

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2022/94**

**Karar Sayısı : 2023/82**

**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 131 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 8/6/2022 tarihli ve (102) numaralı Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

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

**B.** 11. maddesiyle ekli 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bölümüne eklenmesinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

karar verilmesi talebidir.

### **I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI**

İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) şöyledir:

**“DEVLET YARDIMLARININ UYGULANMASI, KOORDİNASYONU, İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRMESİ HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ**

**Kararname Numarası: 102**

### **BİRİNCİ BÖLÜM**

#### **Başlangıç Hükümleri**

#### **Amaç**

**MADDE 1-(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı Devlet yardımlarının etkin uygulanması, koordinasyonu, izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.**

#### **Kapsam**

**MADDE 2-(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile kamu işletmeleri tarafından uygulanan Devlet yardımlarını kapsar.**

**(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde yer alan kamu idareleri ile mahallî idareler, kamu işletmeleri ve sosyal yardımlar bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6 ncı ve 8**

*inci maddelerine ve diğer maddelerinde yer alan teklif ve değerlendirmeye dair hükümlerine tabi değildir.*

*(3) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamı dışında bırakılacak sektör, alan veya kamu idareleri Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir.*

#### *Tanımlar*

*MADDE 3-(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasında;*

*a) Başkanlık: Strateji ve Bütçe Başkanlığını,*

*b) Devlet yardımı: Sürdürülebilir ve rekabetçi kalkınma amacıyla kamu kaynağı kullanılarak, belirli bir gerçek veya tüzel kişiye veyahut gerçek ve/veya tüzel kişi grubuna, normal piyasa şartlarında elde edemeyeceği bir ekonomik fayda sağlayan; hibe, kredi, taşınır/taşınmaz mal tahsis, kamu gelir veya alacağından vazgeçme, sermaye katılımı, aynı destek gibi araçlarla gerçekleştirilen uygulamayı,*

*c) Etki değerlendirme: Devlet yardımlarının uygulama öncesi, uygulama dönemi ve uygulama sonrasında kullanılan veya kullanılacak kamu kaynağının ekonomik, sosyal ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere doğrudan ve dolaylı etkilerini göstermek amacıyla yapılan analitik değerlendirmeyi,*

*ç) Kamu işletmeleri: Sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan veya faaliyet alanları itibarıyla ticari nitelik taşıyıp Sayıştay tarafından denetlenen şirketleri veya idareleri,*

*d) Sosyal yardım: Afet, muhtaçlık ve gelir şartına dayanılarak yürütülen, aynı veya nakdî olarak sağlanan karşılıksız yardımları,*

*e) Uygulayıcı kurum: Devlet yardımı uygulamasını doğrudan veya dolaylı olarak yürütmekle yetkili ve sorumlu kamu kurum ve kuruluşları ile kamu işletmelerini,*

*f) Yönetmelik: Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulama usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliği,*

*ifade eder.*

#### *Temel ilkeler*

*MADDE 4-(1) Devlet yardımlarındaki temel amaç, sektörleri yönlendirmek ve özendirmek suretiyle elde edilecek neticelerle toplum refahını artırmaktır.*

*(2) Kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Devlet yardımları mevzuatının hazırlanması, sade ve şeffaf olarak süreçlerin belirlenmesi, izlenmesi ve etkinliğinin değerlendirilmesi esastır.*

*(3) Devlet yardımları ile uzun vadeli rekabet gücünün geliştirilmesi, kalkınma sürecinin hızlandırılması, piyasa aksaklıklarının giderilerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması hedeflenir.*

*(4) Devlet yardımlarının bütçe, amaç ve hedefleri birbiri ile uyumlu şekilde belirlenir ve söz konusu Devlet yardımına ilişkin Cumhurbaşkanı kararında belirlenen kapsam ve kısıtlamalara tabi olarak uygulanması sağlanır.*

(5) Devlet yardımından faydalananların, desteklenen faaliyetlerin maliyetine belirlenen oranda ve yeterli seviyede katkı sağlaması ve belirli süre sonunda desteklenen faaliyetleri kendi imkânları ile sürdürmesi esastır.

(6) Devlet yardımlarına ilişkin mükerrerliğin önlenmesi ve farklı Devlet yardımı uygulamaları arasında uyumun sağlanmasına yönelik gerekli tedbirler alınır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Tekliflerin Yapılması ve Değerlendirilmesi

#### Uygulayıcı kurumların görevleri

MADDE 5-(1) Uygulayıcı kurum, Devlet yardımlarına ilişkin tekliflerini bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelik ile düzenlenen ilkelere, standartlara, hesaplama yöntemlerine, cetvel ve tablo örneklerine uygun bir biçimde hazırlayarak Başkanlığa iletir. Başkanlık tarafından teklife ilişkin talep edilecek ilave bilgi ve belgeler ivedilikle karşılanır.

