğu şeklinde anlaşılmamalıdır. Öte yandan, Cumhurbaşkanı, “kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarır” (md.104/18).

Kanunların ve CBK’lerin uygulanması amacıyla çıkarılacak yönetmeliklerde gerekçe, yol gösterici işlev görür. Ne var ki, kanunlar gerekçeli olduğu halde CBK’lerin gerekçesiz olması, yönetmelik hazırlığı sırasında üst normun yol gösterici işlevinde farklılaşmaya neden olacaktır. Böylece, kanunun uygulanması için çıkarılacak yönetmelik ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması için çıkarılacak yönetmelik eşit olanak ve koşullarda hazırlanamayacaktır. CBK’yi uygulamaya yönelik yönetmeliğin hazırlanmasını, yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmeliğe göre zorlaştıran ve belirsiz kılarak, iki ayrı uygulama yönetmeliğini farklı kılacak hiçbir haklı neden bulunmadığı için, eşitlik ilkesi yönünden Anayasa madde 10’a aykırılık oluşturmaktadır. CBK gerekçesizliğinin uygulama yönetmeliğinde yaratması muhtemel belirsizlikler ise, hukuk devleti ilkelerini zedeleyici sonuçlar doğuracaktır (md.2).

3.- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının anayasal çerçevesi ve sınırları

Anayasanın 104/17. maddesiyle getirilen CBK ile yürütmeye tanınan düzenleme alanı oldukça dar ve sınırlıdır. Bu çerçeve, dört kalemde açıklanabilir:

a) **“Yürütme yetkisine ilişkin konular”**: İlk olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, “yürütme yetkisine ilişkin konularda” çıkarılabilecektir. Maddenin gerekçesinde ise, cumhurbaşkanına “genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabilme” yetkisi verildiği ifade edilmektedir. Bu nedenle CBK’leri ancak yürütme yetkisinin gerektirdiği hususlarda ihtiyaç duyulduğunda çıkarılabilecek, yasama ve yargı yetkilerinden herhangi birinin alanına giren bir konuda ise, CBK çıkarılması mümkün olmayacaktır. AYM, bu açık hususu teyit etmektedir: “... Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarılabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir”. (AYM, E. 2018/125, K.

2020/4, 22/1/2020, R.G. 13/5/2020 – 31126, §9. Aynı yönde bkz. AYM, E. 2018/55; K. 2020/27, 11/6/2020, R.G. 20/7/2020-31194).

b) “**Düzenleme yasağı**”: İkinci olarak CBK’ler, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler”le ilgili konularda düzenleme yapamaz.

Ancak bu yasak karşısında yanıtlanması gereken soru, sosyal ve ekonomik haklar ve özgürlüklerin tamamının CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Sadece yukarıdaki ifadeden yola çıkarak yapılan bir değerlendirme bu soruya olumlu cevap vermeyi gerektirir. Ancak bu cümlemin aynı fıkradaki diğer hükümler ve Anayasanın konuya ilişkin diğer ilke ve kuralları dikkate alınarak, Anayasanın bütünlüğü içinde tartışılması ve anlaşılması gerekir.

Bu konuda, öncelikle “münhasır yasa kaydı” belirtilmelidir: “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” Bu açık yasak gereği, ilgili maddede yasayla düzenlenmesi kaydı bulunan sosyal ve ekonomik hak ve ödevler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecektir. Örneğin Anayasa’nın 42/2. maddesinde “Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.”, 51. maddesinde “Sendika kurma hakkı ... kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.”, 63. maddesinde Tarih, kültür ve tabiat varlıklarından “özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.” denilmektedir. Dolayısıyla belirtilen konular CBK ile düzenlenemez. Eğer böyle bir düzenleme yapılırsa bu, hem Anayasanın 104/17. maddesine hem de o hak ve ödev için kanun kaydı koyan hükme aykırılık oluşturur. Ancak yasa kaydı içermeyen sosyal ve ekonomik haklar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu olabilecektir. Örneğin konut hakkını düzenleyen Anayasanın 57. maddesi böyledir. Bu durumda, dikkat edilmesi gereken husus, söz konusu hakların sadece düzenleme konusu olabileceği, ancak bunun sınırlama yetkisini içermediğidir.

Bu nedenle, 104/17. maddenin ikinci cümlesi, sosyal ve ekonomik haklar alanının CBK ile düzenlenmesini kabul ederken, bu düzenlemenin sınırlarını da belirtir: ilki, fıkranın ilk cümlesindeki CBK’nin sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilmesi, diğeri ise üçüncü cümlesindeki münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamamasıdır. Öte yandan, Anayasanın 13. maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği kuralı dikkate alındığında, CBK’ye konu olabilecek sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerle ilgili cumhurbaşkanının sınırlama değil sadece bir düzenleme yetkisinden bahsedilebilir. Yani düzenleme ve sınırlama ayrımı dikkate alındığında, CBK ile sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin gerçekleşmesi için birtakım pozitif tedbirleri içeren düzenlemeler yapabileceği, fakat kişilerin bundan yararlanmasına sınırlama getirilemeyeceği belirtilmelidir. Zira anayasal çerçevede, bir hakkın kısıtlanması ancak ve ancak kanun ile yapılabilir.

c) Üçüncü sınır, “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmüdür. AYM tarafından yasama yetkisinin devir yasağı çerçevesinde yürütmenin düzenleme yetkisi açıklanırken kullanılan “münhasıran” kanunla düzenlenmesi gereken konular ibaresi, Anayasa kuralı haline getirilmiştir (Bkz., AYM E. 2017/143, K.2018/40, 2/5/2018). AYM’ye göre, “Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık

oluşturmaktadır. Bu nedenle Anayasa’da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.”.

Bu nedenle, Anayasa’nın münhasıran kanunla düzenlenmesini gerektirdiği konularda yürütmeye düzenleme yetkisi verilirken, yasanın “temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir”. AYM ayrıca, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken birtakım konuları örnek olarak sıralamıştır: “Anayasa’da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi”.

AYM’nin, münhasıran kavramını açıklarken verdiği örnekler ve açıklamalardan bir konunun münhasıran yasa alanında olması için Anayasanın özellikle ve ısrarla o konunun yasayla düzenleme öngörmesi, yasayla düzenlemeye çok özel vurgu yapması gerekmektedir. Bu çerçevede temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına dair 13. maddede, sınırlamanın “ancak” kanunla yapılabileceği şartı vardır: “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir”. Oysa vergilerle ilgili 73. maddede (Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.) ve kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeleri koyan 128. maddede (Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.) yasayla düzenleme öngörülmüş, hiçbir özel vurgu yapılmamıştır.

Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular kavramı, bu nedenle yasa kaydı olarak anlaşılmalı ve uygulanmalı durumundadır. Anayasanın 126. maddesindeki birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının (bölge teşkilatının) “görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”, 127. maddesindeki “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”, 128. maddesindeki “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” ve “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” hükümleri buna örnek oluşturur. Özellikle bu son husus, CBK ile yasanın konu itibarıyla iç içe geçme riskini içerir, karmaşaya yol açma ihtimalini barındırır. Çünkü Anayasanın 104/9. maddesi, cumhurbaşkanı CBK ile “üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları ... düzenler” hükmünü içerirken, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları 128. maddeye göre yasa ile özel olarak düzenlenmek zorundadır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da salt bir kanunla düzenleme kaydının bulunmasının, ilgili konuyu cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından yetki alanından çıkarmak açısından yeterli olduğunu ifade etmiştir.

“... 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”. (AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, 22/1/2020, R.G. 13/5/2020 – 31126, §11).

Dolayısıyla, 104/17. maddede geçen “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular” ibaresinin Anayasada “kanunla düzenlenir veya kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” vb. ifadelerin bulunduğu maddelere bakarak belirlenmesi gerekir. O halde Anayasanın bir maddesinde bir konunun yasayla düzenlenmesi öngörülmüşse, o konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa’nın 7. ve 104/17. maddelerine aykırılık oluşturacaktır.

d) Bir diğer sınır ise, “**Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz**” kuralıdır. Bir konu yasa ile açıkça düzenlenmişse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Elbette CBK’lerin çıkarılması için KHK’lerde olduğu gibi yasa ile yetkilendirme gerekmez. Ancak KHK’ler yasaları değiştirebilirken, CBK’ler yasaların açıkça düzenlediği hususlarda bir düzenleme yapamamakta, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanmakta, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir”. Bu hükümler açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasa gücünde olmadığını, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasaların değiştirilemeyeceğini gösterir.

Burada değinilen sınır, kanun hükmünde kararnamelerle açıkça düzenlenen konuları da kapsar. AYM, bu hususu açıkça ifade etmiştir: “... 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, R.G. 13/5/2020–31126, §39).

Bu açıklamalar ışığında Anayasa’nın Cumhurbaşkanı kararnamesiyle doğrudan düzenleme yetkisi verdiği konularda dahi CBK ile kanunlarda değişiklik yapılması mümkün değildir. Örneğin Anayasanın 106/son maddesine göre, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” Ancak bu, bakanlıkların kurulmasına ilişkin olarak yürürlükteki yasalarda CBK ile değişiklik yapılabileceği anlamına gelmemektedir. Sonuç olarak, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının mevcut hükümleri karşısında hangi konuda olursa olsun CBK ile bir yasayı değiştirmek veya yürürlükten kaldırmak mümkün değildir.

Nitekim 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmadan önce 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlıkları düzenleyen birçok yasa ve yasa gücünde kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Anayasa Mahkemesi Denetiminin Kapsamı

Anayasa Mahkemesi'nin denetim kapsamına giren işlemlerden birisi de cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Anayasanın 148., 150., 151., 152. ve 153. maddelerinde daha önce mevcut olan kanun hükmünde kararname yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi konulmuştur. CBK, Anayasa Mahkemesi tarafından, “şekil ve esas” bakımından denetlenir.

“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler...” (md.148/1).

“Şekil bozukluğuna dayalı iptal davaları Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanır” (md.149/4).

“Şekil ve esas...” ölçütü, madde 150’de de öngörülmekle, türev kurucu iktidar, herhangi bir tartışmaya yer vermeyecek biçimde “şekil ve esas” denetim ölçütlerinin birlikteliğini sürekli teyit ettiği gibi, “şekil bozukluğunu denetime öncelik” yükümlülüğü getirmiştir.

a) Gerekçe, başlıca şekil denetimi ölçütlerindendir

Hukuk devletinde her türlü resmi işlemin gerekçeli olması, hukukun genel ilkesidir. Bu ilke, anayasa ve/ya yasalarda yazılı olmasa da, yargısal içtihat yoluyla uzun zamandan beri kabul edilen bir hukukun genel ilkesidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin gerekçesiz olması ise, hukuk devletine açıkça aykırılık oluşturduğu gibi, bu, normatif metinlerin anlaşılır ve öngörülebilir olmalarını da zorlaştırmaktadır. Bu itibarla; AYM, artık CBK’ler üzerinde şekil denetimi de yaparak gerekçe yokluğunu Anayasa’ya aykırılık nedeni saymalıdır.

2017 Anayasa kurgusu ürünü olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, dört yılda yasaların önüne geçti: Çıkarılan toplam 111 CBK’nin madde sayısı, 2719’dır. Bunların 57torba tarzında olup, madde sayısı 821’dir. CBK’ler, hiçbir gerekçe içermemektedir.

6771 sayılı kanunla gerçekleşen Anayasa değişikliği ile 104. maddede sınırları belirlendiği şekliyle anayasal düzenimize giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin bir AYM içtihadı tam anlamıyla oluşturulabilmiş değildir. Açılan iptal davalarında, sistematik şekilde, söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa m.104/17’ye aykırı olduğu ve yürütmenin yasamanın yetki alanına tecavüz ettiği ortaya koyulmuştur. CBK yoluyla kural koyma alanına ilişkin ivedi ve esaslı bir içtihat oluşturulamamış olması, çok sayıda ve torba tarzda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmasına neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin gerekçesiz olması olgusu, sürekli şekilde erkler ayrılığını ihlal eden bir kapsamda ihdas edilen bu norm kategorisinin temel kusurlarından birisi olarak göze çarpmaktadır.

Oysa “gerekçe”, hukuk devletinin bir gereğidir.

“Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır” hükmü (md.141/3) dışında ‘gerekçe gereği’, Anayasa’da, yasama ve yürütme işlemleri için doğrudan öngörülmemektedir.

Bu bir eksiklik değil; zira hukuk devleti, bütün resmi işlemlerin gerekçeli olmasını gerekli kılar. Nitekim, yasalar ve idari işlemler açısından, açık hüküm yokluğuna karşın gerekçe yükümlülüğü, Anayasa madde 2’den kaynaklanır. Anayasalarda gerekçe gerekliliği açıkça öngörülmüş olmasa da, birel veya düzenleyici işlemler bütünü için gerekçe gerekliliği, içerik

olarak hukuk devleti kavramına içkindir. CBK'lerin gerekçeli olma zorunluluğu da, bu genel ilke içinde yer alır.

Gerekçesiz CBK'lerde saydamlık yokluğu, işlemin yapılma nedenini perdeler; ancak daha önemlisi, işlemi yapanın öznel ve keyfi davranma riskini yaratır ve yine uygulamada da keyfiliğe neden olur. Nitekim torba CBK tarzı, bunun göstergesidir. Daha önemli sakıncası ise, gerekçesiz CBK, Anayasa Mahkemesi (AYM) denetimini zorlaştırır. Gerekçe yokluğunun torba düzenleme yöntemiyle birleşmesi ise, denetimi geciktirdiği gibi etkisizleşmektedir.

Gerekçe, hazırlık aşamasında işlemin nedenleri ve amaçlarının belirlenmesini gerekli kılar. Bu gereklilik, işlemi yapan makamı daha özenli davranmaya yöneltir. Eğer gerekçeli olarak hazırlansa idi, CBK'ler, muhtemelen özenli ve ihtiyatlı çalışmalar eşliğinde, haliyle öncekiler ile bağlantıları da gözetileceği için torba CBK tarzında değil, nicelik olarak daha az, ama hukuk devleti ilkesine yaraşır şekilde daha nitelikli düzenlemeler olacaktı.

Torba CBK'ler, tıpkı torba yasalar gibi AYM denetimini de güçleştirmektedir; çünkü, AYM raportörleri dosyaları uzmanlık ilkesine göre inceledikleri için, onlarca konuyu düzenleyen bir torba CBK, o denli çok sayıda raportör arasında paylaşma güçlüğü nedeniyle, uzmanlık ilkesi ikinci plana geçmektedir (bkz. AYM İçtüzüğü, md.47). Bu durum ise, CBK'ler üzerinde derinleştirilmiş denetim sürecini engellemektedir.

TBMM'de bir CBK İzleme ve Değerlendirme Komisyonu kurma önerisinin TBMM Genel Kurulu'nda reddedilmiş olması da, CBK gerekçelerinin önemini arttırmaktadır.

Bu bağlamda emsal olabilecek bir uygulamaya da ayrıca dikkat çekmekte yarar vardır.

