

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/115

Karar Sayısı : 2025/235

Karar Tarihi : 26/11/2025

R.G. Tarih - Sayı : 17/3/2026-33199

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Murat EMİR, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 124 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. 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'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128., 130., 153. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) iptali talep edilen 1. maddesi ile CBK'ya ekli Liste şöyledir:

"MADDE 1- Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklenmiştir."

LİSTE

KURUMU : AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI :TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
GİH	Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü	1	4
GİH	Şube Müdürü	1	21
GİH	Şube Müdürü	3	14
TOPLAM			39

KURUMU : AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Genel Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
TOPLAM			1

KURUMU : AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Kuruluş Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>14</i>
<i>GİH</i>	<i>Kuruluş Müdürü</i>	<i>3</i>	<i>10</i>
<i>GİH</i>	<i>Kuruluş Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>29</i>
<i>GİH</i>	<i>Kuruluş Müdür Yardımcısı</i>	<i>2</i>	<i>10</i>
<i>GİH</i>	<i>Kuruluş Müdür Yardımcısı</i>	<i>3</i>	<i>7</i>
TOPLAM			70

KURUMU : DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>40</i>
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	<i>3</i>	<i>2</i>
TOPLAM			42

KURUMU : DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Esas Sayısı : 2024/115

Karar Sayısı : 2025/235

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Bölge Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>5</i>
TOPLAM			5

KURUMU : DEVLET TİYATROLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Devlet Tiyatrosu Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>GİH</i>	<i>Tiyatro Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>GİH</i>	<i>İdare Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
TOPLAM			12

KURUMU : KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Daire Başkanı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>5</i>
TOPLAM			6

KURUMU : KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

Esas Sayısı : 2024/115
Karar Sayısı : 2025/235

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Kütüphane Müdürü</i>	<i>1</i>	<i>37</i>
<i>GİH</i>	<i>Müze Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
TOPLAM			38

KURUMU : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Genel Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>34</i>
TOPLAM			34

KURUMU : MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Milli Mayın Faaliyet Merkezi Dairesi Başkanı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Muharebe ve Bilgi Sistem Dairesi Başkanı</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>GİH</i>	<i>Daire Başkanı</i>	<i>1</i>	<i>22</i>
<i>GİH</i>	<i>Başmüfettiş</i>	<i>1</i>	<i>15</i>
<i>GİH</i>	<i>Müfettiş Yardımcısı</i>	<i>9</i>	<i>30</i>
<i>GİH</i>	<i>Coğrafi Bilgi Sistemi Uzman Yardımcısı</i>	<i>9</i>	<i>5</i>

TOPLAM	74
---------------	-----------

KURUMU : MİLLÎ SAVUNMA ÜNİVERSİTESİ

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Mali Hizmetler Uzmanı</i>	5	2
<i>GİH</i>	<i>Mali Hizmetler Uzmanı</i>	7	2
<i>GİH</i>	<i>Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı</i>	8	2
<i>GİH</i>	<i>Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı</i>	9	2
TOPLAM			8

KURUMU : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>İşletme Müdürü</i>	1	1
<i>GİH</i>	<i>İşletme Müdür Yardımcısı</i>	1	2
TOPLAM			3

KURUMU : SAVUNMA SANAYİİ BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Savunma Sanayii Uzmanı</i>	6	100
<i>GİH</i>	<i>Savunma Sanayii Uzman Yardımcısı</i>	9	80

Esas Sayısı : 2024/115
Karar Sayısı : 2025/235

<i>GİH</i>	<i>Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni</i>	9	20
TOPLAM			200

KURUMU : TİCARET BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Daire Başkanı</i>	1	1
TOPLAM			1

KURUMU : TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	1	1
TOPLAM			1

KURUMU : TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Şube Müdürü</i>	1	85
TOPLAM			85

KURUMU : VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEŞKİLATI : TAŞRA

<i>İHDAS EDİLEN KADROLARIN</i>			
<i>SINIFI</i>	<i>ÜNVANI</i>	<i>DERECESİ</i>	<i>ADEDİ</i>
<i>GİH</i>	<i>Bölge Müdür Yardımcısı</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
TOPLAM			4