(2) Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen Devlet yardımlarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararı esas alınarak uygulamaya ilişkin hususlar uygulayıcı kurum tarafından çıkarılacak ikincil mevzuatla düzenlenir.

(3) Uygulayıcı kurum, Devlet yardımlarına ilişkin Başkanlık tarafından oluşturulacak ortak veri tabanına yönetmelikte belirlenen usule uygun biçimde düzenli veri girişini sağlar.

(4) Uygulayıcı kurum her bir Devlet yardımı kararı kapsamındaki uygulama ve sonuçlarına ilişkin yıllık izleme raporlarını Başkanlığa iletir. Başkanlık tarafından hazırlanan değerlendirme raporunun hazırlama sürecinde her türlü bilgi ve belge uygulayıcı kurum tarafından temin edilir ve Başkanlık tarafından yerinde inceleme ihtiyacı duyulması hâlinde gerekli imkân sağlanır.

(5) Uygulayıcı kurum, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesindeki görevleri, yetkinliklerini gösteren sertifika sahibi personel marifetiyle yürütür.

#### Devlet yardımı teklifinin yapılması ve değerlendirilmesi

MADDE 6-(1) Devlet yardımlarına ilişkin teklifler, Başkanlık tarafından bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi esasları çerçevesinde değerlendirilerek Cumhurbaşkanlığına sunulur ve uygun görülmesi hâlinde teklife ilişkin Devlet yardımlarının uygulanmasına başlanır.

(2) Uygulayıcı kurum, Devlet yardımı teklifini Cumhurbaşkanı kararı taslağı ile birlikte Devlet yardımının kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile ilişkisi, amacı, kapsamı, hedefleri, uygulama süresi, hedef kitlesi, desteklenecek faaliyetler, destek araçları ve kriterleri, tanıtım, izleme ve takip planı, ayrıntılı bütçesi, finansman kaynağı, uygulama öncesi etki değerlendirmesini ve gerekçelerini içerecek şekilde değerlendirilmek üzere Başkanlığa sunar.

(3) Başkanlık, teklifleri ve eki dokümanları bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelik hükümleri, kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında yer alan politika öncelikleri, bütçe imkânları ve etki değerlendirmesi sonuçlarına göre değerlendirerek uygun görülmeyenleri reddeder, değiştirilmek üzere uygulayıcı kuruma iade eder veya olumlu mütalaa ettiği teklifleri Cumhurbaşkanı onayına sunar.

(4) Başkanlık Devlet yardımlarının kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında belirlenen temel hedef, politika, ilke ve amaçlara uygunluğunun sağlanmasından sorumludur.

#### *İzleme raporları*

MADDE 7-(1) Uygulayıcı kurumlar tarafından yönetmelikte belirlenen çerçeveye uygun olarak Devlet yardımı uygulamalarına ilişkin yıllık izleme raporu hazırlanır ve ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulur. Hazırlanan yıllık izleme raporunda bütçe gerçekleştirmeleri, hedeflere ulaşma durumu, uygulama dönemine ilişkin etki değerlendirmesi, karşılaşılan riskler, sorunlar, faydalananların görüşleri, uygulamanın devam etmesi ve daha etkin hâle getirilmesine ilişkin görüşler ile önceki yıl değerlendirme raporu kapsamında belirtilen hususlara yönelik yapılan işlemler hakkında bilgi ve değerlendirmelere yer verilir.

#### *Değerlendirme raporları*

MADDE 8-(1) Başkanlık tarafından Devlet yardımı uygulamalarına ilişkin yıllık Devlet yardımları değerlendirme raporu hazırlanır ve Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanına sunulur. Değerlendirme raporunda uygulayıcı kurumların hazırladığı izleme raporları dikkate alınır. Raporda Devlet yardımlarının kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında yer alan politika önceliklerine sağladığı katkının yanı sıra sektör, bölge, farklılaştırılmış özel statülü alan, yatay alan ve uygulayıcı kurum bazında bütçe gerçekleştirmesine, hedeflere ulaşma durumuna ve uygulamaların etkilerine yönelik değerlendirmeler yer alır.