Bilindiği üzere önceki sistemde yürütme tarafından yapılan kanun hükmünde kararnameler (KHK) için de tıpkı kanunlar gibi Anayasada açıkça gerekçeli olma zorunluluğu öngörülmemişti. Bununla birlikte uygulamada KHK'lerin gerekçesi (gerek Genel Gerekçe gerek madde gerekçeleri) Resmi Gazetede yayımlanmamakla birlikte, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar biriminde KHK'lerin de tıpkı kanunlar gibi gerekçeleri (gerek Genel Gerekçe gerek madde gerekçeleri) hazırlanmaktaydı ve sonradan KHK'ler TBMM'ye sunulduğunda mutlaka işbu gerekçeleri ile birlikte sunulmaktaydı.

Diğer bir ifadeyle KHK'lerin de aslında gerekçeleri bulunmaktaydı.

Nitekim bu bağlamda bir işlem veya düzenlemenin gerekçesinin “bulunması” ile bu gerekçenin “yayımlanması veya ilan edilmesi” farklı kavramlardır.

Kanunlar, KHK'ler, CBK'ler gibi genel kural koyucu üst hukuk kurallarının gerekçelerinin “bulunması”, hukuk devleti açısından mutlaka zorunludur. Çünkü gerek bu hukuk normlarının uygulayıcılar tarafından nasıl yorumlanacağını anlaşılması açısından; gerekse bu üst normların dayanak alındığı daha alt normların işbu üst normlara uygun biçimde tesis edilebilmesi açısından, bahsi geçen gerekçenin “bulunması”, hukuka saygılı bir yönetim anlayışının gereğidir.

Söz konusu gerekçenin en başta, yani normun yürürlüğe girdiği zamanda kamuya ilan edilip edilmemesi ise farklı bir olgudur. Aslında hukuka saygılı ve vatandaşların kamusal faaliyetler için bilgilendirilmesini ve saydamlığı önemseyen bir yönetim anlayışında işbu gerekçelerin en baştan da kamuya duyurulması daha doğru bir yaklaşımdır. Ancak burada

olduğu gibi anılan gerekçelerin en başta kamuya duyurulmasının zorunlu olduğuna dair açık yasal kurallar yoksa, gerekçenin baştan kamuya duyurulmaması açık bir hukuka aykırılık olarak görülmeyebilir.

Ne var ki gerekçenin en başta kamuya duyurulmaması hukuka aykırılık taşımasa da gerekçenin “hiç bulunmaması” hukuka aykırılık oluşturacaktır.

Bu bağlamda Türk hukukunda öteden beri kabul edilen yaklaşım, gerekçenin baştan kamuya ilan edilme zorunluluğu bulunmasa da gerekçenin yönetimin elinde bulunmasının ve örneğin dava açıldığında mahkemeye gerekçenin sunulmasının zorunlu olmasıdır. Böylece hukuka uygunluk denetimi daha mükellef biçimde yapılabilecektir.

Nitekim Danıştay’ın da uzun süredir yerleşik içtihadı, yönetmelikler ve tüzükler dahil idari işlemlerin gerekçesinin baştan ilgililere duyurulması zorunlu olmamakla birlikte, bunlara karşı dava açıldığında idarenin bunların gerekçesini mahkemeye sunmasının zorunlu olduğu yönündedir. Dolayısıyla gerekçe “bulunmadan” mahkemeye sunulması da mümkün olmayacağına göre, bu düzenlemelerin gerekçesinin yönetimin elinde ve kayıtlarında “bulunması” yani varolması hukuken zorunludur.

Aynı durum, CBK’ler açısından da evleviyetle (*a priori*) geçerli olmalıdır. Zira CBK’lerin diğer idari düzenlemelere göre daha üst hukuk normları olduğu kuşkusuzdur.

Anayasa Mahkemesi’nin görev tanımı Anayasa’da belirtilmiştir: “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler...” (md.148/1)

- AYM, yasalardan farklı olarak, CBK’lerin Anayasa’nın belirlediği çerçeve içinde çıkarılıp çıkarılmadığını yetki yönünden denetledikten sonra esasa ilişkin denetime geçmektedir. Yetki yönünden denetim, açık olarak bir şekil denetimidir. AYM bugüne kadar verdiği kararlarda sadece CBK’lerin yetki yönünden şekil denetimini dolaylı şekilde yaptığı görülmektedir. Oysa şekil denetimi salt “yetki unsuruyla” sınırlı değildir. AYM’nin, Anayasanın CBK’lerin şekil yönünden denetimini sadece “yetki” unsuruyla sınırlı olarak yapması, Anayasanın amir hükmüyle de bağdaşmamaktadır.

- CBK’leri şekil yönünden denetim, AYM yetkisinde olduğundan, gerekçe yokluğu böyle bir denetimi işlevsel kılacak belirleyici ölçüttür.

- Nitekim, AYM’nin yukarıda alıntılanan kararı, Cumhurbaşkanlığından örtülü bir gerekçe istemi anlamına gelmektedir.

- Bu itibarla, AYM’ye tarihsel bir görev düşmektedir: Gerekçe gerekliliğini biçim yönünden denetim kapsamına almak.

- AYM denetimi, bugüne kadar CBK’ler üzerinde yetki ve esas yönünden denetimle sınırlı kaldı. Ne var ki, madde 148, açıkça şekil denetimini öngörmektedir ve alıntılanan kararında AYM’nin gerekçe gerekliliğine işareti, bu denetim yoluna ilişkindir. Aksi halde, Anayasa’nın CBK’ler bakımından öngördüğü şekil bakımından denetim kuralı, anlamını büyük ölçüde yitirmiş olacaktır. Gerekçe yokluğunun iptal nedeni sayılması, CBK’lerin Anayasaya uygunluk kaygısı ile hazırlanmasını gerekli kılacağından, AYM denetimi de işlevsellik kazanacaktır.

• Öte yandan, 1982 Anayasası madde 148 ve 6216 sayılı Kanun ve AYM İçtüzüğü hükümlerinin, kanunlardan farklı olarak CBK'lerin şekil denetimine ilişkin bir düzenleme içermemeleri, CBK'lerin şekil denetiminin yapı(a)mayacağı sonucunu doğurmamaktadır. Tam aksine, Anayasa ve diğer düzenlemelerde bu konuda hüküm bulunmaması AYM'yi, AY m.151'de yer alan şekil denetiminin CBK'ler bakımından nasıl uygulanacağını belirleme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Şekil, bir normun Resmi Gazete'de yayımlanana kadar geçen yöntemsel süreçleri kapsamakta ve bu süreç de normun gerekçesiyle birlikte oluşturulmasıyla başlarmaktaysa, CBK'lerin gerekçesiz şekilde yayımlanması, daha baştan hukuk devleti kuralına aykırılık oluşturmaktadır. Buna ilişkin olarak TBMM, CBK'lerin nasıl hazırlanacağına ilişkin ve gerekçelerin nerede ve nasıl yayınlanacağına ilişkin bir kanun yapma yetkisini haiz olmasına rağmen TBMM'ce böyle bir kanunun yapılmamış olması varılan sonucu değiştirmemekte, AYM'nin yükümlülüğünün önemini ortaya çıkarmaktadır. AYM, CBK'ler üzerinde şekil denetiminde yasalara göre daha geniş bir takdir marjına sahiptir; çünkü yasa için şekil ölçütü Anayasa'da doğrudan öngörülmektedir. Bu itibarla, CBK'ler üzerinde şekil denetim ölçütlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmesi, Anayasa Mahkemesi'nin varlık nedeni ve hukuk devletinin oluşum süreci bakımından da yerinde ve yararlı olacaktır.

• Gerekçe gereği, norm olarak uygulamada ortaya çıkacak tereddütlerin giderilmesi için de gereklidir. (AYM bile buna haklı olarak gereksinim duyduğuna göre...), CBK'yi uygulamak konumunda olan yargı organları ve idare makamları buna haydi haydi gerek duyar.

• Öte yandan, CBK'ler, çok geniş bir düzenleme alanına yayılmakta ve hatta sosyal ve ekonomik haklar bile CBK'lerle düzenlenebilmesi ötesinde, TBMM çoğunluğunun, madde 104/17 cümle sonun verdiği yetkiyi bile kullanmaktan kaçınması, CBK yoluyla geniş bir yelpazeye yayılan normatif düzenlemeleri, adeta “sürekli” bir hale getirmiştir.

b) Yetki yönünden şekil denetimi

Anayasa Mahkemesi, bir şekil denetimi türü olan bu denetimi nasıl ve hangi çerçevede yapmalıdır? Yargısal denetimde AYM öncelikle bir CBK'nin Anayasada CBK ile düzenlenmesi öngörülen hususlarda düzenleme içerip içermediği yani yetki yönünden denetleyecektir. Dolayısıyla CBK yetki kapsamı dışında bir konuyu düzenlemişse doğrudan yetkisizlik dolayısıyla iptal edilmelidir. CBK'nin yetki kapsamı içinde olduğu sonucuna varırsa AYM, bu kez düzenlemenin esas bakımından Anayasa'nın ilgili maddelerine uygunluğunu inceleyecektir. Her ne kadar Anayasanın 148. maddesinde CBK'lerin şekil ve esas bakımlarından Anayasaya uygunluk denetiminden söz edilmişse de bu denetim 104. maddenin 17. fıkrasındaki koşulların bir bütün olarak AYM tarafından denetlenmesini gerektirir. Çünkü Anayasa'da, Cumhurbaşkanına ancak fıkra da belirtilen sınırlar içinde CBK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu sınırların aşılması, CBK'yi Anayasa'ya aykırı hale getirir. Böylece, CBK'nin, örneğin kanunun açıkça düzenlediği bir hususu içermesi onun Anayasa'ya aykırı olması sonucunu doğurur: “*Dava konusu kural 5018 sayılı Kanun'a ekli (1) Sayılı Cetvel'e bazı eklemeler yapmak suretiyle kanun metninde değişiklik yapılmasını öngörmektedir. Kanunları değiştirmenin TBMM'nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle bu hususta farklı bir düzenleme öngörülmediği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu açıktır. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın 104. Maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesiyle bağdaşmamaktadır*” (AYM, E.S.: 2018/55; K.S.: 2020/27; K. T.:11/6/2020; R.G.: 20 Temmuz 2020-31194).

Bu açıdan CBK'lerin denetimi yasaların denetiminden farklıdır. Yasaların esas denetiminde sadece yasanın maddi bakımdan anayasaya uygunluğu inceleme konusu olurken,

CBK'lerin, şekil denetiminden sonra esas yönünden denetime geçmeden önce yetki yönünden incelenerek, Anayasanın 104/17. maddedeki sınırlara uyulup uyulmadığı denetlenmelidir. Bu çerçevede CBK'nin bir özgürlük ve hakkı düzenleyip düzenlemediği, Anayasada yasa kaydı olan ya da bir kanun tarafından düzenlenmiş bulunan bir konuda düzenlemeye yer verilip verilmediği öncelikle ele alınmalıdır.

AYM de, konuya ilişkin ilk kararlarında, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin öncelikle yetki açısından denetlenmesi gerekliliğini açıkça ifade etmiştir:

“CBK’ların ... konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa’ya aykırılık oluşturmaya 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” (Bkz. örneğin : AYM, E.S. :2018/125, K.S.:2020/4, K.T.:22/1/2020, R.G. Tarih – Sayı: 13/5/2020 – 31126, §13. Aynı yönde bkz. AYM, E.S.: 2018/55; K.S.: 2020/27; K. T.:11/6/2020; R.G.: 20 Temmuz 2020-31194).

Ayrıca sosyal ve ekonomik haklar konusunda CBK'lerin özgürlük ve hak üzerindeki somut etkisi incelemede dikkate alınmalıdır. Bu yönden, bir CBK hak ve hürriyet sınırlayıcı nitelikte ise, konu yasama yetkisinin alanına kayacak ve CBK Anayasaya aykırı hale gelebilecektir. Bu nedenle sosyal ve ekonomik haklara ilişkin olarak CBK'lerde yer alan her bir hükmün somut etkileri dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu bağlamda, örneğin CBK'de öngörülen sosyal ve ekonomik haklarla ilgili düzenleyici kuralların, sosyal ve/veya ekonomik haklar bakımından pozitif ayrımcılık yapılmasının gerekli olduğu bir alanda bunu yapmaktan ya da tetikleyebileceği dolaylı ayrımcı sonuçlardan da sorumlu olacağını vurgulamak gerekir. Bu çerçevede hangi kuralın hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı, hangi kuralın sadece düzenleyici nitelikte olduğunun tespiti oldukça zor olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yetki açısından denetlemesinin, sıradan bir Anayasa'ya uygunluk denetimi sorunu oluşturmadığı vurgulanmalıdır. Anayasa'nın Başlangıç bölümünde, açık şekilde erkler ayrılığı ilkesine yollama yapılmakla yetinilmemekte, ilkenin aynı zamanda tanımı da yapılmaktadır. Madde 2'nin öngördüğü hukuk devletinin gerekleri, normlar hiyerarşisi çerçevesinde kuralı koyan organ ile onu uygulayan organın birbirinden ayrılmasını, denetim organının ise bağımsız olmasını ifade eder. Normların aşamalı sırası ise, üst normun alt normun varlık nedeni olduğu, üst norma uygunluk ise, alt normun geçerlilik koşulu olduğu anlamına gelir. Anayasa'nın 7., 8. ve 9. maddeleri; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ayrı ayrı düzenlemektedir. Anayasa'nın 11. maddesine göre; Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlamaktadır. 2017 Anayasa değişikliğiyle ortaya çıkan kurguda, her ne kadar cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında yürütmeye düzenleme yetkisi tanınmış olsa da bu yetkinin, gerek çerçevesinin belirlendiği madde 104/17 sınırları içerisinde, gerekse Anayasa'nın değinilen Başlangıç ve genel esasları kapsamında kullanılıp kullanılmadığı konusunda AYM tarafından gerçekleştirilecek Anayasa'ya uygunluk denetimi, temel bir önem kazanmaktadır. Öyle ki, AYM tarafından cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanlarında çıkarılıp çıkarılmadığına ilişkin olarak yapılacak her denetim; bir anlamda, aynı anda Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 104. maddelerinin ihlal edilip edilmediğine ilişkin bir ortak bir denetim anlamına da gelecektir. Özellikle vurgulanmalıdır ki; Anayasa madde 6/3'e göre, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz”. Bu itibarla, erkler ayrılığı ilkesine uyulup

uyulmadığına ilişkin bir denetim olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanlarında kalıp kalmadıklarına ilişkin denetim; son tahlilde, egemenliğin Anayasa'ya uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını ve anayasal yetkilerin, "Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun" olarak kullanılıp kullanılmadığını denetlemek anlamına gelmektedir. Kısaca, AYM'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetimi vesilesiyle yapacağı gözlemler, belirleyeceği ilkeler ve sistemleştireceği ölçütler, Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal bir devlet olup olmayacağı konusunda belirleyici olacaktır.

c) Esas yönünden

Bu konuda gösterilmesi gereken hassasiyet ve titizlik; Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı kararnamelerini yetki açısından denetlemesinin, denetimine tabi tutulan diğer normatif düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluk denetiminden farklı özellikler taşımasına dayanmaktadır. Anayasa, Başlangıç bölümünde, Devlet örgütlenmesinin erkler ayrılığı üzerine inşa edileceğini açık bir biçimde öngörmektedir. Cumhuriyet'in niteliklerini sıralayan ve somutlaştıran madde 2 ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin "başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayan"diğını öngörmekte olup, bunu hukuk devleti olarak tanımlamaktadır. Hukuk devleti, mekanizma olarak, devlet örgütünün erkler ayrılığı çerçevesinde örgütlendiği, hukuki yapılanmanın ise normlar hiyerarşisine dayandığı bir siyasal örgüt ve hukuki yapı olarak tanımlanır. Madde 2, madde 14 (değişik: 3/10/2001-4709/3 md.) ışığında okunduğunda hukuk devletinin içerik olarak da tanımlanmış olduğu görülür: "insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet" ve aynı zamanda "sosyal devlet"; yani sosyal hukuk devleti. Bu arada; AYM'nin hukuk devleti kavramına ilişkin olarak kanunların Anayasa'ya uygunluğu denetimi bağlamında oluşturduğu içtihadının, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminde de aynı şekilde referans oluşturacağı açıktır (bu yönde bkz.: AYM, E.S. :2018/125, K.S.:2020/4, K.T.:22/1/2020, R.G. Tarih – Sayı: 13/5/2020 – 31126, §26–28). AYM'ye göre: "*Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir*" (AYM, E.S. :2018/125, K.S.:2020/4, K.T.:22/1/2020, R.G. Tarih – Sayı: 13/5/2020 – 31126, §26). Oysa, cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin (ve özellikle de bunların konu bakımından yetkisizliğine dayalı) iptal başvurularının böylesine çok sayıda ve bu kadar uzun süreler karara bağlanmamış şekilde AYM önünde birikmiş olması, AYM'nin verdiği hukuk devleti tanımındaki her bir unsurun adeta dondurulması anlamına gelmekte; yürütmeyi, dolaylı olarak, yetkisi dışındaki alanları sistematik şekilde Anayasa'ya aykırı cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme refleksi konusunda cesaretlendirmektedir.

