

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2019/113
Karar Sayısı : 2023/198
Karar Tarihi : 30/11/2023
R.G.Tarih-Sayı : 29/2/2024-32475

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 137 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 23/10/2019 tarihli ve (48) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 14/A maddesinin (1), (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı fıkralarının,

B. 3. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin İkinci Kısmı'nın sonuna eklenen geçici 1. maddenin,

C. 7. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan "...ve yurtdışında..." ibaresinin,

Ç. 11. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 529/A maddesinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 10., 11., 104., 106., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 14/A maddesi şöyledir:

"Hizmetine ihtiyaç kalmayan sözleşmeli personel

MADDE 14/A- (1) İdari İşler Başkanlığında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 14 üncü maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelden hizmetine ihtiyaç kalmayanlar uygun görülmesi halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamındaki durumlarına uygun pozisyonlara atanabilir.

(2) Bunların atama teklifi İdari İşler Başkanlığınca yapılır. Atama teklifi yapılan kurum veya kuruluşça personelin atama işlemleri onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Bunlar, atama işlemi tamamlanuncaya kadar, mevcut pozisyonlarına ait sözleşme ücretleri ile diğer mali haklarını Cumhurbaşkanlığı bütçesinden almaya devam eder.

(3) Bu madde kapsamında atanacakların pozisyonları, atama teklifinde belirtilen unvan, sayı, nitelik, sözleşme ücreti ve süreleri itibarıyla atama işleminin yapıldığı tarihte başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş ve 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (IV) sayılı cetvelin ilgili kurum veya kuruluşa ait

bölümüne eklenmiş sayılır. Doğum, evlat edinme veya askerlik sebebiyle hizmet sözleşmesi feshedilen sözleşmeli personelin pozisyonları hariç olmak üzere, bu madde kapsamında ihdas edilen pozisyonlar, herhangi bir şekilde boşalmaları halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş ve 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (IV) sayılı cetvelin ilgili kurum ve kuruluşa ait bölümünden çıkarılmış sayılır.

(4) Bunlardan birinci fıkra kapsamında en az bir yıl çalışmış olanların yeni pozisyonlarına atandıkları tarih itibarıyla eski pozisyonlarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları sözleşme ücreti, ücret, tazminat, aylık, ikramiye (bir aya isabet eden net tutarı) ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarının; atandıkları yeni pozisyonlara ilişkin belirlenen ücret, tazminat, aylık, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplam net tutarından fazla olması halinde üçüncü fıkraya göre belirlenen sözleşme ücretleri, yeni pozisyonlarına atandıkları tarihten itibaren iki yıl süreyle, eski pozisyonlarına ilişkin olarak atama tarihinden önceki en son ayda aldıkları sözleşme ücreti, ücret, tazminat, aylık, ikramiye (bir aya isabet eden net tutarı) ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ve ek ders ücreti hariç) toplamından yeni pozisyonlarında durumlarına göre alabilecekleri ek ödeme tutarı düşülmek suretiyle bulunacak tutar olarak uygulanır. Atandıkları pozisyon unvanlarında isteğe bağlı olarak herhangi bir değişiklik olanlarla kendi istekleriyle başka kurumlara atanana bu fıkra kapsamında uygulama yapılmasına son verilir.

(5) Bu madde kapsamında nakledilenlere iş sonu tazminatı ödenmez. Bu personelin önceden iş sonu tazminatı ödenmiş süreleri hariç, iş sonu tazminatına esas olan toplam hizmet süreleri, yeni pozisyonlarında iş sonu tazminatına esas toplam hizmet süresi ile ücret ve izin sürelerinin hesabında dikkate alınır.

(6) Bu maddenin uygulanmasında 657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında yürürlüğe konulan mevzuatın bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.

(7) Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

2. 3. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın İkinci Kısmı'nın sonuna eklenen geçici 1. madde şöyledir:

“GEÇİCİ MADDE 1- (1) Bu maddenin yayımı tarihinden itibaren iki ay süreyle, mülga Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Halkla İlişkiler Başkanlığında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) faaliyetleri kapsamında istihdam edilmekte iken İdari İşler Başkanlığına devredilen sözleşmeli personelin bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 14/A maddesi hükümlerine göre yapılacak atama teklifleri İletişim Başkanlığı bünyesinde mezkûr maddenin üçüncü fıkrasına göre ihdas edilecek iletişim görevlisi unvanlı pozisyonlara da yapılabilir.”

3. 7. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkra şöyledir:

“(2) Ofislerin merkezi Ankara'dadır. Ofisler gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilir.”

4. 11. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 529/A maddesi şöyledir:

“Eğitim ve mecburi hizmet

MADDE 529/A- (1) Ofis personeli mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurtdışına gönderilebilir. Bu kapsamda yurtdışına gönderilecek personelin seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceği, geri çağrılmalarını gerektirecek haller, mecburi hizmet, masrafların tahsili ile diğer hususlarda 657 sayılı Kanununun 78 inci, 79 uncu, 80 inci ve ek 34 üncü maddeleri ile bunlara dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak, 657 sayılı Kanununun 79 uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen oranları geçmemek üzere ödenecek tutarları belirlemeye Başkan yetkilidir.

(2) Başkan tarafından uygun görülmesi halinde personel, Ofis hizmetlerinde kullanacağı yabancı dili daha etkin öğrenmesi için yurtiçi dil eğitim programlarına Ofis hizmetlerini aksatmamak kaydıyla gönderilebilir. Bu durumda Ofis, personelin eğitim amaçlı dil masraflarının %50'si kadarını karşılayabilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahattin MENTEŞ'in katılımlarıyla 22/1/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. Anayasa Mahkemesi CBK'ların anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin; yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, §§ 3-13; E.2018/155, K.2020/27, 11/06/2020, §§ 3-13).

B. CBK'nın 2. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'ya Eklenen 14/A Maddesinin (1), (2), (3), (4), (5) ve (6) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

4. 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 4. maddesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı kadrolarında görevlendirme esas ve usulleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatına

ilişkin CBK'da belirtilen sözleşmeli personelin görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede (1) numaralı CBK'nın 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi öngörülmüş, 14. maddesinde sözleşmeli personel hakkında uygulanacak hükümlere yer verilmiştir.

5. (1) numaralı CBK'nın 14/A maddesinin dava konusu (1) numaralı fıkrasında, İdari İşler Başkanlığında (1) numaralı CBK'nın 14. maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelden hizmetine ihtiyaç kalmayanların uygun görülmesi hâlinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamındaki durumlarına uygun pozisyonlara atanabilecekleri belirtilmiş; (2) numaralı fıkrasında ise bu atamanın usulü düzenlenmiştir.

6. Maddenin dava konusu (3) numaralı fıkrasında bu madde kapsamında atanacakların pozisyonlarının atama teklifinde belirtilen ünvan, sayı, nitelik, sözleşme ücreti ve süreleri itibarıyla atama işleminin yapıldığı tarihte başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilmiş sayılacağı, bu madde kapsamında ihdas edilen pozisyonların herhangi bir şekilde boşalması hâlinde ise hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılacağı ve 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (IV) Sayılı Cetvel'in ilgili kurum veya kuruluşa ait bölümüne buna göre eklenmiş veya çıkarılmış sayılacağı belirtilmiştir.

7. Anılan maddenin dava konusu (4) numaralı fıkrasında söz konusu personelden en az bir yıl süreyle çalışmış olanların yeni pozisyonlarına atandıkları tarih itibarıyla eski pozisyonlarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları sözleşme ücreti, ücret, tazminat, aylık, ikramiye (bir aya isabet eden net tutarı) ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin toplam net tutarının atandıkları yeni pozisyonlara ilişkin belirlenen ücret, tazminat, aylık, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin toplam net tutarından fazla olması hâlinde üçüncü fıkraya göre belirlenen sözleşme ücreti tutarının hesaplanmasına ve uygulanmasına ilişkin ilke ve esaslar düzenlenmiş; (5) numaralı fıkrasında ise bu madde kapsamında nakledilenlerin iş sonu tazminatına ilişkin kurallara yer verilmiştir.

8. Maddenin dava konusu (6) numaralı fıkrasında bu maddenin uygulanmasında 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında yürürlüğe konulan mevzuatın bu maddeye aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

9. Dava dilekçesinde özetle; memurlar ve diğer kamu görevlilerin atanma, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve diğer özlük işleri ile görevlerinin sona erme işlemlerinin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği, 657 sayılı Kanun'da sözleşmeli personel istihdamına ilişkin hususlar düzenlendiği için kuralların CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde çalışan sözleşmeli personele eşitlik ilkesine aykırı olarak ayrıcalık tanındığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 10., 11., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (1) Numaralı Fıkra

10. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11. ve 128. 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.

11. 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 (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 30; E.2019/38, K.2022/148, 30/11/2022, § 16; E.2018/127, K.2021/18, 18/3/2021, § 40).

12. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”* hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

13. Sözleşmeli personel, idare ile akdettiği bir idari sözleşmeyle istihdam edilen kamu görevlileridir. Bu itibarla, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören sözleşmeli personelin Anayasa'nın 128. maddesinin ilk fıkrasında yer alan *“diğer kamu görevlileri”* kategorisine dâhil olduğu açıktır.

14. İdare tarafından istihdam edilen sözleşmeli personel, tabi oldukları mevzuat açısından farklı gruplara ayrılmaktadır. Dava konusu CBK kuralının atıfta bulunduğu 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar, *sözleşmeli personel*, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmiş; anılan maddenin (B) fıkrasında sözleşmeli personel *“kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yolla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri”* olarak tanımlanmıştır. (1) numaralı CBK'nın 13. maddesinin (7) numaralı fıkrasında ise aynı maddenin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine göre Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında istihdam edilen sözleşmeli personel *“657 sayılı Kanun ile diğer Kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın, bu Kararname hükümlerine ve akdedilecek sözleşmeye göre istihdam edilen personel”* olarak tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında bu kapsamda istihdam edilen sözleşmeli personel hakkında anılan CBK'nın 14. maddesinde yer alan hükümler uygulanmaktadır. Bu itibarla 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca çalıştırılan *sözleşmeli personel* ile İdari İşler Başkanlığında (1) numaralı CBK'nın 14. maddesine göre istihdam edilen *sözleşmeli personel* kavramları, hukuki statü ve tabi oldukları hukuki rejim bakımından birbirinden farklı kamu görevlilerini ifade etmektedir.

15. Dava konusu kural, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında (1) numaralı CBK'nın 14. maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelden hizmetine ihtiyaç kalmayanların uygun görülmesi hâlinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamındaki durumlarına uygun pozisyonlara atanabilmelerini öngörmek suretiyle doğrudan *657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli personel olarak atanmaya ve istihdam edilmeye* yönelik bir düzenleme içermektedir. Başka bir ifadeyle söz konusu

CBK kuralı, Anayasa'nın 128. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “*diğer kamu görevlileri*” kategorisine dâhil olan 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamındaki sözleşmeli personelin atanması konusuna ilişkindir. Atamaya yetkili merciin belirlenmesi gibi kamu görevlilerinin atanma usulüne ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün ise de (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 44) kamu görevlilerinin atanmalarına ve atanma şartlarına yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla yapılması gerekir (AYM, E.2020/54, K.2022/165, 29/12/2022, §§ 82-86).

16. Nitekim Anayasa Mahkemesi 26/10/2023 tarihli ve E.2018/118, K.2023/180 (§§ 81, 82) sayılı kararında (1) numaralı CBK'nın 12. maddesinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında görev yapan ve hizmetine ihtiyaç kalmayan *kadrolu personelin* diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanmasını öngören dördüncü fıkrasının Anayasa'ya uygunluğunu incelemiş ve Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yapan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. Hizmetine ihtiyaç kalmayan *sözleşmeli personelin* diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasını düzenleyen dava konusu kural yönünden kadrolu personele ilişkin kural hakkında verilen söz konusu karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

17. 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.

b. (2), (3), (4), (5) ve (6) Numaralı Fıkralar

18. Dava konusu CBK'nın 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 14/A maddesinin hizmetine ihtiyaç kalmayan sözleşmeli personelin 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanabilmesini düzenleyen (1) numaralı fıkrasının iptali nedeniyle, anılan maddenin (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı fıkralarının uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle maddenin (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı fıkraları 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kurallar yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

C. CBK'nın 3. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın İkinci Kısmı'nın Sonuna Eklenen Geçici 1. Maddenin İncelenmesi

19. (1) numaralı CBK'nın 14/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali nedeniyle mülga Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Halkla İlişkiler Başkanlığında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) faaliyetleri kapsamında istihdam edilmekte iken İdari İşler Başkanlığına devredilen sözleşmeli personelin (1) numaralı CBK'nın 14/A maddesi hükümlerine göre yapılacak atama tekliflerinin İletişim Başkanlığı bünyesinde anılan maddenin (3) numaralı fıkrasına göre ihdas edilecek iletişim görevlisi ünvanlı pozisyonlara yapılabileceğine ilişkin dava konusu kuralın uygulanma imkânı kalmamıştır.

20. Bu itibarla kural, 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

Ç. CBK'nın 7. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın 525. Maddesine Eklenen (2) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...ve yurtdışında..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

21. (1) numaralı CBK'nın "*Cumhurbaşkanlığı Ofisleri*" başlıklı Yedinci Kısımında kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kurulmuş ve bunların teşkilatı, hizmet birimleri, görevleri, sorumlulukları, personel istihdamı ve bütçeleri gibi konular düzenlenmiştir.

22. Anılan CBK'nın 525. maddesinin birinci fıkrasına göre, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuş olup her bir ofisin görevleri aynı CBK'nın 527. ve devamındaki maddelerde sayılmıştır. CBK'nın 525. maddesinin ikinci fıkrasında ise ofislerin merkezinin Ankara olduğu ve ofislerin gerekli görmesi hâlinde yurt içinde ve yurt dışında çalışma bürosu açabileceği belirtilmiştir. Dava konusu kural anılan fıkra yer alan "*... ve yurtdışında ...*" ibaresidir. Kurala göre Ofisler, gerek görmeleri hâlinde yurt dışında çalışma bürosu açabilecektir.

2. İptal Talebinin Gerekeşi

23. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulmasının öngörüldüğü, anılan maddede tüzel kişiliğin yurt dışı teşkilatının CBK ile düzenleneceğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin yurt dışı teşkilatının CBK ile kurulmasının mümkün olmadığı, yurt dışı teşkilatının CBK ile dahi kurulması mümkün değilken dava konusu kuralla yurt dışı teşkilatının kurulması konusunda Cumhurbaşkanlığı Ofislerine yetki verildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 106. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

24. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 106. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu itibarla 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi gözetilerek kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası yönünden incelenmiştir.

25. Kuralın Cumhurbaşkanlığına bağlı birer kamu tüzel kişisi olan Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin teşkilatlanmasına dair bir düzenleme öngördüğü, bu itibarla yürütme yetkisine ilişkin bir hususu düzenlediği açıktır.

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

27. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmıştır. 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 (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 19).

28. Bir tüzel kişiliğin 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.

29. Kamu kurumlarının teşkilatı, bu kurumların üstlendikleri görev ve yetkileri ifa edilebilmesi için oluşturulan ve söz konusu hizmetin yürütülmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol alan, aynı kurum bünyesindeki farklı düzey ve nitelikteki birimlerin bütünüdür. Bir kurumun bu mahiyetteki merkez ve taşra teşkilatının yanı sıra yurt dışı teşkilatı da teşkilat yapısı kavramına dâhildir. Dolayısıyla Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin yurt dışı teşkilatı da dâhil olmak üzere teşkilat yapısına yönelik düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin münhasıran kanunla düzenleneceğine dair bir anayasal hüküm de olmadığından, Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca CBK ile düzenlenmesinde Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yön bulunmamaktadır (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 21).

30. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” denilmiştir. Buna göre CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden denetimi yapılırken CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade eden, bu bağlamda karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir.

31. Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yurt dışı teşkilatının kurulmasına yönelik olarak yürürlükte olan herhangi bir kanuni düzenleme saptanmamıştır. Bu itibarla kural, kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin değildir.

32. 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

33. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

34. Anayasa’nın 2. maddesinde ifadesini bulan belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 15; E.2018/70, K.2019/54, 26/6/2019, § 10; E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 31; E.2018/1, K.2018/83, 11/7/2018, § 12).

35. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemler niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Dolayısıyla CBK'ların da hem kişiler hem idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması gerekir.

36. Belirlilik ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil bunların CBK metninde kurallaştırılmasını gerekli kılar. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Buna karşılık söz konusu düzenlemelerin tamamının aynı CBK'da yapılması zorunlu olmayıp incelenen CBK dışındaki CBK'lar ya da kanunlarla yapılmış olması da belirlilik ilkesi açısından yeterli bulunmaktadır (AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022, § 51).

37. (1) numaralı CBK'nın Cumhurbaşkanlığı Ofislerini düzenleyen Yedinci Kısım'ın "Ortak Hükümler" başlıklı Altıncı Bölümünde yer alan "Yurtdışı teşkilatı" başlıklı 535. maddesinde Ofis başkanlıklarının, yurt dışı teşkilatı ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi doğrultusunda yurt dışı teşkilatı kurabilecekleri belirtilmiştir. Aynı CBK'nın "Yurtdışı teşkilatı kurulma usulü" başlıklı 510/B maddesinde ise "Yurtdışı teşkilatı kurulurken niteliği, kurulacağı yer, görevleri, yer itibarıyla görev alanı, bağlı veya ilgili olacağı misyon, konsolosluk şefliği ve geçici olanların süresi, Cumhurbaşkanı kararında belirtilir." hükmüne yer verilmiştir. Buna göre (1) numaralı CBK, yurt dışı teşkilatının kurulmasına ilişkin olarak yurt dışı teşkilatının niteliği, kurulacağı yer, görevleri, yer itibarıyla görev alanı gibi temel esasları belirleme yetkisini Cumhurbaşkanı kararına tanımıştır. Dolayısıyla kuralla konuya ilişkin temel kurallar ve genel çerçeve belirlenmeden ofislere yurt dışında çalışma bürosu açma yetkisinin verildiği söylenemez.

