

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2026/50

Karar Sayısı : 2026/49

Karar Tarihi : 26/2/2026

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Murat EMİR, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 137 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 12/2/2026 tarihli ve (193) 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
TH	Arama ve Kurtarma Teknikeri	7	5
TOPLAM			5

KURUMU : GÖÇ İDARESİ BAŞKANLIĞI
TEŞKİLATI : TAŞRA

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
GİH	İdari Gözetim Memuru	10	5
TOPLAM			5

İHDAS EDİLEN KADROLARIN			
SINIFI	ÜNVANI	DERECESİ	ADEDİ
<i>GİH</i>	<i>Musiki Paleograf ve İcra Memuru</i>	<i>9</i>	<i>1</i>
TOPLAM			1

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İctüzüğü hükümleri uyarınca Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 26/2/2026 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 Hüseyin Ozan ADIYAMAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralı, dayarılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünöldü:

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 öngörölen 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; idarenin bütönlüğü içinde yer alan, genel idare esaslarına göre yürütölmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden kamu görevlilerinin kadrolarının ihdasına ilişkin hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, kadroya bağlı olarak kamu görevlilerine yapılacak harcamalar ve ayrılacak

ödeneklerin aynı zamanda bütçeyle ilgili olduğu, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda CBK çıkarıldığı, İstanbul Üniversitesine ihdas edilen kadronun ise kanunla düzenlenmesinin anayasal olarak zorunlu olduğu, dava konusu kuralla içerik ve kapsam bakımından benzer düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olduğuna Anayasa Mahkemesince hükmedildiği, 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., 130., 153. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

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

5. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden 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 İstanbul Üniversitesi bünyesinde musiki paleograf ve icra memuru kadrosunun 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 çıkarılmayacağı 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. Anayasa'nın söz konusu 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 belirlenmesini gerektirmektedir.

10. 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, 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).

11. Bu bağlamda İstanbul Üniversitesine kadro ihdas edilmesini öngören kuralın da Anayasa’nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuda düzenleme yaptığı açıktır. Bu itibarla anılan Üniversitenin teşkilat yapısıyla ilgili olan kuralın Anayasa’nın 130. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesiyle bağdaşmadığı anlaşılmıştır.

12. 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

13. 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.

14. Dava konusu kural, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Göç İdaresi Başkanlığına ilişkin kadroların ihdas edilerek (2) numaralı CBK’ya ekli (I) Sayılı Cetvel’in ilgili bölümlerine eklenmesini öngörmektedir.

15. 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).

16. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Göç İdaresi Başkanlığına kadro ihdasını öngören, dolayısıyla anılan kurumların teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren kural yönünden anılan kararlardan ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır.

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

18. Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” denilmiştir. Buna göre CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden denetimi yapılırken CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade eden, bu bağlamda karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir.

19. 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.

20. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptali talebinin reddi gerekir.

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

ii. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

21. 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.

22. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri *belirtilik* 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.

23. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe yoktur (AYM, E.2022/113, K.2023/112, 22/6/2023, § 29; E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020, § 28).

24. Dava konusu kuralla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Göç İdaresi Başkanlığına ihdas edilen kadroların herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık, net ve anlaşılır şekilde düzenlendiği, dolayısıyla kuralın belirlilik ve hukuki öngörülebilirlik ilkelerine aykırı bir yönünün bulunmadığı anlaşılmıştır.

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

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

26. 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 belirtilmiştir.

27. (193) numaralı CBK'nın 1. maddesiyle ekli Liste'de yer alan İstanbul Üniversitesine ilişkin kadronun 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 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

28. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

12/2/2026 tarihli ve (193) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle;

A. Ekli Liste'de yer alan İstanbul Üniversitesine ilişkin kadronun 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 eklemeyle 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 26/2/2026 tarihli ve E.2026/50, K.2026/49 sayılı kararla reddedildiğinden bu eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

26/2/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

12/2/2026 tarihli ve (193) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1. maddesiyle;

A. Ekli Liste’de yer alan İstanbul Üniversitesine ilişkin kadronun 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 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, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

26/2/2026 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇIL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 12/2/2026 tarihli ve (193) 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'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Aşağıda açıklanan gerekçelerle çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

2. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin sınırları açık ve kesin biçimde belirlenmiştir. Anılan fıkranın üçüncü cümlesinde yer alan "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" hükmü, yürütmeye tanınan düzenleme yetkisinin anayasal çerçevesini oluşturan emredici bir sınırlamadır.