Anayasa'nın genel esaslar kısmındaki maddeleri, madde 2'nin yaptığı çerçeve ve temel tanımlar doğrultusunda okumak ve anlamlandırmak gerekir:

Anayasa'nın 7., 8. ve 9. maddeleri; Devlet örgütü olarak yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ayrı ayrı düzenlemektedir. Normlar hiyerarşisinin ana çerçevesini koyan madde 11'e göre; Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlamaktadır. Bu itibarla, Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'nın bu temel hükümleri ışığında, iptal davası konusu cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin denetimini titizlikle gerçekleştirmesi, ivedi bir gerekliliktir.

B. 179 SAYILI BAZI CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ'NİN BAZI MADDELERİNİN ANAYASA'YA AYKIRILIĞI

1) 179 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. Maddesi İle Değiştirilen 1 Sayılı CBK'nın 50. Maddesinin Birinci Fıkrasının (a) Bendindeki “bu personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenlemek ve uygulamak” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nın 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile Adalet Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerine “Ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim gören personel hariç olmak üzere, Adalet Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı personelinin eğitim planını hazırlamak, yayınlamak ve uygulanmasını takip etmek, bu personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenlemek ve uygulamak” görev ve yetkisi eklenmektedir. İptali talep edilen ibare ile Eğitim Dairesi Başkanlığına Bakanlığa bağlı ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim görev personel hariç olmak üzere, hâkim ve savcı yardımcıları ile hâkim ve savcılar da dahil olmak üzere Adalet Bakanlığı bünyesinde görev yapan bütün personele yönelik adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleme ve uygulama görev ve yetkisi verilmektedir. Söz konusu düzenleme, aşağıda detaylı olarak ele alındığı şekilde Anayasa'nın birden fazla maddesine aykırıdır.

a. Anayasanın 104. Maddesine Aykırılık

6771 sayılı Kanun ile getirilen yeni tip Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmeye kanunlarla düzenlenmemiş alanlarda norm oluşturma yetkisi getirilmiştir. Bu hukuki norm yetkisinin somutlaşmış hali olarak da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasanın 104. Maddesi ile verilen genel yetkinin yanında bazı alanlarda da özel yetkiler tanınmıştır. Anayasada erkler arasında hukuki norm oluşturma hususunda ortaya çıkacak çatışmaları ve hiyerarşik sorunları aşmaya yönelik bir düzenleme yapılarak kanun koyucunun iradesi olarak tanımlanan yasa ile kararname arasındaki ilişki ve sınırlar da tanımlanmıştır. Buna göre cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırları, temel ilke ve koşulları Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında ortaya konulmuştur. Anayasanın 104/17. maddesiyle getirilen CBK ile yürütmeye tanınan düzenleme alanı oldukça dar ve sınırlıdır. Anayasa CBK'lar için üçlü bir sınır çizmiştir. Birinci sınır olarak Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemeyeceği belirlenmiştir. İkinci sınır olarak Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konular belirtilebilir. Üçüncü sınır ise, kanun ile düzenlenmiş konulardır.

Anayasanın 104/17. maddede geçen “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular” ibaresinin Anayasada “kanunla düzenlenir veya kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” vb. ifadelerin bulunduğu maddelere bakarak belirlenmesi gerekir. Anayasa'nın bu şekilde ortaya çıkan açık sözü, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin konu bakımından sınırını oluşturur. O halde Anayasa'nın bir maddesinde bir konunun yasayla düzenlenmesi öngörülmüşse o konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa'nın 7. ve 104/17. maddelerine aykırılık oluşturacaktır.

Bu çerçevede 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile Adalet Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerine eklenen ve İptali talep edilen ibare ile Eğitim Dairesi Başkanlığına Bakanlığa bağlı ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim görev personel hariç olmak üzere, hâkim ve savcı yardımcıları ile hâkim ve savcılar da dahil olmak üzere Adalet Bakanlığı bünyesinde görev yapan bütün personele yönelik adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleme ve uygulama görev ve yetkisi verilmesine ilişkin düzenleme, yukarıda belirtilen anayasal sınırları aşan bir düzenlemedir.

İlk olarak Anayasa'nın "hakimlik ve savcılık mesleği" başlıklı 140. maddesinde şu ilkelere yer verilmiştir: "...Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri **ve meslek içi eğitimleri ile** diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

...Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar.

Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tâbidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.”

Anayasa Mahkemesi bir kararında (E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995), “Anayasa'nın 140. maddesinin üçüncü fıkrasında, hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri ile diğer özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.” hükmüne atıf yaparak “nitelikleri” kavramının hakim ve savcılarının mesleğe kabulü öncesi aşamayı da içerdiğini ifade etmiştir. “...Nitelik saptamadan mesleğe kabul kararı verilemeyeceğine göre, hâkim ve savcılarının nitelikleri, mesleğe kabulden önceki dönemde yani, adaylığa atanma ve adaylık süresi içinde belirlenecektir. Bu nedenle, hâkim ve savcılarının diğer özlük haklarının yanı sıra niteliklerinin de mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 140.maddesinde belirtilen ‘hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları’ ile 159.maddesindeki ‘adli ve idarî yargı hâkim ve savcılarının mesleğe kabulü ve atanması’nın ‘mahkemelerin bağımsızlığı’ ve ‘hâkimlik teminatı’ esaslarına göre yürütüleceği yolundaki kuralın adaylığa kabul dönemini de kapsadığının kabulü gerekir. Anayasa, hâkimlik ve savcılık mesleğine verdiği özel önemin gereği olarak bu mesleğe girecekleri adaylığa alınmış ve adaylık döneminden başlayarak güvenceye kavuşturmak istemektedir...”

Dolayısıyla hâkim ve savcılarının özlük hakları kapsamında olan nitelikleri ifadesi adaylığa kabul dönemini kapsayacak şekilde yorumlanmış, bu mesleğe gireceklerin adaylığa

alınış ve adaylık döneminden başlayarak tüm süreçlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceği kuralı benimsenmiştir.

Anayasa'nın 140. maddesinde hâkim ve savcıların "meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir." denildiğinden bu konunun ancak yasayla düzenlenebileceği açıktır.

Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK ile düzenlenme yapılması yasaklanmıştır. Anayasa'nın açık hükmü ve AYM kararı karşısında 179 sayılı CBK'nin birinci maddesi ile düzenlenen ve iptali talep edilen ibare ile düzenlenen ve Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına, diğer kamu görevlilerinin yanı sıra hakim ve savcı yardımcıları ile hakim ve savcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcıların adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini planlama ve uygulama görev ve yetkisi verilmesine ilişkin konuların yasa ile düzenlenmesinin zorunlu olduğu açıktır. Yani hâkim ve savcıların gerek adaylık eğitiminin gerekse meslek içi eğitimleri ile ilgili hususların ve bu konuda görevli birimlerin CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tümünün iptaline ilişkin kararında hakim ve savcılar ile hakim ve savcı yardımcıları ile idari görevde bulunan hakim ve savcılara ilişkin gerek hizmet öncesi, gerek hizmet içi eğitimlerin düzenlenmesi, uygulanması ve planlanması hususlarının münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan olduğunu belirtmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini belirlemiştir.

"27. Anayasa'nın 140. maddesinin ikinci fıkrasında, hâkimlerin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa edecekleri hükme bağlanmış, üçüncü fıkrasında ise *"Hakim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."* denilmiştir.

28. 34 sayılı CBK ile kurulan Akademi, hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerini düzenlemek konusunda yetkili ve görevli kılınmıştır. Anayasa'nın 140. maddesinde hâkim ve savcılarının *"meslek içi eğitimleri"* nin kanunla düzenleneceği hükme bağlandığından bu konunun kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır.

29. Bunun yanı sıra Akademi, hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerinin yanı sıra hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi eğitimlerini gerçekleştirmek konusunda da yetkili ve görevlidir. Bu itibarla hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi eğitimlerinin münhasıran kanunla düzenlenip düzenlenmeyeceği hususunun da değerlendirilmesi gerekmektedir.

30. Hâkim ve savcılarının diğer özlük haklarının yanı sıra niteliklerinin de mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanun ile düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 140. maddesinde belirtilen *"hakim ve savcılarının nitelikleri"* ifadesinin hâkim ve savcılarının adaylığa kabul ve adaylık dönemini de kapsadığının kabulü gerekir. Zira Anayasa, hâkimlik ve savcılık mesleğine verdiği özel önemin gereği olarak bu mesleğe girecekleri

adaylığa alınış ve adaylık döneminden başlayarak güvenceye kavuşturmak istemektedir (AYM, E.1995/19, K.1995/64, 07/06/1995).

31. Hâkim ve savcı “*nitelikleri*”nin kazanılması ve sürdürülmesinde adaylık döneminde alınan başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitimin etkisi yadsınamaz. Dolayısıyla hâkim ve savcıların özlük hakları kapsamında olan nitelikleri ifadesinin adaylık dönemini de kapsayacak şekilde yorumlanması, bu çerçevede mesleğe gireceklerin adaylığa alınış ve adaylık döneminden başlayarak tüm süreçlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir.

32. Anayasa’nın 140. maddesinin beşinci fıkrasında ise “*Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.*” düzenlemesine yer verilmiş, maddenin altıncı ve yedinci fıkralarında ise “*Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar./ Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tâbidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.*” hükmüne yer verilmiştir.

33. Buna göre gerek öğretim elemanı gerekse tetkik hâkimi olarak Akademi kadrolarında süreli olarak görevlendirilebilecek veya bu kadrolara atanabilecek adli ve idari yargı mensuplarının görevleri boyunca idari görev yürütmekte oldukları ifade edilebilir ise de idari görev süreleri içinde hâkim ve savcı sıfatlarını korumaya devam ettikleri ve Anayasa’nın 140. maddesi uyarınca hâkim ve savcılar hakkındaki hükümlere tabi oldukları açıktır. Buna göre idari görev yürüten adli ve idari yargı mensuplarının resmî ve özel görev almalarının, atanmalarının, hakları ve ödevlerinin, meslekte ilerlemelerinin, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi ile diğer özlük işlerinin de kanunla düzenlenmesi gerekir.

34. Bu itibarla dava konusu CBK bir bütün hâlinde değerlendirildiğinde esas itibarıyla münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda düzenleme içerdiğinden Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

35. Açıklanan nedenlerle CBK’nın tümü, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.” (AYM, E. 2019/72; K. 2023/229; 28/12/2023 tarihli Kararı)

Özetle, Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına verilen Adalet Bakanlığı personelinin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini planlama ve uygulama görev ve yetkisi, Hâkim ve savcı yardımcıları, hakim ve savcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılarının da eğitimlerini içermesi nedeniyle yukarıda detaylı bir şekilde açıklandığı gibi yürütme yetkisine ilişkin bir husus olmayıp, yargının niteliğine ilişkin bir konudur ve Anayasa’nın 140. maddesinde açık bir biçimde kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi söz konusu olamaz.

Bu nedenle iptali talep edilen düzenleme Adalet Bakanlığındaki personelin yanında hâkim ve savcı yardımcıları ile hâkim ve savcılarının hizmet öncesi ve meslek içi eğitimini de içermesi nedeniyle Anayasanın 104/17 ve 140. maddelerine aykırı olup iptali gerekir.

İkinci olarak Anayasa, hâkimlerin görevlerini yapabilmeleri için adaylık süreci de dâhil olmak üzere bağımsızlığa ve güvenceye sahip olmaları gerektiğini kabul eder. Bu bağlamda Anayasa'nın 138. maddesinde "mahkemelerin bağımsızlığı", 139. maddesinde "hakimlik ve savcılık teminatı", 140. maddesinde de "hakimlik ve savcılık mesleği"ne ilişkin özel düzenlemelere yer verilmiştir.

“Hukuk devleti ilkesinin temel bileşenlerinden olan yargı bağımsızlığı, insan haklarının ve özgürlüklerinin başlıca ve en etkin güvencesidir. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduklarını ifade eder. Hâkimlerin görevlerinde bağımsızlıkları ise onlara tanınan bir ayrıcalık olmayıp, adaletin dolaylı dolaysız her türlü etki, baskı, yönlendirme ve kuşkudan uzak dağıtılması amacını gütmektedir. Yargının bir karakteri olan bağımsızlık, hâkimin, çekinmeden ve endişe duymadan, Anayasa'nın öngördüğü gereklerden başka herhangi bir dış etki altında kalmadan, yansız tutumla, özgürce karar verebilmesidir”. E.2014/57 K.2014/81, 10.4.2014

“...Bu nedenle, demokratik ülkelerin tümünde hâkim bağımsızlığı kabul edilmiş ve güçler ayrımı ilkesinin doğal bir sonucu olarak bu bağımsızlık öncelikle yasama ve yürütme organlarına karşı güvenceye bağlanmıştır. Hakimlerin bağımsızlığı, onların kararlarını verirken özgür olmaları, her türlü kaygıdan maddî ve manevî baskı ve etkiden uzak bulunmaları ile mümkündür. Hakimlerin yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlığını sağlayabilmek için Anayasa'da çeşitli önlemler getirilmiştir. (E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995)

Hâkim ve savcıların adaylık döneminde ve meslekleri sırasında aldıkları eğitimlerin, doğrudan onların mesleği algılamalarında ve yürütmelerinde etkili olduğu açıktır. Hâkimlerin, maddî ve manevî kuşkulardan ve her türlü etkilerden uzak tutularak, Anayasa'ya, yasalara ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre karar vermeleri bir zorunluluktur. Bu ise, hâkim ve savcılarının bağımsız ve tarafsız bir zihin yapısına sahip olmalarıyla, yani ancak diğer erklerden bağımsız bir eğitim sistemi ile mümkün olabilir. Bu nedenle söz konusu eğitim, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine göre verilmelidir. Yani mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri, yargı mensuplarının ve adayların eğitim faaliyetlerinde de gözetilmesi gerekir. Bağımsız ve objektif olması gereken bu eğitimlerin, iptali talep edilen düzenlemeyle hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın mevzuatı belirleyen yürütme organının etkisi ve talepleri doğrultusunda gerçekleştirileceği açıktır. Hâkim ve savcılarının eğitimlerinin yürütme organınca belirlenmesi kabul edilemez. Oysa bu eğitimlerin planlanması ve uygulanmasını bir CBK ile sınırsız bir şekilde tamamen yürütmeye vermek, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığına önemli bir müdahale oluşturur.

