

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2022/92

Karar Sayısı : 2023/81

Karar Tarihi : 4/5/2023

R.G.Tarih-Sayı : 26/7/2023-32260

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 1/6/2022 tarihli ve (100) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. Tümünün şekil bakımından Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

B. 1. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesinin,

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümünden çıkarılmasının,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına,

karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) şöyledir:

“BAZI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA KADRO İHDAS EDİLMESİNE İLİŞKİN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Kararname Numarası: 100

MADDE 1- Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklenmiş ve ekli (2) sayılı listede yer alan kadrolar iptal edilerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümünden çıkarılmıştır.

MADDE 2- Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3- Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.”

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : ADALET BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdür Yardımcısı | 1 | 15 |
| GİH | Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdür Yardımcısı | 2 | 15 |
| GİH | Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdür Yardımcısı | 3 | 40 |
| GİH | Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdür Yardımcısı | 4 | 60 |
| GİH | Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdür Yardımcısı | 5 | 80 |
| TOPLAM | | | 210 |

KURUMU : İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : YURTDIŞI

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|-------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| EMH | İçişleri Müşaviri | 1 | 2 |
| JH | İçişleri Müşaviri | 1 | 1 |
| TOPLAM | | | 3 |

KURUMU : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 1 |
| TOPLAM | | | 1 |

**KURUMU : ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ
BAKANLIĞI**

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 3 |
| TOPLAM | | | 3 |

KURUMU : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 3 |
| TOPLAM | | | 3 |

KURUMU : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 81 |
| TOPLAM | | | 81 |

KURUMU : TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Müdür | 1 | 1 |
| GİH | Müdür Yardımcısı | 1 | 2 |
| TOPLAM | | | 3 |

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

KURUMU : AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Genel Müdür Yardımcısı | 1 | 1 |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 6 |
| TOPLAM | | | 7 |

KURUMU : AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Kuruluş Müdürü | 1 | 23 |
| GİH | Kuruluş Müdürü | 3 | 23 |
| GİH | Kuruluş Müdür Yardımcısı | 1 | 33 |
| GİH | Kuruluş Müdür Yardımcısı | 3 | 34 |
| TOPLAM | | | 113 |

KURUMU : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Diyanet Akademisi Başkanı | 1 | 1 |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 7 |
| GİH | Yayınevi Satış Müdürü | 1 | 4 |
| GİH | Diyanet İşleri Uzmanı | 1 | 3 |
| GİH | Diyanet İşleri Uzmanı | 3 | 4 |
| GİH | Diyanet İşleri Uzmanı | 4 | 4 |
| GİH | Diyanet İşleri Uzmanı | 5 | 4 |

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

| | | | |
|---------------|-------------------------------------|----|------------|
| GİH | Diyanet İşleri Uzman Yardımcısı | 9 | 15 |
| GİH | Eğitim Uzmanı | 3 | 10 |
| GİH | Eğitim Uzmanı | 4 | 10 |
| GİH | Şef | 3 | 5 |
| GİH | Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni | 5 | 15 |
| GİH | Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni | 7 | 15 |
| GİH | Musahhih | 3 | 4 |
| GİH | Şoför | 9 | 5 |
| TH | Grafiker | 7 | 6 |
| TH | İstatistikçi | 7 | 5 |
| TH | Tekniker | 3 | 2 |
| TH | Tekniker | 5 | 3 |
| TH | Teknisyen | 3 | 2 |
| TH | Teknisyen | 5 | 3 |
| DH | Eğitim Görevlisi | 3 | 10 |
| EÖH | Öğretmen | 3 | 10 |
| EÖH | Öğretmen | 5 | 10 |
| SH | Diyetisyen | 3 | 1 |
| YH | Hizmetli | 10 | 5 |
| TOPLAM | | | 163 |