3. Anayasa'nın 128. maddesinde ise; devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği, bu personelin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, statülerinin ve özlük haklarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anılan düzenleme, kamu personel rejiminin temel unsurlarının kanunilik ilkesine tâbi olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

4. Kadro ihdası ve iptali, kamu hizmetlerinin hangi unvanlar ve hangi sayıda personel eliyle yürütüleceğini belirleyen, asli ve kurucu nitelikte düzenlemelerdir. Bu işlemler yalnızca teşkilat yapısına ilişkin teknik tasarruflar olmayıp; kamu hizmetinin yürütülme biçimini, personel rejiminin yapısını ve kamu görevlilerinin statüsünü doğrudan etkileyen normatif düzenlemelerdir. Kadroların belirlenmesi, kamu hizmetinin sürekliliği ile kamu görevlerinin ifa usulünü şekillendirdiğinden, söz konusu alanın Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğu açıktır.

5. Öte yandan kadro ihdası ve iptali, kamu maliyesi bakımından da sonuç doğuran işlemlerdir. Kadro ihdası, kamu harcaması yapılmasını ve bütçeden ödenek tahsis edilmesini zorunlu kılar. Bu yönüyle dava konusu düzenleme, Anayasa'nın 161. maddesinde güvence altına alınan bütçe hakkını ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu alandaki asli yetkisini doğrudan etkilemektedir.

6. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla, mali sonuç doğuran ve kamu personel rejiminin temel unsurlarını belirleyen düzenlemelerin yapılması, yürütme organının yasama organına tanınmış anayasal yetki alanına müdahalesi sonucunu doğurur. Bu durum, yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin yanı sıra kuvvetler ayrılığı ilkesini de zedelemektedir.

7. Ayrıca dava konusu düzenleme, kamu hizmetine girme hakkı üzerinde de dolaylı ancak etkili sonuçlar doğurmaktadır. Kamu görevlerinin hangi kadrolar aracılığıyla yürütüleceğinin belirlenmesi, bireylerin kamu hizmetine girme imkânlarını etkileyen yapısal bir düzenlemedir. Bu nedenle, Anayasa'nın 70. maddesi bağlamında da değerlendirilmesi gereken bir niteliğe sahiptir.

8. Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural ile yapılan düzenleme, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına, 128. maddesine ve 161. maddesine aykırı olduğu kanaati ile çoğunluk kararına iştirak edilmemiştir.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 12/2/2026 tarihli ve (193) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin Ekli listedeki ilk iki kurum açısından konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine ilişkin karara katılmamaktayım.

2. İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinde kadro ihdası ilgili hususlara 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 (193) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde de geçerli olduğu kanaatindeyim.

5. Dolayısıyla E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25 sayılı kararın karşıoyunda yer verdiğim gerekçelerle 24/12/2025 tarihli ve (193) numaralı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesinin Ekli listedeki ilk iki kurum açısından da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği kanaatinde olduğum için çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY

Mahkememiz çoğunluğu tarafından, 12/02/2026 tarihli ve (193) numaralı Bazı Kurum ve Kuruluşlara Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesiyle ekli listede yer alan İstanbul Üniversitesi'ne ilişkin kadronun ihdas edilerek 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı R.G.'de yayınlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ekli (1) sayılı Cetvelin ilgili bölümüne eklenmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı kanaatinde olduğumuzdan aksi yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

2017 yılında Anayasa'nın 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. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği belirtildikten sonra, kararname çıkarılmayacak 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 Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Yine, Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Anayasanın kabul ettiği bu düzenleyici kural koyma yetkisinin Anayasa'nın 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 Anayasa'nın 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, Anayasa'nın 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 kurulmasını; 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 bağı 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).

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 kadrolar ihdas edilmesinin ya da mevcut kadroların yeniden düzenlenmesinin kanunla yapılmasına ilişkin bir hüküm Anayasa'nın 130. maddesinde yer almamaktadır. Dava konusu kural ile, dava konusu 193 numaralı CBK'nın 1. maddesi ile (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ekli (I) sayılı Cetveline eklenen listede İstanbul Üniversitesi için bir adet Musiki Paleograf ve İcra Memuru kadrosu ihdas edilmiş, personelin görev, yetki ve sorumluluğuna ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hal böyle olunca dava konusu düzenlemenin yürütme yetkisine 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 ve Anayasa'nın 130. maddesi ile çelişki oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olmadığı ve iptal talebinin reddedilmesi gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI