

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2019/87**

**Karar Sayısı : 2022/158**

**Karar Tarihi : 13/12/2022**

**R.G.Tarih-Sayı : 14/7/2023-32248**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 128 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 31/5/2019 tarihli ve (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

**A.** Tümünün Anayasa'nın 104. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

**B.** Tümünün iptali talebinin kabul edilmemesi hâlinde;

**1.** 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'nın 6., 7., 87. ve 104. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek yok hükmünde olduğunun tespitine, bu talebin kabul edilmemesi hâlinde iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

**2. a.** 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f), (j) ve (n) bentlerinin,

**b.** 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının,

**c.** 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

**i.** (a) bendinin (8) numaralı alt bendinde yer alan "...yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," ibaresinin,

**ii.** (b) bendinin (5) numaralı alt bendinin,

**iii.** (c) bendinin (5) numaralı alt bendinin,

**ç.** 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının,

**d.** 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

**e.** 10. maddesinin (3) numaralı fıkrasının,

**f.** Geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

Anayasa'nın 13., 35., 38., 46., 63., 104. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

**I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKMÜ İLE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KURALLARI**

**A. İptali İstenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralları**

İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) şöyledir:

**“KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ**

*Amaç ve kapsam*

**MADDE 1- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı; 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanuna ekli harita ve koordinat listesinde sınırları belirtilen Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasını, yaşatılmasını, geliştirilmesini, tanıtılmasını, gelecek kuşaklara aktarılmasını, planlanmasını, yönetilmesini ve denetlenmesini sağlamak üzere Kapadokya Alan Başkanlığının kurulması ile görev ve yetkilerini düzenlemektir.**

*Tanımlar*

**MADDE 2- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde geçen;**

**a) Bakan: Kültür ve Turizm Bakanı,**

**b) Bakanlık: Kültür ve Turizm Bakanlığını,**

**c) Başkan: Kapadokya Alan Başkanını,**

**ç) Başkanlık: 7174 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde İdare olarak tanımlanan Kapadokya Alan Başkanlığını,**

**d) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları: Kapadokya alan planları yürürlüğe girinceye kadar uyulacak esasları,**

**e) Kapadokya Alanı: 7174 sayılı Kanuna ekli harita ve koordinat listesinde sınırları belirtilen ve bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında Başkanlığın yetkili ve görevli olduğu alanı,**

**f) Kapadokya alan planları: Kapadokya Alanının korunması, geliştirilmesi, yönetimi, tanıtılması, koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi, bölgenin sağlıklılaştırılması, yenilenmesi, açık alan sistemi yaya dolaşımı, taşıt ulaşımı ve altyapı tesislerinin tasarım esasları ile bölge halkının sosyal ve ekonomik yapısının iyileştirilmesi konularında hedefler, stratejiler ve kararları belirleyen her tür ve ölçekteki planları,**

**g) Komisyon: 7174 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde düzenlenen Kapadokya Alan Komisyonunu,**

*ifade eder.*

**Başkanlık**

**MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde verilen görevleri yürütmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, Bakanlık ile ilgili ve merkezi Kapadokya Alanı sınırları içerisinde bulunan Kapadokya Alan Başkanlığı kurulmuştur.**

**(2) Başkanlık, kendisine tahsis edilen mali kaynakları görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, mevzuatında belirlenen usul ve esaslara göre kullanır.**

**(3) Başkanlık hizmet birimlerinin çalışma usul ve esasları Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir.**

*Başkanlığın görev ve yetkileri*

*MADDE 4- (1) Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:*

- a) Kapadokya Alanının tarihi ve kültürel değerleri ile doğal kaynak değerlerinin ve jeolojik/jeomorfolojik dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi, denetlenmesi, alan içindeki turizm faaliyetlerinin planlanması, geliştirilmesi ve teşvik edilmesini sağlamak,*
- b) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını hazırlayarak Komisyona sunmak,*
- c) Kapadokya alan planlarına esas hâlihazır haritaları ve jeolojik/jeoteknik etütleri yapmak veya yaptırmak,*
- ç) Kapadokya alan planlarını yapmak, yaptırmak, tadil etmek, ettirmek ve üst ölçekli planlar hariç onamak veya resen onamak, meri planların uygulamasını denetlemek,*
- d) Kapadokya Alanında Komisyonca uygun bulunan projelere ilişkin uygulamaların onaylı projesine uygunluğunu denetlemek,*
- e) Kapadokya Alanında 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında; kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma uygulama ve denetim bürolarına ve çevre ve şehircilik il müdürlüklerine verilen görev ve yetkileri yürütmek,*
- f) Kapadokya Alanındaki korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapmak,*
- g) Kapadokya Alanında yer alan korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, peri bacalarının ve yer altı şehirlerinin korunması, tadilatı, tamirâtı ve esaslı onarımları ile iyileştirilmesine yönelik her türlü iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, gerekli güvenlik önlemlerini almak veya aldirmek,*
- ğ) Kapadokya Alanında Başkanlık idari binalarının her türlü proje ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak,*
- h) Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı her türlü uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktirmek,*
- ı) Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Kapadokya Alanında turizm amaçlı sportif faaliyette bulunacak turizm işletmelerinde aranacak nitelikleri belirlemek ve bu faaliyetleri denetlemek,*
- i) Kapadokya Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni gibi işlemler hakkında görüş bildirmek,*
- j) Kapadokya Alanında ihtiyaç duyulması halinde kamulaştırma işlemlerini yapmak,*
- k) Kapadokya Alanında 2863 sayılı Kanun kapsamı dışındaki araştırma, sondaj, kazı ve diğer bilimsel araştırmaları ve etütleri yapmak veya yaptırmak,*

*l) Kapadokya Alanının tanıtımına yönelik olarak yurtiçinde ve yurtdışında her türlü yazılı, görsel ve işitsel eserleri yapmak, yaptırmak, hizmete sunmak ve bu eserlerin fikri ve sınai haklarına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

*m) Kapadokya Alanına ilişkin Bakanlıkça talep edilen bilgi, belge ve raporları hazırlamak,*

*n) 7174 sayılı Kanununun 8 inci maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının tespiti ve uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

*o) Bakanlığa bağlı ören yerleri ve müzeler dışındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının öğretim, eğitim, bilimsel araştırma, tanıtma ve ticari gelir elde etme amacı ile fotoğraflarının ve filmlerinin çekilmesi, mulaj ve kopyalarının çıkartılması ile ilgili izinlerin verilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

*ö) Kapadokya Alanında işletmelerce yürütülen balonla ticari havacılık faaliyetlerinin yer ve lojistik hizmetlerini projelendirmek, düzenlemek ve denetlemek,*

*p) Halkla ilişkiler, basın ve medya konusundaki iş ve işlemleri yürütmek,*

*r) Kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektörle işbirliği yapmak,*

*s) Yürütülen hizmetlere ilişkin yıllık çalışma programı ve stratejik planlamaları yapmak,*

*ş) Komisyonun sekretarya hizmetlerini yürütmek.*

*(2) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde doğal sitler ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilen görevler Kapadokya Alanında Başkanlık tarafından yerine getirilir.*

#### *Başkanlık teşkilatı*

*MADDE 5- (1) Başkanlık; Başkan, İdari ve Teknik Başkan Yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur.*

*(2) Başkanlığın en üst yöneticisi olan Başkan, Başkanlığın genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık görevi Nevşehir Valisi tarafından yürütülür.*

*(3) Başkan, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatta kendisine verilen yetki ve görevleri Bakana karşı sorumlu olarak kullanır ve yerine getirir. Başkan, Başkanlık hizmetlerini mevzuat hükümlerine, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik plana uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Başkanlık birimlerine gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.*

*(4) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak amacıyla bir idari ve bir de teknik olmak üzere, en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamuda veya özel sektörde en az beş yıl çalışmış olanlar arasından Bakan tarafından iki başkan yardımcısı atanır. Teknik Başkan Yardımcısının istihdamında ayrıca, ülkemizin tarihi ve kültürel değerleri ile doğal dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılmasına yönelik planlama ve projelendirme üzerine mesleki ve teknik eğitim ve deneyime*

*sahip olunması şartı aranır. Başkan yardımcıları, görevlerinin yerine getirilmesinde Başkana karşı sorumludur.*

*(5) Başkana izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hallerde öncelikle Teknik Başkan Yardımcısı vekâlet eder.*

*(6) Başkanlığın hizmet birimleri şunlardır:*

*a) Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığı.*

*b) Alan Yönetimi ve Tanıtım Grup Başkanlığı.*

*c) Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı.*

*ç) Hukuk Müşavirliği.*

*Hizmet birimlerinin görevleri*

*MADDE 6- (1) Hizmet birimlerinin görevleri şunlardır:*

*a) Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığı:*

*1) Kapadokya alan planlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*

*2) Kapadokya alan planlarına esas halihazır haritaları ve jeolojik/jeoteknik etütleri yapmak veya yaptırmak,*

*3) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarını hazırlayarak Komisyona sunmak,*

*4) Komisyonun sekretarya hizmetlerini yürütmek,*

*5) Kapadokya Alanındaki korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapmak,*

*6) Kapadokya Alanının korunması ve geliştirilmesine yönelik her türlü araştırma, projelendirme ve eylem planları hazırlamak ve bunların uygulama esaslarını belirlemek ve izlemek,*

*7) Kapadokya Alanında Komisyonca uygun bulunan projelere ilişkin uygulamaların onaylı projesine uygunluğunu denetlemek,*

*8) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamak ve gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek,*

*9) Kapadokya Alanında yer alan korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, peri bacalarının ve rezerv peri bacası alanlarının ve yer altı şehirlerinin korunması, tadilatı, tamirata ve esaslı onarımları ile iyileştirilmesine yönelik her türlü iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, gerekli güvenlik önlemlerini almak veya aldırarak,*

*10) Kapadokya Alanında 2863 sayılı Kanun kapsamı dışındaki araştırma, sondaj, kazı ve diğer bilimsel araştırmaları ve etütleri yapmak veya yaptırmak,*

11) *Kapadokya Alanında 2863 sayılı Kanun kapsamında; kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma, uygulama ve denetim bürolarına ve çevre ve şehircilik il müdürlüklerine verilen görev ve yetkileri yürütmek,*

12) *Kapadokya Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni gibi işlemler hakkında görüş bildirmek,*

