

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/47

Karar Sayısı : 2025/119

Karar Tarihi : 3/6/2025

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Murat EMİR, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 130 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 7/1/2025 tarihli ve (177) numaralı Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,

B. 11. maddesiyle ekli Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'e Siber Güvenlik Başkanlığı bölümü olarak eklenmesinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 106., 123., 128., 153. ve 161. 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. 7. maddesi şöyledir:

“Hizmet birimleri

MADDE 7- (1) Başkanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- Siber Savunma Genel Müdürlüğü.
- Siber Mukavemet Genel Müdürlüğü.
- Ekosistem Geliştirme Genel Müdürlüğü.
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.
- Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.
- Hukuk Müşavirliği.
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

(2) Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkileri, Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.”

2. 11. maddesi ve ekli Liste şöyledir:

“Kadro ihdası

MADDE 11- (1) Eklî listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvele Siber Güvenlik Başkanlığı bölümü olarak eklenmiştir.”

LİSTE

KURUMU : SİBER GÜVENLİK BAŞKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
GİH	Başkan	1	1
GİH	Genel Müdür	1	3
GİH	Dış ilişkiler Dairesi Başkanı	1	1
GİH	Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanı	1	1
GİH	Daire Başkanı	1	6
GİH	I. Hukuk Müşaviri	1	1
GİH	Basın ve Halkla ilişkiler Müşaviri	1	1
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	5	1
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	7	1
GİH	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	9	2
GİH	Şube Müdürü	1	3
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	3	5
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	5	5
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	6	6
GİH	Memur	9	6
GİH	Koruma ve Güvenlik Görevlisi	9	15
GİH	Şoför	9	6
GİH	Sekreter	9	6
GİH	Mütercim	6	5
AH	Avukat	7	5

TH	Mühendis	5	10
TH	Tekniker	7	10
TH	Teknisyen	9	10
TH	Çözümleyici	6	5
TH	Programcı	6	5
YH	Hizmetli	9	15
TOPLAM			135

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 MENTES, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 6/3/2025 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 Şermin BİRTANE tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve 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 7. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

4. (177) numaralı CBK'nın 3. maddesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Siber Güvenlik Başkanlığı (Başkanlık) kurulmuştur.

5. Anılan CBK'nın 5. maddesinde Başkanlığın; Siber Güvenlik Başkanı (Başkan) ve hizmet birimlerinden meydana geldiği, yurt içinde Başkan tarafından yurt dışında Başkanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla temsilcilik kurabileceği belirtilmiştir.

6. CBK'nın 4. maddesinde Başkanlığın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu bağlamda siber güvenliğin sağlanması amacıyla politika, strateji ve hedefleri belirlemek, eylem planları hazırlamak, mevzuat çalışmalarını yürütmek, ilgili faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, bunların etkin şekilde uygulanmasını takip etmek, siber güvenlik konusunda bilinçlendirme, eğitim ve farkındalığı artırma çalışmaları yürütmek, siber güvenlik ve bilgi güvenliğini destekleyici projeler yürütmek, siber güvenlik alanında kamu, özel sektör ve üniversiteler arasındaki işbirliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak, siber güvenlik ekosistemi ile yerli ve milli ürün ile teknolojilerin geliştirilmesine ve yerli girişimcilerin dünya pazarında rekabetçi konuma gelmesine yönelik çalışmalar yapmak, siber güvenliğe ilişkin ihtiyaç duyulan alanlarda Ar-Ge ve teknoloji transferi yapmak, siber güvenlik ile ilgili olarak yurt içinde veya yurt dışında düzenlenen tatbikat, etkinlik ve fuarlara katılımın özendirilmesine yönelik çalışmalar yürütmek, siber güvenlik zafiyetlerinin tespit edilmesi amacıyla çalışmalar yürütmek, siber güvenlik alanındaki kapasitenin kritik alanlara yönlendirilmesi ve mükerrer yatırımların önlenmesi için öncelikli siber güvenlik alanlarını belirlemek, siber güvenlik acil durum ve kriz yönetim planları oluşturmak, bu planlar çerçevesinde ortak operasyon merkezleri kurmak, siber güvenlik alanında kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilecek teşviklere ilişkin görüş bildirmek Başkanlığın görevleri arasındadır.

7. CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Başkanlığın hizmet birimlerinin Siber Savunma Genel Müdürlüğü, Siber Mukavemet Genel Müdürlüğü, Ekosistem Geliştirme Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinden oluştuğu ifade edilmiştir.

8. Anılan maddenin dava konusu (2) numaralı fıkrasında ise hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

9. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanındığı, söz konusu alanda düzenlemenin kanunla veya CBK ile yapılması gerektiği, bu yetkinin Başkanlığa devredilemeyeceği, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisinin verildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 106. ve 123. 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 Başlangıç kısmı ile 6., 7., 8., 11. ve 106. 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 kural, Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

12. Belirli bir hizmeti yürütmek üzere kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının bu amaçla üstlendikleri görev ve yetkileri ifa edebilmeleri için oluşturulan ve söz konusu hizmetin yürütülmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol alan hizmet birimleri, kamu kurumlarının teşkilat yapısının bir unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişisi olan Başkanlığın hizmet birimlerinin görevlerinin belirlenmesine dair hususlar onun teşkilatlanmasıyla ilişkilidir. Bu itibarla Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceğini öngören kuralın yürütme yetkisine ilişkin hususları düzenlediği açıktır.

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

14. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiş, üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmıştır. 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 hâle getiren anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılabilecektir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 45).

15. Dolayısıyla Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisinin teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılması mümkün olduğu gözetildiğinde kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

16. Kural bakımından karşılaştırmaya esas olabilecek şekilde herhangi bir kanuni düzenleme de tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

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

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

18. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı idarenin teşkilatlanması konusunda Anayasa'nın temel ilkelerine ve bu alanla ilgili öngördüğü

kurallarına bağı kalmak koşuluyla CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişinin teşkilat yapısının ne şekilde olacağını belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca CBK'ya bırakılan bu asli yetkinin başka bir idari organ tarafından kullanılması mümkün değildir. Bununla birlikte yürütme organının CBK çıkarmaya yetkili olduğu konuya ilişkin her türlü ayrıntıyı CBK ile düzenlemesi ve bu düzenlemelerin gereğini bizzat yerine getirmesi gerekli olmayıp CBK ile konuya ilişkin temel kuralları belirledikten ve genel çerçeveyi çizdikten sonra bu çerçevenin içinde kalan hususları, düzenleyici nitelikteki diğer işlemlerle belirleme yetkisini ilgili idareye bırakması mümkündür (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 36; E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 25; E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 121).

19. Başkanlığın görevleri, yetkileri ve faaliyet konusu (177) numaralı CBK'nın 4. maddesinde ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Hizmet birimleri de anılan CBK'nın 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında düzenlenmiştir. Kuralla Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin, Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür.

20. Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde Başkanlığın görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisine ilişkin temel ilkelerin belirlenmiş ve genel çerçevenin çizilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 123. maddesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır (Benzer yönde AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 123).

21. Öte yandan yönetmelik çıkarmaya yetkili makamın uygulamada herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde kamu tüzel kişiliğini haiz Başkanlık olduğunun açık olarak ifade edildiği gözetildiğinde kural bu yönüyle bir belirsizlik de içermemekte, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırırlık taşımamaktadır.

22. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

C. CBK'nın 11. Maddesiyle Ekli Liste'de Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'e Siber Güvenlik Başkanlığı Bölümü Olarak Eklenmesinin incelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

23. Dava dilekçesinde özetle; idarenin bütünlüğü içinde yer alan, genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden kamu görevlilerinin kadrolarının ihdasına ilişkin hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, dava konusu kuralla münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda CBK çıkarıldığı, CBK çıkarma yetkisinin anayasal çerçeve dışında kullanıldığı, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisinin tanındığı, bu durumun yasama yetkisinin devredilemezliği, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ile kuvvetler

ayrılığı ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104., 128., 153. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

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

25. Kural, Başkanlığın merkez teşkilatına ilişkin çeşitli kadroların ihdasını ve anılan kadroların (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'e Siber Güvenlik Başkanlığı bölümü olarak eklenmesini öngörmektedir.

