ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/197
Karar Sayısı : 2025/91
Karar Tarihi : 27/3/2025
R.G. Tarih – Sayı : 5/8/2025 - 32977

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Burcu KÖKSAL, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 128 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 17/11/2023 tarihli ve (154) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan "*...onayı ile...*" ibaresinin "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından...*",

2. İkinci cümlesinde yer alan "*...Kurul Başkanı...*" ibaresinin "*...Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı...*",

şeklinde değiştirilmelerinin,

B. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15. maddesinin;

1. Değiştirilen (3) numaralı fıkrasının,

2. (4) numaralı fıkrasına eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" ibaresinin,

3. (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasının,

C. 4. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "*Kurul Başkanı,...*" ibaresinin "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,...*" şeklinde değiştirilmesinin,

2. (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının,

3. (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasının,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 108. 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 (5) numaralı CBK'nın ibare değişiklikleri yapılan 14. maddesi şöyledir:

"*Denetçilerin görevlendirilmesi*

MADDE 14- (1) Denetçiler, Kurul Başkanının ***talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından*** *geçici veya süreli olarak görevlendirilir. Kamu kurum ve kuruluşları,* ***Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı*** *tarafından Kurulda denetçi olarak görevlendirilen personeli Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermekle yükümlüdür.*"

2. 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın;

a. (3) numaralı fıkrası değiştirilen ve (4) numaralı fıkrasına ibarenin eklendiği 15. maddesi şöyledir:

"*Kurul Sekreterliği*

MADDE 15- (1) Kurul Sekreterliği, Kurul Sekreteri ve ona bağlı idari birimler ve görevlilerden oluşur.

(2) Kurul Sekreteri, Kurul Başkanına bağlı ve idarî işlemlerin yürütülmesiyle görevli ve sorumludur.

(3) *(Değişik:RG-18/11/2023-32373-CK-154/3 md.)* ***Kurul Sekreterliğinde çalışacak idari personel Kurul Başkanının talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanınca atanır veya görevlendirilir.***

(4) Kurul Sekreterliğine bağlı idari birimler ***ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı*** *Kurul Başkanı tarafından belirlenir. (Mülga cümle:RG-18/11/2023-32373-CK-154/4 md.)*"

b. 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılan ikinci cümlesi şöyledir:

"***Kurul Sekreterliğinde çalışacak idari personel Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından Kurul Başkanının onayı ile görevlendirilir.***"

3. 4. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 23. maddesinin;

a. İbare değişikliği yapılan (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"*(1) Kurulun kadroları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir.* ***Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,*** *dolu kadrolarda derece değişikliğine, boş kadrolarda ise sınıf, unvan ve derece değişikliğine yetkilidir.*"

b. Yürürlükten kaldırılan;

i. (2) numaralı fıkrası şöyledir:

"***(2) Kurul başkan ve üyeleri ile Kurulda görevlendirilen diğer personel, istihdam ve terfi yönünden, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 13, 14 ve 15 inci maddelerindeki görevlendirme süresi ve görevlendirme için kurumundan talep edilmesine ilişkin hükümler dışındaki hükümlere tabi olup, söz konusu maddelerdeki İdari İşler Başkanlığı ve İdari İşler Başkanına yapılan atıflar sırasıyla Kurul ve Kurul Başkanına yapılmış sayılır.***"

ii. (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi şöyledir:

"***Personel görevlendirme yazıları bilgi ve gereği için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilir.***"

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 28/12/2023 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 Cem GÜNDOĞDU tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. 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).

B. CBK'nın 2. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 14. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "*...onayı ile...*" İbaresinin "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından...*" ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "*...Kurul Başkanı...*" İbaresinin "*...Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı...*" Şeklinde Değiştirilmelerinin İncelenmesi

4. (5) numaralı CBK'nın 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinde yer alan dava konusu "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından...*" ve "*...Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı...*" ibarelerinde bulunan "*...İdari İşler Başkanı...*" ibareleri 27/12/2024 tarihli ve (174) numaralı CBK'nın 14. maddesiyle "*...Genel Sekreteri...*" şeklinde değiştirilmiştir.