13) *Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.*

*b) Alan Yönetimi ve Tanıtım Grup Başkanlığı:*

1) *Kapadokya Alanının tanıtımına yönelik yurtiçinde ve yurtdışında her türlü yazılı, görsel ve işitsel eserleri yapmak, yaptırmak, hizmete sunmak ve fikri ve sınai haklarına yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

2) *Kapadokya Alanına ilişkin Bakanlıkça talep edilen bilgi, belge ve raporları hazırlamak,*

3) *Kapadokya Alanı içindeki turizm faaliyetlerinin planlanması, geliştirilmesi ve teşvik edilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

4) *Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Kapadokya Alanında turizm amaçlı sportif faaliyette bulunacak turizm işletmelerinde aranacak nitelikleri belirlemek ve bu faaliyetleri denetlemek,*

5) *7174 sayılı Kanununun 8 inci maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin işlenmesi durumunda verilecek idari para cezalarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*

6) *Bakanlığa bağlı ören yerleri ve müzeler dışındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının öğretim, eğitim, bilimsel araştırma, tanıtma ve ticari gelir elde etme amacı ile fotoğraflarının ve filmlerinin çekilmesi, mulaj ve kopyalarının çıkartılması ile ilgili izinlerin verilmesine yönelik iş ve işlemleri yürütmek,*

7) *Kapadokya Alanında işletmelerce yürütülen balonla ticari havacılık faaliyetlerinin projelendirme, yer ve lojistik hizmetlerini düzenlemek,*

8) *Halkla ilişkiler, basın ve medya konusundaki iş ve işlemleri yürütmek,*

9) *Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.*

*c) Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı:*

1) *Yürütülen hizmetlere ilişkin yıllık çalışma programı ve stratejik planlamaları yapmak,*

2) *Kapadokya Alanında Başkanlık idari binalarının her türlü proje ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak,*

3) *Başkanlık personelinin eğitim ve özlük işlemlerini yapmak,*

4) *Bütçe ve diğer mali iş ve işlemleri yapmak,*

5) *İhtiyaç duyulması halinde yapılacak kamulaştırmaya ilişkin iş ve işlemleri yapmak,*

6) Başkanlığın görev ve faaliyetleri ve idari ihtiyaçları ile ilgili mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, bakım, onarım, satın alma, kiralama, ulaşım, güvenlik, aydınlatma, ısıtma, belge yönetimi, demirbaş, arşiv, depolama ve sağlık giderleri ile ilgili tüm iş ve işlemleri yapmak,

7) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

ç) Hukuk Müşavirliği:

1) 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak,

2) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

**Başkanlık personeli**

**MADDE 7- (1) Başkanlık hizmetleri, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülür.**

**(2) Başkanlıkta 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci maddesine göre geçici görevlendirme yapılabilir.**

**(3) Belli bir uzmanlık gerektiren iş ve hizmetler Bakan onayı alınarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 31 inci maddesine göre vekâlet veya istisna sözleşmesi çerçevesinde görürülebilir.”**

**Çalışma grupları**

**MADDE 8- (1) Başkanlık görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışma ve proje grupları oluşturabilir. İhtiyaç duyulduğu hâllerde diğer kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çalışma gruplarına dâhil edilebilir.**

**Gelirler ve giderler**

**MADDE 9- (1) 7174 sayılı Kanununun 6 ncı maddesi uyarınca aktarılacak gelirlere ilave olarak Başkanlığın gelirleri şunlardır:**

a) Genel bütçeden yapılacak hazine yardımları,

b) Başkanlığa kiralanan taşınmazlar ile Başkanlığın mülkiyetinde ve tahsisli bulunan taşınmazların kiralananmasından, işletilmesinden ve işlettilmesinden elde edilen gelirler,

c) Marka ve patent gelirleri,

ç) Kapadokya Alanında Başkanlığa yapılacak başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

d) Kapadokya Alanındaki işletme ve faaliyet gelirleri,

e) Her türlü tanıtım, basım ve yayın gelirleri, fikri mülkiyet haklarından kaynaklı gelirler,

f) Yurtiçinden ve yurtdışından sağlanacak yardım, bağışlar ile sponsorluk gelirleri,

g) Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,

ğ) Diğer gelirler.

(2) Başkanlığın giderleri şunlardır:

a) Kapadokya Alanında etüt, envanter, planlama, proje çalışmaları, müşavirlik, denetim hizmetleri, Kapadokya Alanının jeolojik/jeomorfolojik dokusu ve genel karakteri bozulmadan korunması, jeolojik/jeoteknik etütlerin elde edilmesi, tabii kaynakların geliştirilmesi, düzenlenmesi, restorasyonu, imar, ıslah ve çevre tanzimi, özel plan ve projelere göre yapılacak her türlü faaliyetlerin gerektirdiği harcamalar,

b) Kapadokya Alanında, planları gereğince taşınmazların kamulaştırılması, üzerlerinde sınırlı aynı hak tesisi ve kiralanmasına ilişkin harcamalar,

c) Kapadokya Alanında yer alan işletme, tanıtma, altyapı, üstyapı, idare binası, sosyal binalar, ziyaretçi merkezi, tanıtma merkezi, saha sergileri ve bu tür faaliyetlerle ilgili her türlü harcamalar,

ç) Kapadokya Alanı hizmetlerinin gerektirdiği her türlü araç, gereç, ekipman ve benzeri taşınurların satın alınması, kiralanması, bakımı, onarımı ve işletilmesi ile ilgili harcamalar,

d) Personel, istihdam, temsil ve ağırlama ile ilgili giderler,

e) Komisyon üyelerine ait yolluk ve huzur hakkı giderleri,

f) Demirbaş ve tüketim malzemeleri ile ilgili harcamalar,

g) Kültür ve turizm işletmeciliğine ait giderler,

ğ) Başkanlıkça tespit edilen aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma ve yıktırma işlemleri dâhil aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamaya yönelik işlemler ile ilgili giderler,

h) Başkanlığın görevleriyle ilgili diğer giderler.

(3) Başkanlığa yapılacak ücrete tabi başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurumların görüşü çerçevesinde Başkanlıkça çıkarılan yönetmelikte düzenlenir.

**Çeşitli hükümler**

**MADDE 10- (1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı Cetvelin “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER” bölümüne “52) Kapadokya Alan Başkanlığı” satırı ilave edilmiştir.**

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde hüküm bulunmayan hallerde, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Ortak Hükümler” başlıklı Ellibeşinci Bölümü hükümleri uygulanır.

(3) 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 29 uncu maddesi kapsamında ayda dörtten fazla olmamak üzere; Komisyonun sürekli üyelerine her toplantı için (5000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda, görüşülecek konu ile ilgili olarak toplantılara katılan üyelerine ise her toplantı için (2000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir.



**Geçiş hükümleri**

**GEÇİCİ MADDE 1- (1) 7174 sayılı Kanununun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen Komisyon üyeleri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde ilgili kurum ve kuruluşlarca görevlendirilir.**

**(2) Kapadokya Alanına ilişkin Başkanlığın görev alanını ilgilendiren her türlü arşiv belgesi, ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından birinci fıkradaki süreyi müteakip üç ay içerisinde Başkanlığa gönderilir.**

**Yürürlük**

**MADDE 11- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.**

**Yürütme**

**MADDE 12- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.”**

**B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri ile Kanun Hükmünde Kararname Kuralları**

**1. 23/5/2019 tarihli ve 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un;**

**a. 5. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:**

*“Kapadokya Alan Komisyonu*

*MADDE 5 – (1) Komisyon aşağıda belirtilen üyelerden oluşur:*

*a) Üniversitelerin arkeoloji, sanat tarihi, mimarlık, şehir planlama/şehir ve bölge planlama, jeoloji ve hukuk ile biyoloji veya kimya bölümlerinden lisans eğitimlerini tamamlayarak mezun olmuş, Bakanlıkça görevlendirilecek, alanında uzman ve en az on yıl deneyime sahip yedi üye*

*b) Nevşehir İl Özel İdaresi Genel Sekreteri veya Nevşehir İl Özel İdaresinden görevlendireceği bir üye*

*c) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünce görevlendirilecek, alanlarında uzman birer üye*

*ç) Nevşehir Ticaret ve Sanayi Odasınca görevlendirilecek bir üye*

*d) Görüşülecek konu ile ilgili yer belediye başkanlığından görevlendirilecek bir temsilci üye*

*e) Görüşülecek konu Vakıflar Genel Müdürlüğü ile ilgili ise Vakıflar Bölge Müdürü veya Vakıflar Bölge Müdürlüğünden görevlendireceği bir temsilci üye*

*...”*

**b. 8. maddesi şöyledir:**

*“Cezalar*

*MADDE 8 – (1) Kapadokya Alanının tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere*

*aykırı davranılması hâlinde elli bin Türk lirasından iki yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.*

*(2) Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Kapadokya Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırılık hâlinde ise beş yüz Türk lirasından beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.*

*(3) Birinci ve ikinci fıkra kapsamında idari para cezası uygulanacak fiiller ile bu fiillerin aykırılık durumuna göre uygulanacak idari para cezasının miktarı İdarece çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*

*(4) Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralar uyarınca İdarece belirlenen fiiller dışında kalan ve 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 1/7/2003 tarihli ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile 22/3/1971 tarihli ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununda yasaklanan fiillerin Kapadokya Alanı sınırları içerisinde işlenmesi hâlinde bu kanunlarda tanımlanmış idari para cezaları iki misli artırılır ve bu kanunlarda yetkili kalınan ilgili idarelerin yetkili personelinin katılımı ile tespiti yapılarak İdarece uygulanır.*

*(5) Bu madde uyarınca verilen idari para cezaları Başkan tarafından uygulanır ve İdareye gelir kaydedilir.”*

**2. 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK);**

**a. Ek 25. maddesi şöyledir:**

*“Kurumlar arası geçici görevlendirme*

*Ek Madde 25- (Ek: 2/7/2018 – KHK-703/178 md.)*

*Hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenler, kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebilir. Bu süre birer yıl olarak uzatılabilir.*

*Kamu kurum veya kuruluşlarının emrine geçici görevlendirilenler mali ve sosyal hak ve yardımlarını kurumlarından alırlar. Bunlar bu şekilde görevlendirildikleri süre boyunca kurumlarından aylıklı izinli sayılırlar.*

*Kurum veya kuruluşların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirmenin yapılabilmesi için, görevlendirileceklerin ilgili mevzuat uyarınca kadro veya pozisyona asaleten atanmada aranan, asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil, tüm şartları bir arada taşımaları gerekir. Bu şekilde görevlendirilenler görevlendirildikleri kadro veya pozisyon için öngörülen mali ve sosyal hak ve yardımlardan emsali personel gibi faydalandırılır. Bunlar geçici görevlendirildikleri süre boyunca kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar. Bunların Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkileri kendi kurumlarındaki statüleri dikkate alınarak devam ettirilir.*

