

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2024/201

Karar Sayısı:2025/262

Karar Tarihi:11/12/2025

R.G.Tarih-Sayı:18/3/2026-33200

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 25/1/2023 tarihli ve (117) numaralı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 7. maddesinin iptali talep edilen (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

“(1) Başkanlık hizmetleri, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülür.

(2) Başkanlıkta 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci maddesine göre geçici görevlendirme yapılabilir.”

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, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 5/4/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. AYIRMA VE ESASA KAYIT KARARI

2. 25/1/2023 tarihli ve (117) numaralı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının iptaline ve yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin davanın E.2023/66 sayılı davadan ayrılmasına, yeni bir esasa kaydedilmesine ve esas incelemenin bu yeni esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 5/11/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

3. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör İsmail Emrah PERDECİOĞLU tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunup incelendikten ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı

fıkrası uyarınca 25/9/2024 tarihinde yapılan toplantıda Kültür ve Turizm Bakanı Mehmet Nuri ERSOY, Ticaret Bakan Yardımcısı Sezai UÇARMAK, Ticaret Bakan Yardımcısı Mustafa TUZCU, Ticaret Bakan Yardımcısı Ö. Volkan AĞAR, İç Ticaret Genel Müdürü Adem BAŞAR, Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürü Avni DİLBER, Ticaret Araştırmaları ve Risk Değerlendirme Genel Müdür Vekili Raif CAN, Hukuk Hizmetleri Genel Müdür Vekili Av. Ebubekir AYDOĞDU, İç Ticaret Genel Müdür Yardımcısı Soner KAYA, İç Ticaret Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mehmet KAYIŞ ile Elmadağ Avukatlık ve Danışmanlık temsilcisi Av. Dr. Ramazan ARITÜRK'ün sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. CBK'ların Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

4. 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 Kısım'ının 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 7. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

5. Dava konusu kural, Uludağ Alan Başkanlığı (Başkanlık) hizmetlerinin 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülmesini öngörmektedir.

6. Kuralın atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin CBK'larında öngörülenlere ait hizmetlerin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

7. Anılan maddenin ikinci fıkrasında bu personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarının, 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirleneceği düzenlenmiştir.

8. Maddenin üçüncü fıkrasında ise personele ilişkin tüm uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceği, dördüncü fıkrasında bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi hâlinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususların kurumlarınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

9. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Başkanlıkta istihdam edilecek personelin atanma ve istihdam şartlarının KHK'ya atıfla düzenlendiği, kamu görevlilerinin niteliklerine, görev ve yetkilerine, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerine ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

10. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüşse de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

11. Anayasa Mahkemesinin 9/11/2022 tarihli ve E.2018/123, K.2022/138 sayılı kararında belirtildiği üzere personel istihdamı idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin bir parçasını teşkil etmektedir (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 55).

12. Bu itibarla Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde iş mevzuatı kapsamında personel istihdamını düzenleyen kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi kapsamında *yürütme yetkisine ilişkin bir konuyu* düzenlemektedir.

13. Kuralda 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesine atıfta bulunmaktadır. Kural olmasaydı da Başkanlık personelinin istihdam edilmesi hususunda anılan KHK hükmü doğrudan uygulanabilecek niteliktedir. Dolayısıyla kuralın Başkanlık hizmetlerini görececek personelin hangi mevzuat hükmüne göre istihdam edileceğini açıklığa kavuşturmak amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kural, söz konusu personelin mali ve diğer özlük hakları açısından yeni bir hukuki durum oluşmasına neden olmadığından mülkiyet hakkına ilişkin bir hususu düzenlememektedir (benzer yöndeki karar için bkz. AYM, E.2024/148, K.2025/148, 10/7/2025, §§ 46-53).

14. Bu itibarla kural, Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım'ın 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.

15. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" denilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Ancak Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmış, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına açıkça izin verilmiştir. Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında da belirtildiği üzere anılan fıkra da yer alan "*...kurulur.*" ibaresinin CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içerdiği anlaşılmaktadır. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki koşullara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve yapısı gibi unsurların CBK'yla düzenlenemeyeceğinin kabulü, kamu tüzel kişiliğinin CBK'yla kurulmasını mümkün kılan anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılabilir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, § 45).