KURUMU : YÜKSEKÖĞRETİM KALİTE KURULU

TEŞKİLATI : MERKEZ

<i>İHDAS EDİLEN KADROLARIN</i>			
<i>SINIFI</i>	<i>ÜNVANI</i>	<i>DERECESİ</i>	<i>ADEDİ</i>
<i>GİH</i>	<i>Yükseköğretim Kalite Kurulu Uzmanı</i>	<i>7</i>	<i>16</i>
<i>GİH</i>	<i>Yükseköğretim Kalite Kurulu Uzman Yardımcısı</i>	<i>9</i>	<i>8</i>
TOPLAM			24

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 27/6/2024 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 kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. CBK'ların 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 1. Maddesiyle Ekli Liste'de Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'ya Ekli (I) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümlerine Eklenmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

4. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın konu bakımından yetki yönünden CBK ile düzenlenebilecek alana ilişkin olmadığı, kadro ihdas edilen yerlerin idarenin bütünlüğü içinde yer alan merkez teşkilatı olduğu, bu nedenle kadro iptal veya ihdasının kanunla düzenlenmesi gerektiği, Millî Savunma Üniversitesine (Üniversite) ihdas edilen kadroların ise kanunla düzenlenmesinin anayasal olarak zorunlu olduğu, Anayasa Mahkemesi tarafından daha önce iptaline karar verilen benzer hükümler bulunmasına rağmen aynı düzenlemelerin yapılmaya devam edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128., 130., 153. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Üniversiteye İlişkin Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'ya Ekli (I) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümüne Eklenmesi

5. Dava dilekçesinde kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11., 128., 130., 153. 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.

6. Dava konusu kural Üniversite bünyesinde mali hizmetler uzmanı ve mali hizmetler uzman yardımcısı kadrolarının ihdas edilerek (2) numaralı CBK'ya ekli (I) sayılı Cetvel'in ilgili bölümüne eklenmesini öngörmektedir.

7. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 19).

8. Anayasa'nın 130. maddesinin birinci fıkrasında “*Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.*” hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddenin dokuzuncu fıkrasında da yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organlarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

9. Öte yandan Anayasa'nın 132. maddesinde ise “*Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tabidir.*” hükmüne yer verilmiştir.

10. Üniversite 9/11/2016 tarihli ve 6756 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Hakkında Kanun’la kurulmuştur. Anılan Kanun’un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Millî Savunma Bakanlığı bünyesinde Millî Savunma Üniversitesi adıyla yeni bir üniversitenin kurulduğu belirtilmiş, (2) numaralı fıkrasında da Üniversitenin rektörlüğe bağlı olarak kurmay subay yetiştirmek ve lisansüstü eğitim vermek amacıyla yeni kurulan enstitülerden, Kara, Deniz ve Hava Harp Okullarından, astsubay meslek yüksekokulları ile yabancı diller ve savunma ile ilgili diğer yüksekokullardan oluşacağı hükme bağlanmıştır.

11. Anılan Kanun’un 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında harp okulları ve astsubay meslek yüksekokullarının Üniversite bünyesinde ve denetiminde kendi özel kanunlarına göre faaliyet gösterecekleri belirtilmiştir.

12. 11/5/2000 tarihli ve 4566 sayılı Harp Okulları Kanunu’nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde *harp okulu* Kara Harp Okulu, Deniz Harp Okulu ve Hava Harp Okulu olup Millî Savunma Bakanlığı kuruluşunda, Atatürk ilkelerine bağlı ve askerî değerleri haiz muvazzaf subay yetiştiren, eğitim ve öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan, bilimsel özerkliğe sahip bir yükseköğretim kurumu; 11/4/2002 tarihli ve 4752 sayılı Astsubay Meslek Yüksek Okulları Kanunu’nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise *astsubay meslek yüksek okulu* bilimsel özerkliğe sahip, Atatürk ilkelerine bağlı, askerî değerleri haiz, muvazzaf astsubay yetiştiren, ön lisans düzeyinde eğitim ve öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapan bir yüksek öğretim kurumu olarak tanımlanmıştır.