*Geçici görevlendirilenlerin özlük hakları devam eder ve bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. Terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın süresinde yapılır. Bunların geçici görevlendirildikleri kurumda geçirdikleri süreler kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.*

*Bu maddeye göre görevlendirilenler, görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür.*

*Toplamda altı ayı geçen görevlendirmelerde personelin muvafakatinin de alınması şarttır.*

*Kanunlarda yer alan geçici görevlendirme hükümleri saklıdır.*

*Bu madde kapsamında görevlendirmeye ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanarak Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir.”*

**b.** Ek 28. maddesi şöyledir:

*“İş mevzuatına tabi personel istihdamı*

*Ek Madde 28- (Ek: 2/7/2018 – KHK-703/178 md.)*

*14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür.*

*Bunlara, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11 inci maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirlenir.*

*Personele ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.*

*Bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi halinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartlar, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”*

## **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, Hasan Tahsin GÖKCAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ’in katılımlarıyla 19/9/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **III. ESASIN İNCELENMESİ**

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Hülya ÇOŞTAN ÇETİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### **A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi**

3. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir hükümet sistemine geçilmiş ve buna bağlı olarak Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Anayasa'da Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilere ilişkin maddelerde de aynı doğrultuda değişiklik yapılarak daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

4. Yeni hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı'na "*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*" adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK'ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanı'na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı Anayasa'da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK'lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle *yürütme yetkisine ilişkin* olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki verilmiştir. Maddenin gerekçesinde, yeni hükümet sistemi gözetilerek Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda CBK çıkarabilmesine imkân tanımak amacıyla ilk elden düzenleme yapma yetkisinin tanındığı ifade edilmiştir.

6. Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin genel olarak verilmesinin yanı sıra Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

7. Anayasa'nın 148. maddesinde CBK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, yargısal denetim görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

8. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa'da CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

10. Fıkranın ikinci cümlesinde "*Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve*

*ödevlerin*” CBK’yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

11. Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa’da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa’da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18/1/2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29/11/2017, § 13; E.2016/139, K.2016/188, 14/12/2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6/6/2013). Buna göre Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı’nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

12. Fıkranın dördüncü cümlesinde ise *kanunda açıkça düzenlenen konularda* CBK çıkarılamayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı’nın, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK’yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

13. CBK’ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa’ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK’ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK’ların içerik yönünden Anayasa’ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.

14. CBK’nın tümüne yönelik aykırılık iddiaları üzerine yapılacak Anayasa’ya uygunluk denetiminde ise CBK’da yer alan hükümlerin bütünsel bir yaklaşımla ele alınarak CBK’nın temel düzenleme alanının/konusunun ortaya konulması ve denetimin de belirlenen bu alan üzerinden gerçekleştirilmesi gerekir. Bununla birlikte CBK’nın tümü bakımından yapılan denetim neticesinde CBK’nın tümünün Anayasa’ya uygun olduğu yönünde ulaşılabilecek sonucun, ayrıca iptali talep edilen her bir CBK kuralına ilişkin olarak yapılacak anayasallık denetimi üzerinde bağlayıcı bir etkisi bulunmamaktadır (AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022, § 14).

## **B. CBK’nın Tümünün İncelenmesi**

15. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 43. maddesinin (3) numaralı fıkrasında “*Mahkemenin, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya aykırılığı hususunda ileri sürülen gerekçelere dayanma zorunluluğu yoktur. Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de Anayasaya aykırılık kararı verebilir.*” denilmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi iptal ve itiraz davalarında yapacağı incelemede taleple bağlı bulunmaktadır.

16. Dava dilekçesinde CBK’nın tümü yönünden geçerli olabilecek bazı gerekçelere dayanılarak (38) numaralı CBK’nın tümünün, ayrıca konu ve içerik yönünden Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle bazı hükümlerinin iptali talep edilmiştir. Bunun dışında CBK kurallarının her birinin ayrı ayrı Anayasa’ya aykırılığını ileri süren bir talebe yer verilmemiştir. Buna göre ayrıca dava konusu edilen kurallar dışında CBK, tümü yönünden incelenmiş; CBK’da düzenlenen her bir kurala ilişkin ayrıca bir inceleme yapılmamıştır. Dolayısıyla CBK’nın tümü yönünden aşağıda ulaşılabilecek sonucun her bir CBK kuralı yönünden yapılacak inceleme neticesinde verilecek kararın sonuçlarını doğurmayacağı vurgulanması gerekir.

### **1. Anlam ve Kapsam**

17. Dava konusu CBK; 7174 sayılı Kanun'a ekli harita ve koordinat listesinde sınırları belirtilen Kapadokya Alanı'nın tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasını, yaşatılmasını, geliştirilmesini, tanıtılmasını, gelecek kuşaklara aktarılmasını, planlanmasını, yönetilmesini ve denetlenmesini sağlamak üzere Kapadokya Alan Başkanlığının (Başkanlık) kuruluşu ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesi amacıyla çıkarılmıştır.

18. CBK'nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Başkanlığın kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, Kültür ve Turizm Bakanlığı (Bakanlık) ile ilgili bir kuruluş olduğu ifade edilmiştir.

19. CBK'nın 4. maddesinde Başkanlığın görev ve yetkileri, 5. maddesinde Başkanlık teşkilatı, 6. maddesinde hizmet birimlerinin görevleri, 7. maddesinde Başkanlık personeli, 8. maddesinde Başkanlığın görev alanına giren konularla ilgili çalışma grupları, 9. maddesinde Başkanlığın gelir ve giderlerine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

20. Yukarıda yer verilen madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde CBK'nın temel konusunun Türk idari teşkilatının içinde Kapadokya Alanı'nın tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, geliştirilmesi ve yönetilmesi biçimindeki kamu hizmetini yürütecek kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumun kurulması olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla CBK'da yer alan düzenlemelerin her biri esas itibarıyla idari teşkilat içinde böyle bir kuruma hukuki varlık ve işleyiş kazandırılması amacına hizmet etmektedir.

### **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

21. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu CBK'nın Kapadokya Alan İdaresini düzenlediği, 7174 sayılı Kanun'da da aynı konu düzenlendiğinden kanunda açıkça düzenlenmiş bir konuda CBK ile düzenleme yapılamayacağı, CBK'nın kanunların uygulanmasını göstermek üzere yürütme tarafından çıkarılan alt norm olarak öngörülmediği, aksine ilk elden düzenleme gücüne sahip alternatif bir norm niteliği taşıdığı belirtilerek CBK'nın tümünün Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

22. Dava konusu CBK'nın belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere bir kamu kurumunun kurulmasına yönelik düzenlemeler öngördüğü, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin bir hususu düzenlediği açıktır.

23. CBK, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım'ının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

24. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir.

25. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” denilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Ancak Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmış, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına açıkça izin verilmiştir. Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında da belirtildiği üzere anılan fıkrada yer alan “... *kurulur.*” ibaresinin CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içerdiği anlaşılmaktadır. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki koşullara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve yapısı gibi unsurların CBK'yla düzenlenemeyeceğinin kabulü, kamu tüzel kişiliğinin CBK'yla kurulmasını mümkün kılan anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılacaktır (anılan kararda bkz. § 45).

26. Bu itibarla bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve düzenlenmesi Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini ayrıca ve özel olarak öngördüğü konulardan olduğundan kamu tüzel kişisi niteliğindeki Kapadokya Alan Başkanlığının kuruluşunun ve düzenlenmesinin kanunla yapılmamasının Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

27. Öte yandan gerek dava konusu CBK gerekse 7174 sayılı Kanun, Kapadokya Alanı ile ilgili düzenlemeler öngörmektedir. Ancak CBK'nın düzenleme konusu Kapadokya Alanı'ndaki iş ve işlemleri yürütmekle görevli ve yetkili idare olarak oluşturulan Başkanlığın kuruluş ve işleyişine ilişkindir. Buna karşılık Kanun Kapadokya Alanı'nın tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesine ilişkin hususları düzenlemektedir. Dolayısıyla dava konusu CBK ile söz konusu Kanun'un düzenleme konularının farklı olduğu, aynı alanda hüküm ifade etmedikleri anlaşılmaktadır. Bu itibarla CBK, kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin değildir.

28. Açıklanan nedenlerle CBK'nın tümü, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

### **C. CBK'nın 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (f), (j) ve (n) Bentlerinin İncelenmesi**

#### **1. (f) Bendi**

##### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

29. Dava dilekçesinde özetle; korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarını tespit etme yetkisinin kuralla Başkanlığa verildiği, bu tespitin kişilerin taşınmazlar üzerindeki tasarruf yetkisine etki etmesi sebebiyle mülkiyet hakkına sınırlama oluşturduğu, mülkiyet hakkının CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13., 35., 63. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

##### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

30. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 63. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

31. Kuralla Kapadokya Alanı'ndaki korunması gereken taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapmak Başkanlığın görev ve yetkileri arasında düzenlenmektedir.

32. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır.

33. Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların öngördüğü sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve tasarruf etme imkânı veren bir haktır. Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder.

34. 7174 sayılı Kanun'un 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine verilen görev ve yetkiler, Kapadokya Alanı'nda Başkanlığa bırakılmış; 7174 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (3) numaralı fıkrasında bu Kanun'da hüküm bulunmayan hâllerde uygulanacak mevzuat hükümleri arasında 2863 sayılı Kanun da sayılmıştır.

35. 2863 sayılı Kanun'un 7. maddesinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tespitinin Bakanlığın koordinatörlüğünde ilgili ve faaliyetleri etkilenen kurum ve kuruluşların görüşü alınarak yapılacağı; yapılacak tespitlerde kültür ve tabiat varlıklarının tarih, sanat, bölge ve diğer özelliklerinin dikkate alınacağı, devletin imkânları gözönünde tutularak, örnek durumda olan ve ait olduğu devrin özelliklerini yansıtan yeteri kadar eserin, korunması gerekli kültür varlığı olarak belirleneceği; korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili yapılan tespitlerin koruma bölge kurulu kararı ile tescil olunacağı; Vakıflar Genel Müdürlüğünün idaresinde veya denetiminde bulunan mazbut ve mülhak vakıflara ait taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan cami, türbe, kervansaray, medrese, han, hamam, mescit, zaviye, sebil, Mevlevihane, çeşme ve benzeri korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının tespitinin ve envanterlenmesinin Vakıflar Genel Müdürlüğüne yapılacağı belirtilmiştir.