Yürütme organının kendisine tanınan sınırlar çerçevesinde yargıyla ilgili bir alanda atama yapması ile iptali istenen CBK düzenlemesi ile ortaya çıkan durum tamamen farklıdır. Bu düzenleme ile yürütme (Adalet Bakanlığı) tamamen kendisinin belirlediği usul ve esaslara göre yargının meslek öncesi ve meslek içi eğitiminden sorumlu bir hizmet birimi oluşturmakta ve kendi kendisine tanıdığı bir yetkiyle atamaları yapmaktadır. Başka bir deyişle yürütme, kurallarını kendisi koymakta, kuralları istediği zaman istediği şekilde değiştirebilmekte, kuralları uygulayacak kişileri kendisi belirlemekte, ancak buradan bağımsızlığı ve tarafsızlığı önceleyen ve yetkin bir eğitim verileceğini ummamızı beklemektedir. Böyle bir iddianın ve beklentinin gerçekçi olmadığı, gerçeklikle alakası olmadığı açıktır.

Bu şekilde düzenlenen hâkim ve savcı ve yardımcıları ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılarının hizmet öncesi, adaylık ve hizmet içi eğitim sistemi, hâkimlik ve savcılık mesleğine alınacakların, bu mesleği yürütenlerin, yürütme organına karşı bağımsızlığını

ortadan kaldıracaktır. Bir siyasi partinin üyesi ve başkanı olan bir Cumhurbaşkanının hem mevzuatını tek başına belirlediği hem de tüm yöneticilerini doğrudan ya da dolaylı olarak atadığı bir Bakanlığın planlayıp uygulayacağı eğitimin Cumhurbaşkanının ve partisinin siyasal görüşlerinden tamamen bağımsız olmasını beklemenin nafîle olduğu açıktır. Böyle bir eğitime tabi tutulan hâkim ve savcılar kendilerini her türlü maddî ve manevî etkilerden uzak ve özgür hissetmeleri mümkün değildir. Hâkim ve savcılar, hâkimliğin gerektirdiği her türlü yüksek nitelikleri taşıyabilirler bile kamu vicdanında daima tarafsızlıkları konusunda kuşku duyulacaktır. Bu durum ise, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatını düzenleyen Anayasa'nın 138., 139 ve 140. maddelerine aykırılık oluşturur (benzer yönde değerlendirmeler için bakınız; E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995).

Yargıçlarla ilgili düzenlemelerin iki eksen kavramını oluşturan bağımsızlık ve tarafsızlık kavramlarını birlikte göz önünde bulundurma gereğine de işaret etmek gerekir. Zira, bağımsızlık, ancak buna elverişli bir statü ile sağlanabilir. Bu nedenle, bağımsızlık bir statüdür. Buna karşılık, tarafsızlık, bir erdemdir. Bir yargıcın tarafsız olması için, ona sağlanan bağımsız statü önkoşuldur.

Uluslararası belgeler de hâkim ve savcılarının eğitiminde yürütmenin müdahalesini kabul etmez; bu eğitimin bağımsız, müdahalelere karşı güvenceli kuruluşlar tarafından yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı kapsamında ele alınması gerektiği ifade edilmiştir. Bu açıdan eğitimden sorumlu kuruluşun özerk ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması yeterli değildir, aynı zamanda dış müdahalelere karşı da güvenceli olması gerekir. Dış müdahalelere karşı güvenceli olması için de özerk statüye konulması gerekir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği Ve Sorumlulukları Hakkında Üye Devletlere Yönelik Cm/Rec (2010)12 Sayılı Tavsiye Kararında "57. Bağımsız bir makam, eğitimin özerkliğini tamamen gözetmek suretiyle, başlangıç ve hizmet içi eğitim programlarının, yargı görevinin gerektirdiği açıklık, yetkinlik ve tarafsızlık koşullarına uygun olmasını sağlamalıdır." görüşüne yer verilmiştir.

Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi de Hâkimlerin Magna Carta'sı (Temel ilkeler) olarak anılan bir belgeyi kabul etmiş ve bu belgede yargı bağımsızlığının eğitimler için de geçerli olduğunu belirtmiştir: "4. Yargı bağımsızlığı; ...eğitimleri, yargısal dokunulmazlıkları, disiplinleri, maaşları ve finansmanları bakımından teminat altına alınır."

...8. Başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitim, hâkimler için bir hak ve görevdir. Bunlar, yargının gözetimi altında düzenlenir. Eğitim, yargı sisteminin kalitesinin ve etkinliğinin yanı sıra hâkimlerin bağımsızlığının korunmasında da önemli bir unsurdur".

Görüldüğü gibi, yargı sisteminin etkinliği ve kalitesi açısından önemli olan aday eğitimi ve meslek içi eğitimin, aralarında herhangi bir fark gözetmeksizin, yargının gözetimi altında ve onların bağımsızlığını koruyacak şekilde yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir.

Hâkimlerle İlgili Mevzuat Hakkında Avrupa Şartı ve Açıklayıcı Memorandum (Strazburg, 8-10 Temmuz 1998) ise "hâkimlerin bağımsız ve tarafsız kararlar almaya hazırlanmasında, hem eğitim programlarının içeriğinde hem de bunları uygulayan organların işleyişinde ehliyet, tarafsızlık ve gerekli açık fikirliliği güvence altına alan belli önlemler alınmalıdır" demektedir. Memorandumda eğitim programını yürütecek kuruluşun belirtilen ilkeleri uygulamaya koyma kapasite ve güvencelerine sahip olması gerektiği belirtilmektedir.

Bütün bu uluslararası standartların Anayasa'nın 138. maddesinde güvence altına alınan yargı bağımsızlığı ilkesinin yorumunda dikkate alınması gerektiği açıktır. Anayasa'nın amaçsal ve gelişmeci yorumu, bu uluslararası standartların anayasal ilkelerin yorumunda dikkate alınmasını gerektirir.

Hâkim ve savcılarının "nitelikleri"nin kazanılması ve sürdürülmesinde başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitimin etkisi yadsınamaz. Dolayısıyla bu formasyonun verilmesinde, yürütmenin ve diğer her türlü muhtemel güçlerin etkisinin en aza indirilmesi işin doğası gereğidir de. Hâkim ve savcılarının özgürlükçü, bağımsız ve tarafsız niteliği, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin güvencesini oluşturur.

Bu nedenle, Mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri çerçevesinde görev yapan hâkim ve savcılarının meslek öncesi eğitimlerinden sorumlu olan ve meslek içi eğitimlerinin siyasi müdahalelere karşı korunaklı hale getirilmesi gerekir. İptali istenen CBK düzenlemesi ile bu eğitimle alakalı bütün hususları belirleme yetkisi tek başına Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına bırakılmaktadır. Zira yukarıda belirtildiği gibi Anayasa tarafından kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olmasına rağmen başlangıç ve hizmet içi eğitim tamamen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu nedenle iptali istenen ibare, Anayasanın Anayasa'nın 138., 139. ve 140. maddelerine aykırıdır, bu nedenle de Anayasa'nın 104/17. Maddesine aykırıdır ve iptali gerekir.

Yine İptali talep edilen düzenleme, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatlarında ceza infaz kurumları ve tutukevi personeli eğitim merkezlerinde eğitim gören personel hariç olmak üzere, görev yapan bütün personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenlemek ve uygulamak görev ve yetkisinin Eğitim Dairesi Başkanlığına verilmesine ilişkindir.

Anayasa'nın 128. maddesinde, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen bu hüküm açıkça kamuda çalışmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, atama, nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve diğer özlük işleri ile görevlerinin sona erme işlemlerinin kanun ile düzenlenmesi şartını getirmektedir.

Söz konusu Bakanlık Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, yukarıda belirtilen Bakanlıkta çalışan veya çalışacak olan personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri doğrudan ve dolaylı olarak bu personelin nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri ile atanmaları ile görevde yükselme veya görevlerine devam edip etmeyeceğini belirleyen bir nitelik taşımaktadır. Eğitimlerin programlanması, düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin görev ve yetki bu anlamda kamu görevlilerinin nitelikleri ve atanmaları ile doğrudan ilişkili olup, diğer yandan da görevde yükselmeleriyle de ilişkili olduğundan kanunilik ilkesine tabidir. Bu kapsamda Anayasa'nın 70. maddesi ile 128. Maddesinde tanımlanan kanunilik ilkesinin dikkate alınması gerekir. Dolayısıyla Adalet Bakanlığı personelinin adaylık, hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimlerine ilişkin düzenlemelerin, özlük haklarını doğrudan etkileyen bir düzenleme olması nedeniyle kanunla yapılması gerektiği aşîkârdır. İptal talebine konu olan Adalet Bakanlığı personelinin

eğitimlerine ilişkin hususların söz konusu personel açısından Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında ele alınmaması ise kamu görevlisinin korunmasına ilişkin anayasal güvenceyi düzenleyen hükmü işlevsiz kılacaktır.

Bu nedenle yukarıda belirtilen personelin eğitimlerinin planlanması, düzenlenmesi ve uygulanmasının kanunla belirlenmesi gerekmekte olup bunun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu konuda belirleme yapılması mümkün değildir. Belirtilen nedenlerle, iptal davası konusu CBK düzenlemesi, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen kanunla düzenleme yapılması öngörülen konulardan sayıldığı için Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. Bu nedenle iptali gerekir.

Yine Anayasanın 104/17. Maddesinde, "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" kuralı bulunmaktadır. Bir konu yasa ile açıkça düzenlenmişse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz. Elbette CBK'lerin çıkarılması için kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi yasa ile yetkilendirme gerekmez. Ancak kanun hükmünde kararnameler yasaları değiştirebilirken CBK'ler yasaların açıkça düzenlediği hususlarda bir düzenleme yapamamakta, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanmakta; Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir. Bu hükümler, açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasa gücünde olmadığını, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasaların değiştirilemeyeceğini gösterir. Sonuç olarak, Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının açık ve bağlayıcı hükümleri karşısında hangi konuda olursa olsun CBK ile bir yasaı değiştirmek veya yürürlükten kaldırmak mümkün değildir. Kaldı ki, Anayasa madde 137, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, normlar hiyerarşisinde yasa altı kademede yer vermiştir.

Bu çerçevede 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile Adalet Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerine eklenen ve İptali talep edilen ibare ile Eğitim Dairesi Başkanlığına Bakanlığa bağlı ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim görev personel hariç olmak üzere, hâkim ve savcı yardımcılar ile hâkim ve savcılar da dahil olmak üzere Adalet Bakanlığı bünyesinde görev yapan bütün personele yönelik adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleme ve uygulama görev ve yetkisi verilmesine ilişkin düzenleme, yukarıda belirtilen anayasal sınırları aşan bir düzenlemedir.

Hakim ve savcı yardımcılar ile hakim ve savcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılar açısından bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerine ilişkin temel kanuni düzenleme, 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'dur. İlgili Kanunun 10. Maddesinde hakim ve savcı yardımcılarının eğitimlerine ilişkin düzenleme yapılmış ve bunların eğitimlerine ilişkin görev ve yetkinin Türkiye Adalet Akademisinde olduğu belirlenmiştir. Aşağıda ilgili madde hükmü bulunmaktadır.

Hâkim ve savcı yardımcılığı süresi ve eğitim:

MADDE 10- (Başlığı ile Birlikte Değişik: 23/6/2022-7413/1 md.)

Hâkim ve savcı yardımcılığı süresi üç yıldır.

Hâkim ve savcı yardımcılığı; temel eğitim dönemi, görev dönemi ve son eğitim döneminden oluşur. **Temel eğitim ve son eğitim Türkiye Adalet Akademisi tarafından verilir.** Görev dönemi ise yargı mercilerinde fiilen görev yapmak suretiyle geçirilir.

Hâkim ve savcı yardımcıları, atanmalarını müteakip temel eğitime alınır. Temel eğitim döneminde adli yargı hâkim ve savcı yardımcıları, adli yargı teşkilatının ihtiyaç durumu ile imkânlar ölçüsünde kendi istekleri göz önünde bulundurulmak ve Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görüşü alınmak suretiyle, Adalet Bakanlığınca hâkimliğe veya savcılığa atanacak şekilde ayrılır.

Hâkim ve savcı yardımcıları, temel eğitim döneminin sonunda yazılı sınava tabi tutulur ve aldıkları puana göre en yüksek puandan başlamak üzere ayrı ayrı sıralanır. Eşitlik hâlinde hâkim ve savcı yardımcılığı yazılı yarışma sınavında puanı yüksek olana öncelik tanınır. Eşitliğin devam etmesi hâlinde kura çekilmek suretiyle sıralama belirlenir. Hâkim ve savcı yardımcıları bu sıralamaya göre, Adalet Bakanlığınca belirlenen ilk derece yargı yerleri arasından seçtikleri il veya ilçelere görev dönemini geçirmek üzere atanır.

Hâkim ve savcı yardımcıları görev döneminde bölge adliye veya bölge idare mahkemeleri ile Yargıtay veya Danıştayda da görevlendirilir.

Görev döneminde hâkim ve savcı yardımcılarının yetiştirilmesi amacıyla Adalet Bakanı tarafından tercihen istekli olanlar arasından, ilgili adalet komisyonları ve Türkiye Adalet Akademisi ile Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görüş ve önerileri alınmak suretiyle, eğitici hâkim ve savcılar görevlendirilir. Bu görev; atama, terfi, müstemir yetki ve tevzi edilen iş sayısı gibi hususlar bakımından göz önünde bulundurulur. Eğitici sayısının birden fazla olduğu yerlerde, eğiticilerden biri koordinasyonu sağlamakla görevlendirilebilir. Eğitici hâkim ve savcılara Türkiye Adalet Akademisi tarafından eğitim verilir.

Hâkim ve savcı yardımcıları, eğitici hâkim veya savcılarının görev yaptığı mahkeme ve savcılıklarda ve onların nezaretinde görev yapar. Eğitici olarak görevlendirilen hâkim ve savcılara, en fazla iki hâkim ve savcı yardımcısı verilebilir.

Görev döneminde hâkim ve savcı yardımcıları Türkiye Adalet Akademisinde iki kez ara eğitime alınır. Her ara eğitimin sonunda yazılı sınav yapılır.