5. Yapılan bu değişiklikler kuralların anayasallık denetimini etkileyecek nitelikte olduğundan kuralların değiştirilen ibareleri dışında kalan "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı...*", "*...tarafından...*" ve "*...Cumhurbaşkanlığı...*" ibarelerine ilişkin olarak bağımsız bir anayasal denetim yapılmasına da imkân bulunmamaktadır.

6. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurallara ilişkin iptal talepleri hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

C. CBK'nın 3. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 15. Maddesinin Değiştirilen (3) Numaralı Fıkrasının, (4) Numaralı Fıkrasına Eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" İbaresinin ve (4) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

7. Dava dilekçesinde özetle; Devlet Denetleme Kurulunda (DDK) görevlendirmelerin Anayasa gereğince ancak Cumhurbaşkanı tarafından yapılabileceği, Cumhurbaşkanına DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile ilgili olmak üzere CBK çıkarma yetkisi verilmiş olmakla birlikte bu yetkinin devredilmesinin mümkün olmadığı, CBK ile işleyişe ilişkin yetkinin başka bir kamu görevlisine devredildiği, dava konusu kuralların yürütmenin yetki alanı dışında ve belirsiz olduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Değiştirilen (3) Numaralı Fıkra

8. (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin dava konusu (3) numaralı fıkrasında yer alan "*...İdari İşler Başkanınca...*" ibaresi (174) numaralı CBK'nın 15. maddesiyle "*...Genel Sekreterince...*" şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan bu değişiklik anayasallık denetimini etkileyecek nitelikte olduğundan kuralın değiştirilen ibaresi dışında kalan kısmına ilişkin olarak bağımsız bir anayasal denetim yapılmasına imkân bulunmamaktadır.

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

b. (4) Numaralı Fıkraya Eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" İbaresi

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

10. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 108. 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. Dava konusu kuralda DDK Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımının DDK Başkanı tarafından belirlenmesi öngörülmektedir.

12. DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin görev yapacağı birimin belirlenmesine ilişkin olarak DDK Başkanına yetki veren kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olmadığı söylenemez.

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

14. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmü yer almaktadır. Ancak Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında DDK'nın *işleyişi*, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile

düzenleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla belirtilen hususların özel olarak CBK ile düzenlenmesi mümkündür.

15. Anayasa Mahkemesi 11/11/2021 tarihli ve E.2018/121, K.2021/84 sayılı kararında, *işleyiş* ibaresini işleme işi, işlevsel bir oluşum ya da bir sürecin biçimleniş ve işlevini yerine getiriş şekli; *işlemeyi* ise bir işi sonuçlandırmak için yapılan iş veya uygulamaların hepsi, bir amaca ulaşmak için tutulan yol ve prosedür olarak değerlendirmiştir (AYM, E.2018/121, K.2021/84, 11/11/2021, § 30). Ayrıca anılan kararda DDK'nın söz konusu işi nasıl ve kimler aracılığıyla yapacağı ile bu kişilerin işi yaparken sahip olduğu görev ve yetkilerin de bu kapsamda olduğu ifade edilmiştir (AYM, E.2018/121, K.2021/84, 11/11/2021, § 30).

16. DDK Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımının DDK Başkanı tarafından belirleneceğini öngören kuralın DDK'nın işleyişine yönelik olduğu açıktır.

17. Anayasa koyucu DDK'nın işleyişine ilişkin hususların CBK ile düzenlenmesini öngördüğünden DDK'nın işleyişine ilişkin olan kural yönünden, anılan karardan ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır. Bu bağlamda kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

18. Kurala konu hususta yürürlükte bulunan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesiyle bağdaşmayan bir yönü de bulunmamaktadır.

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

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

20. 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.