13. Dolayısıyla askerî personel yetiştirmek üzere kurulan ve 6756 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler öncesi doğrudan Türk Silahlı Kuvvetlerine (TSK) bağlı olan, anılan değişiklikler sonrasında ise hiyerarşik olarak TSK’ya bağlı olmamakla birlikte görevleri, organları ve işleyişi itibarıyla TSK ile doğrudan ilgili olan Üniversitenin Anayasa’nın 132. maddesinde kapsamında bir yükseköğretim kurumu olduğu anlaşılmaktadır (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2022/62, K.2022/95, 20/7/2022, §§ 18-21). Buna göre Anayasa’nın anılan maddesi kapsamındaki yükseköğretim kurumlarının özel kanun hükümlerine tabi olması, bu kurumların teşkilatlanması, görev ve sorumlulukları, eğitim, öğretim, araştırma faaliyetleri ile öğretim elemanları ve öğrencileriyle ilgili esasların kanunla belirlenmesi gerekmektedir.

14. Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası veya iptali, başka bir deyişle kadro usulüne ilişkin düzenlemelerin teşkilat yapısıyla ilgili olduğu açıktır (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, § 17). Anayasa Mahkemesi kararlarında konuyla ilgili olarak “*Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.*” denilmektedir (AYM, E.1965/32, K.1966/3, 4/2/1966; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, § 18).

15. Bu bağlamda Üniversiteye kadro ihdas edilmesini öngören kuralın da Anayasa’nın 130. ve 132. maddeleri bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuda düzenleme yaptığı açıktır. Bu itibarla Üniversitenin teşkilat yapısıyla ilgili olan kuralın Anayasa’nın 130. ve

132. maddeleri bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesiyle bağdaşmadığı anlaşılmaktadır (benzer yönde değerlendirme için bkz. AYM, E.2020/71, K.2021/33, 29/4/2021, § 19).

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

Muhterem İNCE, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca anılan fıkranın birinci, ikinci ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmemiştir.

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

b. Ekli Liste'de Yer Alan Diğer Kurumlara İlişkin Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'ya Ekli (I) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümlerine Eklenmesi

i. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

17. Dava dilekçesinde kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11., 128., 130. 153. 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. Dava konusu kural Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayii Başkanlığı, Ticaret Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Yükseköğretim Kalite Kuruluna ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'ya ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine 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 yapısıyla ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa'da CBK'yla 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. Bakanlıklar ile çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına kadro ihdas edilmesini öngören, dolayısıyla anılan bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme

getiren dava konusu kural yönünden, belirtilen kararlardan ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır.

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

22. 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.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ Yükseköğretim Kalite Kuruluna ilişkin kadrolar yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

24. 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.

25. 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.

26. 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.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020, § 28).

27. Kuralla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayii Başkanlığı, Ticaret Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Yükseköğretim Kalite Kuruluna ihdas edilen kadrolar ve bu kadroların sayıları açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiğinden kuralda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

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

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

29. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 30/3/2011 tarihli

ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

30. (159) numaralı CBK'nın 1. maddesiyle ekli Liste'de yer alan Üniversiteye ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK'ya ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümüne eklenmesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

31. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız sonuçların doğacağı belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle;

A. Ekli Liste'de yer alan Milli Savunma Üniversitesine ilişkin kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümüne eklenmesine yönelik iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

B. Ekli Liste'de yer alan diğer kurumlara ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümlerine eklenmesine yönelik iptal talebi 26/11/2025 tarihli ve E.2024/115, K.2025/235 sayılı kararla reddedildiğinden bu eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

26/11/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle;

A. Ekli Liste'de yer alan Milli Savunma Üniversitesine ilişkin kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'in ilgili bölümüne eklenmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. Ekli Liste’de yer alan Yükseköğretim Kalite Kuruluna ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ekli (I) Sayılı Cetvel’in ilgili bölümüne eklenmesinin;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

C. Ekli Liste’de yer alan diğer kurumlara ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ekli (I) Sayılı Cetvel’in ilgili bölümlerine eklenmesinin;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

26/11/2025 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

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. CBK'nın iptali istenen maddesi ile ekli listede yer alan kadroların ihdas edilerek 2 numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki 1 sayılı Cetvelin ilgili bölümlerine eklendiği düzenlenmiştir.

