

Başvuru kararındaki gerekçe

“Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan hukuk güvenliği ile kişilerin hukuki güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasa’nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin “Başlangıçla belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış, 176. maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu açıklanan “Başlangıç” bölümünde ise, güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı, bu yetkileri kullanacak organlar olarak belirlenmiş; Anayasa’nın 7. maddesinde; Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Bu kural karşısında, Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırlı belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilmeyeceği açıktır.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının, Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için, temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekmektedir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırları çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren bir kuralın, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı düşeceğinde kuşku bulunmamaktadır.

Yasa ile yetkilendirme, Anayasanın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmeyeceği gibi, yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi de 7. maddenin bu şekilde değerlendirilmesini ve uygulamaya geçilmesini gerektirir.

Anayasa’nın 128. maddesinde, “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri 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.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları kanunla özel olarak düzenlenir.” denilmektedir.

Anayasanın anılan hükmüne göre, kamu hizmetlerini yürüten memurlar ve diğer kamu görevlilerinin örgütlenme ve faaliyet alanlarının, hangi hizmetlerin kimlerce yürütüleceğinin

ve personel rejimine ilişkin temel ilke ve esasların yasayla düzenlenmesi, Anayasal bir zorunluluktur. Yasama organı, belirtilen konularda, temel ilke ve esasları koyup, konunun çerçevesini çizdikten sonra, sınırlı ve belirli konuları, ölçütlerini belirlemek suretiyle idarenin düzenlemesine bırakabilir.

652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin hem 6528 sayılı Kanunun 17. maddesi ile değişik 17. maddesi 4. fıkrasında, Maarif Müfettişleri Başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları, Maarif Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususların düzenlenmesi, hem de anılan Kanunun 23. maddesiyle değişik 41. maddesinin 6. fıkrası 2. cümlesinde, hizmet bölgelerinin oluşturulması ve bu bölgelerdeki çalışma süreleri; Maarif Müfettişleri ve Maarif Müfettiş Yardımcılarının nitelikleri, mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma yeterlik sınavları, atanmaları, çalışma ve yer değiştirme usul ve esaslarının düzenlenmesi herhangi bir çerçeve çizilmeksizin, temel ilke ve esaslar konulmaksızın, yönetmeliğe bırakılmıştır.

İdare Hukuku açısından yetki; kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve kamu gücü kullanımının aracı olan idari işlemin, idari teşkilat içerisindeki herkes tarafından değil, yalnızca Anayasa ve kanunlarla idare adına açıklama yetkisine sahip kılınmış kişilerce, yani hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış idari makamlar tarafından yapılabilme yeteneği olup, idare hukukunda yetki kamu düzenine ilişkin bulunmaktadır.

Özel hukuk işlemlerinden farklı olarak, idare hukukunda işlem yapmada, kamu görevlilerinin hak ve fiil ehliyetine sahip olmaları yanında, ayrıca mevzuatça yetkilendirilmeleri gerekir. İdari işlemi tesis eden kişiler, egemenlikten kaynaklanan devlet yetkisini (kamu gücünü) kullanmaktadırlar. Anayasanın 6. maddesinin 3. fıkrasının son cümlesi gereğince, bir devlet yetkisinin kullanımında, yetkiyi kullananların kullandıkları yetkinin dayanağının Anayasa olması gerekmektedir. Aynı şekilde Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Söz konusu anayasal düzenlemeler, idare adına yetki kullanacakların kanunla belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yetki kuralları kişilere hukuki güvence sağlanması amacıyla idare hukukunda katı anlamda uygulanan kurallardan olup, kamu hukukunda ve idare hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisnadır." ve bu istisna da yetkinin yasada gösterilen hallerde kullanılmasını ifade eder. Yetki kuralları yorum yoluyla genişletilemez. Yani idari makamlar yapacakları yorumla yetkili olmadıkları alanlarda kendilerini yetkili kılamazlar.

Bu durumda, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 6528 sayılı Kanun ile Milli Eğitim Temel Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 17. maddesi ile değiştirilen 17. maddesinin 4. fıkrası ile 23. maddesi ile değiştirilen 41. maddesinin 6. fıkrası 2. cümlesinde; Maarif Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar ile Maarif Müfettişleri ve Maarif Müfettiş Yardımcılarının nitelikleri, mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma ve yeterlik sınavları, atanmaları, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esasların çerçevesi çizilmeden ve sınırları gösterilmeden, Yönetmeliğe bırakılmasına ilişkin söz konusu düzenlemelerin, Anayasa'nın 7. maddesine ve 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 6.12.2007 günlü, E:2006/1877 sayılı dosyada, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 44. maddesiyle yürürlükten kaldırılan 30.4.1992 tarihli ve 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri

Hakkında Kanunun “Taşra Teşkilatı” başlıklı 53. maddesinin 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa ile eklenen 3. fıkrasında, ilköğretim müfettişi ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarının temel ilke ve esasları konulup, çerçevesi çizilmeden ve sınırları gösterilmeden, Yönetmeliğe bırakılmasına ilişkin söz konusu düzenlemenin, Anayasa’nın 7. ve 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuş; Anayasa Mahkemesi’nce verilen 5.3.2009 günlü, E:2008/3, K:2009/44 sayılı karar ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir yasanın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 40. maddesinin 1. fıkrası gereğince, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 6528 sayılı Kanun ile Milli Eğitim Temel Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 17. maddesi ile değiştirilen 17. maddesinin 4. fıkrası ile 23. maddesi ile değiştirilen 41. maddesinin 6. fıkrası 2. cümlesinin Anayasa’nın 7. maddesi ve 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, bu kuralın Anayasa’ya aykırılığı ve uygulanması durumunda giderilmesi güç ve olanaksız zararlar doğabileceği gözetilerek esas hakkında bir karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 16.10.2014 gününde oyçokluğuyla karar verildi.”