38. Bu itibarla, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin gerekli görmesi hâlinde yurt dışında çalışma bürosu açabileceklerine ilişkin kuralın belirsizlik içermediği görülmektedir. Diğer taraftan kuralın kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılması da söz konusu değildir.

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

D. CBK'nın 11. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'ya Eklenen 529/A Maddesinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

40. (1) numaralı CBK'nın 529. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Ofislerde, 21/6/2006 tarihli ve 5523 sayılı Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un 10. maddesi hükümlerine göre personel istihdam edileceği; ayrıca ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) ek 25. ve ek 26. maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel istihdam edilebileceği düzenlenmiştir.

41. 5523 sayılı Kanun'un 10. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı ofislerde çalıştırılacak personele ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Maddenin (1) numaralı fıkrasında ofis hizmetlerinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği belirtilmiştir. Maddenin (3) numaralı fıkrasında ise kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, mevzuatta belirtilen nitelikleri taşıyanların, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ofislerde istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Maddenin (7) numaralı fıkrası uyarınca ofis personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülecektir. Ayrıca maddenin (8) numaralı fıkrasında ofislerin özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerinde vekâlet, istisna veya hizmet akdi ile yerli ve yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilmesinin mümkün olduğu da ifade edilmiştir.

42. 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinde kurumlar arası geçici görevlendirmelere ilişkin esaslara yer verilmiştir. Bu kapsamda hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenlerin, kurumlarının muvafakatiyle belirli sürelerle diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebilmeleri mümkündür.

43. 375 sayılı KHK'nın ek 26. maddesinde ise yerli ve yabancı sözleşmeli personel istihdamı düzenlenmiş olup Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin CBK'larda öngörülmesi kaydıyla özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli veya yabancı personelin tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebileceği öngörülmüştür.

44. CBK'nın dava konusu 529/A maddesinde ise Cumhurbaşkanlığı Ofislerinde istihdam edilen personelin yetiştirilmesi kapsamında yurt dışına gönderilmesine ve yurt içinde yabancı dil eğitimi almasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Maddenin (1) numaralı fıkrasında ofis personelinin mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurt dışına gönderilebileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda yurt dışına gönderilecek personelin seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceği, geri çağrılmalarını gerektiren hâller, mecburi hizmet, masrafların tahsili ile diğer hususlarda uygulanacak kurallara ilişkin olarak ise 657 sayılı Kanun'un 78., 79., 80. ve ek 34. maddeleri ile bunlara dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümlerine atıf yapılmıştır. Fıkranın son cümlesinde de 657 sayılı Kanun'un 79. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen oranları geçmemek üzere ödenecek tutarları belirlemeye Ofis Başkanının yetkili olduğu kuralına yer verilmiştir.

45. Maddenin (2) numaralı fıkrasında ise Ofis Başkanı tarafından uygun görülmesi hâlinde personelin, ofis hizmetlerinde kullanacağı yabancı dili daha etkin öğrenmesi için yurt içi dil eğitim programlarına ofis hizmetlerini aksatmamak kaydıyla gönderilebileceği ve bu durumda Ofisin, personelin eğitim amaçlı dil masraflarının %50'si kadarını karşılayabileceği belirtilmiştir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

46. Dava dilekçesinde özetle; kural ile ofis personelinin yükümlülükleri, özlük işleri ve ödenekleri ile ilgili düzenleme yapıldığı, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca memurlar ve diğer kamu görevlilerin atanma, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve diğer özlük işleri ile görevlerinin sona erme işlemlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği, memurların yurt dışı eğitimi hususunda 657 sayılı Kanun'da düzenleme bulunduğundan bu konuda CBK ile düzenleme yapılamayacağı, dolayısıyla dava konusu kuralın yetki yönünden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırlarını aştığı belirtilerek Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (1) Numaralı Fıkranın Birinci Cümlesi

47. Dava konusu kural, hukuki statüleri yönünden herhangi bir ayırım veya sınırlamaya yer vermeksizin ofis personelinin mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurt dışına gönderilmesini düzenlemektedir. Buna göre anılan kural kapsamında yurt dışı eğitimine gönderilecek ofis personelinin bir kısmı 5523 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında iş mevzuatı hükümlerine göre iş akdi ile istihdam edilenler, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde vekâlet, istisna veya hizmet akdi ile çalışan yerli ve yabancı danışmanlar ve uzmanlar, 375 sayılı KHK'nın ek 26. maddesi kapsamında özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı

olarak sözleşmeli olarak çalışan yerli veya yabancılardan oluşmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlisi niteliğinde olmayan bu personelin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği anlaşılmaktadır.