2. Benzer düzenlemeler içeren ve daha önce Mahkememiz tarafından incelenen 60 numaralı CBK ile 1 numaralı CBK'nın ilgili maddelerinde yapılan değişikliklerin iptal isteminin reddine dair E. 2021/91 - K. 2021/106 sayılı, yine 2020/29 E. – 2022/155 K. sayılı ve 2018/149 E. – 2022/163 ve E. 2022/68 – K. 2024/26 sayılı kararlara yazdığım karşıoy gerekçelerim yukarıda belirtilen düzenlemeler bakımından da geçerlidir. Kadro ihdas ve iptal düzenlemeleri bütçe hakkıyla da bağlantılı olduğu gibi idarenin teşkilat yapısını düzenlemeyi aşan nitelikte olduğu görüşündeyim. Dolayısıyla incelenen kural ile ekli listeyle kadro ihdası ve eklenmesi yönündeki kuralın yasak alanda düzenleme yaptığı ve konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının 3. cümlesine aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. 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 ilgili bölümlerine eklenmesine dair yapılan düzenlemenin Anayasa'ya uygun olduğuna karar vermiştir. Aşağıda açıklanan gerekçelerle çoğunluk kararına iştirak edilmemiştir.

2. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde açıkça *"Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz"* hükmü yer almaktadır.

3. Öte yandan Anayasa'nın 128. maddesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin statülerine ilişkin düzenlemelerin açık biçimde kanunla yapılmasını öngörmektedir. Anılan maddede; *"Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare*

esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler (...) memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. (...) Bu personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, ayrıca statüleri ve özlük hakları kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

a. CBK’nın 1. Maddesiyle Ekli Listede Yer Alan Üniversite Merkez Teşkilatına Mali Hizmetler Uzmanı ve Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı Kadrolarının İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK’nın Eki (I) Sayılı Cetvel’in İlgili Bölümüne Eklenmesi

4. Dava konusu kural Üniversite bünyesinde Mali Hizmetler Uzmanı ve Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı kadrolarının ihdas edilerek (2) numaralı CBK’nın eki (I) sayılı cetvelin ilgili bölümüne eklenmesini öngörmektedir.

5. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK’larla düzenleme yapılabilir. (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 19).

6. Anayasa’nın 130. maddesinin birinci fıkrasında “Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.” hükmüne yer verilmiştir.

7. Yükseköğretim kurumlarına ilişkin Anayasa’nın söz konusu maddesi gereğince üniversitelerin kanunla kurulması gerekmektedir. Bu bağlamda yükseköğretim kurumu olarak kurulan Üniversite de 9/11/2016 tarihli ve 6756 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Hakkında Kanun’la kurulmuştur. Anılan Kanun’un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Millî Savunma Bakanlığı bünyesinde Millî Savunma Üniversitesi adıyla yeni bir üniversitenin kurulduğu belirtilmiş, (2) numaralı fıkrasında da bu üniversitenin, rektörlüğe bağlı olarak kurmay subay yetiştirmek ve lisansüstü eğitim vermek amacıyla yeni kurulan enstitülerden, Kara, Deniz ve Hava Harp Okullarından, astsubay meslek yüksekokulları ile yabancı diller ve savunma ile ilgili diğer yüksekokullardan oluşacağı hükme bağlanmıştır.

8. Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında ifade edildiği üzere kurulma yetkisi doğası itibarıyla düzenlemeyi de içermektedir (AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, § 27; AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 26). Dolayısıyla Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen üniversitelerin teşkilatına ilişkin düzenlemelerin de kanunla yapılması gerekmektedir.

9. Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası veya iptali, başka bir deyişle kadro usulüne ilişkin düzenlemelerin ise teşkilat yapısı ile ilgili olduğu açıktır. (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, § 17). Anayasa Mahkemesi kararlarında konuyla ilgili olarak “Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları

mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününe kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.” denilmektedir (AYM, E.1965/32, K.1966/3, 4/2/1966; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, § 18).