26. Anayasa Mahkemesi; bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının, CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliklerinin, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaline ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" ile Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının "*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*" şeklindeki hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, §§ 17-22; E.2021/50, K.2021/89, 16/12/2021, §§ 18-23; E.2021/91, K.2021/106, 30/12/2021, §§ 19-25; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28; E.2022/37, K.2023/44, 9/3/2023, §§ 9, 10).

27. Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olan Başkanlığa kadro ihdas edilmesini öngören dolayısıyla anılan Kurumun teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kural yönünden anılan kararlardan ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır.

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

29. Diğer yandan 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.

30. 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.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

31. 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.

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

33. 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).

34. Başkanlığın merkez teşkilatına ilişkin kadroların sayıları açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiğinden kuralda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle bağdaşmayan bir durum bulunmamaktadır.

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

7/1/2025 tarihli ve (177) numaralı Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasına,

B. 11. maddesiyle ekli Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'e Siber Güvenlik Başkanlığı bölümü olarak eklenmesine,

yönelik iptal talepleri 3/6/2025 tarihli ve E.2025/47, K.2025/119 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkraya ve eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 3/6/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

7/1/2025 tarihli ve (177) numaralı Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının;

1. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. 11. maddesiyle ekli Liste'de yer alan kadroların ihdas edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (I) Sayılı Cetvel'e Siber Güvenlik Başkanlığı bölümü olarak 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,

3/6/2025 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
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

A. CBK İle Verilen Yönetmelik Düzenleme Yetkisi Bakımından

1. CBK'nın 7. maddesinin ikinci fıkrasında "Başkanlığın hizmet birimlerinin görev ve yetkileri, Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir" denilmektedir. Yürütme yetkisiyle ilgili olan bu düzenlemede konu bakımından yetki yönünden bir sorun bulunmamakla birlikte içerik yönünden Anayasa'ya aykırılık söz konusudur.

2. Yasama yetkisi kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan asli bir yetki olmasına karşın idarenin düzenleme yetkisi türevsel olduğundan yalnızca kanuna veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine bağımlı/dayalı olarak kullanılabilir. Kural olarak yönetmelik kanunun veya CBK'nın uygulanması amacıyla çıkarılacağı için kanun veya CBK ile açıkça yetki verilmesi gerekli değil ise de böyle bir belirleme de yapılabilir. Her iki durumda da yönetmelikler kanuna veya CBK'ye aykırı olamayacağı gibi dayanağı olan düzenlemelerdeki usul ve esasları daraltamaz ya da genişletemez. Nitekim önceki kararlarında Mahkememiz, kanunla temel esasları belirlenmeden yönetmelik yetkisi verilmesini yasama yetkisinin devri anlamına geldiğini belirterek Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir (AYM, 2021/27 – 2023/26, 16/2/2023, p. 76; E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, p. 57; AYM, E.2022/54, K.2022/99, 08/09/2022). CBK ile verilen yönetmelik yetkisinde de benzer bir yaklaşım söz konusudur.

3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, sınırlı alanlarla ilgili de olsa kaynağını Anayasa'dan (genel yetki; m. 104/17. Özel yetki; 106/son; 108/son) alan asli düzenleme yetkisini haizdir. Mahkememizin bir kararında ifade edildiği gibi; "*Anayasa ile CBK'ya tanınan bu asli yetkinin başka bir idari mercie bırakılması mümkün değildir...*" (AYM E.2019/105 – K.2020/30, 12.06.2020, par. 36). Bu nedenle CBK ile düzenlenmesi zorunlu konulara ilişkin hususlarda ilk elden düzenleme yapılması için yönetmeliğe yetki verilmesi, bu yetkinin devri anlamına gelir. Başka deyişle yönetmelikle düzenleme yetkisinin verildiği durumda, düzenleme yetkisinin kapsamına ve temel esas ve çerçevesine ilişkin olarak CBK ile bir belirleme yapılması zorunludur. Aksi durumda asli düzenleme yetkisinin idareye devredildiğinden söz edilir. Nitekim AYM daha önce İletişim Başkanlığı'na ilişkin 33 numaralı CBK ile Anadolu Ajansı'nın denetimiyle ilgili olarak verilen yetkiyi incelerken; "*Kuralın ikinci cümlesiyle Ajansın denetimine ilişkin temel ilkeler konulmadan ve çerçeve çizilmeden Başkanlığa sınırları belirsiz bir alanı düzenleme yetkisinin verilmesi, Anayasa'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı düzenleme yetkisinin idareye bırakılması sonucunu doğurmaktadır.*" ifadeleriyle kuralın Anayasa'nın 104. maddesine aykırı olması nedeniyle iptaline karar vermiştir (AYM 2019/71 E. – 2020/82 K., 30.12.2020, par. 48, 49). AYM yönetmelik düzenleme yetkisiyle ilgili kararında da genel çerçeve ve temel kurallar CBK ile belirlenmeksizin dava konusu kuralla düzenleme yetkisinin yönetmeliğe bırakıldığı" gerekçesiyle kuralın Anayasa'nın 106. maddesine aykırılığı dolayısıyla iptal kararı verilmiştir (E.2018/123 – K.2022/138, 9.11.2022, par.41-43).