36. 2863 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yedinci maddeye göre tescil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tespiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisinin Koruma Kurullarına ait olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan Kanun'un 9. maddesinde ise tescilli alanlarda izinsiz kullanım ve müdahale yasağı düzenlenmiş olup bu kapsamda koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fiziki müdahalede bulunulamayacağı, bunların yeniden kullanıma açılmayacağı veya kullanımlarının değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

37. Görüldüğü üzere korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespiti bu alanların tescilinin ilk aşaması olup tescil işlemi, yapılan tespite göre gerçekleştirilmektedir. Bir taşınmazın korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı veya sit alanı olarak tescil edilmesi durumunda ise artık bu taşınmaza inşai ve fiziki müdahale mümkün olamamaktadır. Bu yönüyle Kapadokya Alanı'ndaki korunması gereken taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile sit alanlarının tespitini yapma görev ve yetkisini Başkanlığa tanıyan kural mülkiyet hakkını sınırlandırmaktadır.



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

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

## **2. (j) Bendi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

39. Dava dilekçesinde özetle; kuralla Kapadokya Alanı'nda ihtiyaç duyulan kamulaştırma işlemlerini yapma yetkisinin Başkanlığa verildiği, kamulaştırmanın kişilerin taşınmazlar üzerindeki mülkiyet hakkına sınırlama oluşturduğu, mülkiyet hakkının CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kaldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13., 35., 46. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

40. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

41. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (j) bendinde Kapadokya Alanı'nda ihtiyaç duyulması hâlinde kamulaştırma işlemlerini yapmak Başkanlığın görev ve yetkisi olarak düzenlenmiştir.

42. Devlet ve kamu tüzel kişileri kamu yararının gerekli kıldığı hâllerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazları Anayasa'nın 46. maddesi uyarınca kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, gerçek karşılığını ödemek koşuluyla kamulaştırabilmekte veya bunlar üzerinde irtifak hakkı kurabilmektedir.

43. Kuralda Kapadokya Alanı'nda ihtiyaç duyulması hâlinde Başkanlığa kamulaştırma yetkisi verilerek özel mülkiyete konu taşınmazların kamulaştırılmasına imkân tanınmaktadır. Kişinin sahibi olduğu taşınmazının kamulaştırılması suretiyle mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına sınırlama niteliğindedir. Bu itibarla kural, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan mülkiyet hakkına ilişkin bir düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.

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

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

### **3. (n) Bendi**

#### **a. Anlam ve Kapsam**

45. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (n) bendinde; 7174 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının tespiti ve uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütme konusunda Başkanlığın yetkili ve görevli olduğu hükme bağlanmıştır. Kural iki hususta Başkanlığın görevli ve yetkili olmasını öngörmektedir. Buna göre ilk olarak Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde idari para cezası uygulanacak fiiller ile bu fiillere aykırılık hâlinde uygulanacak para cezalarının tespiti konusunda görevli ve yetkili idare Başkanlıktır. İkinci olarak söz konusu idari para cezalarının uygulanmasına yönelik iş ve işlemlerin yürütülmesi görev ve yetkisi de Başkanlığa aittir.

46. 7174 sayılı Kanun'un 8. maddesinde Kapadokya Alanı'nda alınan tedbirlere aykırı davranışlar hakkındaki cezai yaptırımlara ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında Kapadokya Alanı'nın tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere aykırı davranılması hâlinde elli bin Türk lirasından iki yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. (2) numaralı fıkrada birinci fıkra kapsamına girmeyen, Kapadokya Alanı'nın mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırılık hâlinde beş yüz Türk lirasından beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. (3) numaralı fıkrada birinci ve ikinci fıkra kapsamında idari para cezası uygulanacak fiiller ile bu fiillerin aykırılık durumuna göre uygulanacak idari para cezasının miktarının idarece çıkarılan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir. (4) numaralı fıkrada birinci, ikinci ve üçüncü fıkralar uyarınca idarece belirlenen fiiller dışında kalan ve 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 1/7/2003 tarihli ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile 22/3/1971 tarihli ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nda yasaklanan fiillerin Kapadokya Alanı sınırları içerisinde işlenmesi hâlinde bu kanunlarda tanımlanmış idari para cezalarının iki misli artırılacağı ve bu kanunlarda yetkili kılınan ilgili idarelerin yetkili personelinin katılımı ile tespiti yapılarak idarece uygulanacağı hükme bağlanmıştır. (5) numaralı fıkrada ise bu madde uyarınca verilen idari para cezalarının başkan tarafından uygulanması ve idareye gelir kaydedilmesi öngörülmüştür.

#### **b. İptal Talebinin Gerekçesi**

47. Dava dilekçesinde özetle; idari para cezalarının tespiti ve uygulanması konusunda Başkanlığa yetki verilmesinin mülkiyet hakkına sınırlama getirilmesi anlamına geldiği, suç ve cezalara ilişkin olarak Anayasa'da öngörülen esaslarla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13., 35., 38. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

##### **i. (n) Bendinde Yer Alan "...tespiti ve..." İbaresini**

48. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 38. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

49. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*" denilerek *suçun kanuniliği* ilkesi, üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*"

ifadesine yer verilerek *cezanın kanuniliği* ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır.

50. Dava konusu kuralla Kapadokya Alanı'ndaki yasak fiillerin tespiti ve bu fiillere uygulanacak para cezalarının belirlenmesi görev ve yetkisi Başkanlığa bırakılmıştır. Bu itibarla kural Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan suç ve cezalara ilişkin esaslarla ilgili düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.

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

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

## **ii. (n) Bendinin Kalan Kısmı**

### **(1) Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

52. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 38. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

53. Kapadokya Alanı'nın tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere aykırılık teşkil eden fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmekle görevli ve yetkili idarenin belirlenmesine yönelik düzenleme öngören dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen *yürütme yetkisine ilişkin konularda* çıkarıldığı anlaşılmaktadır.

54. 7174 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarında Kapadokya Alanı'nın korunması amacıyla belirlenecek tedbirlere aykırı davranışlar için alt ve üst sınırları da belirlenerek idari para cezası yaptırımını öngörülmüş, (3) numaralı fıkrasında ise idari para cezası uygulanacak fiillerin tespiti ve aykırılığın niteliğine göre uygulanacak para cezasının miktarını yönetmelik ile belirleme yetkisi idareye bırakılmıştır. Kanun'un anılan hükümleri uyarınca uygulamaya yönelik iş ve işlemleri yürütme konusunda yetkili idarenin Başkanlık olduğunu belirleyen kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen hak ve ödevlere ilişkin bir düzenleme içermediği görülmektedir.

55. Kanun'un 8. maddesi uyarınca Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin ve bunlara verilecek idari para cezalarının uygulanmasına yönelik iş ve işlemleri yürütme konusunda yetkili idarenin belirlenmesi münhasıran kanunla düzenlenmeyi gerektiren konulardan olmadığından kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

56. Diğer yandan Kanun'un 8. maddesinin idari para cezası yaptırımına tabi yasak fiillerin ve bunlara uygulanacak idari para cezalarının miktarının belirlenmesine ilişkin düzenlemeler öngördüğü, dava konusu CBK kuralının ise bu hususlarda yetkili ve görevli idareyi belirlemeye yönelik bir düzenleme getirdiği gözetildiğinde kuralın, kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna varılmıştır.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

## **(2) Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

58. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

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

60. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri belirlilik ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir.

61. Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirlilik ilkesinin yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade ettiği, yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliklere ilişkin gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirliliğin sağlanabileceği, asıl olanın muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığı olduğu vurgulanmıştır (AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/3/2022, § 139). Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır (AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 47; E.2018/133, K.2021/79, § 52).

62. Dava konusu kuralla yasak fiillere idari para cezalarının uygulanması konusunda Başkanlık görevli ve yetkili kılınırken Başkanlığın bu görev ve yetkiyi Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde kullanacağı da açıkça belirtilmiştir. Bu itibarla uygulamaya yönelik iş ve işlemleri yürütme konusunda yetkili idare olarak Başkanlığı belirleyen kuralın belirsiz olduğu söylenemez.

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

## **Ç. CBK'nın 5. Maddesinin (4) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

64. CBK'nın 5. maddesinin dava konusu (4) numaralı fıkrasında başkana yardımcı olmak amacıyla istihdam edilecek başkan yardımcılıklarına atanmaya ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir.

65. Bu kapsamda dava konusu fıkranın birinci cümlesinde bu CBK’da verilen görevlerin yerine getirilmesinde başkana yardımcı olmak amacıyla bir idari ve bir de teknik olmak üzere en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamuda veya özel sektörde en az beş yıl çalışmış olanlar arasından bakan tarafından iki başkan yardımcısı atanması hüküm altına alınmıştır.

66. Fıkranın ikinci cümlesinde teknik başkan yardımcısının istihdamında ayrıca ülkemizin tarihî ve kültürel değerleri ile doğal dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılmasına yönelik planlama ve projelendirme üzerine mesleki ve teknik eğitim ve deneyime sahip olunması şartı aranması öngörülmüştür.

67. Fıkranın üçüncü cümlesinde ise başkan yardımcılarının görevlerinin yerine getirilmesinde başkana karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

## **2. İptal Talebinin Gereçesi**

68. Dava dilekçesinde özetle; bakana başkan yardımcılarını atama yetkisi veren ve başkan yardımcılarının niteliklerini belirleyen kuralın Anayasa’nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olduğu belirtilerek Anayasa’nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

### **a. Birinci ve İkinci Cümleler**

69. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralların Anayasa’nın 128. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK’ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

70. Anayasa’nın İkinci Kısmı’nın “*Siyasi Haklar ve Ödevler*” başlıklı Dördüncü Bölümü’nde yer alan “*Hizmete girme*” başlıklı 70. maddesinin birinci fıkrasında her vatandaşın kamu hizmetine girme hakkı olduğu belirtildikten sonra ikinci fıkrasında hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu itibarla Anayasa’nın İkinci Kısmı’nın Dördüncü Bölümü’nde yer alan 70. maddesinde güvenceye bağlanan kamu hizmetine girme hakkına ilişkin olarak CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

71. Kamu hizmetine girme ve hizmete alınmada hangi nitelik ve şartların aranacağı Anayasa’nın 70. maddesi kapsamındadır. Başkan yardımcılığına atanma için gerekli şartları düzenleyen kurallar kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenleme niteliğinde olup Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.

72. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kurallar Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralların ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Kurallar konu bakımından yetki yönünden Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

**b. Üçüncü Cümle**

73. Kural başkan yardımcılarının görevlerini yerine getirirken başkana karşı sorumlu olduklarını düzenlemektedir.

74. CBK'nın 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinin iptali nedeniyle anılan fıkranın üçüncü cümlesinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu cümle 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu cümle yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

**D. CBK'nın 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının; (a) Bendinin (8) Numaralı Alt Bendinde Yer Alan "... yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," İbaresini ile (b) Bendinin (5) Numaralı Alt Bendinin ve (c) Bendinin (5) Numaralı Alt Bendinin İncelenmesi**

**1. (a) Bendinin (8) Numaralı Alt Bendinde Yer Alan "... yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," İbaresini**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

75. Dava dilekçesinde özetle; kişilerin mülkiyet haklarına sınırlama getiren kuralın münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin olduğu belirtilerek Anayasa'nın 13., 35. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

**i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

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

77. CBK'nın 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (8) numaralı alt bendinde, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamak ve gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığının görevleri arasında düzenlenmiştir. Anılan alt bentte yer alan "... yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

78. Komisyon kararlarına aykırı uygulamalara konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütme görevinin Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığı tarafından yerine getirilmesini öngören kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu anlaşılmaktadır.

79. 7174 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasında "*Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulama yapılamaz. Bu Alanda her türlü aykırı uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırarak İdarenin yetkisindedir.*" denilmiş, bu itibarla söz konusu yapı ve tesislerin Başkanlık tarafından yıkılabileceği veya yıktırılacağı öngörülmüştür.

80. Anılan Kanun'un 3. maddesinin (3) numaralı fıkrasında ise bu Kanun'da hüküm bulunmayan hâllerde 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun, 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 2863 sayılı Kanun'un 16. maddesinde ise *“Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır. Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır.”* denilerek başta 3194 sayılı Kanun olmak üzere imar mevzuatına atıfta bulunulmuştur.

81. Dava konusu kural, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamak ve gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek konusunda Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığının görevli ve yetkili olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla kural, CBK ile düzenlenemeyecek olan hak ve ödevlere ilişkin bir hüküm içermemekte, Başkanlığın 7174 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'un atfı ile uygulanan diğer kanunlarda düzenlenen yıkma veya yıktırma hususlarındaki görev ve yetkisinin Başkanlık içinde hangi birim tarafından yerine getirileceğini belirlemektedir.

82. Kural, Anayasa'nın münhasıran kanunla düzenlenmesini zorunlu kıldığı konulara ilişkin olmadığından kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

83. Diğer yandan yukarıda açıklandığı üzere 7174 sayılı Kanun'da Kapadokya Alanı'nda geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulama yapılması yasaklanmıştır. Bu Alanda her türlü aykırı uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma konusundaki görev ve yetki ise Başkanlığa tanınmıştır. Dava konusu CBK kuralı ise kanunla yetkili ve görevli kılınan Başkanlık tüzel kişiliği içinde bu görevi yerine getirecek birimi belirlemektedir. Bu itibarla kural, kanunda açıkça düzenlenmiş bir konuyu düzenlememektedir.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

## **ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

85. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

86. Dava konusu kuralla geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulamaların giderilmesinin sağlanması ve gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkma veya yıktırma işlemlerinin yürütülmesi, Alan Planlama ve Uygulama Grup Başkanlığının görevi olarak düzenlenmiştir. Bu itibarla Başkanlık içinde görevli Grup Başkanlığını belirleyen kuralın belirsiz olduğu söylenemez.

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

## **2. (b) Bendinin (5) Numaralı Alt Bendi**

### **a. İptal Talebinin Gereçesi**

88. Dava dilekçesinde özetle, CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (n) bendine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 13., 35., 38. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

**i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

89. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 38. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

90. Kuralla 7174 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde, Kapadokya Alanı içinde yasaklanan fiillerin işlenmesi durumunda verilecek idari para cezalarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Alan Yönetimi ve Tanıtım Grup Başkanlığının görevleri arasında düzenlenmiştir.

91. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (n) bendinin "...tespiti ve..." ibaresi dışında kalan kısmının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

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

M. Emin Kuz bu görüşe katılmamıştır.

**ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

93. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

94. CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (n) bendinin "...tespiti ve..." ibaresi dışında kalan kısmının içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

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

**3. (c) Bendinin (5) Numaralı Alt Bendi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

96. Dava dilekçesinde özetle; kuralın CBK'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendine yönelik gerekçelerle Anayasa'nın 13., 35., 46. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

**i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

97. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları



Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

98. CBK'nın 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinin dava konusu (5) numaralı alt bendinde, ihtiyaç duyulması hâlinde yapılacak kamulaştırmaya ilişkin iş ve işlemleri yapmak Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığının görevleri arasında düzenlenmiştir.

99. Kamulaştırma işlemlerinin icrası, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen *yürütme yetkisine ilişkin konulardandır*.

100. 7174 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (3) numaralı fıkrasındaki atf uyarınca uygulanacak olan 2863 sayılı Kanun'un 15. maddesinde bu Kanun kapsamında yapılacak kamulaştırma işlemlerinin tabi olduğu esaslar düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin ikinci cümlesinde "*Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri ve mahallî idare birlikleri tescilli taşınmaz kültür varlıklarını, koruma bölge kurullarının belirlediği fonksiyonda kullanılmak kaydıyla kamulaştırabilirler.*" denilerek kamu kurum ve kuruluşlarına kamulaştırma yetkisi tanınmıştır. Söz konusu fıkranın (e) bendinde ise kamulaştırma işlemlerinin bu Kanun hükümleri ile 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

101. 7174 ve 2863 sayılı Kanunların belirtilen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Başkanlığın sahip olduğu kamulaştırma yetkisinin ve bu yetkinin kullanılmasına dair esasların söz konusu Kanunlarda düzenlendiği anlaşılmaktadır.

102. Dava konusu kural ise yukarıda yer verilen kanun hükümleri çerçevesinde Başkanlık tarafından Kapadokya Alanı'nda yapılacak kamulaştırmaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmeye yetkili ilgili hizmet birimini belirlemekte olup bu itibarla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesindeki hak ve ödevlere ilişkin bir düzenleme içermemektedir.

103. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan hususlardan biri de CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir.

104. Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında kamulaştırma yetkisinin devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından kullanılacağı ve kamulaştırmanın kanunda gösterilen usul ve esaslara tabi olduğu belirtilmiştir.

105. 7174 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca Kapadokya Alanı'nda da uygulanacak olan 2683 sayılı Kanun'un 15. maddesinde taşınmaz kültür varlıkları ve bunların korunma alanlarının kamulaştırılmasında geçerli olacak esaslar belirlenmiştir. Dolayısıyla dava konusu kural kapsamında yürütülmesi öngörülen kamulaştırma iş ve işlemlerinin tabi olduğu usul ve esasların kanunla düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda kamulaştırma usul ve esaslarına ilişkin bir düzenleme içermeyen kuralın münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna varılmıştır.

106. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

## **ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

108. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

109. Dava konusu kuralla ihtiyaç duyulması hâlinde yapılacak kamulaştırmaya ilişkin iş ve işlemleri yapmak Başkanlığın hizmet birimlerinden olan Personel ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığının görevleri arasında düzenlenmiştir. Bu itibarla Başkanlık içinde görevli Grup Başkanlığını belirleyen kuralın belirsiz olduğu söylenemez.

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

## **E. CBK'nın 7. Maddesinin (1) ve (2) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

### **1. (1) Numaralı Fıkra**

#### **a. Anlam ve Kapsam**

111. Kural Başkanlık hizmetlerinin 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülmesini öngörmektedir.

112. 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetlerin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında bu personele, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarının 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirleneceği belirtilmiştir. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında ise bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi hâlinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususların Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği kurala bağlanmıştır.

#### **b. İptal Talebinin Gerekçesi**

113. Dava dilekçesinde özetle; kuralın Başkanlıkta istihdam edilecek personelin atanmasını ve istihdam şartlarını KHK'ya atıfla düzenlediği, kamu görevlilerinin niteliklerine, görev ve yetkilerine, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

### **i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

114. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

115. Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası veya iptali, başka bir deyişle kadro usulüne ilişkin düzenlemeler idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturmaktadır (AYM, E.1965/32, K.1966/3, 4/2/1966; E. 2018/119, K. 2020/25, 11/6/2020, § 18; E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, § 17). Bu itibarla iş mevzuatına tabi personel istihdamı da idarenin teşkilat yapısı ile ilgilidir.

116. Kural, Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde iş mevzuatı kapsamında personel istihdamını düzenlemekte olup Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında *yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu* düzenlemektedir.

117. Kural, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir.

118. Başkanlık, dava konusu CBK'nın 3. maddesiyle Kültür ve Turizm Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Bu bağlamda Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bu Kuruma ilişkin personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerin de CBK ile yapılması mümkündür. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

119. Dava konusu CBK kuralının atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında anılan madde uyarınca personel istihdam edilmesi, ilgili kurumun teşkilatlanmasına ilişkin CBK'da bu hususun öngörülmüş olması şartına bağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi Başkanlıkta iş mevzuatı kapsamında personel istihdam edilmesine yönelik doğrudan bir düzenleme öngörmemektedir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı anlaşılmaktadır.

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

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

## **ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

121. Dava konusu kuralla Başkanlıkta iş mevzuatına tabi personel istihdamına ilişkin usul ve esaslar hakkında 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesine atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla dava konusu kuralda düzenlemeye konu olan bu alanda hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesinin gereği olarak kurallaştırmanın yapıldığından söz edilebilmesi için kuralın atıfta bulunduğu KHK hükmünde anılan personelin istihdamına ve bununla bağlantılı olarak hukuki statülerine ilişkin temel ilkelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak belirlenmiş olması gerekir.

122. Bu bağlamda söz konusu KHK'nın ek 28. maddesinde, anılan madde kapsamında personel istihdamına ilişkin usul ve esasların açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde saptanmış olduğu görüldüğünden dava konusu kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

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

## **2. (2) Numaralı Fıkra**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

124. Dava dilekçesinde özetle; kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmelerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

**i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

125. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

126. Kural, Başkanlıkta 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine göre geçici görevlendirme yapılabileceğini düzenlemektedir. Buna göre kuralla Başkanlıkta anılan KHK hükmünde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde geçici görevlendirme ile personel istihdam edilmesi mümkün kılınmıştır.

127. CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler mahiyetine uygun olduğu ölçüde dava konusu kural için de geçerlidir.

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

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

**ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

129. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

130. CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

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

**F. CBK'nın 9. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

132. Kural, 7174 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca Başkanlığa aktarılacak gelirlere ilave olarak Başkanlığın gelir kalemlerini belirlemektedir.

133. Kurala göre Başkanlığın gelirleri; genel bütçeden yapılacak hazine yardımları, Başkanlığa kiralanın taşınmazlar ile Başkanlığın mülkiyetinde ve tahsisli bulunan taşınmazların kiralanmasından, işletilmesinden ve işlettilmesinden elde edilen gelirler, marka ve patent gelirleri, Kapadokya Alanı'nda Başkanlığa yapılacak başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, Kapadokya Alanı'ndaki işletme ve faaliyet gelirleri, her türlü tanıtım, basım ve yayın gelirleri, fikrî mülkiyet haklarından kaynaklı gelirler, yurt içinden ve yurt dışından

sağlanacak yardım, bağışlar ile sponsorluk gelirleri, Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

134. Dava konusu kuralın atıfta bulunduğu 7174 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Başkanlığa aktarılacak gelirler sayılmıştır. Anılan fıkranın (a) bendinde Nevşehir İl Özel İdaresi, Kapadokya Alanı sınırları içerisindeki belediyeler, Ürgüp Ticaret ve Sanayi Odası ve Nevşehir Ticaret ve Sanayi Odasının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinden en az yüzde bir oranında ayrılacak paylar; (b) bendinde idarece verilecek idari para cezalarından elde edilecek gelirler ve (c) bendinde Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü bütçesinden aktarılacak tutarlar Başkanlığın gelirleri olarak düzenlenmiştir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

135. Dava dilekçesinde özetle; kural ile Başkanlığın gelirlerinin belirlendiği, 7174 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da Başkanlığın gelirlerinin düzenlendiği, CBK kuralı ile kanundaki düzenlemeye eklemeler yapılamayacağı, aynı konunun kısmen kanunla kısmen CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

136. Daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilat yapısının da CBK ile düzenlenmesi mümkündür.

137. Bir kamu tüzel kişiliğinin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için görevleri, teşkilat yapısı gibi unsurların da belirlenmesi gerekmektedir. Teşkilat yapısı, görevleri, çalışma usulü gibi konular düzenlenmeden bir kamu tüzel kişiliğinin faaliyette bulunması düşünülemez. Kamu tüzel kişileri belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulur. Bu hizmetin yerine getirilebilmesi için tüzel kişinin kurulması yeterli olmayıp teşkilat yapısının oluşturulması, görev ve yetkilerinin de belirlenmesi gerekir (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 20).

138. Buna karşılık gelirlerinin belirlenmesi hususu bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatlanmasının zorunlu unsurlarından biri olarak kabul edilemez. Bu itibarla kamu tüzel kişiliğinin gelirlerinin belirlenmesi Anayasa'nın CBK ile düzenlenebileceğini özel olarak öngördüğü konulardan değildir.

139. Kuralla belirlenen Başkanlığın gelirlerinin Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

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

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, ikinci ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

## **G. CBK'nın 10. Maddesinin (1) ve (3) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

## 1. (1) Numaralı Fıkra

### a. Fıkranın Yok Hükmünde Olduğunun Tespiti Talebinin İncelenmesi

141. Dava dilekçesinde özetle; kuralla kanuna ek yapılmak suretiyle kanunda değişiklik yapıldığı, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olduğu, CBK ile kanunun değiştirilmesinin mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 7., 87. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ve öncelikle yokluğunun tespitine karar verilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

142. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği belirtilmiş anılan maddenin on dokuzuncu fıkrasında da CBK'ların yayımdan sonraki bir tarih belirtilmemişse Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

143. Hazırlanan bir CBK metninin Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmesi, onun norm hâline gelmesi sonucunu doğurmakta; başka bir ifadeyle Cumhurbaşkanı'nın CBK'nın kabulü yönündeki iradesi CBK'nın varlık kazanması için gerekli ve yeterli bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın CBK'yı yayımlama iradesi ve CBK'nın Resmî Gazete'de yayımlanması ise CBK'nın aleniyet kazanması ve yürürlüğe girmesi bakımından önem taşımaktadır.

144. Bir normun yokluğu, hukuk dünyasında hiç doğmamış olduğunun ifadesidir. Normun varlığı ise o normun yürürlüğe girmesine ve uygulanmasına bağlı bulunmamaktadır. *Varlık*, *yürürlük* ve *uygulanma* kavramları birbirinden farklı olup *varlık*, bir normun hukuk âleminde vücut bulmasını ifade etmektedir (AYM, E.2018/34, K.2018/61, 31/5/2018, § 6). CBK'lar bakımından yokluk, Cumhurbaşkanı'nın iradesinin bulunmaması gibi durumlarda, başka bir ifadeyle CBK normunun varlığının zorunlu unsurları oluşmadığı takdirde söz konusu olabilecektir.

145. Yokluktan farklı olan hukuka aykırılık hâli ise hukuk âleminde var olan normun, hukukun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde çıkarılmaması anlamını taşımaktadır. Hukuka aykırılık hâli ne kadar ağır ve açık olursa olsun bir normun hukuka aykırı olması, zorunlu koşullarının bulunması suretiyle var olan o normun yokluğu sonucunu doğurmaz (AYM, E.2018/34, K.2018/61, 31/5/2018, § 7). Bu nedenle CBK'ların veya CBK hükümlerinin Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamında incelenmesi gereken hususlarda Anayasa'ya aykırılığının tespiti, ilgili CBK veya CBK hükümlerinin yokluğunu değil iptalini gerekli kılar.

146. Dava dilekçesinde kuralın Anayasa'ya aykırılığı yolunda ileri sürülen hususlar ile kuralda yer alan düzenlemelerin niteliği CBK'nın varlık kazanmasını imkânsız kılan hâller kapsamına girmediğinden kuralın Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamında incelenmesini ve bu inceleme neticesinde varılacak sonuca göre iptalini ya da iptal talebinin reddini gerekli kılmaktadır.

147. Açıklanan nedenlerle kuralın yok hükmünde olduğunun tespiti talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Kadir ÖZKAYA ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu sonuca farklı gerekçeyle katılmışlardır.

### b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

148. Dava konusu kural 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) Sayılı Cetvel'in "B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER" bölümüne "52) Kapadokya Alan Başkanlığı" satırının ilave edilmesini öngörmektedir.

149. 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) Sayılı Cetvel'in dava konusu kuralla ilave edilen satırın da yer aldığı "B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER" bölümü 16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5. maddesiyle değiştirilmiştir.

150. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

## **2. (3) Numaralı Fıkra**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

151. Dava dilekçesinde özetle; kuralla komisyon üyelerinin huzur hakkının miktarının belirlendiği, huzur hakkının özlük hakkı kapsamında olduğu, bu sebeple kanunla düzenleme yapılması gerektiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

152. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

153. Dava konusu kural 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında ayda dörtten fazla olmamak üzere Kapadokya Alan Komisyonun sürekli üyelerine her toplantı için (5000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda, görüşülecek konu ile ilgili olarak toplantılara katılan üyelerine ise her toplantı için (2000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda huzur hakkı ödenmesini düzenlemektedir.

154. Anayasa Mahkemesi kamu kurum ve kuruluşlarında 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında huzur hakkı ödenmesine ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu ödemelerin ekonomik değer ifade ettiğinden Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan 35. maddesinde güvenceye bağlanan mülkiyet hakkıyla ilgili olduğuna, dolayısıyla buna yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığına hükmetmiştir (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, §§161-166).

155. Kapadokya Alan Komisyonu üyelerine yapılacak huzur hakkı ödemelerine ilişkin düzenleme öngören dava konusu kural yönünden, belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

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

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

## **Ğ. CBK'nın Geçici 1. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

157. 7174 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Kapadokya Alan Komisyonunun (Komisyon) oluşumu düzenlenmiştir. Anılan fıkraya göre Komisyon; (a) bendi uyarınca üniversitelerin arkeoloji, sanat tarihi, mimarlık, şehir planlama/şehir ve bölge planlama, jeoloji ve hukuk ile biyoloji veya kimya bölümlerinden lisans eğitimlerini tamamlayarak mezun olmuş, Bakanlıkça görevlendirilecek, alanında uzman ve en az on yıl deneyime sahip yedi üye, (b) bendi uyarınca Nevşehir İl Özel İdaresi Genel Sekreteri veya Nevşehir İl Özel İdaresinden görevlendireceği bir üye, (c) bendi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne görevlendirilecek, alanlarında uzman birer üye, (ç) bendi uyarınca Nevşehir Ticaret ve Sanayi Odasınca görevlendirilecek bir üye, (d) bendi uyarınca görüşülecek konu ile ilgili yer belediye başkanlığından görevlendirilecek bir temsilci üye ile (e) bendi uyarınca görüşülecek konu Vakıflar Genel Müdürlüğüyle ilgili ise Vakıflar Bölge Müdürü veya Vakıflar Bölge Müdürlüğünden görevlendireceği bir temsilci üyeden oluşmaktadır.

158. Dava konusu kural, 7174 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında belirtilen Komisyon üyelerinin bu CBK'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde ilgili kurum ve kuruluşlarca görevlendirilmesini öngörmektedir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

159. Dava dilekçesinde özetle; kuralın 7174 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan Komisyonun kuruluşuna ilişkin geçiş hükümleri öngördüğü, CBK'ların kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılan alt norm niteliği taşımadığı, kanunun düzenlediği bir konuda bu konunun uygulanmasını göstermek üzere CBK çıkarılamayacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

### **a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi**

160. Kural, Komisyon üyelerinin ilgili kurum ve kuruluşlarca yapılacak görevlendirmelerinin en geç hangi tarihe kadar tamamlanması gerektiği hususunu belirlemekte olup bu itibarla kuralın yürütme yetkisine ilişkin olduğu açıktır.