10. Anayasa’nın 130. maddesinde üniversitelerin kanunla kurulacağı vurgulanmış olup bu husus Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin değildir. Dolayısıyla üniversiteler münhasıran kanunla kurulabileceğinden teşkilat yapısına ve bu bağlamda kadrolarının ihdasına ilişkin düzenlemelerin de kurulmaya ilişkin yetkiden ayrılmasına imkân bulunmamaktadır. Bu itibarla üniversitenin teşkilat yapısı ile ilgili olan kuralın Anayasa’nın 130. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesiyle bağdaşmadığı anlaşılmaktadır.

11. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

b. CBK’nın 1. Maddesiyle Ekli Listede Yer Alan Üniversite Merkez Teşkilatına Mali Hizmetler Uzmanı ve Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı Kadrolarının İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK’nın Eki (I) Sayılı Cetvel’in İlgili Bölümüne Eklenmesi dışında Kalan Kısımında Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK’nın Eki (I) Sayılı Cetvel’in İlgili Bölümüne Eklenmesi

12. Kural Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı , Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı , Devlet Su işleri Genel Müdürlüğü , Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü , Kültür ve Turizm Bakanlığı , Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayii Başkanlığı , Ticaret Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü , Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Yükseköğretim Kalite Kuruluna ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK’nın eki (I) Sayılı Cetvel’in ilgili bölümlerine eklenmesini öngörmektedir.

13. Bu işlem yalnızca idari teşkilat yapılanmasıyla ilgili olmayıp, kamu hizmetinin hangi unvanla, kaç kişiyle yürütüleceğini ve buna bağlı olarak mali yükümlülükleri doğrudan belirlemektedir.

14. Kadro ihdası ve iptali işlemleri, yalnızca teşkilat düzenlemesi olarak değil, aynı zamanda bütçe hakkı bakımından da değerlendirilmelidir. Kadro ihdas etmek, kamu harcaması anlamına gelir ve bu nedenle TBMM’nin bütçeye ilişkin yetkisinin alanına girer.

15. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu tür mali sonuçlar doğuran düzenlemelerin yapılması, yürütmenin yasamanın yetki alanına müdahalesi anlamına gelir. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

16. Kadro ihdası ve iptali, kamu hizmetine girme hakkı üzerinde de doğrudan etkilidir. Bu nedenle Anayasa’nın 70. maddesi bağlamında, temel hak ve özgürlükleri etkileyen bir düzenleme olması nedeniyle CBK ile değil, kanunla yapılmalıdır.

17. CBK ile kamu görevlerine ilişkin kadro düzenlemelerinin sınırsız şekilde yapılabilir olması, Anayasa’nın açık hükümlerini etkisiz kılarak hukuk devleti ve normlar hiyerarşisi ilkelerini zedeler. Bu tür işlemlerin CBK ile yürütülebilmesi, yasama organının dışlanması sonucunu doğurur.

18. Sonuç olarak, söz konusu düzenleme açıklanan sebeplerle konu bakımından yetki yönünden, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine ve 128. madde ile 161. maddesine aykırıdır.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. Maddesiyle ihdas edilen "Milli Savunma Üniversitesi" kadroları yanındaki diğer kadroların da konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine ilişkin karara katılmamaktayım.

2. İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde kadro ihdasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

3. Dava konusu kuralların "konu bakımından yetki" boyutu ile Anayasa'ya uygunluk denetiminde Mahkememiz çoğunluğunca Anayasa'nın 104. maddesinin onyedinci fıkrasına bir aykırılık bulunmadığı kanaatine ulaşılsa da kuralların Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

4. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kadro ihdası konusunu düzenleyen bir kurala ilişkin Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği bir kararda bu konunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği görüşünde olduğumdan Mahkememiz çoğunluğunun iptal isteminin reddi yönündeki kanaatine katılmamıştım (Bkz.: E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25, K. T.: 11/06/2020 §§ 6-22, 27-31, 33). Aynı hukuki gerekçelerin kadro ile ilgili düzenlemenin yer aldığı dava konusu (159) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde de geçerli olduğu kanaatindeyim.