4. Çoğunluk gerekçesinde belirtilen CBK ilgili maddelerinde yönetim yetkisinin çerçevesinin belirlenmiş olduğu biçimindeki soyut gerekçe, yönetmelik yetkisi verilmesine ilişkin temel esasların gösterildiğini izah için yeterli görülmemektedir. Düzenlemede verilen yetkinin CBK'nın ilgili maddeleriyle doğrudan bir bağlantı kurulmadan, "faaliyet alanına

uygun olarak” biçiminde genel ve soyut bir çerçeveye idareye asli düzenleme yetkisinin devrini yaptığı görülmektedir. Bu nedenle anılan düzenlemenin *içerik yönünden* Anayasa’nın 104. maddesine aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

B. Kadro İhdası Kapsamındaki Düzenleme Bakımından

5. CBK’nın 11. maddesiyle ekli listede yer alan kadroların ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki I sayılı cetvele Siber Güvenlik Başkanlığı Bölümü olarak eklendiği belirtilmektedir.

6. Benzer düzenlemeler içeren ve daha önce Mahkememiz tarafından incelenen 60 numaralı CBK ile 1 numaralı CBK’nın ilgili maddelerinde yapılan değişikliklere ilişkin olarak 29.12.2022 tarihli ve 2020/54 E. – 2022/165 sayılı karara yazdığım karşıoydaki gerekçelerim yukarıda belirtilen düzenlemeler bakımından da geçerlidir. Dolayısıyla incelenen kural ile mevcut görevlere ilişkin ve ekli listelerden kadro çıkarma-ihdas yönündeki kuralların yasak alanda düzenleme yaptığı ve kuralların *konu bakımından yetki yönünden* Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının 3. cümlesine aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Kuralın konu yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırılık taşıdığı kanaatiyle çoğunluk kararına katılmadım.

Üye
Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 7/1/2025 tarihli ve (177) numaralı Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde ulaşıtı kanaatlere aşağıda belirttiğim kurallarda, açıklayacağım gerekçelerle katılmamaktayım:

A. 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının içerik yönünden:

2. Dava konusu kural, Siber Güvenlik Başkanlığının hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin, Başkanlığın faaliyet alanına uygun olarak Başkanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

3. Bununla birlikte Siber Güvenlik Başkanlığının hizmet birimlerine ilişkin gerek dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ve gerekse diğer Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde bir düzenleme bulunmamaktadır.

4. Bu konuya ilişkin ana çerçeveyi belirleyen kuralların bulunmaması belirsizliği ortaya çıkarmaktadır. Bu durum Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık teşkil ettiğinden kuralın iptali gerekmektedir.

B. 11. maddesinin konu bakımından yetki yönünden:

5. Dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde kadro ihdası ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

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

7. 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 ettiğı görüşünde olduğumdan Mahkememiz çoğunluğunun iptal isteminin reddi yönündeki kanaatine katılmamışım (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 düzenlemelerin yer aldığı dava konusu (177) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde de geçerli olduğu kanaatindeyim.