161. Kural, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

162. Kapadokya Alan Başkanlığı teşkilatı içinde yer alan Komisyonun üyelerinin nitelikleri 7174 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında belirlenmiş olup kural da bu üyelerin görevlendirilecekleri tarihi düzenlemektedir. Bu itibarla kamu tüzel kişinin teşkilat yapısına ilişkin bir konuda düzenleme öngören kuralın Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasıyla bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

163. 7174 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında düzenlenen konunun Komisyon üyelerinin nitelikleri, sayısı ve hangi kurum tarafından görevlendirileceklerine ilişkin hususlar olduğu gözetildiğinde kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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



M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

#### **b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi**

165. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

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

167. Dava konusu kuralın 7174 sayılı Kanun ile verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan Kapadokya Alan Komisyonunun bir an önce oluşumunun sağlanması, dolayısıyla kamu hizmetinin işleyişinin gerçekleştirilmesi amacıyla öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kuralın kamu yararı dışında özel çıkarlar gözetilerek veya belirli kişiler lehine getirildiği sonucuna ulaşılmasına neden olabilecek bir yönü bulunmamaktadır.

168. Kuralla görevlendirmenin yapılması gereken süre ve bu sürenin başlangıç tarihi açıkça düzenlenmiştir. Bu itibarla kuralın hem kişiler hem idare yönünden belirli ve öngörülebilir olduğu açık olduğundan belirsiz olduğu söylenemez.

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

#### **IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ**

170. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

171. (38) numaralı CBK'nın 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın üçüncü cümlesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

#### **V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

172. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

173. (38) numaralı CBK'nın 9. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile 10. maddesinin (3) numaralı fıkrasının iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla TBMM tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü

fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu fıkralara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## **VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

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

31/5/2019 tarihli ve (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

**A. 1. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;**

**a. (f) ve (j) bentlerine,**

**b. (n) bendinde yer alan "...tespiti ve..." ibaresine,**

**2. 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasına,**

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

**B. 1. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,**

**2. 10. maddesinin (3) numaralı fıkrasına,**

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmesi nedeniyle bu fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

**C. 1. Tümüne,**

**2. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (n) bendinin "...tespiti ve..." ibaresi dışında kalan kısmına,**

**3. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;**

**a. (a) bendinin (8) numaralı alt bendinde yer alan "...yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," ibaresine,**

**b. (b) bendinin (5) numaralı alt bendine,**

**c. (c) bendinin (5) numaralı alt bendine,**

**4. 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarına,**

**5. Geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,**

yönelik iptal talepleri 13/12/2022 tarihli ve E.2019/87, K.2022/158 sayılı kararla reddedildiğinden, CBK'nın tümü ile bu fıkralarına, bentlerine, ibaresine ve kısmına ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

**Ç. 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasına yönelik iptal talebi hakkında 13/12/2022 tarihli ve E.2019/87, K.2022/158 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, bu fıkraya ilişkin yürürlüğün durdurulması talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,**

13/12/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **VII. HÜKÜM**

31/5/2019 tarihli ve (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

**A.** Tümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

**B.** 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

**1.** (f) ve (j) bentlerinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** (n) bendinin;

**a.** "...tespiti ve..." ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**b.** Kalan kısmının;

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

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

**C.** 5. maddesinin (4) numaralı fıkrasının;

**1.** Birinci ve ikinci cümlelerinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** Üçüncü cümlesinin 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**Ç.** 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

**1.** (a) bendinin (8) numaralı alt bendinde yer alan "...yıkma veya yıktırma işlemlerini yürütmek," ibaresinin;

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

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

**2.** (b) bendinin (5) numaralı alt bendinin;

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

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

**3. (c) bendinin (5) numaralı alt bendinin;**

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

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

**D. 7. maddesinin;**

**1. (1) numaralı fıkrasının;**

**a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

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

**2. (2) numaralı fıkrasının;**

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

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

**E. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,**

**F. 10. maddesinin;**

**1. a. (1) numaralı fıkrasının yok hükmünde olduğunun tespiti talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,**

**b. (1) numaralı fıkrasına ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,**

**2. (3) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,**

**G. Geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;**

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

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

13/12/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

### **FARKLI GEREKÇE VE KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Mahkememiz çoğunluğu (38) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına, 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının yok hükmünde olduğu yönündeki iddianın da reddine karar vermiştir. Çoğunluğun yokluk ile ilgili kararına farklı gerekçeyle katılmakla birlikte, 7. maddenin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırılık olmadığı görüşüne katılmıyorum.

#### **I. FARKLI GEREKÇE**

2. CBK'nın 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının yok hükmünde olduğunun tespiti talebi yokluk kararı verilmesinin şartları oluşmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Çoğunluğa göre "CBK'lar bakımından yokluk, Cumhurbaşkanlığı'nın iradesinin bulunmaması gibi durumlarda, başka bir ifadeyle CBK normunun varlığının zorunlu unsurları oluşmadığı takdirde söz konusu olabilecektir" (§ 144).

3. CBK'ların yokluğuna ilişkin bu görüş, Anayasa Mahkemesinin daha önce kanunların yokluğuna dair yaptığı değerlendirmelerin yansıması mahiyetindedir. Bu sebeple, Anayasa Mahkemesinin 2014/57 ve 2018/42 esas sayılı kararlarına ilişkin kaleme aldığım farklı gerekçeler dava konusu CBK kuralı bakımından da geçerlidir (AYM, E.2014/57, K.2014/8, 10/4/2014; E. 2018/42, K.2018/48, 31/5/2018). Çoğunluğun “yokluk” konusundaki red kararına anılan kararlarda ayrıntılılı şekilde açıkladığım farklı gerekçeyle katılıyorum.

## **II. KARŞIOY GEREKÇESİ**

4. CBK'nın 7. maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasıyla Kapadokya Alan Başkanlığının hizmetlerinin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütölmesi öngörülmektedir.

5. Kuralın atıf yaptığı KHK hükmünde iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personele yapılacak ayni ve nakdî yardımlar ile bunların işe alınmalarına, bunlarla yapılacak sözleşmelerin süre, usul ve esaslarının nasıl belirleneceğine dair düzenlemelere yer verilmektedir. Bu düzenlemelerin kişilerin başta mülkiyet hakkı olmak üzere Anayasa'da CBK ile düzenlenemeyecek hak ve özgürlükleri ilgilendirdiği izahtan varestedir.

6. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde *Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin* CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Dava konusu kural, istihdam edilecek personele yapılacak ödemelerin atıf yoluyla da olsa belirlenmesini kapsadığı için mülkiyet hakkını düzenleyen bir CBK hükmü mahiyetindedir (aynı yönde bkz. AYM, E.2020/28, K.2022/156, 13/12/2022, Karşioy Gerekçesi, § 3).

7. Diğer yandan Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörölen konularda CBK çıkarılamaz. Dava konusu kural, sadece mülkiyet hakkını değil, aynı zamanda istihdam edilecek personelin Anayasa'nın 48. ve 49. maddelerinde güvenceye alınan çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğünü de ilgilendirmektedir. Söz konusu hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamaların Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca kanunla yapılması gerekmektedir (aynı yönde bkz. AYM, E.2020/28, K.2022/156, 13/12/2022, Karşioy Gerekçesi, § 4).

8. Açıklanan gerekçelerle kuralların konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

## **KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. CBK'nın 7. maddesinin 1 numaralı fıkrasında Kapadokya Alan Başkanlığının hizmetlerini 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi kapsamında iş mevzuatına göre istihdam edilen personel eliyle yürüteceği belirtilmektedir. İstihdamı öngörölen personelin memur veya diğer kamu görevlisi

olmaması nedeniyle konunun Anayasanın 128. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte atıf yapılan KHK madde ek 28’de bu şekilde istihdam edilecek personele ödenecek mali ve sosyal hak ve yardımlar düzenlendiği gibi söz konusu kuralın doğrudan değil, ancak CBK ile istihdam edileceğinin düzenlenmesi durumunda yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Başka deyişle incelenen kuralda mali ve sosyal haklar düzenlenmiyor ise de atıf uyarınca ek 28. maddedeki kural uygulanabilir olmaktadır. Bu nedenle istihdam kuralıyla birlikte esasen mali ve sosyal haklar düzenlenmekte ve dolayısıyla mülkiyet hakkına ilişkin düzenleme yasağı (AY m. 104/17-2.c) ihlal edilmektedir.

2. İncelenen kuralın, 375 sayılı KHK’nın ek 28. maddesindeki atıf uyarınca verilen yetkiye dayalı olarak istihdam düzenlemesi yaptığı anlaşılmaktadır. Bu şekildeki bir düzenleme ise Anayasada CBK’lar için öngörülen aslilik-ilk elden olma niteliğine aykırıdır. Şöyle ki Cumhurbaşkanına verilen CBK düzenleme yetkisinin anayasa hukuku açısından birtakım özellikleri ve sonuçları bulunmaktadır. İlk olarak bu yetki -anayasada belirtilen yetki alanlarıyla sınırlı olmakla birlikte- asli ve ilk el düzenleme yetkisi niteliğindedir. Bu vasfı onu KHK’lerden ayırmaktadır. Sözü edilen anayasal değişiklikle yürürlükten kaldırılan kanun hükmünde kararnamelerin düzenlenmesi için kanunla yetki verilmesi zorunlu iken, CBK düzenlemesi için kanunla yetki verilmesi gerekmediği gibi böyle bir yetki esasen CBK’ların anayasal niteliğiyle çelişir. Cumhurbaşkanı doğrudan Anayasadan aldığı yetkiyle yürütme alanına ilişkin konularda CBK düzenleme yetkisine sahiptir. Bu konuda kanunla yetki verilmesi CBK’nın aslilik niteliğiyle bağdaşmaz. Başka deyişle Anayasa bu yetkiyi Cumhurbaşkanına doğrudan verdiğinden, kanunla düzenleme için yetki verilmesi CBK’nın anayasal aslilik niteliğine ve dolayısıyla Anayasaya aykırılık oluşturur.

3. Diğer taraftan incelenen kural ile personel çalıştırma yetkisinin KHK’nın ek 28. maddesine göre kullanılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasanın yasak alan olarak belirttiği hususta (AY m. 104/17-3.c.) düzenleme yapılması nedeniyle de kuralın konu bakımından anayasaya aykırı görülerek iptal edilmesi gerektiği görüşümdedir.

Başkanvekili

Hasan Tahsin  
GÖKCAN

### **FARKLI GEREKÇE**

Mahkememiz çoğunluğu, dava dilekçesinde ileri sürülen hususların “*CBK’nın varlık kazanmasını imkânsız kılan hâller kapsamına girmediğinden*” yok hükmünde olduğunun tespiti yönündeki talebin reddine karar vermiştir.

Çoğunluğun red sonucuna, Anayasa Mahkemesinin 31/5/2018 tarihli ve E.2018/42, K.2018/48 sayılı kararına Başkan Zühtü ARSLAN’ın yazdığı farklı gerekçeyle katılıyorum.