5. Dolayısıyla E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25 sayılı kararın karşıoyunda yer verdiğim gerekçelerle dava konusu maddenin tümünün Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği kanaatinde olduğum için çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY

1- Dava konusu kural ile, kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği olan Yükseköğretim Kalite Kuruluna ilişkin kadrolar yönünden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) yoluyla kadro ihdasına ilişkin düzenlemenin çoğunluk tarafından Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşarak iptal talebinin reddine karar verilmiştir. Bu sonuca katılmıyoruz.

2- Yükseköğretim Kalite Kurulu 4.11.1981 Tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na 18.6.2017 tarihli ve 7033 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle eklenen ek 35. madde ile kurulmuştur. Bu nedenle Yükseköğretim Kalite Kurulunun teşkilat yapısına ve kadro ihdasına ilişkin hususların CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

3- Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 104. maddesine ilişkin yerleşik içtihadında; CBK ile ancak CBK ile kurulan kamu tüzel kişilerinin düzenlenebileceğini bu karşılık kanunla kurulan kanun tüzel kişilerinin teşkilat yapısı ve kadro rejiminin CBK ile düzenlenemeyeceğini kabul etmektedir.

4- Bir kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulmuş olması, onun teşkilat yapısı ve personel rejiminde kural olarak kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Aksi yöndeki bir düzenleme yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini zedelediği gibi, Anayasa'da öngörülen normlar hiyerarşisiyle de bağdaşmamaktadır.

5- Bu nedenlerle, kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği olan Yükseköğretim Kalite Kuruluna Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kadro ihdas edilmesini öngören dava konusu kuralın, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir alana ilişkin olduğu, bu yönüyle Anayasa'nın 104/17-3 fıkrasına aykırı bulunduğu ve iptal edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu sebeple çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

KARŞIOY

Mahkememiz çoğunluğu tarafından, 5/4/2024 tarihli ve (159) numaralı Bazı Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesiyle ekli listede yer alan Milli Savunma Üniversitesi merkez teşkilatına mali hizmetler uzman ve mali hizmetler uzman yardımcısı kadrolarının ihdas edilerek 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ekli (I) sayılı Cetvel'in ilgili bölümüne eklenmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle söz konusu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığı kanaatinde olduğumuzdan aksi yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz. Şöyle ki;

2017 yılında Anayasanın 104., 105. ve 106. maddelerinde 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş olup, bizzat Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına asli bir yetki tanınarak Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği belirtildikten sonra, kararname çıkarılamayacak alanlar sınırlı sayıda olmak üzere belirtilmiştir. Söz konusu fıkra göre, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği gibi Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Yine, Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Anayasanın kabul ettiği bu düzenleyici kural koyma yetkisinin Anayasanın birçok maddesi ile çelişmesi ya da yorum ihtiyacının doğması halinde, kural olarak Anayasanın bir hükmünün diğer hükümlere göre önceliğinin olmadığı kabul edilecektir. Çelişkinin giderilmesi için yorum yapılırken, sonradan yürürlüğe konulan Anayasal düzenlemelerin amaçları göz önünde tutulmalıdır. Yine, istisnai bir düzenleme içeren hükmün dar yorumlanması teoride ve uygulamada genel kabul görmüş bir yorum ilkesi olduğundan Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında Kararname ile düzenlenemeyeceği belirtilen “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular” cümlesinin dar yorumlanması zorunludur. Bu çerçevede Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında “kanunla düzenlenen” değil “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular” ifadesi kullanıldığından, Anayasanın diğer maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilen hususların artık Kararname ile düzenlenemeyeceği gibi bir yorum yapılması ya da sonuç çıkarılması mümkün değildir.

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

Anayasa Mahkemesi bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında istihdam edilen personelin görev ve yetkilerinin belirlenmesine ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce bazı kararlarında değerlendirmiş ve söz konusu düzenlemelerin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, §§ 19-30; E.2021/86, K.2023/34, 22/2/2023, §§ 20-25).

