

“Anayasası'nın "Anayasaya Aykırılığın Diğer Mahkemelerde İleri Sürülmesi" başlıklı 152. maddesinin birinci fıkrasında: "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır." hükmü yer almaktadır.

03/04/2011 tarih ve 27894 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Anayasaya aykırılığın mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40. maddesinde, "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa;

a) İptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslını,

b) Başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğini,

c) Dava dilekçesi, iddianame veya davayı açan belgeler ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerini, dizi listesine bağlayarak Anayasa Mahkemesine gönderir.

Taraflarca ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddiası davaya bakan mahkemece ciddi görülmezse bu konudaki talep, gerekçeleri de gösterilmek suretiyle reddedilir. Bu husus esas hükümle birlikte temyiz konusu yapılabilir.

Genel Sekreterlik gelen evrakı kaleme havale eder ve keyfiyeti başvuran mahkemeye bir yazı ile bildirir.

Evrakın kayda girişinden itibaren on gün içinde başvurunun yöntemine uygun olup olmadığı incelenir. Açık bir şekilde dayanaktan yoksun veya yöntemine uygun olmayan itiraz başvuruları, Mahkeme tarafından esas incelemeye geçilmeksizin gerekçeleriyle reddedilir.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine noksansız olarak gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse ilgili mahkeme davayı yürürlükteki hükümlere göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse mahkeme buna uymak zorundadır." hükmü yer almaktadır.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 27. maddesi gereğince hazırlanan ve 20/07/2023 tarih ve 32254 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "18/12/2020 tarih ve 2020/62 sayılı Danıştay Dava Daireleri Arasındaki İşbölümü Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair" Danıştay Başkanlık Kurulunun 19/07/2023 tarih ve 2023/33 sayılı kararı ile, özel öğretim kurumları mevzuatından kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümleme görevi Danıştay Sekizinci Dairesine verilmiştir.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin uygulanmasına dair uyuşmazlıktan kaynaklanan davaya ilişkin temyiz başvurusunun, özel öğretim kurumları mevzuatından kaynaklanması nedeniyle Danıştay Sekizinci Dairesi davaya (temyiz başvurusuna) bakmakla görevli olan mahkemedir.

1.2. Davaya Uygulanacak Kural Yönünden

Uygulanacak kanun kuralı, bakılmakta olan davayı yürütmeye, uyuşmazlığı çözmeye, davayı sona erdirmeye veya kararın dayanağını oluşturmaya yarayacak kuraldır.

Bakılmakta olan davanın konusu, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde belirtilen fiili 3. kez ihlal ettiğinden bahisle kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi ve kurucu davacıya 5 yıl süre ile tekrar kurum açma izni veya bir kurumu devralma yada ortak olma izni verilmemesine ilişkin 04/03/2020 tarih ve 4717058 sayılı yazı ile bildirilen Gaziantep Valiliği'nin 27/02/2020 tarih ve E.4342733 sayılı işleminin iptali istemidir.

Gaziantep 3. İdare Mahkemesi'nce verilen 03/06/2021 tarih ve E:2020/240, K:2021/495 sayılı kararıyla; 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendi hükmünün ihlal edilmesi sebebiyle dava konusu işlemde evvel aynı kurum hakkında iki (2) kez idari para cezası uygulandığı, uyuşmazlığa konu 3. fiilin de sübuta erdiği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş; bu karara karşı davacı tarafından yapılan istinaf başvurusu Gaziantep 3. İdare Mahkemesinin 03/06/2021 tarih ve E:2020/240, K:2021/495 sayılı kararıyla; 5580 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) uyarınca kurum açma ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilebilmesi için aynı fiilin üçüncü kez tekrarlandığının tespit edilmesi gerektiği, daha açık bir ifade ile; anılan maddede belirtilen "Kanuna, yönetmeliğe ya da yönergeye aykırı fiilin" üçüncü kez tekrarlanması halinin varlığından söz edebilmek için ilk işlenen fiilin aynısının tekrar edilmesinin gerektiği, uyuşmazlıkta ise; ilk fiilin; "izinsiz bina nakli", ikinci fiilin; "kurum müdürünün haftada 12 saatten fazla derse girmesi", üçüncü fiilin ise; "bazı adayların yerine başka kişilerin girmesini ve onlar adına sürücü sertifikası/ sürücü belgesi düzenlenmesine izin vermek" olduğu, belirtilen fiillerin birbirinden farklı olduğu ve birbirinin tekrarı olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi ve buna bağlı olan 5 yıl süreyle kurum açma izni verilememesine ilişkin dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığı değerlendirmesiyle istinaf başvurusunun kabulüne, davanın reddine ilişkin kararın kaldırılmasına, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinde; "(1) Kurum açma izni verilen kurumlardan iki yıl içerisinde faaliyete başlamayan, faaliyete başladıktan sonra yönetmelikte belirtilen süreden daha fazla izinsiz ara veren veya söz konusu izni amacı dışında kullandığı tespit edilen kurumların kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir.