16. Başkanlık (117) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle Kültür ve Turizm Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Bu bağlamda Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bu kuruma ilişkin personel istihdamıyla ilgili

düzenlemelerin de CBK ile yapılması mümkündür. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

17. Kuralın atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi Başkanlıkta iş mevzuatı kapsamında personel istihdam edilmesine yönelik olarak doğrudan bir düzenleme öngörmemektedir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı anlaşılmaktadır.

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

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

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

19. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

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 gerektirir.

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

23. Dava konusu kuralla Başkanlıkta iş mevzuatına tabi personel istihdamına ilişkin usul ve esaslar hakkında 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesine atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla belirlilik ilkesi gereğince kuralın atıfta bulunduğu KHK hükmünde anılan personelin istihdamına ve bununla bağlantılı olarak hukuki statülerine ilişkin temel ilkeler hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak belirlenmelidir.

24. Bu bağlamda söz konusu KHK'nın ek 28. maddesinde anılan madde kapsamında personel istihdamına ilişkin usul ve esasların açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde saptandığı görüldüğünden kural bu yönüyle bir belirsizlik içermemektedir.

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

C. CBK'nın 7. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

26. Dava konusu kural, Başkanlıkta 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine göre geçici görevlendirme yapılabilmesini öngörmektedir.

27. Kuralın atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinin birinci fıkrasında hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenlerin kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebileceği ve bu sürenin birer yıl olarak uzatılabileceği hükme bağlanmıştır.

28. Anılan maddenin ikinci fıkrasında kamu kurum veya kuruluşlarının emrine geçici görevlendirilenlerin mali ve sosyal hak ve yardımlarını kurumlarından alacağı, bu şekilde görevlendirilmenin devam ettiği süre boyunca kurumlarından aylıklı izinli sayılacağı düzenlenmiş; üçüncü fıkrasında kurum veya kuruluşların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirmenin yapılabilmesi için görevlendirileceklerin ilgili mevzuat uyarınca kadro veya pozisyona asaleten atanmada aranan, asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dâhil tüm şartları bir arada taşımaları gerektiği, bu şekilde görevlendirilenlerin görevlendirildikleri kadro veya pozisyon için öngörülen mali ve sosyal hak ve yardımlardan emsali personel gibi faydalandırılacakları, bunların geçici görevlendirildikleri süre boyunca kurumlarından aylıksız izinli sayılacakları ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkilerinin kendi kurumlarındaki statüleri dikkate alınarak devam ettirileceği hükme bağlanmıştır.

29. Maddenin dördüncü fıkrasında geçici görevlendirilenlerin özlük haklarının devam edeceği ve bu sürelerin terfi ve emekliliklerinde hesaba katılacağı, terfilerinin başkaca bir işleme gerek kalmaksızın süresinde yapılacağı, bunların geçici görevlendirildikleri kurumda geçirdikleri sürelerin kendi kurumlarında geçirilmiş sayılacağı ve akademik ünvanların kazanılması için gerekli şartların saklı olduğu belirtilmiştir.

30. Beşinci ila sekizinci fıkralarda maddeye göre görevlendirilenlerin görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlü oldukları, toplamda altı ayı geçen görevlendirmelerde personelin muvafakatinin de alınmasının şart olduğu, kanunlarda yer alan geçici görevlendirme hükümlerinin saklı olduğu, madde kapsamında geçici görevlendirme yapamayacak kurum ve kuruluşlar ile görevlendirmeye ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

31. Dava dilekçesinde özetle, kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmelerine ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

32. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine 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.

33. Dava konusu kural, Başkanlıkta 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine göre geçici görevlendirme yapılabileceğini düzenlemektedir. Buna göre kuralla Başkanlıkta anılan KHK hükmünde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde geçici görevlendirme ile personel istihdam edilmesi mümkün kılınmıştır.