KURUMU : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Dini Yüksek İhtisas Merkezi Müdürü | 1 | 5 |
| GİH | Dini İhtisas Merkezi Müdürü | 1 | 30 |
| GİH | Eğitim Merkezi Müdürü | 1 | 5 |
| GİH | Kur'an Eğitim Merkezi Müdürü | 1 | 20 |
| GİH | Müdür Yardımcısı | 3 | 60 |
| GİH | Eğitim Uzmanı | 3 | 40 |
| GİH | Eğitim Uzmanı | 4 | 40 |

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

| | | | |
|---------------|-------------------------------------|---|-------------|
| GİH | Şef | 3 | 40 |
| GİH | Şef | 4 | 40 |
| GİH | Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni | 5 | 120 |
| GİH | Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni | 7 | 120 |
| GİH | Muhasebeci | 5 | 35 |
| GİH | Şoför | 5 | 50 |
| GİH | Şoför | 7 | 50 |
| GİH | Şoför | 9 | 60 |
| TH | Kütüphaneci | 6 | 20 |
| TH | Kütüphaneci | 7 | 20 |
| TH | Tekniker | 3 | 30 |
| TH | Tekniker | 5 | 45 |
| TH | Teknisyen | 3 | 30 |
| TH | Teknisyen | 5 | 45 |
| DH | Eğitim Görevlisi | 1 | 75 |
| DH | Eğitim Görevlisi | 3 | 75 |
| DH | Eğitim Görevlisi | 5 | 50 |
| DH | Eğitim Görevlisi | 7 | 75 |
| EÖH | Öğretmen | 3 | 80 |
| EÖH | Öğretmen | 4 | 100 |
| EÖH | Öğretmen | 5 | 100 |
| TOPLAM | | | 1435 |

KURUMU : SAVUNMA SANAYİİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|-------------------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Daire Başkanı | 1 | 8 |
| GİH | Savunma Sanayii Uzmanı | 5 | 45 |
| GİH | Savunma Sanayii Uzman Yardımcısı | 7 | 30 |
| GİH | Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni | 9 | 17 |
| TOPLAM | | | 100 |

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

KURUMU : SAVUNMA SANAYİİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : YURTDIŞI

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Savunma Sanayii Müşaviri | 1 | 9 |
| TOPLAM | | | 9 |

KURUMU : SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 2 |
| TOPLAM | | | 2 |

KURUMU : DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 59 |
| TOPLAM | | | 59 |

KURUMU : İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 4 |

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

| | | | |
|---------------|-------------|---|----------|
| GİH | Şube Müdürü | 3 | 2 |
| TOPLAM | | | 6 |

KURUMU : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | İşletme Müdürü | 1 | 1 |
| GİH | İşletme Müdür Yardımcısı | 1 | 2 |
| TOPLAM | | | 3 |

KURUMU : VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Bölge Müdür Yardımcısı | 1 | 6 |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 10 |
| TOPLAM | | | 16 |

**KURUMU : TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

TEŞKİLATI : MERKEZ

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | Şube Müdürü | 1 | 6 |
| TOPLAM | | | 6 |

(2) SAYILI LİSTE

KURUMU : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
TEŞKİLATI : DÖNER SERMAYE

| İPTAL EDİLEN KADROLARIN | | | |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------|
| SINIFI | UNVANI | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH | İşletme Müdürü | 1 | 1 |
| GİH | İşletme Müdür Yardımcısı | 1 | 4 |
| TOPLAM | | | 5 |

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR'ın katılımlarıyla 8/9/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle davanın süresinde açılıp açılmadığı meselesi görüşülmüştür.

2. Anayasa Mahkemesi CBK'lar hakkında şekil bakımından aykırılık iddiasıyla açılacak iptal davasının tabi olduğu dava açma süresi hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiş ve bu davaların Anayasa'nın 151. maddesinde öngörülen altmış günlük dava açma süresi içerisinde açılabilmesine karar vermiştir (AYM, E.2023/39, K.2023/40, 9/3/2023, §§ 2-6).