(2) Özel öğretim kurumunun;

a) Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması,

b) Gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan vermesi, reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerini kullanması,

c) Haftalık ders çizelgesi ve programları Bakanlık izni olmadan kurumda uygulaması,

d) Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması,

e) Mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmaması veya mevzuata aykırı personel çalıştırması,

f) 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun genel ve özel amaçları ile temel ilkelerine uymaması,

g) Kurum açma şartlarından herhangi birini kaybetmesi,

h) Mevzuata uygun olarak kapatılmaması,

hâllerinde; (a), (b), (c) ve (d) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin beş katı; (e) ve (f) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin on katı ve (g) bendindeki fiil için brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır. Bu fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır ve bu bentlerdeki fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir, (h) bendindeki fiilin işlenmesi hâlinde brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası verilir ve kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir. İdari para cezası, kurum açma iznini vermeye yetkili makam tarafından verilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir." düzenlemesi yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinde, kurumların denetimi neticesinde uygulanacak olan yaptırımlar bağlamında ikili bir ayrıma gidildiği; buna göre; eğer kurum açma izni verilen kurum, iki yıl içerisinde faaliyete başlamadıysa veya faaliyete başladıktan sonra yönetmelikte belirtilen süreden daha fazla izinsiz ara verdiyse veya kurum açma iznini amacı dışında kullanırsa, bu kurumların doğrudan kurum açma izni ile iş yeri açma çalışma ruhsatlarının iptal edileceği; ancak; özel öğretim kurumunun; Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması, gerçeğe aykırı reklam ve ilan vermesi veya reklam ve ilanlarda öğrenci resim ve bilgilerini kullanması, haftalık ders çizelgesi ve programları Bakanlık izni olmadan kurumda uygulaması, bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması, mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmaması veya mevzuata aykırı personel çalıştırması, 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun genel ve özel amaçları ile temel ilkelerine uymaması, kurum açma şartlarından herhangi birini kaybetmesi ve mevzuata uygun olarak kapatılmamasının ilgili idarece tespiti halinde; anılan fiilin ilk kez gerçekleşmesi durumunda idari para cezası; tekrarı halinde katlı (artırılmış) idari para cezası yaptırımı ile karşı karşıya kalacağı; üçüncü kez tekrarı halinde ise; kurumun kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edileceği kurala bağlanmıştır.

Uyuşmazlıkta, davacı tarafından, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde belirtilen fiilin üçüncü (3.) kez ihlal edildiğinden bahisle kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi ve kurucu davacıya 5 yıl süre ile tekrar kurum açma izni veya bir kurumu devralma ya da ortak olma izni verilmemesine ilişkin işleme karşı açılan davada, temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararında; 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde yer alan; "Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması" kuralı uyarınca tekerrür müessesinin işletilebilmesi için, aynı fiilin üçüncü kez tekrarlandığının tespit edilmesi gerektiği değerlendirilerek; davacı tarafından yapılan istinaf kanun yolu başvurusun kabulüyle Mahkeme kararının kaldırılarak dava konusu işlemin iptaline

karar verilmiş olup; kural, temyiz incelemesinde ve davayı sonuçlandırmada etki yapacak nitelik arz etmektedir.