34. (117) numaralı CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

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

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

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

36. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

37. (117) numaralı CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

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

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

25/1/2023 tarihli ve (117) numaralı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarına yönelik iptal talepleri 11/12/2025 tarihli ve E.2024/201, K.2025/262 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 11/12/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

25/1/2023 tarihli ve (117) numaralı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesinin;

A. (1) numaralı fıkrasının;

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

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

B. (2) numaralı fıkrasının;

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

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

11/12/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

Bu konuda benzer bir kural Kapadokya Alan Başkanlığı ile ilgili düzenleme vesilesiyle incelenmiş ve çoğunluk gerekçesine katılmayarak karşıoy kullanmıştım. Mahkememizin 2019/87 E. ve 2022/158 sayılı kararında açıkladığım gerekçeler Uludağ Alan Başkanlığı ile ilgili bu kural bakımından da geçerlidir. Dolayısıyla Anayasanın yasak alan olarak belirttiği hususta (AY m. 104/17-3.c.) düzenleme yapılması nedeniyle de kuralın konu bakımından anayasaya aykırı görülerek iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞI OY GEREKÇESİ

1. 25/1/2023 tarihli ve (117) numaralı *Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin* 7. maddesinin “Başkanlık hizmetleri, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütülür.” şeklindeki **birinci fıkrasının** “konu bakımından yetki yönünden” Anayasa’ya aykırı olmadığına dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

2. Dava konusu kuralda, Başkanlık hizmetlerinin 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) ek 28. maddesine göre iş mevzuatı kapsamında istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği düzenlenmiştir.

3. 375 sayılı KHK’nın ek 28. maddesinin birinci fıkrasında, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetlerin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

4. Aynı maddenin ikinci fıkrasında bu personele, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarının; 375 sayılı KHK’nın ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirleneceği düzenlenmiştir. Üçüncü fıkrasında ise bu kapsamda istihdam edilecek personelde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartların, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esaslarının, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususların Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

5. Dava konusu CBK kuralı, 375 sayılı KHK’nın ek 28. maddesine atıf yapmak suretiyle, iş mevzuatı kapsamında personel istihdamını ve bu personele yapılacak mali ödemeleri düzenlemektedir. Bu çerçevede Uludağ Alan Başkanlığında iş mevzuatına tabi olarak istihdam edilecek kişilerin mali ve sosyal haklarının kapsamı, dolayısıyla özlük statüleri belirlenmiş olmaktadır.

6. Öte yandan, iş mevzuatına tabi personel istihdamına ilişkin esasların CBK ile belirlenmesi, yalnızca mali haklar bakımından değil; Anayasa’nın 48. ve 49. maddelerinde güvence altına alınan çalışma hakkı ile sözleşme özgürlüğü bakımından da müdahale niteliğindedir. Bu haklara yönelik sınırlamaların Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca kanunla yapılması zorunludur. Bu nedenle, istihdam usul ve esaslarının CBK ile belirlenmesi, temel haklara ilişkin düzenleme yasağı kapsamında CBK’nın konu bakımından yetkisiz olduğu sonucunu güçlendirmektedir.

7. Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Aynı maddede, bu personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, ayrıca statüleri ve özlük haklarının kanunla düzenleneceği açıkça belirtilmiştir.

8. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi ise, “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” hükmünü içermektedir. Kamu görevlilerinin istihdam biçimleri, mali ve sosyal hakları ile özlük statüleri, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardandır.

9. Dava konusu kuralın atıfta bulunduğu 375 sayılı KHK’nın ek 28. maddesinin birinci fıkrası, uygulama alanını CBK’da öngörülme şartına bağlamaktadır. Yani bu CBK hükmü olmasa, Uludağ Alan Başkanlığında iş mevzuatına tabi personel istihdamı mümkün olmayacaktır.

Dolayısıyla, CBK hükmüyle birlikte yeni bir personel statüsü ve mali hak rejimi tesis edilmektedir. Bu yönüyle düzenleme, idarenin teşkilat yapısını belirlemenin ötesine geçmekte; kamu hizmetlerinin kim tarafından, hangi statüde ve hangi mali koşullarda yürütüleceğini belirleyerek yasama yetkisinin alanına girmektedir.

10. Bu kapsamda, iş mevzuatına tabi personelin mali ve sosyal hakları mülkiyet hakkı kapsamında olduğu gibi, istihdam usul ve esaslarının belirlenmesi çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğünü de doğrudan etkileyen bir müdahaledir. Bu haklara ilişkin sınırlamaların Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca kanunla yapılması zorunlu olduğundan gerek mali haklara gerekse çalışma ilişkisine ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağı açıktır.

11. Açıklanan nedenlerle, Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrası, "konu bakımından yetki" yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu kanaati ile çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Kenan YAŞAR