3. Dava konusu CBK 2/6/2022 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmış, CBK'nın tümünün şekil bakımından iptali talebini içeren dava dilekçesi ise 29/7/2022 tarihinde kayda girmiştir. Bu durumda CBK'nın şekil bakımından iptali talebinin altmış günlük dava açma süresi içinde kayda girdiği ve davanın süresinde olduğu anlaşılmıştır.

4. Açıklanan nedenlerle dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

5. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Ahmet CANPOLAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. CBK'nın Tümünün Şekil Bakımından Anayasa'ya Aykırı Olduğu Gerekçesiyle İptali Talebinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

6. Dava dilekçesinde özetle; hukuk devletinde her türlü resmî işlemin ve bu kapsamda CBK'ların gerekçeli olmasının hukukun genel ilkelerinden biri olduğu, CBK çıkarılırken öznel ve keyfi davranma riskinin önlenbilmesinin, CBK'ların uygulayıcılar tarafından yorumlanabilmesinin, CBK'ya dayanılarak çıkarılacak alt düzenlemelerin CBK'ya uygunluğunun sağlanabilmesinin ve CBK'ların anayasal denetiminin etkinliğinin artırılabilmesinin CBK'ların

gerekçeli olmasına bağlı olduğu, Anayasa'da CBK'ların şekil bakımından denetimi öngörülmele birlikte bu denetimin kapsamına ilişkin bir kural konulmadığından bu kapsamın Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmesi gerektiği belirtilerek CBK'nın tümünün Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ve şekil bakımından iptaline karar verilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

7. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca dava konusu CBK, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesi yönünden incelenmiştir.

8. Dava dilekçesinde şekil bakımından CBK'nın tümünün Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'lara ilişkin şekil kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

9. CBK'nın tümünün şekil bakımından denetiminin kapsamı ve ilkeleri, Anayasa Mahkemesinin 13/12/2022 tarihli ve E.2022/98, K.2022/157 sayılı kararıyla belirlenmiştir.

10. Anılan kararda, CBK'ların şekil yönünden denetiminin kapsamına hangi hususların dâhil olduğuna, başka bir ifadeyle anılan denetimde CBK'nın hangi unsurlar yönünden denetleneceğine dair Anayasa'da açık bir hükme yer verilmemekle birlikte Anayasa Mahkemesinin CBK rejimini düzenleyen anayasal hükümlerden hareketle CBK'nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için gerekli anayasal unsurların neler olduğunu tespit etmesinin önünde bir engel bulunmadığı belirtilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinin "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*" biçimindeki hükmünden CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı'na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğunun dolayısıyla CBK'nın Cumhurbaşkanı dışında bir mercinin teklif, onay gibi herhangi bir işlemi ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanı'nın asli düzenleyici nitelikteki bir işlemi olduğunun anlaşıldığı değerlendirilmesine yer verilen kararda CBK'ların şekil yönünden Anayasa'ya uygunluğunun denetiminde incelenmesi gereken hususun CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı olduğu ifade edilmiştir (AYM, E.2022/98, K.2022/157, 13/12/2022, §§ 8,9).

11. Söz konusu kararda ayrıca CBK'ların yorumlanmasında ve denetiminde kuralın getiriliş amacının, başka bir ifadeyle gerekçesinin bilinmesinin önem arz ettiği, zira bir normun ihdasına yol açan sebeplerin, böyle bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğuna dair gerekçelerin bizzat kural koyucunun kendisi tarafından ortaya konulmuş olmasının o kuralla ilgili anayasallık denetiminin daha sağlıklı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağlayacağına açık olduğuna dikkat çekilmiş, bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin CBK'ların şekil bakımından Anayasa'ya uygunluğunu inceleme yetkisinin, CBK'ların gerekçelerinin bulunup bulunmadığı yönünden bir denetim yapılmasını kapsamadığı belirtilmiştir (AYM, E.2022/98, K.2022/157, 13/12/2022, §§ 11,12).