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

22. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır (AYM, E.2022/113, K.2023/112, 22/6/2023, § 29; E.2018/149, K.2022/163, 29/12/2022, § 26; E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 47; E.2018/134, K.2021/13, 3/3/2021, § 38; E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020, § 28).

23. Kuralda DDK Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımının DDK Başkanı tarafından belirlenmesi öngörülmektedir. Kuralın bu yönüyle açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiği anlaşılmaktadır.

24. Bununla birlikte hukuk devletinde kanunların ve CBK'ların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun ya da CBK'nın amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekmekte olup kamu yararı dışında bir amaçla

çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırılık söz konusudur (AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/9/2023, § 20).

25. Anayasa'ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın ihdasında kamu yararı dışında belli bireylerin ya da grupların çıkarlarının gözetilip gözetilmediği incelenir. Diğer bir anlatımla bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle sınırlıdır (AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/9/2023, § 21).

26. DKK tarafından yürütülen faaliyetin idari boyutuna ilişkin görev ifa eden personelin ihtiyaç durumuna göre birimlerde görevlendirilmesi yetkisini DDK'nın yönetiminden sorumlu olan DDK Başkanına veren kuralın kamu yararı dışında başka bir amaç taşıdığı söylenemez.

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

c. (4) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesinin Yürürlükten Kaldırılması

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

28. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 108. 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.

29. Dava konusu kural (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan ve DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin görevlendirilmesi hususunda DDK Başkanına yetki veren düzenlemeyi yürürlükten kaldırmaktadır.

30. Kural, DDK'nın işleyişine yönelik düzenleme öngörmekte olup (154) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

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

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

32. Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'nın Başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı ve DDK'nın işleyişinin CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla DDK'nın işleyişine ilişkin düzenlemeler yapma konusunda CBK koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.

33. DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK'da görevlendirilmesine ilişkin hususların DDK'nın işleyişi kapsamında olduğu açıktır. Bu bağlamda anılan personelin DDK Başkanının onayı ile DDK'da görevlendirilmesine dair düzenlemeyi yürürlükten kaldıran kural da DDK'nın işleyişi kapsamındadır.

34. (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (3) numaralı fıkrasında DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK Başkanının talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince

atanacağı veya görevlendirileceği öngörülmektedir. Yapılan düzenlemeye koşut olarak DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK Başkanının onayı ile görevlendirilmesini öngören düzenlemenin dava konusu kuralla yürürlükten kaldırıldığı anlaşılmaktadır.

35. DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK Başkanının talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince atanacağı veya görevlendirileceği ve DDK'nın Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu gözetildiğinde, DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK Başkanının onayı ile görevlendirilmesine dair düzenlemeyi yürürlükten kaldıran kuralın kamu yararı dışında başka bir amaç taşıdığı söylenemez.

36. Bu itibarla DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personelin DDK Başkanının onayı ile görevlendirilmesini öngören düzenlemenin yürürlükten kaldırılmasını öngören kural CBK koyucunun takdir yetkisinde olup kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

37. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 108. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Ç. CBK'nın 4. Maddesiyle (5) Numaralı CBK'nın 23. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "*Kurul Başkanı,…*" İbaresinin "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,...*" Şeklinde Değiştirilmesinin ve (2) Numaralı Fıkrası ile (3) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin Yürürlükten Kaldırılmalarının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

38. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla personele ilişkin özlük işlemlerinde değişiklik yapma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına verildiği, kuralların (154) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin değiştirilen (3) numaralı fıkrasına, (4) numaralı fıkrasına eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" ibaresine ve (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasına yönelik gerekçelerle Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 108. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (1) Numaralı Fıkrada Yer Alan "*Kurul Başkanı,…*" İbaresinin "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,...*" Şeklinde Değiştirilmesi

39. (5) numaralı CBK'nın 23. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan dava konusu "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,…*" ibaresinde bulunan "*...İdari İşler Başkanı,…*" ibaresi (174) numaralı CBK'nın 16. maddesiyle "*...Genel Sekreteri,…*" şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan bu değişiklik kuralın anayasallık denetimini etkileyecek nitelikte olduğundan kuralın değiştirilen ibaresi dışında kalan "*...Cumhurbaşkanlığı…*" ibaresine ilişkin olarak bağımsız bir anayasal denetim yapılmasına da imkân bulunmamaktadır.