Dava konusu 159 sayılı CBK'nın 1. maddesi ile Milli Savunma Üniversitesi yanında birçok Bakanlık ve Bakanlık teşkilatı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlara kadro ihdas edilmiş, görev ve yetki ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Yani dava konusu kural ile, Milli Savunma Üniversitesi'ne mali hizmetler alanında uzman ve uzman yardımcısı kadroları ihdas edilmiş, ancak bu personelin görev, yetki ve sorumluluğuna ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hal böyle olunca sadece kadro ihdası içeren bir düzenlemenin yürütmeye ilişkin kabul edilmeyerek, Anayasa'nın 130. maddesi uyarınca mutlaka kanun ile yapılması gerektiğinin

ileri sürülmesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisine ilişkin Anayasal düzenlemeler ile çelişki oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 130. maddesinde, çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin Devlet tarafından kanunla kurulacağı belirtilmiş, yine aynı maddede yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, mali işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılmasının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 130. maddesinde öğretim elemanlarının özlük hakları, atama ve yükselme ve emeklilikleri, yüksek öğretime giriş, disiplin işleri, mali kaynakların kullanılması gibi hususların kanunla düzenleneceği belirtilmiş olup, kamu tüzel kişisi olan Üniversitelere yürütme yetkisi kapsamında kalan ve akademik olmayan kadroların ihdas edilmesinin kanunla düzenlenmesine ilişkin bir hüküm Anayasa'nın 130. maddesinde yer almamaktadır. Kaldı ki, Anayasa'nın 132. maddesine göre, "Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tabidir".

Milli Savunma Üniversitesi, 6756 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Hakkında Kanun ile kurulmuş olup (R.G; T: 24.11.2016, S: 29898) söz konusu Kanunun "Kuruluş" başlıklı 5. maddesi şöyledir; "**MADDE 5: (1) Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde Milli Savunma Üniversitesi adıyla yeni bir üniversite kurulmuştur. (2) Bu Üniversite, Rektörlüğe bağlı olarak; a) Kurmay subay yetiştirmek ve lisansüstü eğitim vermek amacıyla yeni kurulan Enstitülerden, b) Kara, Deniz ve Hava Harp Okullarından, c) Astsubay meslek yüksekokulları ile yabancı diller ve savunma ile ilgili diğer yüksekokullardan oluşur. (3) Üniversitenin rektörü, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Ayrıca rektöre görevlerinde yardımcı olmak üzere sayısı dördü geçmemek üzere Milli Savunma Bakanı tarafından rektör yardımcıları atanır. (4) Üniversitenin teşkilatı Cumhurbaşkanı kararıyla oluşturulur**".

Görüldüğü üzere Milli Savunma Üniversitesi, Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olup, Anayasa'nın 132. maddesi uyarınca özel Kanununa tabi olduğu tartışmadan uzaktır. Kanunun yukarıda yer verilen 5. maddesinde, Üniversite teşkilatının Cumhurbaşkanı kararı ile oluşturulacağı açıkça düzenlenmiş olup, Kanun maddesinde bu yetki Cumhurbaşkanı'na bırakılmış olduğundan düzenleyici işlem niteliğindeki Kararname ile kadro ihdas edilmesinde herhangi bir Anayasa'ya aykırılık söz konusu değildir.

Anayasa'nın 132. maddesi uyarınca özel kanun niteliğini haiz olan 6756 sayılı Kanun'un 5. maddesinin teşkilat konusunda Cumhurbaşkanı'na verdiği bir yetkiye rağmen, Anayasa'nın 130. maddesi uyarınca kadro ihdası için kanun çıkarılması gerektiğinin ileri sürülmesi bizatihi

Esas Sayısı : 2024/115

Karar Sayısı : 2025/235

Anayasa'nın 132. maddesine ve Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi veren 104. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. ve 130. maddelerine aykırı olmadığı ve iptal talebinin reddedilmesi gerektiğini düşündüğümüzden, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Muhterem İNCE

Üye

Ömer ÇINAR

Üye

Metin KIRATLI