Görev dönemini tamamlayan hâkim ve savcı yardımcıları son eğitime alınır. Son eğitim dönemini bitiren hâkim ve savcı yardımcıları, yazılı ve sözlü sınava tabi tutulur. Sözlü sınava girebilmek için son yazılı sınav puanı ile yazılı sınavlar nihai puanının ayrı ayrı en az yetmiş olması şarttır.

Yazılı sınavlar nihai puanı; temel eğitim döneminin sonunda yapılan sınavdan alınan puanın %10'u ile görev döneminde yapılan ara sınavlardan alınan puanların aritmetik ortalamasının %30'u ve son yazılı sınavdan alınan puanın %60'ının toplamından oluşur.

Temel eğitim ve ara eğitimler yazılı sınav sonuçlarına göre; son yazılı sınavdan tam puan alsa bile yazılı sınavlar nihai puanının yetmiş ve üzerinde olma ihtimali kalmayan hâkim ve savcı yardımcıları, on beş gün içinde yeniden ikinci ara eğitim yazılı sınavına alınır. Bu sınav sonucuna göre de yazılı sınavlar nihai puanının yetmiş ve üzerinde olma ihtimali kalmayanların, hâkim ve savcı yardımcılıklarına Adalet Bakanlığınca son verilir.

Son yazılı sınav puanı ile yazılı sınavlar nihai puanı en az yetmiş olmayanlar, en geç iki ay içinde yeniden son yazılı sınava alınır. Bu sınav sonucuna göre de başarılı olamayanlar hakkında onaltıncı fıkra hükümleri uygulanır.

Hâkim ve savcı yardımcılığı sonunda başarılı sayılmak için yazılı sınavlar nihai puanının %50'si, sözlü sınav puanının %25'i ile görev ve eğitim dönemlerinde verilen puanların aritmetik ortalamasının %25'inin toplamının en az yetmiş olması şarttır.

Yazılı sınavlar; hâkim ve savcı yardımcılarında ders verenler arasından Türkiye Adalet Akademisi Başkanınca seçilen başkan ile dört asıl ve iki yedek üyeden oluşan yazılı sınav kurulu tarafından yapılır.

Sözlü sınav; Türkiye Adalet Akademisi Başkanının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı ve Personel Genel Müdürü ile hâkim ve savcı yardımcılarında ders verenler arasından ilgili bakan yardımcısınca seçilen iki asıl ve bir yedek üyeden oluşan sözlü sınav kurulu tarafından yapılır.

Hâkim ve savcı yardımcılığı sonunda başarılı olamayanlar, talepleri hâlinde Adalet Bakanlığınca merkez veya taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir kadroya atanabilir, aksi hâlde bunların hâkim ve savcı yardımcılığına Adalet Bakanlığınca son verilir.

Hâkim ve savcı yardımcılığı süresini tamamlamadan görevden ayrılanlar ile bu süreyi tamamlayıp, mesleğe kabul edildikten sonra hâkim ve savcı yardımcılığı süresi kadar çalışmadan görevden ayrılanlar, bu süre zarfında kendilerine ödenen aylık, ödenek, tazminatlar ile her türlü ödemenin, mecburi hizmetin eksik kalan kısmı ile orantılı miktarını iki kat olarak ödemek zorundadırlar.

Hâkim ve savcı yardımcılığı dönemleri, hâkim ve savcı yardımcılarının hâkimliğe veya Cumhuriyet savcılığına atanacak şekilde ayrılması, görev yerlerinin tespiti, eğitici hâkim ve savcılarının belirlenmesi ve görevleri ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Hâkimler ve Savcılar Kurulunun görüşü; görev döneminin Yargıtay ve Danıştayda geçirilmesine ilişkin hususlar ise Yargıtay ve Danıştayın görüşleri alınmak suretiyle Adalet Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle; eğitimlerin uygulama esasları ile yazılı ve sözlü sınavlara ilişkin hususlar Türkiye Adalet Akademisince çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Yine 2802 sayılı Kanunun 21. ve 37. Maddelerinde de hakim ve savcılar açısından hizmet içi eğitimler düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler açısından bakıldığında Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına bu eğitimleri düzenleme ve uygulama yetkisi verilmediği gibi, başka birimler bu hususta yetkili kılınmıştır. Aşağıda ilgili maddeler verilmiştir.

Derece yükselmesinin koşulları:

Madde 21 – (Değişik: 22/12/2005 - 5435/8 md.)

Hâkimlik ve savcılık mesleğinde bulunanların derece yükselmelerinin yapılabilmesi için;

a) Derecesi içinde iki yıl bulunmuş veya bu Kanuna göre bulunmuş sayılmaları,

b) Yükselmeye engel kesinleşmiş mahkeme hükmü veya disiplin cezalarının bulunmaması,

c) Ahlakî gidişleri, meslekî bilgi ve anlayışları, gayret ve çalışkanlıkları, gördükleri işlerin birikmesine sebep olup olmadıkları, çıkardıkları işlerin miktar ve mahiyetleri, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin çalışmaları, göreve bağlılıkları ve devamları, üst merciler ve müfettişlerce haklarında düzenlenen hâl kâğıtları ve sicil fişleri, kanun yolu incelemesinden geçen işleri, kanun yolu değerlendirme formları, örnek karar ve mütalâaları ve varsa meslekî eser ve yazıları ile katıldıkları meslek içi ve uzmanlık eğitimleri göz önünde tutularak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca ilân edilen derece yükselme ilkelerinde aranan koşulları taşımaları,^{[30][31][32]}

Gerekir.

Adalet Bakanlığı merkez kuruluşuna atama şartları ve şekli:^{[44][45]}

Madde 37 – (Değişik: 22/12/2005 - 5435/18 md.)

Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda:

a) Bakanlık tetkik hâkimliğine, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az beş yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile Bakanlık hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatları ile Adalet Bakanı tarafından atama yapılır.

b) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/136 md.)** Adalet müfettişliğine, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az beş yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile adalet müfettişliği hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatları alınarak atama yapılır.

c) **(Ek: 2/7/2012-6352/72 md.)** Bakanlık iç denetçiliğine, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki atama şartlarına tabi olmaksızın, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az altı yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile iç denetim hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından, muvafakatları alınarak, Müsteşarın teklifi üzerine Bakan tarafından atama yapılır. Bu şekilde atananlar İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından en az iki aylık eğitime tabi tutulur ve eğitim sonunda bunlara kendi idarelerinde geçerli Kamu İç Denetçi Sertifikası verilir.

Bu alandaki ikinci kanuni düzenleme ise 13/2/2025 tarihli ve 7540 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu'dur. Söz konusu Kanunun Akademinin görevlerini düzenleyen 4. Maddesinde açık bir biçimde hakim ve savcı yardımcıları ile hakim ve savcılar açısından eğitimlerin planlaması, hazırlanması, yayımlanması ve uygulanması Akademinin görevi ve yetkisi olarak tanımlanmıştır. Söz konusu 4. Madde şu şekildedir:

Akademinin görevleri

MADDE 4- (1) Akademinin görevleri şunlardır:

a) Hâkim ve savcı yardımcıları ile hâkim ve savcılara yönelik eğitim planlarını hazırlamak, yayımlamak ve uygulamak.

b) Talepleri hâlinde noterler ve avukatlar ile eğitim ve öğretim hizmetlerinden faydalanması uygun görülen diğer kişilere yönelik eğitim programları hazırlamak ve uygulamak.

c) Hukuk ve adalet alanında; araştırma ve bilimsel çalışmalar yapmak, ihtiyaçları tespit etmek, uluslararası gelişmeleri takip etmek, proje geliştirmek ve uygulamak.

ç) Hukuk ve adalet alanını ilgilendiren konularda uzmanlık ve sertifika programları ile kurs, seminer, sempozyum, konferans ve benzeri etkinlikleri düzenlemek, bilgi bankası ve kütüphane kurmak, yayımlar yapmak.

d) Eğitim ve öğretim faaliyetleriyle ilgili strateji ve hedefleri belirlemek.

e) Görev alanına giren konularda yurt içinde ve yurt dışında bulunan kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak.

f) Hâkim ve savcı yardımcıları ile hâkim ve savcılarının lisansüstü ve yabancı dil eğitim ve öğretimlerini desteklemek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak.

g) Hukuk ve adalet alanını ilgilendiren eğitim ve öğretim faaliyetleri hakkında ilgili kurum ve kuruluşlara görüş bildirmek.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Görüldüğü üzere, gerek 2802 sayılı Kanun, gerekse 7540 sayılı Kanun ile hakim ve savcı yardımcıları ile hakim ve savcılar ile idari görevdeki hakim ve savcılarının adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerine yönelik düzenlemeler yapılmış ve bu hususta görev ve yetkiler tanımlanmıştır. Bu nedenle, iptali talep edilen düzenleme, yukarıda belirtilen kanunlarla verilmiş olan görev ve yetkileri de içerecek şekilde düzenlemeler ihtiva etmekte, hatta görev ve yetki gaspı da yapmaktadır.

Görüldüğü üzere, ihtilaflı kural, kanunda açıkça düzenlenmiş konuları düzenlemenin ötesinde, mer'î kanunlara aykırılıklar da içermektedir.

Bu cihetle; ihtilaflı kural, Anayasa'nın 104. Maddesinin 17. fıkrası uyarınca kanun ile düzenlenmiş konularda CBK ile düzenleme yapılamayacağına ilişkin hükme aykırılık teşkil ettiğinden; konu bakımından yetkisizlik sebebiyle Anayasa'nın 104. maddesine aykırıdır.

b. Anayasa'nın 138., 139. ve 140. Maddelerine Aykırılık

Anayasa'nın "hakimlik ve savcılık mesleği" başlıklı 140. maddesinde şu ilkelere yer verilmiştir: "...Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

...Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tâbidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.”

Anayasa Mahkemesi bir kararında (E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995), “Anayasa’nın 140. maddesinin üçüncü fıkrasında, hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri ile diğer özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.” hükmüne atıf yaparak “nitelikleri” kavramının hakim ve savcılarının mesleğe kabulü öncesi aşamayı da içerdiğini ifade etmiştir. “...Nitelik saptamadan mesleğe kabul kararı verilemeyeceğine göre, hâkim ve savcılarının nitelikleri, mesleğe kabulden önceki dönemde yani, adaylığa atanma ve adaylık süresi içinde belirlenecektir. Bu nedenle, hâkim ve savcılarının diğer özlük haklarının yanı sıra niteliklerinin de mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceğini öngören Anayasa’nın 140.maddesinde belirtilen ‘hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları’ ile 159.maddesindeki ‘adli ve idarî yargı hâkim ve savcılarının mesleğe kabulü ve atanması’nın ‘mahkemelerin bağımsızlığı’ ve ‘hâkimlik teminatı’ esaslarına göre yürütüleceği yolundaki kuralın adaylığa kabul dönemini de kapsadığının kabulü gerekir. Anayasa, hâkimlik ve savcılık mesleğine verdiği özel önemin gereği olarak bu mesleğe girecekleri adaylığa alınıp ve adaylık döneminden başlayarak güvenceye kavuşturmak istemektedir...”

Dolayısıyla hâkim ve savcılarının özlük hakları kapsamında olan nitelikleri ifadesi adaylığa kabul dönemini kapsayacak şekilde yorumlanmış, bu mesleğe gireceklerin adaylığa alınıp ve adaylık döneminden başlayarak tüm süreçlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yasa ile düzenleneceği kuralı benimsenmiştir.

Anayasa’nın 140. maddesinde hâkim ve savcılarının “meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.” denildiğinden bu konunun ancak yasayla düzenlenebileceği açıktır.

Bu kapsamda Anayasa’nın 104. maddesinde Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK ile düzenlenme yapılması yasaklanmıştır. Anayasa’nın açık hükmü ve AYM kararı karşısında 179 sayılı CBK’nin birinci maddesi ile düzenlenen ve iptali talep edilen ibare ile düzenlenen ve Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına, diğer kamu görevlilerinin yanı sıra hakim ve savcı yardımcılarını ile hakim ve savcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılarının adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini planlama ve uygulama görev ve yetkisi verilmesine ilişkin konuların yasa ile düzenlenmesinin zorunlu olduğu açıktır. Yani hâkim ve savcılarının gerek adaylık eğitiminin gerekse meslek içi eğitimleri ile ilgili hususların ve bu konuda görevli birimlerin CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tümünün iptaline ilişkin kararında hakim ve savcılar ile hakim ve savcı yardımcılarını ile idari görevde bulunan hakim ve savcılara ilişkin gerek hizmet öncesi, gerek hizmet içi eğitimlerin düzenlenmesi, uygulanması ve planlanması hususlarının münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan olduğunu belirtmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini belirlemiştir.

“27. Anayasa’nın 140. maddesinin ikinci fıkrasında, hâkimlerin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa edecekleri hükme bağlanmış, üçüncü fıkrasında ise “Hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.” denilmiştir.

28. 34 sayılı CBK ile kurulan Akademi, hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerini düzenlemek konusunda yetkili ve görevli kılınmıştır. Anayasa’nın 140. maddesinde hâkim ve savcılarının “meslek içi eğitimleri”nin kanunla düzenleneceği hükme bağlandığından bu konunun kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır.

29. Bunun yanı sıra Akademi, hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerinin yanı sıra hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi eğitimlerini gerçekleştirmek konusunda da yetkili ve görevlidir. Bu itibarla hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi eğitimlerinin münhasıran kanunla düzenlenip düzenlenmeyeceği hususunun da değerlendirilmesi gerekmektedir.

30. Hâkim ve savcılarının diğer özlük haklarının yanı sıra niteliklerinin de mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanun ile düzenleneceğini öngören Anayasa’nın 140. maddesinde belirtilen “hakim ve savcılarının nitelikleri” ifadesinin hâkim ve savcılarının adaylığa kabul ve adaylık dönemini de kapsadığının kabulü gerekir. Zira Anayasa, hâkimlik ve savcılık mesleğine verdiği özel önemin gereği olarak bu mesleğe girecekleri adaylığa alınıp ve adaylık döneminden başlayarak güvenceye kavuşturmak istemektedir (AYM, E.1995/19, K.1995/64, 07/06/1995).

31. Hâkim ve savcı “nitelikleri”nin kazanılması ve sürdürülmesinde adaylık döneminde alınan başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitimin etkisi yadsınamaz. Dolayısıyla hâkim ve savcılarının özlük hakları kapsamında olan nitelikleri ifadesinin adaylık dönemini de kapsayacak şekilde yorumlanması, bu çerçevede mesleğe gireceklerin adaylığa alınıp ve adaylık döneminden başlayarak tüm süreçlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir.

32. Anayasa’nın 140. maddesinin beşinci fıkrasında ise “Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.” düzenlemesine yer verilmiş, maddenin altıncı ve yedinci fıkralarında ise “Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar./ Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tâbidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.” hükmüne yer verilmiştir.