48. Öte yandan dava konusu kural, 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi uyarınca bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilmekte iken geçici görevle görevlendirilen ofis personelini de kapsamaktadır. 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi kapsamında geçici görevlendirme ile istihdam edilenlerin ise Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında "*diğer kamu görevlisi*" sıfatına sahip bulunduğu açıktır.

49. Anayasa Mahkemesi daha önceki bazı kararlarında kamu personelinin *görevlendirilmesine* ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluğunu incelemiştir. Anılan kararlar kapsamında CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinde geçici görevlendirme yapılabileceğini öngören kural (AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022, §§ 125-128) ile bakanlık ve bağlı kuruluşlarında görev yapan personelin görevlendirilmesi, çalışma usul ve esasları ile bu personele ilişkin diğer hususların yönetmelikle belirleneceğini düzenleyen kural (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 35) Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bulunmamıştır. Bununla birlikte kamu görevlileriyle ilgili yeni haklar ve yükümlülükler öngören, bunların özlük haklarını etkileyen veya niteliği itibarıyla atama benzeri sonuçlar doğuran görevlendirme ve görevlendirme benzeri işlemlere ilişkin düzenlemelerin Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca münhasıran kanunla yapılması gerekir. Bu noktada, kamu görevlilerine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde anılan işlemler için kullanılan kavramların CBK koyucunun adlandırmasından ve nitelemesinden bağımsız olarak Anayasa Mahkemesince özerk bir biçimde yorumlanması ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan konular arasında kalıp kalmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

50. Dava konusu kural kapsamında mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere *yurt dışına gönderilme müessesesi* ofis personeli için bir hak niteliğinde olan ve beraberinde belli yükümlülükler doğuran görevlendirme benzeri bir işlemdir. Nitekim bu kapsamda aldıkları eğitim veya yaptıkları staj yoluyla mesleki bilgilerini artıranların mesleklerinde ilerleme ve yükselme imkânı, anılan müesseseyi kamu görevlileri için özlük haklarını etkileyen önemli bir hak hâline getirmektedir. Ayrıca bu kapsamda yurt dışına gönderilen personel için yurt dışından dönüşte mecburi hizmet ve göreve başlamama hâlinde kurumca yapılan masrafların kendisinden tahsili gibi önemli yükümlülükler öngörülmüştür. Dava konusu kuralda düzenlenen yurt dışına gönderilme müessesesi, bu yönüyle Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında incelediği ve konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı bulmadığı CBK kurallarında yer alan görevlendirme müessesesinden ayrılmaktadır.

51. Bu itibarla, ofis personelinin mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurt dışına gönderilebileceğini hükme bağlamak suretiyle bu personelden kamu görevlisi statüsünde bulunanların haklarına ve yükümlülüklerine ilişkin düzenleme getiren dava konusu kural, Anayasa'nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu düzenlemektedir.

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

M. Emin KUZ bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

Basri BAĞCI ile Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

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 açısından incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

b. (1) Numaralı Fıkranın İkinci ve Üçüncü Cümleleri

53. (1) numaralı CBK'nın dava konusu 529/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle, anılan fıkranın ikinci ve üçüncü cümlelerinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle fıkranın ikinci ve üçüncü cümleleri 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kurallar yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

c. (2) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesi

54. Dava konusu kural, hukuki statüleri yönünden herhangi bir ayırım veya sınırlamaya yer vermeksizin personelin Ofisler tarafından masraflarının bir kısmı da karşılanmak suretiyle yabancı dil öğrenimi için yurt içi dil eğitim programlarına gönderilmesini düzenlemektedir. Yurt içi dil eğitim programlarına gönderilme de yukarıda incelenen yurt dışına gönderilme müessesesi gibi ofis personeli için bir hak niteliğindedir. Bu itibarla, CBK'nın 529/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler dava konusu kural için de geçerlidir.