2. ANAYASAL DÜZENLEMELER VE İLGİLİ MEVZUAT

2.1. Anayasal Düzenlemeler

Anayasanın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlığını taşıyan 2. maddesinde; "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir." kuralı,

"Temel hak ve hürriyetlerin niteliği" başlıklı 12. maddesinde; "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.

Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder." kuralı,

"Hak arama hürriyeti" başlığını taşıyan 36. maddesinde; "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz." kuralı,

"Suç ve cezalara ilişkin esaslar" başlıklı 38. maddesinde, "kimse işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz..." kuralı,

"Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlığını taşıyan 40. maddesinde; "Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. (Ek fıkra: 3/10/2001-4709/16 md.) Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır." kuralı,

"Çalışma hakkı ve ödevi" başlıklı 49. maddesinde; "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

(Değişik 2. fıkra: 03.10.2001 - 4709 S.K/Madde 19)Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır." kuralı,

"Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi" başlığını taşıyan 152. Maddesinde; "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. " kuralı yer almıştır.

2.2. İlgili Mevzuat

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 1. maddesinde; "Bu Kanunun amacı, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişiler tarafından açılacak özel öğretim kurumlarına kurum açma izni verilmesi, kurumun nakli, devri, personel çalıştırılması, kurumlara yapılacak malî destek ve bu kurumların eğitim-öğretim, yönetim, denetim ve gözetimi ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarının; eğitim-öğretim, yönetim, denetim, gözetim ve personel çalıştırılmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir. Bu Kanun, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişilerce açılan özel Öğretim kurumları ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarını kapsar." hükmü; "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde; "Bu Kanunda geçen;

B) Kurum: Okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim, özel eğitim okulları ile çeşitli kursları, uzaktan öğretim yapan kuruluşları, (...) motorlu taşıt sürücülere kursları, hizmet içi eğitim merkezleri, öğrenci etüt eğitim merkezleri, özel eğitim ve rehabilitasyon merkezleri ile benzeri özel öğretim kurumlarını, (...) ifade eder." hükmü yer almakta olup; "Kurum açma izni" başlıklı 3. maddesinde ise; bir kurumda öğretime başlayabilmek için kurum açma izni alınmasının zorunlu olduğu, izin başvurularının ilgili millî eğitim müdürlüğüne yapılacağı, Valilikçe yapılan inceleme sonucunda açılması uygun görülen okullar dışındaki kurumlara kurum açma izni verileceği, Valilikçe açılması uygun görülen okullara ilişkin başvuruların ise kurum açma izni verilmek üzere Bakanlığa gönderileceği, kurum açma izni talebinin valilikçe reddedilmesi hâlinde, kurucu veya kurucu temsilcisi tarafından taleplerinin reddine ilişkin işlemin tebliğinden itibaren onbeş iş günü içinde Bakanlığa itirazda bulunulabileceği, itirazın, Bakanlıkça onbeş iş günü içinde karara bağlanacağı, kurum açma izni alınmadıkça, kuruma öğrenci kaydı yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Yine, anılan Kanun'un "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinde ise; "Kurum açma izni verilen kurumlardan iki yıl içerisinde faaliyete başlamayan, faaliyete başladıktan sonra yönetmelikte belirtilen süreden daha fazla izinsiz ara veren veya söz konusu izni amacı dışında kullandığı tespit edilen kurumların kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir.

Özel öğretim kurumunun;

- a) Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması,
- b) Gerçeğe aykırı reklam ve ilan vermesi veya reklam ve ilanlarda öğrenci resim ve bilgilerini kullanması,
- c) Haftalık ders çizelgesi ve programları Bakanlık izni olmadan kurumda uygulaması,
- d) Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması,
- e) Mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmaması veya mevzuata aykırı personel çalıştırması,
- f) 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun genel ve özel amaçları ile temel ilkelerine uymaması,
- g) Kurum açma şartlarından herhangi birini kaybetmesi,

h) Mevzuata uygun olarak kapatılmaması,

hâllerinde; (a), (b), (c) ve (d) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin beş katı; (e) ve (f) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin on katı ve (g) bendindeki fiil için brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır. Bu fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır ve bu bentlerdeki fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir, (h) bendindeki fiilin işlenmesi hâlinde brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası verilir ve kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir. İdari para cezası, kurum açma iznini vermeye yetkili makam tarafından verilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir. (...)" hükmüne yer verilmiştir.