Başkanvekili

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

38 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 7. maddesinin (1) numaralı fıkrası istihdam edilecek kişilerin mali ve sosyal haklarıyla ilgili düzenlemeler getirmektedir. Bu da dava konusu kuralın mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Dolayısıyla, mülkiyet hakkı kapsamında olan bu haklar Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırıdır.

Üye

Engin YILDIRIM

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

(38) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) tümünün; ayrıca 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (n) bendinin "...tespiti ve..." ibaresi dışında kalan kısmının, 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (8) numaralı alt bendindeki "...yıkma ve yıktırma işlemlerini yürütmek," ibaresi ile (b) ve (c) bentlerinin (5) numaralı alt bentlerinin, 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının ve geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal taleplerinin reddine karar verilmiştir.

Red kararlarının gerekçelerinde; CBK'nın tümünde ve yukarıda belirtilen kurallarında yürütme yetkisine ilişkin konuların düzenlendiği, kuralların Anayasanın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasî haklara ve ödevlere ilişkin düzenleme içermediği, kurallarla Kapadokya Alan Başkanlığının görev ve yetkileri ile teşkilâtına ve personeline ilişkin düzenlemeler yapıldığı, kamu tüzelkişiliği bulunan kuruluşların Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasına göre CBK ile kurulmasına imkân sağlanmasının sözü edilen hususların da CBK ile düzenlenebileceği anlamına geldiği, dolayısıyla kuralların Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün bulunmadığı, ayrıca bu konuların daha önce kanunlarda açıkça düzenlenmediği için anılan fıkranın dördüncü cümlesine de aykırılığundan söz edilemeyeceği belirtilerek, konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Dava konusu CBK ile, 7174 sayılı Kanunda sınırları belirtilen Kapadokya Alanının değerleri ile dokusunun korunmasını, geliştirilmesini, yönetilmesini ve denetlenmesini sağlamak üzere Kapadokya Alan Başkanlığı kurularak görev ve yetkileri, teşkilâtı, personeli, gelirleri ve giderleri düzenlenmiştir.



Bu karar da dahil olmak üzere konuya ilişkin kararlarımızın, CBK'ların anayasal çerçevesine ilişkin genel açıklamalar bölümlerinde belirtildiği üzere, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren CBK'ların esasları Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasında düzenlenerek Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak aynı fıkranın üçüncü cümlesinde, Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılmayacağı belirtilmiştir.

Bilindiği gibi, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükme bağlanarak idareye ilişkin genel ilke belirlenmiş; üçüncü fıkrasında ise kamu tüzelkişiliğinin kanun yanında CBK ile kurulmasına da imkân sağlanmıştır.

Çoğunluğun gerekçesinde, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında tanınan CBK ile kamu tüzelkişiliği kurma yetkisinin düzenlemeyi de kapsadığı, bu nedenle söz konusu Başkanlığın görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceği, dolayısıyla 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırılık bulunmadığı ifade edilse de, bu yorumun aynı konudaki diğer karşıoy gerekçelerimde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasıyla bağdaşmadığı belirtilmelidir.

Anayasa koyucu; Anayasanın başka maddelerinde olduğu gibi 123. maddede de “kurma” ve “düzenleme” kavramlarını ayrı ayrı kullanarak idarenin kanunla kurulması ve düzenlenmesi konusunda birinci fıkrada öngörülen ilkeye üçüncü fıkrada sadece kamu tüzelkişiliğinin kurulması bakımından istisna getirmiştir.

Esasen anılan maddeye ilişkin Anayasa değişikliğinde sadece, 123. maddenin üçüncü fıkrasındaki “ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” şeklinde değiştirilmiş; ilgili madde gerekçesinde de, değişiklikle kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de “kurulabilmesine” imkân tanındığı açıklanmıştır.

Bu itibarla, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, CBK'lar için birinci fıkradaki genel ilkeye getirilen istisna sadece kamu tüzelkişiliklerinin kurulmasına ilişkin olup -Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıklar yönünden öngörüldüğü şekilde- bu idarelerin görevleri, yetkileri ve teşkilât yapısı ile ilgili olarak CBK'larla düzenleme yapılması konusunda bir istisna getirilmemiştir.

Anayasa koyucu 106. maddenin son fıkrasında, bakanlıkların CBK ile kurulmasına imkân tanırken bunların görev ve yetkileri ile teşkilât yapısının da CBK ile düzenlenebileceğini ayrıca hükme bağlamış; buna karşılık 123. maddenin üçüncü fıkrasında, birinci fıkradaki ilkeye sadece kamu tüzelkişiliğinin “kurulması” bakımından bir istisna öngörmüştür (geniş açıklama için bkz. 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem. Aynı yönde bkz. 15/10/2020 tarihli ve E.2018/124, K.2020/56 sayılı; 14/1/2021 tarihli ve E.2019/77, K.2021/2 sayılı; 13/10/2022 tarihli ve E.2021/95, K.2022/118 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim).

Böylece Anayasa koyucu, Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği yönündeki temel ilkeyi koymuş; 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle bunun istisnalarını 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıklar, 108. maddesinin son fıkrasında Devlet Denetleme Kurulu ve 118. maddesinin son fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kurulması, teşkilâtı, görev ve yetkileri gibi konuların da düzenlenmesi; 123. maddesinin son fıkrasında ise sadece kamu tüzelkişiliği olan idarelerin ve yalnızca kurulması olarak belirlemiştir.

Başka bir anlatımla, Anayasa koyucu 123. maddenin birinci fıkrasındaki idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğini hükme bağlayan temel ilkeyi değiştirmeden, Anayasanın bazı hükümlerinde bu ilkenin istisnalarını belirlemiş; anılan hükümler dışında ise idarelerin kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilâtına ilişkin olarak CBK'larla düzenleme yapılması konusunda bir istisna getirmemiştir.

Bu itibarla, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasına göre kamu tüzelkişiliğinin CBK ile kurulması mümkün olmakla birlikte, görev ve yetkileri ile teşkilât yapısına ilişkin olarak da düzenlemeler öngören (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tümü ve ayrı ayrı maddeleri Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, CBK'nın tümünün ve ayrı ayrı iptali talebi reddedilen kurallarının konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

### **KARŞIOY GEREKÇESİ ve FARKLI GEREKÇE**

1. Mahkememiz çoğunluğunun 31/5/2019 tarihli ve (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal isteminin reddi gerekçesine katılmamaktayım. Öte yandan çoğunluğun dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamenin 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının yok hükmünde olduğunun tespiti talebinin reddine ise farklı gerekçe ile katılmaktayım.

2. Dava konusu (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesinin (1) numaralı fıkrası Kapadokya Alan Başkanlık hizmetlerinin 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütüleceğini öngörmektedir.

3. Bahse konu 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 28. maddesinde ise iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personelle ilgili mali ve sosyal haklar ve bu kapsamda istihdam edilecek personelde aranacak öğrenim ve yabancı dil ve diğer şartların kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmektedir.

4. Dolayısıyla iptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin referans yaparak devreye soktuğu Kanun Hükmünde Kararname hükmü istihdam edilecek personelin mali hakları ve istihdamı sürecindeki şartlar ile görev süresi ve benzeri birçok konuda düzenlemelere yer vermektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu biçimdeki konuların düzenlenmesi

Anayasa'nın 35., 48. ve 49. maddelerindeki haklarla ilgili konularda aynı zamanda bu hakkın kapsamı ve sınırlandırılması hususlarına ilişkin düzenlemeleri de bünyesinde barındırmaktadır.

5. Bu yönleri ile bakıldığında kuralın hem mülkiyet hakkı ile ilgili düzenleme yapması yönü ile yasak alanda hem de münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hakkın sınırlandırılması gibi bir alanda düzenleme yaptığından konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

6. Dava konusu (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının yok hükmünde olduğunun tespiti talebinin reddine ise Anayasa Mahkemesi'nin 31/5/2018 tarihli ve E.2018/42, K.2018/48 sayılı kararına Başkan Zühtü Arslan'ın yazdığı farklı gerekçe ile katılmaktayım.

Üye

Yusuf Şevki  
HAKYEMEZ

### **KARŞI OY**

1. 31/5/2019 tarihli ve (38) numaralı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 7. maddesinin "*Başkanlık hizmetleri, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülür.*" şeklindeki birinci fıkrasının "konu bakımından yetki yönünden" Anayasa'ya aykırı olmadığına dair çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

2. Kuralda Başkanlık hizmetlerinin, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği düzenlenmiştir.

3. 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetlerin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında bu personele, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarının 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirleneceği düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında ise bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi halinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, bunların işe alınmalarının, sınav ve istisnaların, sözleşme süre, usul ve esasların, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususların Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği kurala bağlanmıştır.

4. Dava konusu kural, 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre iş mevzuatı kapsamında personel istihdamını öngörmekte ve böylelikle bu personele, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılacak bütün ayni ve nakdî ödemeleri düzenlemektedir. Buna göre dava konusu CBK kuralı, iş mevzuatı kapsamında istihdam edilecek personele yapılacak bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarının 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanınca veya yetkilendireceği makamca belirleneceğini hükme bağlamaktadır.

5. Kural, Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde iş mevzuatı kapsamında personel istihdamını düzenlemekte olup Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu düzenlemektedir.

6. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. İş mevzuatı kapsamında istihdam edilecek personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılacak ayni ve nakdî ödemeler mülkiyet hakkı kapsamındadır (Ferda Yeşiltepe [GK], B. No: 2014/7621, 25/7/2017, § 47; AYM, 11/5/2018, E. 2018/8, K. 2018/85, § 40).

7. Dava konusu CBK kuralının atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında "14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür." denilerek bu maddenin uygulanabilmesi CBK'da öngörülme şartına bağlanmıştır. KHK'nın ek 28. maddesi Başkanlıkta iş mevzuatı kapsamında istihdam edilecek personele ilişkin hususları doğrudan düzenlemekte olup bu maddenin uygulanabilmesini CBK kuralı ile düzenleme yapılması şartına bağlamaktadır. Başka bir ifadeyle dava konusu CBK kuralı olmasaydı bu kural CBK kapsamına giren kişilerin mali ve sosyal hakları yönünden 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin uygulanmayacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla dava konusu CBK kuralı, Başkanlıkta iş mevzuatına göre istihdam edilecek kişilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemektedir. Mülkiyet hakkı kapsamındaki bu haklar, CBK ile düzenlenemez.

8. Açıklanan nedenle kural "konu bakımından yetki" yönüyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaati ile iptal talebinin reddine dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Kenan YAŞAR