55. Ofis personelinin yurt içi dil eğitim programlarına gönderilebilmesine ilişkin kural, bu personelden kamu görevlisi statüsünde bulunanların haklarına ve yükümlülüklerine ilişkin düzenleme yapmak suretiyle Anayasa'nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu düzenlemektedir.

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

M. Emin KUZ bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

Basri BAĞCI ile Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

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 açısından incelenmesine gerek görülmemiştir.

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

ç. (2) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesi

57. (1) numaralı CBK'nın 529/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle, anılan fıkranın ikinci cümlesinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle fıkranın ikinci cümlesi 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

58. 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.

59. (48) numaralı CBK'nın;

- 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 14/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan aynı maddenin (2), (3), (4), (5), (6), (7) numaralı fıkralarının,

- 3. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın İkinci Kısmı'nın sonuna eklenen geçici 1. maddenin,

- 11. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 529/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan aynı fıkranın ikinci ve üçüncü cümlelerinin,

- 11. maddesiyle (1) numaralı CBK'ya eklenen 529/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan aynı fıkranın ikinci cümlesinin,

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

60. 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 tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

61. (48) numaralı CBK'nın 11. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 529/A maddesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

62. Dava dilekçelerinde özetle; dava konusu kuralların uygulanmaları halinde telafisi güç veya imkânsız sonuçların doğacağı belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

23/10/2019 tarihli ve (48) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne eklenen 14/A maddesinin (1), (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı fıkralarına,

2. 3. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin İkinci Kısmı’nın sonuna eklenen geçici 1. maddeye,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından bu maddeye ve fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

B. 11. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne eklenen 529/A maddesine yönelik iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu maddeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

C. 7. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan “...ve yurtdışında...” ibaresine yönelik iptal talebi 30/11/2023 tarihli ve E.2019/113, K.2023/198 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

30/11/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

23/10/2019 tarihli ve (48) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne eklenen 14/A maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (2), (3), (4), (5), (6) ve (7) numaralı fıkralarının 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALLERİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 3. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin İkinci Kısmı’nın sonuna eklenen geçici 1. maddenin 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 7. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın ikinci cümlesinde yer alan “...ve yurtdışında...” ibaresinin;

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

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

Ç. 11. maddesiyle (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne eklenen 529/A maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının;

a. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Basri BAĞCI ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 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,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin 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,

2. (2) numaralı fıkrasının;

a. Birinci cümlesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Basri BAĞCI ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 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,

b. İkinci cümlesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince 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,

30/11/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Zühtü ARSLAN	Hasan Tahsin GÖKCAN	Engin YILDIRIM
Üye	Üye	Üye
Muammer TOPAL	M. Emin KUZ	Rıdvan GÜLEÇ
Üye	Üye	Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Yıldız SEFERİNOĞLU	Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ VE FARKLI GEREKÇE

1. (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkradaki "...ve yurtdışında..." ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Çoğunluğun red kararının gerekçesinde; anılan kurallarda öngörülen hususların yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasada CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgili düzenleme içermediği, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrası ile bağlantılı olarak 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmadığı gibi daha önce kanunlarda da açıkça düzenlenmediği belirtilerek, kuralın konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

CBK'nın 525. maddesine eklenen (2) numaralı fıkrada, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin yurtdışında bürolar açmaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Red gerekçesinde atıf yapılan karara ilişkin olan da dâhil olmak üzere daha önceki karşıoy gerekçelerimde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzelkişilikleri bakımından CBK'lar için birinci fıkradaki genel ilkeye getirilen istisna sadece bunların kurulmasına ilişkin olup -106. maddenin son fıkrasında bakanlıklar yönünden öngörüldüğü şekilde- bu idarelerin görevleri, yetkileri ve teşkilât yapısı ile ilgili olarak CBK'larla düzenleme yapılması konusunda bir istisna getirilmediğinden çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne katılmam mümkün olmamıştır (geniş açıklama için bkz. 15/10/2020 tarihli ve E.2018/124, K.2020/56 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Kısaca, CBK ile kurulan ve kamu tüzelkişiliğini haiz olan söz konusu Ofislerin görevleri, yetkileri ve teşkilâtı için olduğu gibi yurtdışında çalışma büroları açabilmelerinin de Anayasanın 123. maddesine göre kanunla öngörülmesi gerektiğinden, dava konusu düzenlemenin CBK ile yapılması mümkün değildir.

Bu sebeple, incelenen kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

2. CBK'nın 529/A maddesinin iptaline ilişkin karara katılmakla birlikte, çoğunluğun iptal gerekçesinin kamu personelinin görevlendirilmesi bakımından haklar ve yükümlülükler doğuran ve özlük haklarını etkileyen görevlendirmeler ile bu nitelikte olmayan görevlendirmeler arasında ayırım yapan kısmına katılmam mümkün olmamıştır.