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

b. (2) Numaralı Fıkranın Yürürlükten Kaldırılması

i. Anlam ve Kapsam

41. (5) numaralı CBK'nın 23. maddesinin (2) numaralı fıkrasında DDK Başkanı ve üyeleri ile DDK'da görevlendirilen diğer personelin istihdam ve terfi yönünden 10/7/2018 tarihli ve (1)

numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 13., 14. ve 15. maddelerindeki görevlendirme süresi ve görevlendirme için kurumundan talep edilmesine ilişkin hükümleri dışındaki hükümlere tabi olmaları ve söz konusu maddelerde İdari İşler Başkanlığı ve İdari İşler Başkanına yapılan atıfların sırasıyla DDK ve DDK Başkanına yapılmış sayılacağı öngörülmekte iken anılan hüküm dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılmıştır.

42. (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (3) numaralı fıkrasında DDK Sekreterliğinde çalışacak idari personele, 22. maddesinde ise DDK meslek mensubu olarak sayılan denetçilere yer verilmiştir. Dolayısıyla (5) numaralı CBK'ya göre DDK'da Başkan ve üyeler dışında idari personel ve denetçiler olmak üzere iki farklı hizmet sınıfı bulunmaktadır. DDK Sekreterliğinde çalışacak personelin idari personel olarak isimlendirilmesi ve 22. maddenin yer aldığı yedinci bölümün başlığının da "*Personele İlişkin Hükümler*" olduğu gözetildiğinde yürürlükten kaldırılan kuralda yer alan *diğer personel* tabirinin hem denetçileri hem de idari personeli kapsadığı anlaşılmaktadır.

43. (1) numaralı CBK'nın Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı ikinci kısmında bulunan 13., 14. ve 15. maddelerinde genel itibarıyla personele ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Anılan CBK'nın 13. maddesinde merkez teşkilatında istihdam edilecek personelin istihdam yöntemiyle ilgili hususlara ilişkin düzenlemeler, 14. maddesinde özel olarak sözleşmeli personele yönelik düzenlemeler ve 15. maddesinde de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde görevli personelin mali ve sosyal hak ve yardımları, izinleri, bilgi sistemi ve özlük dosyası ile disiplin suç ve cezaları hakkında uygulanacak mevzuat ile süreli personelden diğer kamu kurum ve kuruluşu personeli olanların terfilerinin kim tarafından yapılacağına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

44. Yürürlükten kaldırılan kurala göre görevlendirme süresi ve görevlendirme için kurumundan talep edilme şekli hariç olmak üzere DDK'nın Başkan ve üyeleri ile DDK'da görevlendirilen diğer personel istihdam ve terfi yönünden (1) numaralı CBK'nın 13., 14. ve 15. maddelerine tabi olacaktır.

ii. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

45. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 108. 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.

46. Dava konusu kuralla DDK Başkan ve üyeleri ile diğer personelinin istihdam ve terfi yönünden tabi olacağı hükümleri belirleyen düzenleme yürürlükten kaldırılmaktadır.

47. Kuralın DDK Başkan ve üyeleri ile diğer personelinin istihdam ve terfi yönünden tabi olacağı hükümleri belirleyen düzenlemeyi yürürlükten kaldırdığı gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

48. Diğer yandan atıf yapılan maddelerden personelin istihdamına ilişkin düzenleme içerenlerin kamu hizmetine girme hakkı kapsamında CBK ile düzenleme yapılamayacak yasak alana, personelin terfisine ilişkin düzenleme içerenlerin ise Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alana ilişkin bir kısım hükümler içerdiği anlaşılmaktadır. Anılan hususlara ilişkin CBK ile düzenleme yapılamayacağı gibi bu hükümlerin CBK ile yürürlükten kaldırılmasının da mümkün olmayacağı söylenebilir.