(2) Birden fazla uygulayıcı kurumun aynı sektör veya yatay alanda uyguladığı ve toplam yıllık bütçesi 100 milyon TL'yi aşan Devlet yardımlarına ilişkin ayrıca üç yıllık dönemleri kapsayacak şekilde Başkanlık koordinasyonunda yapısal etki değerlendirme raporu hazırlanır. Yapısal etki değerlendirme raporunda ilgili sektörel, bölgesel, farklılaştırılmış özel statülü alanlar ve/veya yatay alandaki hedeflere ulaşma durumuna, uygulamaların doğrudan ve dolaylı etkilerine, bürokratik işlem ve uygulama maliyetleri dahil olmak üzere toplam maliyetine ve uygulamayı yürüten kurumsal yapıya ilişkin analiz ve değerlendirmelere yer verilir. Yapısal etki değerlendirme raporu üç yıllık dönemleri takip eden yıl içinde hazırlanarak Cumhurbaşkanına sunulur. Bu fıkrafta belirtilen eşik değer her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında, takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırılır.

(3) Başkanlık, her yıl hazırlayacağı değerlendirme raporlarıyla birlikte yürürlükteki Devlet yardımlarının etkinliğini sağlamak ve iptal edilmesi, değiştirilmesi veya ihtiyaç duyulan yeni uygulamalara ilişkin öneriler sunmak hususunda yetkili ve sorumludur.

#### *Devlet Destekleri Bilgi Sistemi*

MADDE 9(1) 13/10/2010 tarihli ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanunun ek 1 inci maddesi uyarınca oluşturulan Devlet Destekleri Bilgi Sistemi, Başkanlığın erişimine açılır.

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### *Çeşitli ve Son Hükümler*

#### *Yönetmelik*

**MADDE 10-(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.**

**Kadrolar**

**MADDE 11-(1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin Strateji ve Bütçe Başkanlığı bölümüne eklenmiştir.**

**Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler**

**MADDE 12-(1) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 226/A maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve (e) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.**

**“d) 13/10/2010 tarihli ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun kapsamında Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yürütmek,”**

**(2) 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin;**

**a) 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bent buna göre teselsül ettirilmiştir.**

**“ş) Kalkınma planı ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programında belirlenen temel hedef, politika, ilke ve amaçlar çerçevesinde ilgili mevzuatına uygun olarak Devlet yardımlarının hazırlanmasını sağlamak, etkili, ekonomik ve verimli şekilde uygulanmasını tesis etmek üzere gerekli tedbirleri alarak uygulamayı yönlendirmek, izlemek ve değerlendirmek, Devlet yardımları arasındaki uyumu gözetmek ve koordinasyonu sağlamak, mevzuat ve uygulamalarına ilişkin görüş vermek.”**

**b) 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.**

**“e) Devlet Yardımları Genel Müdürlüğü”**

**c) 9/A maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.**

**“Devlet Yardımları Genel Müdürlüğü**

**MADDE 9/B-(1) Devlet Yardımları Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:**

**a) Kamu idarelerinin Devlet yardımı uygulamasına ilişkin teklifleri ile izleme ve etki değerlendirmeye ilişkin mevzuat çalışmasını yapmak, Devlet yardımı tekliflerini değerlendirmek, değerlendirme sonuçlarına ilişkin gerekli işlemleri yürütmek ve olumlu mütalaa edilenleri Cumhurbaşkanının onayına sunmak.**

**b) Devlet yardımlarını izlemek, değerlendirme raporlarını hazırlamak, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak, uygulamaların etkinliğini artırmaya yönelik görüş ve önerilerde bulunmak, Devlet yardımlarının izlenmesini sağlayan ortak veri tabanını oluşturmak, yapısal etki değerlendirme raporlarının hazırlanmasını koordine etmek.**

**c) Devlet yardımı uygulayan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu işletmelerinin ve ilgili mevzuatı çerçevesinde Devlet yardımı uygulamalarında uygulayıcı kurum tarafından**

*görevlendirilen birlik, vakıf, demek gibi tüzel kişilerin personeline etki değerlendirme konusunda eğitim vermek, bu personele yetkinliklerini gösteren sertifika vermek.*

*c) Devlet yardımları alanında politika geliştirmeye yönelik katkı sağlamak ve uygulamaları yönlendirmek amacıyla araştırmalar yapmak veya yaptırmak, uluslararası gelişmeleri takip etmek.*

*d) Devlet yardımı uygulayan kamu kurum ve kuruluşları ve kamu işletmeleri ile faydalananlar, ilgili taraflar ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim ve koordinasyonu sağlamak, gerekli görülmesi hâlinde yerinde incelemeler yapmak.*

*e) Devlet yardımları alanında etki değerlendirme sistemi oluşturmak.*

*f) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”*

#### **Geçiş hükümleri**

**GEÇİCİ MADDE 1-(1)** *Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların düzenlendiği yönetmelik bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yayımlandığı tarihten itibaren bir yıl içerisinde yürürlüğe konulur. Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar uygulayıcı kurumlar, mevcut mevzuat hükümlerine göre Devlet yardımlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmeye devam eder.*

#### **Yürürlük**

**MADDE 13-(1)** *Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.*

#### **Yürütme**

**MADDE 14-(1)** *Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.”*

#### **LİSTE**

**KURUMU : STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI**

**TEŞKİLATI : MERKEZ**

| İHDAS EDİLEN KADROLARIN |                          |          |       |
|-------------------------|--------------------------|----------|-------|
| SINIFI                  | UNVANI                   | DERECESİ | ADEDİ |
| GİH                     | Genel Müdür              | 1        | 1     |
| GİH                     | Genel Müdür Yardımcısı   | 1        | 2     |
| GİH                     | Daire Başkanı            | 1        | 4     |
| GİH                     | Strateji ve Bütçe Uzmanı | 1        | 15    |
| GİH                     | Strateji ve Bütçe Uzmanı | 2        | 15    |
| GİH                     | Strateji ve Bütçe Uzmanı | 3        | 15    |
| GİH                     | Strateji ve Bütçe Uzmanı | 4        | 15    |
| GİH                     | Strateji ve Bütçe Uzmanı | 5        | 10    |



|               |                                    |   |            |
|---------------|------------------------------------|---|------------|
| GİH           | Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı | 6 | 10         |
| GİH           | Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı | 7 | 10         |
| GİH           | Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı | 8 | 10         |
| GİH           | Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı | 9 | 10         |
| <b>TOPLAM</b> |                                    |   | <b>117</b> |

## **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 9/6/2022 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, dayarılan 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 koyucu 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 taşıdığına kabulü gerekir.

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

**B. CBK'nın 11. Maddesiyle Ekli Liste'de Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'in Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bölümüne Eklenmesinin 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 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, Strateji ve Bütçe Başkanlığının merkez teşkilatına ilişkin kadroların ihdasını ve (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'in Strateji ve Bütçe Başkanlığı bölümüne eklenmesini 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. Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olan Strateji ve Bütçe Başkanlığına kadro ihdas edilmesini öngören, dolayısıyla anılan Kurumun 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 herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığının merkez teşkilatında yer alan kadrolar ihdas edilmiştir. İhdas 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.

8/6/2022 tarihli ve (102) numaralı Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

**A. Tümüne,**

**B. 11. maddesiyle ekli 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bölümüne eklenmesine,**

yönelik iptal talepleri 4/5/2023 tarihli ve E.2022/94, K.2023/82 sayılı kararla reddedildiğinden, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümüne ve eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 4/5/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **V. HÜKÜM**

8/6/2022 tarihli ve (102) numaralı Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

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

**B. 11. maddesiyle ekli 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bölümüne eklenmesinin;**

**1. 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,**

**2. 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

**Esas Sayısı : 2022/94**  
**Karar Sayısı : 2023/82**

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Mahkememiz çoğunluğu (102) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 11. maddesiyle ekli listede yer alan kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümüne eklenmesini 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.

Üye

Engin  
YILDIRIM

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

(102) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 11. 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 düzenlenmediğı, bu nedenlerle konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

CBK'nın 11. maddesinde, ekli listedeki kadroların ihdas edilerek (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümüne eklendiğı 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 olduğı ve iptal edilmesi gerektiğı düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. 8/06/2022 tarih ve (102) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11. maddesinin konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olduğı için iptali gerektiğı kanaatindeyim.

2. Bu konudaki Anayasa'ya aykırılık gerekçelerim daha önce Mahkememizin vermiş olduğı E.: 2018/119, K.: 2020/25 sayılı karardaki karşıoyumun ilk yirmi paragrafındaki gerekçelerle aynı niteliktedir. Bu gerekçelerle (102) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin dava konusu 11. maddesinin konu bakımından yetki yönü ile Anayasa'ya aykırı olduğı için iptali gerektiğı kanaatinde olduğumdan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.



Üye

Yusuf Şevki  
HAKYEMEZ

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

1. Mahkememiz çoğunluğunun 8/6/2022 tarihli ve (102) numaralı Devlet Yardımlarının Uygulanması, Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin; 11. maddesiyle ilgili, gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde ulaşıldığı kanaate katılmamaktayım.

2. Kural Strateji ve Bütçe Başkanlığının merkez teşkilatına ilişkin kamu görevlilerinin kadrolarının ihdasını 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