12. Dava konusu CBK açısından söz konusu karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

13. Dava konusu CBK'nın, CBK metninin Cumhurbaşkanı'nın adı, soyadı ve unvanı belirtilerek Resmî Gazete'de yayımlandığı görülmektedir. Diğer yandan dava dilekçesinde de söz konusu CBK'nın Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmadığı yönünde bir iddiaya yer verilmemiştir. Bu itibarla Cumhurbaşkanı tarafından çıkarıldığı anlaşılan CBK'nın maddi olarak varlık kazanabilmesi için gerekli unsurları taşıdığı kabulü gerekir.

14. Açıklanan nedenlerle CBK'nın tümü, şekil bakımından Anayasa'nın 104. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

B. CBK'nın 1. Maddesiyle Ekli (1) Sayılı Liste'de Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümlerine Eklenmesinin ve Ekli (2) Sayılı Liste'de Yer Alan Kadroların İptal Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümünden Çıkarılmasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

15. Dava dilekçesinde özetle; idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden kamu görevlilerinin kadrolarının ihdasına ve iptaline ilişkin hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda CBK çıkarıldığı, CBK çıkarma yetkisinin anayasal çerçeve dışında kullanıldığı, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisinin tanındığı, bu durumun yasama yetkisinin devredilemezliği, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ile kuvvetler ayrılığı ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

16. 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, 23/1/2020, §§ 3-13; E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, §§ 3-13; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 3-13; E.2018/155, K.2020/27, 11/6/2020, §§ 3-13).

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

17. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11., 128. ve 161. 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.

18. Kural, maddeye ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesini; (2) Sayılı Liste'de yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümünden çıkarılmasını öngörmektedir.

19. Anayasa Mahkemesi bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının, CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliklerinin, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaline ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası

ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” ile Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” şeklindeki hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, §§ 17-22; E.2021/50, K.2021/89, 16/12/2021, §§ 18-23; E.2021/91, K.2021/106, 30/12/2021, §§ 19-25; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28; E.2022/37, K.2023/44, 9/3/2023, §§ 9,10).

20. Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan İklim Değişikliği Başkanlığına; Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar olan Diyanet İşleri Başkanlığı ile Savunma Sanayii Başkanlığına; CBK’yla kurulmuş kamu tüzel kişileri olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü ile Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına kadro ihdas edilmesini, Diyanet İşleri Başkanlığına ait bazı kadroların iptal edilmesini öngören dolayısıyla anılan Kurumların teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kural yönünden, belirtilen kararlardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

21. Bu itibarla kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir düzenleme içermemektedir.

22. 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.

23. 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.

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

Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

25. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

26. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri belirlilik ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir.

27. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır.

28. Kuralla ihdas ve iptal edilen kadro ve sayıları açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiğinden kuralda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

1/6/2022 tarihli ve (100) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. Tümüne,

B. 1. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesine,

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümünden çıkarılmasına,

yönelik iptal talepleri 4/5/2023 tarihli ve E.2022/92, K.2023/81 sayılı kararla reddedildiğinden, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümüne, eklemeye ve çıkarmaya ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 4/5/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

1/6/2022 tarihli ve (100) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. Tümünün şekil bakımından Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 1. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesinin;

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

Esas Sayısı : 2022/92
Karar Sayısı : 2023/81

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

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvell'in ilgili bölümünden çıkarılmasının;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, 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,

4/5/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
M. Emin KUZ

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

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu (100) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 1. maddesiyle ekli (1) sayılı listede yer alan kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklenmesini ve ekli (2) sayılı listede yer alan kadroların da iptal edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı listeden çıkarılmasını konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

2. Anayasa Mahkemesinin 2018/119 esas sayılı kararına ilişkin muhalefet şerhinde açıkladığımız üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdasına ve iptaline yönelik hususlar bütçe hakkıyla ilgisi, başta mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin olması ve münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olması nedeniyle CBK ile düzenlenemez. Dolayısıyla bu yönde düzenleme yapan CBK hükümleri Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırılık teşkil eder (bkz. AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, *Karşioy Gerekçesi*, §§ 14-36).