3. ANAYASA'YA AYKIRILIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ

A- 5580 sayılı Kanun'un "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendi yönünden;

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında belirtildiği üzere 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.

Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasının yanında, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir.

Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, bu ilke gereği birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir.

Zira, birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasanın 38. maddesinde belirtilen Kanunilik ilkesi, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde "suç ve cezada kanunilik ilkesi" başlığı altında düzenlenmiş, bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmıştır. Kanunilik ilkesi uyarınca idarî yaptırım gerektiren fiillerin çerçevesinin kanunda açıkça tanımlanması, bunun doğal sonucu olarak yaptırım uygulanacak eylemin kanunda belirli olması gerekmektedir.

Anayasa'nın 38. maddesinde idarî ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından, belirli normların sadece kanunlarla düzenlenebileceğini öngören kanunilik ilkesi, ceza hukukunda olduğu gibi idarî yaptırımlarda (cezalarda) da uygulanması zorunlu olan bir ilkedir. Nitekim, başta Anayasa'nın 38. maddesinde yer alanlar olmak üzere, temel ceza hukuku ilkelerinin cezalandırıcı nitelikteki idarî yaptırımlara da uygulanması gerektiği Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından kabul edilmektedir.

Kanunda suç olarak düzenlenmemiş fiillerin, kanunda suç olarak düzenlenmiş fiillerle benzerliği dolayısıyla veya yorum suretiyle yaptırıma bağlanması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil eder. Bu ilke, aynı zamanda, suç ve ceza niteliği taşıyan kuralların yorum yoluyla genişletilemeyeceğini de öngörmektedir.

Bu itibarla, idarî tedbirler ve klasik anlamda idarî işlemlerden farklı olarak idarî cezalar bakımından öngörülen düzenlemelerin kanunilik ilkesine aykırı olmaması, hukukî güvenlik ve belirlilik ilkesinin de gereği olarak hangi davranışların/fiillerin işlenmesi hâlinde hangi yaptırımlarla karşılaşılacağı muhatap tarafından bilinir olması, hangi eylemlerin yasaklandığının ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde yasada gösterilmesi, kuralın “açık”, “anlaşılır” ve “sınırlarının belli olması” gerekmektedir.

Uyuşmazlığa uygulanacak 5580 sayılı Kanun'un "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde; anılan Kanun'a tabi olarak faaliyette bulunanların, bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması halinde; ilgililere, brüt asgari ücretin beş katı idari para cezası uygulanacağı; fiilin ikinci kez tekrarı halinde, idari para cezasının miktarı beş kat artırılarak uygulanacağı; fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise; kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edileceği kuralı benimsenmiştir.

Anılan madde hükmünün bütününe bakıldığında; idari para cezası gerektiren ve üçüncü kez tekrarı halinde kurum açma izninin iptali sonucu doğuran diğer hallerin; Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapmak, gerçeğe aykırı reklam ve ilan vermek veya reklam ve ilanlarda öğrenci resim ve bilgilerini kullanmak, haftalık ders çizelgesi ve programlarını Bakanlık izni olmadan kurumda uygulamak, mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmamak veya mevzuata aykırı personel çalıştırmak gibi doğrudan fiilin tanımı yapılmak suretiyle karşılığı yaptırımın öngörüldüğü, ancak; uyuşmazlığa uygulanacak kuralda ise; "bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiil" ibaresiyle sınırları belirli olmayan, soyut ve genel ifadelerle yer verilmek suretiyle doğrudan yaptırım gerektiren fiilin tanımı yapılmaksızın, süreç içerisinde idari para cezası miktarında artırım ve devamında kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptali sonucu doğuran belirsiz bir alan oluşturulmuştur.

Bu durum; başta Anayasanın 2. maddesi uyarınca "hukuk devleti ilkesi", "belirlilik ilkesi" ve "hukuki güvenlik ilkesine" ve 38. maddesi uyarınca "suç ve cezaların kanuniliği ilkesine" aykırılık teşkil etmektedir.