49. Bununla birlikte temel haklara ilişkin güvence sistemi ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi gereği Anayasa'ya aykırı bir kuralın CBK ile de olsa yürürlükten kaldırılmasının salt bu nedenle

Anayasa'ya aykırı olarak nitelenemeyeceği açıktır. Aksi hâlde Anayasa'ya aykırı bir kural anayasal denetime veya o konuda yasal düzenleme yapılana kadar yürürlükte kalacaktır. Bu itibarla kamu görevlilerinin istihdam ve terfileri gibi CBK ile düzenlenmesine imkân bulunmayan konulara yönelik düzenleme öngören CBK hükmünü yürürlükten kaldıran kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü fıkralarına aykırı olmadığı değerlendirilmektedir.

50. Öte yandan kurala konu hususta yürürlükte bulunan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

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

Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamıştır.

iii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

52. Dava konusu kuralla DDK Başkan ve üyeleri ile diğer personelinin istihdam ve terfi yönünden -görevlendirme süresi ve görevlendirme için kurumundan talep edilmesine ilişkin hükümler hariç- tabi olacağı hükümleri belirleyen düzenleme yürürlükten kaldırmıştır.

53. (5) numaralı CBK'nın 26. maddesinde bu CBK'da hüküm bulunmayan hâllerde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda DDK Başkan ve üyeleri ile diğer personelin istihdam ve terfi yönünden tabi olacakları mevzuatın öngörülebilir olduğu ve istihdam ve terfi yönünden (1) numaralı CBK'nın 13., 14. ve 15. maddelerine atıfta bulunan düzenlemeyi yürürlükten kaldıran kuralın herhangi bir belirsizliğe sebebiyet vermediği anlaşılmaktadır.

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

c. (3) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesinin Yürürlükten Kaldırılması

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

55. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 108. 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.

56. (5) numaralı CBK'nın 23. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde personel görevlendirme yazılarının bilgi ve gereği için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilmesi öngörülmekte iken anılan cümle dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılmıştır.

57. Kural DDK'nın işleyişine yönelik düzenleme öngörmekte olup (154) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen "*...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı...*" ibaresinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

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

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

59. Kuralla personel görevlendirme yazılarının bilgi ve gereği için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilmesini öngören düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır.

60. DDK'da görev yapacak denetçi ve idari personelin görevlendirilmelerine ilişkin yetkinin Cumhurbaşkanı Genel Sekreterine tanınmasına koşut olarak personel görevlendirme yazılarının bilgi ve gereği için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilmesini öngören düzenlemenin dava konusu kuralla yürürlükten kaldırıldığı anlaşılmaktadır.

61. (154) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle (5) numaralı CBK'nın 15. maddesinin (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin kuralın içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir. Kuralın CBK koyucunun takdir yetkisi kapsamında olduğu ve kamu yararı dışında başka bir amaç taşımadığı anlaşılmaktadır.

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

17/11/2023 tarihli ve (154) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 1. 3. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15. maddesinin;

a. (4) numaralı fıkrasına eklenen *"...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı..."* ibaresine,

b. (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasına,

2. 4. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesinin;

a. (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasına,

b. (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasına,

yönelik iptal talepleri 27/3/2025 tarihli ve E.2023/197, K.2025/91 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibareye ve yürürlükten kaldırmalara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

B. 1. 2. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a. Birinci cümlesinde yer alan "*...onayı ile...*" ibaresinin "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından...*",

b. İkinci cümlesinde yer alan "*...Kurul Başkanı...*" ibaresinin "*...Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı...*",

şeklinde değiştirilmelerine,

2. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15. maddesinin değiştirilen (3) numaralı fıkrasına,

3. 4. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan *"Kurul Başkanı,..."* ibaresinin *"Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,..."* şeklinde değiştirilmesine,

yönelik iptal talepleri hakkında 27/3/2025 tarihli ve E.2023/197, K.2025/91 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu fıkraya ve ibare değişikliklerine ilişkin yürürlüğün durdurulması talepleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

27/3/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE verilmiştir.