Bilindiği gibi, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Anılan fıkra görevlendirme ve benzeri işlemler sayılmasa da, bu statüde bulunan kamu görevlilerinin görevlendirmelerinin tamamı esasen onlarla ilgili haklar ve yükümlülükler getiren ve özlük haklarını etkileyen tasarruflar olduğundan, söz konusu işlemlerin nitelikleri itibarıyla bu tür bir ayırma tâbi tutulması ve bunlarından bir kısmının Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan hususlar arasında olmadığı belirtilmesi isabetli değildir.

Bu itibarla, iptal gerekçesindeki değerlendirmeleri, incelenen ve iptaline hükmedilen kural kapsamındaki görevlendirmelere ve benzeri işlemlere hasreden çoğunluk gerekçesine katılmasam da, kuralın Anayasaya aykırı olduğu sonucuna, yukarıda belirttiğim sebeplerle farklı gerekçeyle katılıyorum.

Üye

M. Emin KUZ

Karşı Oy

1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 48 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 11. maddesiyle 1 numaralı CBK.ya eklenen 529/A maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde; Ofis personelinin mesleki gelişmelerinin sağlanması, ikinci fıkrasının ilk cümlesinde de; Ofis personelinin yabancı dil öğrenmeleri için yurtiçi dil eğitimine gönderilmesi düzenlenmektedir.

2. Her iki hükümde kurum kapasitelerinin artırılması maksadıyla yürütme yetkisi içerisinde getirilen düzenlemeler olup, kuralın bu kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığını değerlendirmekteyiz.

3. Personelin, gerek mesleki gelişimin sağlanması için yurtdışına gönderilmesi ve gerekse dil öğrenmeleri için yurtiçinde kurslara katılma imkanı verilmesinin muhatap personelin kişisel gelişmelerine katkı sağlayacağına bir tereddüt bulunmamaktadır. Dahası bu faaliyetler ilgililer açısından bir kazanım sağladığı ve bunun bir hak olarak algılanması da mümkün olmakla birlikte, düzenlemenin kurumsal kapasitenin artırılması amacıyla yapıldığı personele bir hak bahşetmek gayesi taşımadığı gayet açıktır.

4. 529/A- 1. fıkranın birinci cümlesinde yer alan "mesleklerine ait hizmetlerinde yetiştirilmek" ibaresi ile 2. fıkranın birinci cümlesinde yer alan "Ofis hizmetlerinde kullanacağı

Esas Sayısı : 2019/113

Karar Sayısı : 2023/198

yabancı dili daha etkin öğrenmesi için” ibaresi düzenlemelerin kurum odaklı bir düzenleme olduğunu ortaya koymaktadır.

5. Her iki kuralında takip eden cümlelerinde yer alan usule ve mali konulara ilişkin kısımlarının mülkiyet ve özlük haklarıyla ilgili olduğundan bahisle oy birliğiyle iptallerine karar verilmiştir. Ancak inceleme konusu edilen kısım ise idarenin imkân ve kabiliyetlerini geliştirmeyi amaçlayan bir düzenlemedir.

6. Yurtdışı mesleki eğitimde personelin yurtdışında görevlendirilmesi söz konusu olmakla birlikte bu görevlendirmelerin CBK. ile yapılması Anayasaya aykırılık teşkil etmemektedir. Kaldı ki bu husus Anayasanın 128/2. maddesinde yer alan ve kanunla düzenlemesi gereken “*kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri*” ile ilgili konular arasında da yer almamaktadır. Anayasa Mahkemesi 2018/123 esas sayılı dosyasında bunu açıkça vurgulamıştır (AYM. 2018/123 E. 2022/138 K., 09/11/2022, pr. 35).

7. Diğer taraftan yabancı dil öğrenme ile ilgili 529/A maddesinin 2. fıkranın birinci cümlesinde bir görevlendirmeden söz etmek de mümkün değildir. Burada yapılan personelin Ofis hizmetlerini aksatmadan dil öğrenmelerini teşvik etmekten ibarettir.

8. Anılan bu gerekçelerle 1 nolu CBK.nın 529/A maddesinin 1. ve 2. fıkralarının birinci cümlelerinin Anayasaya aykırı olmadıklarını değerlendirdiğimizden çoğunluğun aksi yöndeki iptal görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Basri BAĞCI

Üye

Muhterem İNCE