33. Buna göre gerek öğretim elemanı gerekse tetkik hâkimi olarak Akademi kadrolarında süreli olarak görevlendirilebilecek veya bu kadrolara atanabilecek adli ve idari yargı mensuplarının görevleri boyunca idari görev yürütmekte oldukları ifade edilebilir ise de idari görev süreleri içinde hâkim ve savcı sıfatlarını korumaya devam ettikleri ve Anayasa’nın 140. maddesi uyarınca hâkim ve savcılar hakkındaki hükümlere tabi oldukları açıktır. Buna göre idari görev yürüten adli ve idari yargı mensuplarının resmî ve özel görev almalarının, atanmalarının, hakları ve ödevlerinin, meslekte ilerlemelerinin, görevlerinin ve görev

yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi ile diğer özlük işlerinin de kanunla düzenlenmesi gerekir.

34. Bu itibarla dava konusu CBK bir bütün hâlinde değerlendirildiğinde esas itibarıyla münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

35. Açıklanan nedenlerle CBK'nın tümü, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.” (AYM, E. 2019/72; K. 2023/229; 28/12/2023 tarihli Kararı)

Özetle, Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına verilen Adalet Bakanlığı personelinin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini planlama ve uygulama görev ve yetkisi, Hâkim ve savcı yardımcılar, hakim ve savcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılar da eğitimlerini içermesi nedeniyle yukarıda detaylı bir şekilde açıklandığı gibi yürütme yetkisine ilişkin bir husus olmayıp, yargının niteliğine ilişkin bir konudur ve Anayasa'nın 140. maddesinde açık bir biçimde kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi söz konusu olamaz.

Bu nedenle iptali talep edilen düzenleme Adalet Bakanlığındaki personelin yanında hâkim ve savcı yardımcılar ile hâkim ve savcılarının hizmet öncesi ve meslek içi eğitimini de içermesi nedeniyle Anayasanın 140. maddesine aykırı olup iptali gerekir.

İkinci olarak Anayasa, hâkimlerin görevlerini yapabilmeleri için adaylık süreci de dâhil olmak üzere bağımsızlığa ve güvenceye sahip olmaları gerektiğini kabul eder. Bu bağlamda Anayasa'nın 138. maddesinde "mahkemelerin bağımsızlığı", 139. maddesinde "hakimlik ve savcılık teminatı", 140. maddesinde de "hakimlik ve savcılık mesleği"ne ilişkin özel düzenlemelere yer verilmiştir.

“Hukuk devleti ilkesinin temel bileşenlerinden olan yargı bağımsızlığı, insan haklarının ve özgürlüklerinin başlıca ve en etkin güvencesidir. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduklarını ifade eder. Hâkimlerin görevlerinde bağımsızlıkları ise onlara tanınan bir ayrıcalık olmayıp, adaletin dolaylı dolaysız her türlü etki, baskı, yönlendirme ve kuşkudan uzak dağıtılması amacını gütmektedir. Yargının bir karakteri olan bağımsızlık, hâkimin, çekinmeden ve endişe duymadan, Anayasa'nın öngördüğü gereklerden başka herhangi bir dış etki altında kalmadan, yansız tutumla, özgürce karar verebilmesidir”. (AYM, E.2014/57 K.2014/81, 10.4.2014)

“...Bu nedenle, demokratik ülkelerin tümünde hâkim bağımsızlığı kabul edilmiş ve güçler ayrımı ilkesinin doğal bir sonucu olarak bu bağımsızlık öncelikle yasama ve yürütme organlarına karşı güvenceye bağlanmıştır. Hakimlerin bağımsızlığı, onların kararlarını verirken özgür olmaları, her türlü kaygıdan maddî ve manevî baskı ve etkiden uzak bulunmaları ile mümkündür. Hakimlerin yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlığını sağlayabilmek için Anayasa'da çeşitli önlemler getirilmiştir. (E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995)

Hâkim ve savcılarının adaylık döneminde ve meslekleri sırasında aldıkları eğitimlerin, doğrudan onların mesleği algılamalarında ve yürütmelerinde etkili olduğu açıktır. Hâkimlerin, maddî ve manevî kuşkulardan ve her türlü etkilerden uzak tutularak, Anayasa'ya, yasalara ve

hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre karar vermeleri bir zorunluluktur. Bu ise, hâkim ve savcılarının bağımsız ve tarafsız bir zihin yapısına sahip olmalarıyla, yani ancak diğer erklerden bağımsız bir eğitim sistemi ile mümkün olabilir. Bu nedenle söz konusu eğitim, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine göre verilmelidir. Yani mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri, yargı mensuplarının ve adayların eğitim faaliyetlerinde de gözetilmesi gerekir. Bağımsız ve objektif olması gereken bu eğitimlerin, iptali talep edilen düzenlemeyle hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın mevzuatı belirleyen yürütme organının etkisi ve talepleri doğrultusunda gerçekleştirileceği açıktır. Hâkim ve savcılarının eğitimlerinin yürütme organınca belirlenmesi kabul edilemez. Oysa bu eğitimlerin planlanması ve uygulanmasını bir CBK ile sınırsız bir şekilde tamamen yürütmeye vermek, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığına önemli bir müdahale oluşturur.

Yürütme organının kendisine tanınan sınırlar çerçevesinde yargıyla ilgili bir alanda atama yapması ile iptali istenen CBK düzenlemesi ile ortaya çıkan durum tamamen farklıdır. Bu düzenleme ile yürütme (Adalet Bakanlığı) tamamen kendisinin belirlediği usul ve esaslara göre yargının meslek öncesi ve meslek içi eğitiminden sorumlu bir hizmet birimi oluşturmakta ve kendi kendisine tanıdığı bir yetkiyle atamaları yapmaktadır. Başka bir deyişle yürütme, kurallarını kendisi koymakta, kuralları istediği zaman istediği şekilde değiştirebilmekte, kuralları uygulayacak kişileri kendisi belirlemekte, ancak buradan bağımsızlığı ve tarafsızlığı önceleyen ve yetkin bir eğitim verileceğini ummamızı beklemektedir. Böyle bir iddianın ve beklentinin gerçekçi olmadığı, gerçeklikle alakası olmadığı açıktır.

Bu şekilde düzenlenen hâkim ve savcı ve yardımcılar ile idari görevlerde bulunan hakim ve savcılarının hizmet öncesi, adaylık ve hizmet içi eğitim sistemi, hâkimlik ve savcılık mesleğine alınacakların, bu mesleği yürütenlerin, yürütme organına karşı bağımsızlığını ortadan kaldıracaktır. Bir siyasi partinin üyesi ve başkanı olan bir Cumhurbaşkanının hem mevzuatını tek başına belirlediği hem de tüm yöneticilerini doğrudan ya da dolaylı olarak atadığı bir Bakanlığın planlayıp uygulayacağı eğitimin Cumhurbaşkanının ve partisinin siyasal görüşlerinden tamamen bağımsız olmasını beklemenin nafile olduğu açıktır. Böyle bir eğitime tabi tutulan hâkim ve savcılarının kendilerini her türlü maddî ve manevî etkilerden uzak ve özgür hissetmeleri mümkün değildir. Hâkim ve savcılar, hâkimliğin gerektirdiği her türlü yüksek nitelikleri taşısalar bile kamu vicdanında daima tarafsızlıkları konusunda kuşku duyulacaktır. Bu durum ise, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatını düzenleyen Anayasa'nın 138., 139 ve 140. maddelerine aykırılık oluşturur (benzer yönde değerlendirmeler için bakınız; E.1995/19, K.1995/64, 14.12.1995).

Yargıçlarla ilgili düzenlemelerin iki eksen kavramını oluşturan bağımsızlık ve tarafsızlık kavramlarını birlikte göz önünde bulundurma gereğine de işaret etmek gerekir. Zira, bağımsızlık, ancak buna elverişli bir statü ile sağlanabilir. Bu nedenle, bağımsızlık bir statüdür. Buna karşılık, tarafsızlık, bir erdemdir. Bir yargıcın tarafsız olması için, ona sağlanan bağımsız statü önkoşuldur.

Uluslararası belgeler de hâkim ve savcılarının eğitiminde yürütmenin müdahalesini kabul etmez; bu eğitimin bağımsız, müdahalelere karşı güvenceli kuruluşlar tarafından yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı kapsamında ele alınması gerektiği ifade edilmiştir. Bu açıdan eğitimden sorumlu kuruluşun özerk ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması yeterli değildir, aynı zamanda dış müdahalelere karşı da güvenceli olması gerekir. Dış müdahalelere karşı güvenceli olması için de özerk statüye konulması gerekir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği Ve Sorumlulukları Hakkında Üye Devletlere Yönelik Cm/Rec(2010)12 Sayılı Tavsiye Kararında “57. Bağımsız bir makam, eğitimin özerkliğini tamamen gözetmek suretiyle, başlangıç ve hizmet içi eğitim programlarının, yargı görevinin gerektirdiği açıklık, yetkinlik ve tarafsızlık koşullarına uygun olmasını sağlamalıdır.” görüşüne yer verilmiştir.

Avrupa Hâkimleri Danışma Konseyi de Hâkimlerin Magna Carta’sı (Temel ilkeler) olarak anılan bir belgeyi kabul etmiş ve bu belgede yargı bağımsızlığının eğitimler için de geçerli olduğunu belirtmiştir: “4. Yargı bağımsızlığı; ...eğitimleri, yargısal dokunulmazlıkları, disiplinleri, maaşları ve finansmanları bakımından teminat altına alınır.”

...8. Başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitim, hâkimler için bir hak ve görevdir. Bunlar, yargının gözetimi altında düzenlenir. Eğitim, yargı sisteminin kalitesinin ve etkinliğinin yanı sıra hâkimlerin bağımsızlığının korunmasında da önemli bir unsurdur”.

Görüldüğü gibi, yargı sisteminin etkinliği ve kalitesi açısından önemli olan aday eğitimi ve meslek içi eğitimin, aralarında herhangi bir fark gözetmeksizin, yargının gözetimi altında ve onların bağımsızlığını koruyacak şekilde yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir.

Hâkimlerle İlgili Mevzuat Hakkında Avrupa Şartı ve Açıklayıcı Memorandum (Strazburg, 8-10 Temmuz 1998) ise “hâkimlerin bağımsız ve tarafsız kararlar almaya hazırlanmasında, hem eğitim programlarının içeriğinde hem de bunları uygulayan organların işleyişinde ehliyet, tarafsızlık ve gerekli açık fikirliliği güvence altına alan belli önlemler alınmalıdır” demektedir. Memorandumda eğitim programını yürütecek kuruluşun belirtilen ilkeleri uygulamaya koyma kapasite ve güvencelerine sahip olması gerektiği belirtilmektedir.

Bütün bu uluslararası standartların Anayasa’nın 138. maddesinde güvence altına alınan yargı bağımsızlığı ilkesinin yorumunda dikkate alınması gerektiği açıktır. Anayasa’nın amaçsal ve gelişmeci yorumu, bu uluslararası standartların anayasal ilkelerin yorumunda dikkate alınmasını gerektirir.

Hâkim ve savcılarının “nitelikleri”nin kazanılması ve sürdürülmesinde başlangıç eğitimi ve hizmet içi eğitimin etkisi yadsınamaz. Dolayısıyla bu formasyonun verilmesinde, yürütmenin ve diğer her türlü muhtemel güçlerin etkisinin en aza indirilmesi işin doğası gereğidir de. Hâkim ve savcılarının özgürlükçü, bağımsız ve tarafsız niteliği, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin güvencesini oluşturur.

Bu nedenle, Mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri çerçevesinde görev yapan hâkim ve savcılarının meslek öncesi eğitimlerinden sorumlu olan ve meslek içi eğitimlerinin siyasi müdahalelere karşı korunaklı hale getirilmesi gerekir. İptali istenen CBK düzenlemesi ile bu eğitimle alakalı bütün hususları belirleme yetkisi tek başına Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına bırakılmaktadır. Zira yukarıda belirtildiği gibi Anayasa tarafından kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olmasına rağmen başlangıç ve hizmet içi eğitim tamamen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu nedenle iptali istenen ibare, Anayasanın Anayasa’nın 138., 139. ve 140. maddelerine aykırıdır, bu nedenle de Anayasa’nın 104/17. Maddesine aykırıdır ve iptali gerekir.

c) Anayasanın 128. Maddesine Aykırılık

İptali talep edilen düzenleme, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatlarında ceza infaz kurumları ve tutukevi personeli eğitim merkezlerinde eğitim gören personel hariç olmak üzere, görev yapan bütün personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenlemek ve uygulamak görev ve yetkisinin Eğitim Dairesi Başkanlığına verilmesine ilişkindir.

Anayasa'nın 128. maddesinde, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen bu hüküm açıkça kamuda çalışmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, atama, nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve diğer özlük işleri ile görevlerinin sona erme işlemlerinin kanun ile düzenlenmesi şartını getirmektedir.

Söz konusu Bakanlık Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, yukarıda belirtilen Bakanlıkta çalışan veya çalışacak olan personelin adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri doğrudan ve dolaylı olarak bu personelin nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri ile atanmaları ile görevde yükselme veya görevlerine devam edip etmeyeceğini belirleyen bir nitelik taşımaktadır. Eğitimlerin programlanması, düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin görev ve yetki bu anlamda kamu görevlilerinin nitelikleri ve atanmaları ile doğrudan ilişkili olup, diğer yandan da görevde yükselmeleriyle de ilişkili olduğundan kanunilik ilkesine tabidir. Bu kapsamda Anayasa'nın 70. maddesi ile 128. Maddesinde tanımlanan kanunilik ilkesinin dikkate alınması gerekir. Dolayısıyla Adalet Bakanlığı personelinin adaylık, hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimlerine ilişkin düzenlemelerin, özlük haklarını doğrudan etkileyen bir düzenleme olması nedeniyle kanunla yapılması gerektiği aşîkârdır. İptal talebine konu olan Adalet Bakanlığı personelinin eğitimlerine ilişkin hususların söz konusu personel açısından Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında ele alınmaması ise kamu görevlisinin korunmasına ilişkin anayasal güvenceyi düzenleyen hükmü işlevsiz kılacaktır.

Bu nedenle yukarıda belirtilen personelin eğitimlerinin planlanması, düzenlenmesi ve uygulanmasının kanunla belirlenmesi gerekmekte olup bunun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu konuda belirleme yapılması mümkün değildir. Belirtilen nedenlerle, iptal davası konusu CBK düzenlemesi, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen kanunla düzenleme yapılması öngörülen konulardan sayıldığı için Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. Bu nedenle iptali gerekir.

d. Anayasa'nın 6. ve 8. Maddelerine Aykırılık

Anayasa'nın 8. maddesine göre; "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir". Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütme yetkisi olarak, Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kullanılmalıdır. Oysa, 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile Adalet Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerine eklenen ve İptali talep edilen ibare ile Eğitim Dairesi Başkanlığına Bakanlığa bağlı ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim görev personel hariç olmak üzere, hâkim ve savcı

yardımcıları ile hâkim ve savcılar da dahil olmak üzere Adalet Bakanlığı bünyesinde görev yapan bütün personele yönelik adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleme ve uygulama görev ve yetkisi verilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere bir CBK ile kanunla düzenlenmesi öngörülen bir alanda düzenleme yapılması suretiyle kanun koyucunun alanına müdahale edilmesi, anayasal çerçeve dışında yetki kullanımını ortaya koymaktadır. Bu itibarla 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki ibare, Anayasa'nın 8. maddesine de aykırıdır, iptali gerekir.

Öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesine göre, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz". Ancak iptali talep edilen düzenleme ise açık bir biçimde kanun ile düzenlenmesi gerektiği belirtilen bir alanda yasama erkinin ve yürütme erkinin yetkisi alanına müdahale etmektedir. Haliyle, itiraz konusu ibare, Anayasa'nın 8. maddesine olduğu kadar 6. maddesine de aykırıdır, iptali gerekir.

e. Anayasa'nın 7. Maddesinde Belirlenen Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesine Aykırılık

Yürütme organı Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Ya da bir kanuna aykırı olarak bir kural koyamaz.

179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile Adalet Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerine eklenen ve İptali talep edilen ibare ile Eğitim Dairesi Başkanlığına Bakanlığa bağlı ceza infaz kurumları ve tutukevleri personeli eğitim merkezlerinde eğitim görev personel hariç olmak üzere, hâkim ve savcı yardımcılar ile hâkim ve savcılar da dahil olmak üzere Adalet Bakanlığı bünyesinde görev yapan bütün personele yönelik adaylık, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarını düzenleme ve uygulama görev ve yetkisi verilmesi hususu düzenlenmektedir.

Söz konusu düzenleme ile Anayasa'nın 128.,138.,139. ve 140. maddelerinde yasa ile düzenlenmesi öngörülmüş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılmaktadır. Yürütme organı Anayasada öngörülmüş durumlar dışında hukuki norm hiyerarşisini ortadan kaldırarak kendiliğinden kural koyamaz.

Dolayısıyla, yürütmeye Anayasa'ya aykırı bir yetki tanımlanması, yasama yetkisinin veya CBK ile düzenleme yapma yetkisinin sınırının aşıldığını ve yürütmenin yasamanın yetki alanına müdahale ettiğini göstermektedir. Bu nedenle, söz konusu madde, Anayasa'nın 7. maddesinde belirlenen yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırıdır, iptali gerekir.

f. Anayasa'nın Başlangıç İlkelerine ve 2., 6., 11. ve 104/2. Maddelerine Aykırılık

Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti" olan Cumhuriyet, erkler ayrılığı ilkesinde somutlaşır: "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;" (Başlangıç, prg.4). Anayasa'nın 7., 8. ve 9. maddeleri de; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ayrı ayrı düzenlemektedir.

179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki ibare ile, yukarıda açıklanan nedenlerle, erkler ayrılığı ilkesini somutlaştırdığı şekliyle “Anayasa ve kanunların üstünlüğü” ilkesini ihlal ettiğinden, Anayasa'nın 2. maddesine ve Başlangıç prg. 4'e de aykırılık oluşturmaktadır.

Bu aykırılık durumu, “kaynağını Anayasa'dan almayan Devlet yetkisi kullanma yasağı” (md.6) karşısında ve Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesi (md.11) ile daha belirgin hale gelmektedir. Dahası, CB'nin, “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin” etme yükümlülüğü (md.104/2), aykırılık durumunu, aşikâr olmanın ötesinde tehlikeli hale getirmektedir. Bu sebeplerle, erkler ayrılığı ilkesini çiğnemek suretiyle Anayasa'ya aykırı bir yetki kullanımını öngören iptali istenen düzenleme; Başlangıç kısmındaki ilkelerle beraber Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 104/2. maddelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki ibare, Anayasa'nın, Başlangıç ilkelerine, 2., 6., 7., 8., 11., 104/2, 104/17., 128., 138., 139. ve 140. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptali talep edilmektedir.

2) 179 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesi ile ekli listenin Anayasaya Aykırılığı

179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesi ile Türkiye Adalet Akademisi merkez teşkilatı için ekli listede bulunan kadrolar ihdas edilmiş ve 2 sayılı CBK'nin eki (I) sayılı Cetvele Türkiye Adalet Akademisi bölümü olarak eklenmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Söz konusu madde ve ekli liste, aşağıdaki açılardan Anayasa'ya aykırıdır.

a) Anayasa'nın 104. maddesine konu bakımından yetki yönünden Aykırılık

Söz konusu düzenleme, konu bakımından yetki yönünden Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin sınırlarını aşması nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesine aykırıdır. Anayasanın 104/17. maddede geçen “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular” ibaresinin Anayasa'da “kanunla düzenlenir veya kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” vb. ifadelerin bulunduğu maddelere bakarak belirlenmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da salt bir kanunla düzenleme kaydının bulunmasının, ilgili konuyu cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu bakımından yetki alanından çıkarmak açısından yeterli olduğunu ifade etmiştir: “... 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”. (AYM, E.S. :2018/125, K.S.:2020/4, K.T.:22/1/2020, R.G. Tarih – Sayı: 13/5/2020 – 31126, §11). O halde Anayasa'nın bir maddesinde bir konunun yasayla düzenlenmesi öngörülmüşse o konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi, Anayasa'nın 7. ve 104/17. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır.

İptali talep edilen düzenleme, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan Siber Güvenlik Başkanlığı merkez teşkilatı için ekli listede belirtilen sınıf ve derecesi ile sayısı belirlenen kadroların ihdasına ilişkindir.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, “*Kadro unvanı, personelin niteliğini ifade etmenin yanında, o personelin yerine getireceği görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını da ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır.*” değerlendirmesinde bulunmuştur (AYM, E.2005/139, K.2007/33, 22/3/2007). Anayasa Mahkemesinin (AYMK, E.2005/145 K.2009/112, 23.7.2009; AYM, E. 2018/73, K.2019/65, 24.7.2019) kararlarında da belirtildiği üzere, bu hususlar Anayasa'nın 128. maddesi kapsamındadır.

Bu nedenle bu kadro ve pozisyon iptali veya ihdasına ilişkin kuralların da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, E. 2018/73, K.2019/65, 24.7.2019 kararının 139 ila 141. paragraflarında memurların kadro ihdas ve iptal işlemlerinin kanun ile düzenlenmesi öngörülen alanlardan olduğunu belirterek, bu kadroların ihdas ve iptallerine ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılamayacağını da dolaylı olarak tanımlamıştır.

Anayasa'nın 104/17. maddesine göre kanunla düzenlenmesi öngörülen konular CBK ile düzenlenemez. Dolayısıyla söz konusu düzenleme konu bakımından yetki açısından CBK ile düzenlenebilecek konulardan değildir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 65 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin verdiği kararda bazı yüksek öğretim kurumlarının kadro ihdas ve iptallerin ilişkin düzenlemenin Anayasa'nın 130. Maddesi kapsamında münhasıran kanun ile düzenlenmesi gereken konulardan olduğunu belirterek üniversitelerin kadro ihdaslarına ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir (AYM, E. 2020/71, K.2021/33, 29/04/2021).

Bu nedenle iptali talep edilen düzenleme, Anayasa'nın 128. maddesinde belirlenen kanunilik ilkesine ve dolayısıyla Anayasa'nın 104/17. Maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Dolayısıyla, yukarıda belirtilen Türkiye Adalet Akademisi merkez teşkilatı için ekli listede belirtilen sınıf ve derecesi ile sayısı belirlenen kadroların ihdasına ilişkin ihtilaflı düzenleme, Anayasa'nın 104/17. maddesinde belirlenen sınırları aşarak kanun ile düzenlenmesi öngörülen alanda düzenleme yapması nedeniyle; konu bakımından yetkisizlikle maluldür ve Anayasa'nın 104/17. fıkrasına aykırıdır. Bu cihetle, ihtilaflı kuralın iptali gerekir.

b) Anayasa'nın 128. maddesine aykırılık

Yine İptali talep edilen düzenleme, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan Türkiye Adalet Akademisi merkez teşkilatı için ekli listede belirtilen sınıf ve derecesi ile sayısı belirlenen kadroların ihdasına ilişkindir.

Anayasa'nın 128. maddesinde, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi, son olarak 43 sayılı CBK'ye ilişkin olarak bu bağlamda verdiği ihlal kararında şu tespiti yapmıştır: “*Anayasa'nın 128. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin*

kanunla düzenlenmesi gerekmekte olup kuralla hazine ve maliye başmüfettişleri, müfettişler ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik bir düzenleme öngörülmektedir ... Bu itibarla Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yapan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır” (AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/02/2022, §60-61).

Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen bu hüküm açıkça kamuda çalışmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, atama, nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve diğer özlük işleri ile görevlerinin sona erme işlemlerinin kanun ile düzenlenmesi şartını getirmektedir. Söz konusu Kurum Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, yukarıda belirtilen Kurumda çalışan personelin atanması, görev ve yetkileri, iş akitlerinin sona ermesi veya bunların tayin, nakil gibi özlük haklarını doğrudan etkileyen bir düzenlemenin de kanunla yapılması gerektiği aşikârdır. Söz konusu personelin kadrosunun ihdası ve iptali de atanması ile doğrudan bağlantılı olan bağlı bir düzenlemedir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında “*Kadro unvanı, personelin niteliğini ifade etmenin yanında, o personelin yerine getireceği görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını da ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır.*” değerlendirmesinde bulunmuştur (AYM, E.2005/139, K.2007/33, 22/3/2007).

Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi'nin E. 2018/73, K.2019/65, 24.7.2019 tarihli kararında bu durum açıkça belirlenmiştir. Mahkeme söz konusu kararında;

“139. Adı geçen kurumlar Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Bu kurumlarda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden personel Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan bunların kadrolarına, bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin kuralların da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.

140. Dava konusu kuralda ise anılan idarelerin 2017 yılı fiilî kadrolarının 2016 yılı sonuna kadar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunca belirlenmesi öngörülmüştür. Kural bu hâliyle yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmakta, kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi yolundaki anayasal kurala aykırılık oluşturmaktadır.

141. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

saptaması ile kadro ve pozisyonların ihdas ve iptalinin de Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrası kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Yine Anayasa Mahkemesi, 36 sayılı CBK'ye ilişkin açılan iptal davasında, 2019/78 Esas, 2020/6 Karar sayılı Kararında:

“20. Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinde kadro ve pozisyon esastır. Bu hizmetleri yürüten memur ve diğer kamu görevlileri kendilerine özgü statüye sahiptir. Görevleri dışında da kamu hizmetleri statüsünün bir bölümü olan bu statü hükmüne tabi olurlar ve resmî sıfat ve yetkilerini korurlar. Oysa Kurul, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde Cumhurbaşkanına bağlı icrai bir karar alma ve bunu uygulatma yetkisi olmayan tamamıyla istişari nitelikte bir birim olarak düzenlenmiştir. Kurul üyelerinin ancak kurul

hâlinde çalıştıkları, tek başlarına bir hizmet yapmadıkları, kamu hizmetlerine geçici ve arızı olarak katıldıkları, görevin ifası sırasında devletin emredici gücünün kullanılmadığı, Kurulda yer alacak üyeler için kadro ve pozisyonun belirlenmediği, bu üyeler ile merkezî idare arasında tam bir statüer ilişkinin kurulmadığı, söz konusu Kurul üyelerinin Kurul üyeliği dışında başka meslek ve uğraşlarına devam edebildikleri anlaşılmaktadır. Bu itibarla Kurul üyelerinin yaptıkları görev, Anayasamın 128. maddesi anlamında devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli bir görev niteliğinde değildir. Dolayısıyla Kurul üyelerinin belirlenmesi hususu münhasıran kanunla düzenlenmeyi gerektiren bir konu değildir.”

şeklindeki tespitiyle memur ve kamu görevlisi statüsünde olan personelin kadro ihdas ve iptallerinin Anayasanın 128. maddesinde belirlenen şekilde kanun ile düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Kadrolar konusunda; Anayasa Mahkemesine göre, kamu görevlilerinin “*kadrolarına, bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin kuralların da Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir*” (AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24/7/2019, § 139).

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 53 sayılı CBK’nin bazı maddelerinin iptali talebiyle yapılan başvuruda, kadro ihdas ve iptaline ilişkin düzenlemelerin bakanlıklar nezdinde teşkilat yapılarıyla doğrudan bağlantılı olduğu hasebiyle Anayasa’nın 106. maddesinin 11. fıkrası kapsamında Cumhurbaşkanı Kararnameleriyle düzenlenebileceğini belirtmiştir. (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021). Kararın ilgili bölümü şu şekildedir:

“22. Bu bağlamda Anayasa’nın CBK tarafından düzenleneceğini özel olarak öngördüğü yukarıda belirtilen bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması ile düzenlenmesi kapsamında, bu konularla sınırlı olmak üzere Anayasa’nın 106. maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda CBK ile düzenleme yapılabilir.

23. Bu çerçevede, kuralların Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında CBK ile düzenlenmesi öngörülen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının teşkilat yapısına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere kadro ile teşkilat arasında yakın bir ilişki olup kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun teşkilatlanmasından söz edilmesi zordur. Bu itibarla kuralların Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasıyla bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır (AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, § 28).”

AYM, yukarıda belirtilen kararının sonunda da, “*Kurallar Anayasa’nın 123. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi yönünden incelendiğinden ayrıca 128. maddesi bağlamında anılan fıkra yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.*” şeklindeki görüşüyle konunun sadece yetki açısından 104. madde kapsamında ele alındığını belirtirken, daha önceki diğer kararlarıyla çelişen bir karar vermiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere kadro ve pozisyon ihdası veya iptali, sadece teşkilat yapısının bir parçası olarak değerlendirilemez. Söz konusu düzenlemeler, kamu görevlilerinin özellikle memurların görevlerine atanması veya görevlerinin sona ermesi ile doğrudan bağlantılı bir konudur. Bu nedenle Anayasa’nın 128. maddesinin 2. fıkrası kapsamında ele alınması gereken bir konudur. Yürütme erkine, bakanlıklar açısından kadro ihdas ve iptal yetkisinin verilmesi, kamu görevlilerinin görevlerini ifa etmelerinde yürütme erkinin etkisi altında kalmaları riskini

doğurduğu gibi; yürütme erki açısından, memurların görev ve yetkilerini kullanamamasının bir yolu olarak görülebilir. Dolayısıyla, yürütme erkinin anılan yetkiye sahip olduğunun kabulü halinde, memurların görevlerini yaparken siyasi etkilerden korunması amacıyla düzenlenen Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası hükümleri fiilen etkisini yitirmiş olacaktır.

Diğer yandan, söz konusu kadro ihdasları aynı zamanda kamu görevlilerinin özlük haklarıyla doğrudan bağlantılıdır. Kadro derecesine ve pozisyonuna göre aylık ve diğer hakları hesaplanan kamu görevlilerine kamu kurum veya kuruluşu tarafından yapılacak harcamalar ve ödenekler de ilgili yıl bütçesi ile belirlendiğinden kadro ve pozisyon ihdası veya iptali aynı zamanda bir bütçeleme konusudur. Dolayısıyla Anayasa'nın 161. maddesi çerçevesinde de ele alınması gereken bir konudur. Anayasa'nın 128. maddesi ve 161. maddesine bakıldığında ise bu alanda yapılacak düzenlemelerin kanunilik ilkesine uygun olması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi, “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular” arasında sayılan bu hususları göz ardı etmemelidir.