3. Aynı gerekçelerle dava konusu CBK kuralının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Dava konusu kuralların, Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu düşüncesiyle karara katılmıyorum.

2.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

(100) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 1. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası ve iptali konusundaki düzenlemelerin idarenin teşkilât yapısına ve dolayısıyla yürütme yetkisine ilişkin olduğu, Anayasada CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevler ile ilgisinin bulunmadığı, Anayasanın 106. ve 123. maddelerinin son fıkraları ile bağlantılı olarak 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü olmadığı gibi daha önce kanunlarda da açıkça düzenlenmediği, bu nedenlerle konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

CBK'nın 1. maddesinde, ekli (1) sayılı listedeki kadroların ihdas edilerek (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklendiği ve ekli (2) sayılı listedeki kadroların iptal edilerek aynı cetvelin ilgili bölümünden çıkarıldığı hükme bağlanmıştır.

Çoğunluğun red gerekçesinde atıf yapılan 11/6/2020 tarihli ve E.2018/119, K.2020/25 sayılı; 31/3/2021 tarihli ve E.2020/8, K.2021/25 sayılı; 16/12/2021 tarihli ve E.2021/50, K.2021/89 sayılı; 30/12/2021 tarihli ve E.2021/91, K.2021/106 sayılı; 9/3/2023 tarihli ve E.2022/37, K.2023/44 sayılı kararlara ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere daha önceki karşıoy gerekçelerimde ayrıntılı olarak açıklanan sebeplerle (geniş açıklama için ayrıca bkz. 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı; 30/12/2020 tarihli ve E.2019/71, K.2020/82 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim) bütçe hakkı ile ilgili bulunan kadro iptali ve ihdasının yürütme yetkisine ilişkin konulardan olmamasından dolayı Anayasanın 104. maddenin onyedinci fıkrasının birinci cümlesine; 123. ve 128. maddeleri uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken konular arasında yer almasından dolayı da üçüncü cümlesine göre CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, anılan kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasının birinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 1/06/2022 tarih ve (100) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. ve 2. maddelerinin konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatindeyim.

2. Bu konudaki Anayasa'ya aykırılık gerekçelerim daha önce Mahkememizin vermiş olduğu E.: 2018/119, K.: 2020/25 sayılı karardaki karşıoyumun ilk yirmi paragrafındaki gerekçelerle aynı niteliktedir. Bu gerekçelerle (100) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dava konusu 1. ve 2. maddelerinin konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'ya aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ

KARŞI OY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 1/6/2022 tarihli ve (100) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 1. maddesiyle ilgili, gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde ulaştığı kanaate katılmamaktayım.

2. Kuralla; Adalet, İçişleri, Sanayi ve Teknoloji, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği, Milli Eğitim, Tarım ve Orman, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlıklarına, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı İklim Değişikliği Başkanlığına, Cumhurbaşkanlığına bağlı Diyanet İşleri ve Savunma Sanayii Bakanlıklarına, kamu tüzel kişiliğine sahip Devlet Su İşleri, Orman, Vakıflar ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüklerine ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına ilişkin kadroların ihdası, Cumhurbaşkanlığına bağlı Diyanet İşleri Başkanlığına ilişkin kadroların iptali düzenlenmiştir.

3. Mahkememiz çoğunluğu kadro ihdası ve iptaline ilişkin düzenleme ile ilgili söz konusu kuralın Anayasa'nın 123. maddesi ve 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca teşkilat yapısı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ve konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

4. Kural ile düzenleme yapılan kadrolarda görev alacak kişilerin Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi niteliğini haiz oldukları dikkate alındığında kadrolarına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği açıktır.

5. Açıklanan nedenle kural konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

6. Bu nedenle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmamaktayım.

Üye

Kenan YAŞAR