B- 5580 sayılı Kanun'un "Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli" başlıklı 7. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; "...(d)... bentlerdeki fiillerin üçüncü kez tekrarlanması halinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir." ibaresi yönünden;

Kanun koyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla düzenleme yaparken, Anayasa'ya ve hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla toplumda hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda anayasal sınırlar içinde takdir yetkisine sahiptir.

Bu yetki, idari yaptırımlar bakımından da geçerlidir. Bu bağlamda; hukuka aykırı bir eylemin tekrarlanması halinde, faile verilecek cezada artırımı gidilmesi, yasa koyucunun sahip olduğu takdir yetkisinin kapsamındadır.

Aynı fiilin tekrarı halinde uygulanan idari yaptırımın veya tesis edilecek işlemin ağırlığının değişmesinin amacı; ikinci kez aynı fiilin işlenmesi durumunda, fiili işleyen kimsenin işlemiş olduğu ilk fiile göre kusurunun, kanunları ve hukuk düzenin ihlal etme derecesinin daha ağır olması nedeniyle cezada artırımı yoluna gidilmesi ya da öngörülenden daha ağır sonuçları olan işlem tesisidir. Cezanın arttırılması ya da öngörülenden daha ağır sonuçları olan işlem tesisini düşüncesinin altındaki asıl nedenin, ikinci kez aynı fiili işleyen bir kimsenin bu davranışı sürekli haline getirmesinin önüne geçmek ve idari düzenin ihlalini engellemektir.

Ayrıca, hukuka aykırı fiili ilk defa gerçekleştirenlerle aynı hukuka aykırı fiili tekrar gerçekleştirenler, aynı hukuki konumda olmadıklarından, eylemde bulunma sayısına göre faillerin farklı kurallara tabi tutulması ve birden çok gerçekleştirilen eylemler yönünden de eylem sayısına bağlı olarak bir önceki yaptırımdan daha ağır bir yaptırım uygulanması, adil bir dengenin kurulması ve failin ıslah edilerek yeniden topluma kazandırılması amacının bir gereğidir.

Uyşmazlığa uygulanacak kural irdelendiğinde; düzenleme alanı itibariyle, bazı fiillerin tekrarı halinin, fiilin ilk defa gerçekleşmesi halinde öngörülenden daha ağır bir yaptırıma bağlanması hususu, yukarıda da ifade edildiği üzere yasa koyucunun sahip olduğu takdir yetkisi kapsamında olmakla birlikte; uyşmazlıkta uygulanacak kuralda yasa koyucu tarafından, Kanun kapsamında "tekerrür hükümlerinin" işletilebilmesi için herhangi bir süre sınırlaması öngörülmemiştir.

Bir başka deyişle; 5580 sayılı Kanun'a tabi olarak faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerin yaptırıma tabi olan iki veya üç fiili arasında, ıslah etme amacına hizmet eden tekerrür müessesini işlevsiz kılacak kadar çokça uzun bir süre geçmiş olsa dahi, anılan fiil ve hallerin birbirlerine tekerrüre esas alınacağı sonucu doğmaktadır. Zira; kuralda, yaptırıma tabi fiillerin ne kadar süre içerisinde birbirlerine tekerrüre esas teşkil edeceğine dair bir zaman dilimi belirtilmemiştir.

Bu durum ise, Kanun kapsamındaki gerçek ve tüzel kişileri çalışma hayatları boyunca ilanihaye aktif ve artırımı yaptırıma maruz kalma tehdidi altında bırakmakta olup; kural, bu yönüyle de Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuki güvenlik ilkesiyle bağlantılı hukuki belirliliğe ve 49. maddesinde yer alan çalışma hürriyetine aykırılık oluşturmaktadır.

KARAR SONUCU

Açıklanan nedenlerle;

1. 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun;

a) 7. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde yer alan; "Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması" cümlesi ile " üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir." ibaresinin, Anayasa'nın 2., 38.ve 49. maddelerine aykırı olduğu

Esas Sayısı : 2024/163

Karar Sayısı : 2025/41

kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa'nın 152. maddesi gereği Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına,

2. Dosyada bulunan konuyla ilgili belgelerin ve başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine, Anayasa Mahkemesince konu hakkında karar verilinceye veya sözü edilen dosyanın Anayasa Mahkemesine ulaşmasından itibaren 5 ay geçmesine kadar temyiz istemine yönelik incelemenin bekletilmesine, 25/04/2024 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.”