Nitekim, 65 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin verdiği kararda bazı yüksek öğretim kurumlarının kadro ihdas ve iptallerin ilişkin düzenlemenin Anayasa'nın 130. Maddesi kapsamında münhasıran kanun ile düzenlenmesi gereken konulardan olduğunu belirterek üniversitelerin kadro ihdaslarına ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir (AYM, E. 2020/71, K.2021/33, 29/04/2021). Anayasa'nın 130. maddesi çerçevesinde üniversitelerde görev yapan kamu görevlileri açısından kadro ihdasının görev ve yetkileri, unvanları, mali işleri ve özlük hakları ile doğrudan bağlantılı olarak değerlendirilirken Bakanlıklar nezdinde görevlerini yürütmekte olan memurlar açısından Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında ele alınmaması ise kamu görevlisinin korunmasına ilişkin anayasal güvenceyi düzenleyen hükmü işlevsiz kılacaktır. Bu bakımdan; Anayasa'nın tutarlı şekilde yorumlanma gereği de Anayasa'nın 128. maddesinin ihtilafli düzenlemeye uygulanmak gerektiğini işaret etmektedir.

Yasama yetkisinin genelliği ve CBK çıkarma yetkisinin istisnailiği ile birlikte; Anayasa'nın sistematik yorumu uyarınca, Anayasa'nın 106. maddesinin 128. maddeyle tutarlı şekilde yorumlama gereği de dikkate alındığında, kadro ve pozisyon ihdası ve iptali konusunu “teşkilat yapısı” kavramı içerisinde addetmenin mümkün olmaması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda anılan kararları, kadro ve pozisyon ihdası ve iptali konusuna Anayasa'nın 128. maddesinin uygulandığını açık şekilde ortaya koymaktadır. Buna karşın; Anayasa'nın 106. maddesinin kadro ve pozisyon ihdası ve iptali konusu bakımından 128. maddeye nazaran *lex specialis* olarak kabul etmek mümkün değildir; zira, 106. maddede yer alan ve bakanlıkların kurumsal örgütlenmesine ilişkin “teşkilat yapısı” kavramı, “kamu görevlilerinin” “atanmaları” ve “diğer özlük işleri”ne ilişkin 128. maddeyle konu bakımından kesişmemektedir. Kadro ve pozisyon ihdası ve iptali konusu; Anayasa'nın kurumsal mercekli 106. ve (kadro ihdasına uygulandığı AYM kararlarıyla sabit) statü mercekli 128. maddelerinin kurumsal yapıya ve kamu görevlileri rejimine ilişkin farklı uygulanma alanları dikkate alındığında, Anayasa'nın 128. maddesi bünyesinde ele alınması gereken bir konudur. Öyle ki, Anayasa koyucu eğer isteseydi, Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrasına, 128. madde bakımından istisna oluşturacak bir hükmü açık ve tereddüde yer vermeyecek biçimde koyardı.

Bu nedenle yukarıda belirtilen Türkiye Adalet Akademisinin merkez teşkilatı için genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa etmek için ekli listelerde belirtilen kamu görevlilerinin kadro ihdaslarının kanunla belirlenmesi gerekmekte olup bunun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu konuda belirleme yapılması mümkün değildir. Belirtilen nedenlerle, iptal davası konusu CBK

düzenlemesi, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen kanunla düzenleme yapılması öngörülen konulardan sayıldığı için Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. Bu nedenle iptali gerekir.

c) Anayasa'nın 161. Maddesine Aykırılık

Yukarıda da belirtildiği üzere, Türkiye Adalet Akademisinin merkez teşkilatı için genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa etmek için ekli listede belirtilen kamu görevlilerinin kadro ihdasları aynı zamanda kamu görevlilerinin, atanma ve özlük haklarıyla doğrudan bağlantılıdır. Kadro derecesine ve pozisyonuna göre aylık ve diğer hakları hesaplanan kamu görevlilerine kamu kurum veya kuruluşu tarafından yapılacak harcamalar ve ödenekler de ilgili yıl bütçesi ile belirlendiğinden kadro ihdası veya iptali aynı zamanda bir bütçeleme konusudur. Dolayısıyla Anayasa'nın 161. maddesi çerçevesinde kanunilik ilkesine tabi olarak ele alınması gereken bir konudur. İhtilaflı CBK düzenlemesi, bu açıdan da Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

d) Anayasa'nın 153. Maddesine Aykırılık

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrası uyarınca: *“Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.”*

Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasa'nın 153'üncü maddesinde belirtilen bağlayıcılık ilkesine aykırılıktan söz edilebilmesi için iptal edilen kuralla dava konusu yeni düzenlemenin içerik ve kapsam bakımından aynı ya da benzeri olması gerektiği belirtilmektedir (Anayasa Mahkemesi'nin 12.11.1991 tarihli ve 1991/7 E.: 1991/43 K. sayılı kararı).

Yukarıda iptali istenen kuralla içerik ve kapsam bakımından benzer kuralların Anayasa'ya aykırılığına, Anayasa Mahkemesi tarafından daha önce hükmedilmiştir (Bkz. yukarıdaki başlıklarda alıntılanan kararlar ve bu cümleden olarak özellikle: AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24.7.2019, §§139-141; AYM, E.:2018/125, K.S.:2020/4, K.T.:22/1/2020, R.G. Tarih – Sayı: 13/5/2020 – 31126, §11; AYM, 2019/78 E.2020/6, K.T.:23/01/2020; AYM, E. 2020/71, K.2021/33, 29/04/2021; E.2019/96, K.2022/17, 24/02/2022, §60-61).

Yukarıda gösterildiği üzere, AYM'nin daha önceki kararlarında saptadığı bir Anayasa ihlalini aynı şekilde devam ettiren ihtilaflı kural, bu cihetle, Anayasa'nın 153. maddesine de aykırıdır.

e) Anayasa'nın 7. Maddesinde Belirlenen Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesine Aykırılık

Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz ya da bir kanuna aykırı olarak bir kural koyamaz.

179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesi ile Türkiye Adalet Akademisi merkez teşkilatı için ekli listedeki kadrolar ihdas edilmiş ve 2 sayılı CBK'nin eki (I) sayılı Cetveline bölüm olarak eklenmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu düzenleme ile Anayasa'nın 128. maddesinde ve yasa ile düzenlenmesi öngörülmüş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile personel kadrosu ihdası düzenlemesi

yapılmaktadır. Bu şekilde; yürütme, fonksiyon gaspı yapmak suretiyle, Anayasa tarafından kanun koyucunun konu bakımından yetki alanına inhisar ettirilen bir alanda düzenleme yapmıştır. Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörölmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediğı bir alanda kendiliğinden kural koyamaz.

Dolayısıyla kamu görevlilerinin kadrolarının ihdası ve iptalinin atanmalarının bir parçası olması nedeniyle kanunla düzenlenmesi yolundaki Anayasa kuralına aykırı bir düzenleme yapılması ve yürütmeye Anayasa'ya aykırı bir yetki tanımlanması, yasama yetkisinin devrine ilişkin sınırın aşıldığını ve yürütmenin yasamanın yetki alanına müdahale ettiğini göstermektedir. Bu nedenle, söz konusu madde, Anayasa'nın 7. maddesinde belirlenen yasama yetkisini devretme yasağına aykırıdır, iptali gerekir.

f) Anayasa'nın 8. Maddesine Aykırılık

Anayasa'nın 8. maddesine göre; "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir". Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütme yetkisi olarak, Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kullanılmalıdır. Oysa, 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesi ile Türkiye Adalet Akademisi merkez teşkilatı için ekli listedeki kadrolar ihdas edilmiş ve 2 sayılı CBK'nin eki (I) sayılı Cetveline bölüm olarak eklenmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda belirtildiğı üzere bir CBK ile kanunla düzenlenmesi öngörölen bir alanda düzenleme yapılması suretiyle kanun koyucunun alanına müdahale edilmesi, anayasal çerçeve dışında yetki kullanımını ortaya koymaktadır. Bu itibarla 179 sayılı CBK'nin 3. maddesi ve ekli liste, Anayasa'nın 8. maddesine de aykırıdır, iptali gerekir.

g) Anayasa'nın 2. Maddesine ve Başlangıç İlkelerine Aykırılık

Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti" olan Cumhuriyet, erkler ayrılığı ilkesinde somutlaşır: "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğı ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğı," (Başlangıç, prg.4). Bu çerçevede; Anayasa'nın 7., 8. ve 9. maddeleri de yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ayrı ayrı düzenler.

179 sayılı CBK'nin 3. maddesi ve ekli liste, yukarıda açıklanan nedenlerle, "Anayasa ve kanunların üstünlüğü" ilkesini ihlal ettiğinden, Anayasa'nın 2. maddesine ve Başlangıç prg. 4'e de aykırılık oluşturmaktadır.

Bu aykırılık durumu, "kaynağını Anayasa'dan almayan Devlet yetkisi kullanma yasağı" (md.6) karşısında ve Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesi (md.11) ile daha belirgin hale gelmektedir. Başta yasama, yürütme ve yargı organlarının saygı göstermesi gelmek üzere, "Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı" hükmünün etkililiğı, Anayasa Mahkemesi'nin bu kuralın biricik bekçiliğini yapması ölçüsünde mümkündür. Her vesile ile bu hükmü anlamlandırmak ve güncellemek, hukuk devleti (md.2) açısından yaşamsaldır. Bu bakımdan, yürütme tekeline sahip olan makamın, yasama yetkisinin devredilmezliğı kuralına saygı göstermesi, "Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı" hükmünün sürekli gözetilmesi ölçüsünde mümkündür.

Dahası, Cumhurbaşkanı'nın, "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin" etme yükümlülüğü (md.104/2), aykırılık durumunu, aşıkâr olmanın ötesinde tehlikeli hale getirmektedir. Bu nedenle, söz konusu düzenleme, Anayasa'ya aykırı olarak bir yetki kullanımını düzenlediğinden ve yukarıda belirtilen nedenlerle Anayasa'nın 6., 11. ve 104/2. Maddelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle 179 sayılı CBK'nin 3. maddesi ve ekli liste, Anayasanın Başlangıç ilkelerine, 2., 6., 7., 8., 11., 104/2, 104/17., 128., 153. ve 161. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptali talep edilmektedir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Anayasada yapılan değişikliklerle hukuk sistemimize girmiş ve 24 Haziran Seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının yemin ederek görevine başlamasıyla yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk defa yürütme organına, dayanağını doğrudan Anayasadan alan bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Anayasa'da önemli sınırlamalar getirilerek tanınmış olan bu yetkinin, anayasal sınırlar çerçevesinde kullanılması, kötüye kullanılmaması ve yasama yetkisinin devri niteliği taşınamaması, Anayasa'nın başta 6., 7. ve 8. maddeleri gereği olup, örgütlenmesi, erkler ayrılığına dayanan demokratik hukuk devletinin yaşama geçirilmesi açısından hayati önem taşımaktadır. Oldukça güçlü yetkilerle donatılmış ve doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının Anayasa'da kendisine tanınan sınırlı alanı aşarak her konuda düzenlemeler yapması, demokratik hukuk devletinin özünü oluşturan denge ve denetleme mekanizmalarını işlevsiz hale getirecek, sistemi yürütmenin keyfi yönetimine dönüştürecektir.

Göreve başlamasının hemen ardından Cumhurbaşkanınca oldukça kapsamlı pek çok CBK çıkarıldığı görülmektedir. Gereksiz bu CBK'lerin pek çoğunda da çerçevesini Anayasa'nın açıkça çizdiği yetki sınırlarının aşıldığı, Anayasanın CBK ile düzenlenmesini yasakladığı alanlarda düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Yukarıda iptali istenen kural da Anayasanın cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini yasakladığı alanlara ilişkin bir düzenleme oluşturmaktadır. Bu nedenle *ultra vires* geçersizlikle maluldür. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesince ivedilikle incelenerek yetki dışı düzenlemelerin iptal edilmesi ve hukuk sisteminden ayıklanması, normlar hiyerarşisine dayanan hukuk düzeninin devamlılığı bakımından hayati önem taşımaktadır.

26/2/2025 tarihli ve 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin iptali istenen hükümlerinin açıkça Anayasa'ya aykırı olduğu yukarıda etraflı bir şekilde açıklanmıştır.

Anayasa'nın temel ilkelerine, insan hakları, hukuk devleti ve demokrasi değerlerine ağır bir saldırı oluşturan kuralların yürürlüğünün derhal durdurulması, hayati önem taşımaktadır.

Anayasal gereklere uymadan kabul edilen ve iptal edilmesi gereken bir kuralın uygulanması halinde telafisi imkânsız zararların doğacağı açıktır. O kadar ki; iptali istenen kurallar, demokratik hukuk devletinin esasını ortadan kaldıracaktır.

Diğer taraftan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devletinin temel gereğidir. Anayasa'ya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu

ilkenin zedelenmesi, hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Ayrıca, burada tekrar vurgulanmalıdır ki; Anayasa'nın çerçevesini ve sınırlarını sınırlı sayı ilkesiyle (*numerus clausus*) belirlemiş olduğu yetki alanı dışında çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin üzerine inşa edildiği erkler ayrılığı ilkesinin ve bu çerçevede Devletin yönetim biçimine ilişkin emredici ve yasaklayıcı Anayasa hükümlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğurduğu kadar, Devlet'in hukuki yapılanmasının çerçevesini oluşturan normlar hiyerarşisinin de bozulmasına sebep olmaktadır. Siyasi rejimin, hesap verebilir hükümet sistemine dayanan demokrasiden, hesap verebilirlik ilkesinden arındırılan ve yürütmenin, yani hükümet etme yetkisinin tek başına Devlet başkanına tevdi edildiği monokrasiye kaydırıldığı, yargının bağımsızlığını yitirdiğine ilişkin çok ciddi iddia ve tespitlerin bulunduğu bir tarihsel zaman diliminde (bu son nokta hakkında bkz. Türkiye'nin AIHS'nin 18. maddesini ihlal ettiğine karar veren müteakip karar: AIHM, Kavala/Türkiye, başvuru no: 28749/18, 10 Aralık 2019, p.197-232), AYM'nin, açık şekilde Anayasa'nın çizdiği yetki çerçevesinin dışına çıkan cumhurbaşkanlığı kararnamesi maddelerinin yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermesi; Anayasa'nın tanımladığı şekliyle Devlet düzeninin sağlıklı işleyişi, hukuk devletini ilkesinin asgari gereklerinin işletilmesi ve demokrasinin devamı açısından yaşamsal olduğu kadar, Anayasa Mahkemesi'nin varlık sebebi açısından da bir zorunluluktur.

Yukarıda sayılan türde zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan söz konusu maddelerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüğünün de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

26/2/2025 tarihli ve 179 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

1) 1. maddesi ile değiştirilen 1 sayılı CBK'nin 50. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki ibarenin, Anayasa'nın, Başlangıç ilkelerine, 2., 6., 7., 8., 11., 104/2, 104/17., 128., 138., 139. ve 140. maddelerine,

2) 3. maddesi ile ekli listenin, Anayasanın Başlangıç ilkelerine, 2., 6., 7., 8., 11., 104/2, 104/17., 128., 153. ve 161. maddelerine,

aykırı olması nedeniyle iptallerine ve dava sonuçlanıncaya kadar yürürlüğünün durdurulmasına, karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”