8. Dolayısıyla E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25 sayılı kararın karşıoyunda yer verdiğim gerekçelerle (177) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin zikredilen hükmünün Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olması nedeniyle iptali gerektiğı kanaatinde olduğum için çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 7/1/2025 tarihli ve (177) numaralı Siber Güvenlik Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK); 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasındaki düzenlemenin içerik yönünden, 11. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile ekli Liste'de yer alan kadroların ihdas edilmesine ilişkin düzenlemenin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Aşağıda açıklanan gerekçelerle çoğunluk kararına iştirak edilmemiştir.

7. MADDEYE İLİŞKİN İNCELEME

2. CBK'nın 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığı yönündeki çoğunluk görüşüne katılmakla birlikte, içerik yönünden söz konusu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatindeyim.

3. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca bir kamu tüzel kişinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulması ve teşkilatını oluşturan birimlerin yapısının, görev ve yetkilerinin belirlenmesi mümkündür. Ancak Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuki belirlilik ilkesi ve 123. maddede öngörülen "idarenin kanuniliği" ilkesi gereği, kurulan idari birimlere ilişkin temel çerçevenin, kuruluş, görev ve yetkiler yönünden CBK'da açık ve belirli şekilde düzenlenmesi zorunludur.

4. İptale konu CBK ile Siber Güvenlik Başkanlığı gibi kamu tüzel kişiliği haiz bir kurumun hizmet birimlerinin görev ve yetkileri yalnızca teşkilat yapısının belirlenmesiyle sınırlı olmayıp, kamu hizmetinin nasıl yürütüleceğini doğrudan belirlemektedir. Bu görev ve yetkilerin esaslarının CBK'da düzenlenmeden doğrudan ikincil düzenleyici işleme, yani yönetmeliğe bırakılması hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

5. CBK'nın 7. maddesinin (2) fıkrasında, hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin Başkanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüş; ancak bu görev ve yetkilere ilişkin esaslı düzenleme CBK'da yapılmamıştır. Bu durum, Anayasa'nın 2. ve 123. maddelerinde yer alan ilkelere aykırılık teşkil etmektedir.

6. Sonuç olarak, 7. maddesinin (2) numaralı fıkrası, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmamakla birlikte, içerik yönünden Anayasa'nın 2. ve 123. maddelerine aykırıdır.

11. MADDEYE İLİŞKİN İNCELEME

7. CBK'nın 11. maddesinin (1) numaralı fıkrasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına dair çoğunluk gerekçesinde, iptale konu düzenlemenin idarenin teşkilat yapısı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ve bu nedenle Anayasa'nın 123. maddesi ile 106. maddesinin on birinci fıkrası çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebileceği ifade edilmiştir.

8. Kadro ihdası münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konudur.

9. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz." hükmüne yer verilmiştir.

10. Anayasa'nın 128. maddesi'nde ise "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.

11. Bir kamu tüzel kişiliğinde kadro ihdası, salt teşkilat yapısının belirlenmesinin ötesine geçmekte; kamu hizmetlerinin hangi unvanlar ve hangi sayıda personel eliyle yürütüleceğini, buna bağlı olarak personel statüsünü ve kamu maliyesine etkisini doğrudan belirlemektedir.

12. Bu yönüyle kadro ve pozisyon ihdası, Anayasa'nın 128. maddesi anlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konudur.

13. Ayrıca Kadro ihdasının bütçe hakkı ve temel haklarla doğrudan bağlantısı vardır. Kadro ihdası, doğrudan kamu harcamaları üzerinde etki doğurmakta ve bu yönüyle yasama organının bütçe hakkına müdahale niteliği taşımaktadır. Diğer yönden kamu hizmetine girme hakkı bakımından da temel hak ve özgürlükler boyutunu ilgilendirmektedir. Bu sebeple bu konuda CBK ile düzenleme yapılamaz.

14. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yoluyla sınırsız sayıda ve içerikte kadro ihdasının mümkün hâle gelmesi, kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ilkesi ve Anayasa'nın normlar hiyerarşisi bakımından Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

15. Sonuç olarak, (177) sayılı CBK'nın 11. maddesinin (1) fıkrası ve ekli kadro listesi düzenlemesi, konu bakımından yetki yönünden, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine ve 128. maddesine aykırıdır.

Üye
Kenan YAŞAR