“Anayasanın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyetinin insan haklarına saygılı bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir.

Anayasanın 38. maddesinde; Kimsenin, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği ayrıca ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerinin ancak kanunla konulabileceği belirtilmiştir.

Anayasanın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre kanun düzenlemelerinin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüt ve şüpheyi yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuki güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuki müeyyidenin veya neticenin bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendine yüklenen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. (Anayasa Mahkemesi 26.12.2013 gün ve E.2013/67, K.2013/164)

Anayasanın 38. maddesinde yer alan kanunilik ilkesi, ceza hukukunda kişilerin hukuki güvenliğini sağlayan bir mekanizmadır ve kişilerin yasak olan eylemleri önceden bilmelerini sağlama düşüncesine dayanır.

Oysa 14/2/2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrası d bendi ile getirilen düzenleme ile, suçta kanunilik ilkesine nazaran, kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir. Bu şekliyle düzenleme yasama organının münhasır yetki alanı içinde bulunan suç ve cezaya ilişkin düzenlemelerin idarece yapılmasına da olanak tanımaktadır. Yasanın uygulanmasına yönelik olarak uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin ayrıntıların idarece düzenlenmesi, genelde yasama yetkisinin devri anlamına gelmese de, bu tür düzenlemelere aykırılığı suçun unsuru olarak belirlemek, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin öngördüğü güvenceyi sağlamaya yeterli değildir. Belirlilik ilkesi de ihlal edilmektedir. Zira idare dilediği zaman dilediği bir eylemi kabahat haline getirebilmektedir. İdarenin bazı düzenleyici işlemleri yayımlanmadığından vatandaşların hangi eylemin kabahat haline getirildiğine dair bilgisi dahi olmamaktadır.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrası d bendi (Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması... hâllerinde; (a), (b), (c) ve (d) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin beş katı; (e) ve (f) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin on katı ve (g) bendindeki fiil için brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır. Düzenlemesi yapılmıştır.

Görüldüğü üzere Kanun hangi eylemlerin idari para cezası gerektireceğini bizzat düzenlememiş ilgili Bakanlığın düzenleyici işlemlerine atıf yapmıştır. 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrası d bendinde görüleceği üzere ceza hukuku açısından çerçeve hükmün içeriğinin başka düzenleyici işlemlerle doldurulması evrensel ceza hukuku ilkeleri göz önüne alındığında doğru bir yaklaşım değildir.

Maddede Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması durumunda öngörülen idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Yani yönetmelik maddesiyle cezalandırma gerektirecek bir eylem oluşturmanın önü açılmaktadır. İdare yönetmelik maddesinde istediği gibi ve kolayca yapabileceği bir düzenleme ile herhangi bir eylemi cezalandırılacak bir eylem durumuna sokabilecektir. Böyle bir düzenleme suçta ve cezada kanunilik ilkesine ve dolayısıyla Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır.

Yine düzenlemenin suçta ve cezada kanunilik ilkesini açıkça devre dışı bıraktığı görülmektedir. Bakanlıklarca yönerge gibi çeşitli isimler altında düzenlemeler çıkarılabilmektedir. Bunlar içinde yer alan kişilere yükümlülük yükleyen eylemlerin ceza gerektirip gerektirmeyeceği yeterince tartışılmadan bu eylemler yönünden ceza belirlenmesi ölçülülük ilkesine dahi aykırılık teşkil edecektir. Zira kimi zaman hukukun evrensel ilkeleri göz önüne alındığında ceza gerektirmeyecek bir eylem dahi düzenleyici işlemle cezaya konu hale gelebilecektir.

SONUÇ VE TALEP:

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrası d bendinin

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2. ve 38. maddelerine aykırı olabileceği değerlendirilmekle;

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline karar verilmesi,

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 152. maddesi uyarınca arz ve talep olunur.”