V. HÜKÜM

17/11/2023 tarihli ve (154) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 2. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (5) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan "*...onayı ile...*" ibaresinin "*...talebi üzerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından...*",

2. İkinci cümlesinde yer alan "*...Kurul Başkanı...*" ibaresinin "*...Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı...*",

şeklinde değiştirilmelerine ilişkin iptal talepleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

B. 3. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 15. maddesinin;

1. Değiştirilen (3) numaralı fıkrasına ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

2. (4) numaralı fıkrasına eklenen *"...ile Kurul Sekreterliğine atanan veya görevlendirilen personelin idari birimlere dağılımı..."* ibaresinin konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasının konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 4. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan *"Kurul Başkanı,..."* ibaresinin *"Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı,..."* şeklinde değiştirilmesine ilişkin iptali talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

2. (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının;

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

3. (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılmasının konu bakımından yetki ve içeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

27/3/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan Kadir ÖZKAYA	Başkanvekili Hasan Tahsin GÖKCAN	Başkanvekili Basri BAĞCI
Üye Engin YILDIRIM	Üye Rıdvan GÜLEÇ	Üye Recai AKYEL
Üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Üye Yıldız SEFERİNOĞLU	Üye Selahaddin MENTEŞ
Üye İrfan FİDAN	Üye Kenan YAŞAR	Üye Muhterem İNCE
Üye Yılmaz AKÇİL		Üye Ömer ÇINAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 17/11/2023 tarihli ve (154) numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesiyle (5) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddi gerektiği şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. 23. maddenin yürürlükten kaldırılan (2) numaralı fıkrası hükmü şu şekildedir: "*Kurul başkan ve üyeleri ile Kurulda görevlendirilen diğer personel, istihdam ve terfi yönünden, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 13, 14 ve 15 inci maddelerindeki görevlendirme süresi ve görevlendirme için kurumundan talep edilmesine ilişkin hükümler dışındaki hükümlere tabi olup, söz konusu maddelerdeki İdari İşler Başkanlığı ve İdari İşler Başkanına yapılan atıflar sırasıyla Kurul ve Kurul Başkanına yapılmış sayılır".*

3. Yürürlükten kaldırılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde Devlet Denetleme Kurulunda görevlendirilen personelin istihdamı ve terfisi ile ilgili hususlarda düzenlemeler yer almaktadır. Dolayısıyla kural Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili hususları düzenlemektedir.

4. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

5. Dolayısıyla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi gereğince Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına göre bu konularda düzenlenmiş Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini yürürlükten kaldıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinin de Anayasa'ya aykırı olacağı açıktır. Zira yürürlükten kaldırılan dava konusu kuraldaki konular Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardır.

6. Bu nedenle her ne kadar çoğunluk kararında *"Bununla birlikte temel haklara ilişkin güvence sistemi ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi gereği Anayasa'ya aykırı bir kuralın CBK ile de olsa yürürlükten kaldırılmasının salt bu nedenle Anayasa'ya aykırı olarak nitelenemeyeceği açıktır.*" gerekçesine yer verilmekte ise de (bkz.: § 49) dava konusu yürürlükten kaldırma şeklindeki hükümle birlikte yine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyecek alana ilişkin bir düzenlemeye yapıldığından bu durumun Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası ile bağdaştırılması mümkün değildir.

7. Yukarıdaki sıralanan gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu için konu bakımından yetki yönüyle iptali gerektiği gerekçesiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