

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/40

Karar Sayısı : 2006/20

Karar Günü : 15.2.2006

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 13.07.2006 - 26227

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Kırıkkale İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 8.6.1965 günlü, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 15. maddesinin, Anayasa'nın 13., 17., 38., 42. ve 48. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacıya ait özel dershanenin geçici olarak kapatılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

625 sayılı Yasa'nın itiraz konusu 15. maddesi şöyledir:

“Madde 15.- Kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı tesbit edilen özel öğretim kurumu, hareketinin ağırlık derecesine göre, geçici veya sürekli olarak Milli Eğitim Bakanlığınca kapatılabilir.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru, Anayasa'nın 13., 17., 38., 42. ve 48. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Sacit ADALI, Nurettin TURAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Aysel PEKİNER, Rüştü SÖNMEZ, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 7.3.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, oybirliğiyle, karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Başvuru kararında, 625 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin, özel öğretim kurumlarının geçici veya sürekli olarak kapatılma nedenlerinin belirlenmesini yasa yanında tüzük, yönetmelik ve hatta umumi emirlere bırakmasının ve ayrıca geçici kapatmanın azami süresini belirlememesinin, eğitim ve öğrenim hakkı ve ödeviyle, çalışma ve sözleşme hürriyetini sınırladığı, sürekli kapatma yaptırımıyla da ortadan kaldırdığı belirtilerek, Anayasa'nın 13., 17., 38., 42. ve 48. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Yasa'nın itiraz konusu 15. maddesinde “*Kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı tesbit edilen özel öğretim kurumu, hareketinin ağırlık derecesine göre, geçici veya sürekli olarak Milli Eğitim Bakanlığınca kapatılabilir.*” denilmektedir.

Anayasa'nın 38. maddesinin ilk fıkrasında, “Kimse, kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz” denilerek “suçun yasallığı”, üçüncü fıkrasında da “ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” denilerek “cezanın yasallığı” ilkesi getirilmiştir. Buna göre, Anayasa'nın kişi hak ve özgürlükleri yönünden getirdiği güvencelere aykırı olmamak koşuluyla suç ve ceza konusundaki düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunludur. Anayasa ile güvence altına alınan suç ve cezada yasallık ilkesi, ceza hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır.

Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin yaşama geçirilebilmesi bağlamında, Yasa'da tüzük, yönetmelik veya umumi emir gibi idari tasarruflarla yasaklanan eylemlerin suç kabul edilmesi yasa ile düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, bu eylemlerin neler olduğunun da yasada yer alması, cezanın da geçici veya sürekli tanımlamasıyla sürenin takdirini idareye bırakacak biçimde değil açıkça miktar ya da alt ve üst sınırlar belirlenerek gösterilmesi gerekir. Bu gerekliliğin, kişinin temel hak ve özgürlüklerinin de güvencesi olduğunda duraksanamaz.

Bu durumda itiraz konusu kuralla, tüzük, yönetmelik veya umumi emirlere aykırılığın suç sayılması ve bunlara uygulanacak cezanın da belirli bir süreyle sınırlandırılmaması, suç ve cezanın yasallığı ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edilmiş olduğundan, Anayasa'nın 13., 17., 42. ve 48. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesi uyarınca, kanun, kanun hükmünde kararname veya TBMM İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi iptal kararı ile meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

İtiraz konusu kuralın iptaline karar verilmesi ile meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olduğundan, yeni düzenleme yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

VII- SONUÇ

A- 8.6.1965 günlü, 625 sayılı “Özel Öğretim Kurumları Kanunu”nun 15. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Ahmet AKYALÇIN, Mustafa YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- İptal edilen fıkranın doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

15.2.2006 gününde karar verildi.

Başkan	Üye	Üye
Tülay TUĞCU	Sacit ADALI	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Mustafa YILDIRIM
Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞI OY GEREKÇESİ

1- Türk Milli Eğitiminin temel ilkeleri Anayasa'nın 42. maddesinde önemli ayrıntılarıyla; 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda ise çok detaylı biçimde belirtilmiştir. Resmi ya da özel tüm eğitim kurumları için en başta Anayasa'nın 42. maddesi, sonra Milli Eğitim Temel Kanunu gelirken, “**Özel Öğretim Kurumları**” için ayrıca 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu hükümleri önem taşımaktadır. Anayasa'nın ve sayılan temel yasaların düzenlemeleri, özel öğretim kurumlarını birer resmi kurum gibi aynı ödev ve sorumluluklara tâbi kılmıştır.

Milli eğitimin ülkenin geleceği ve toplum açısından arzettiği hayati önemi gözetin Anayasa koyucu, bu konuda özel düzenlemelere gitmiş ve bu alandaki faaliyetleri Milli Eğitim Bakanlığı'nın gözetim ve denetimine bırakmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı da, Anayasa'dan kaynaklanan bu gözetim ve denetim yetkisini gerek yukarıda sayılan yasalarla, gerek 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile birçok düzenleyici tasarruflar (tüzük ve yönetmeliklerle) çerçevesinde yerine getirmektedir.

Özel öğretim kurumlarının açılışından, ruhsat iznine, binasına, dersliğine, öğrenci sayısına, müfredatına, yönetici ve öğretmenlerin niteliğine ve istihdam koşullarına kadar bir çok konuda, belirtilen çeşitli mevzuat kurallarıyla düzenlemelerde bulunulduğu, böylelikle tipik bir kamu hizmeti sunan özel okulların resmi okullar gibi Devletin gözetim ve denetimi altına alındığı kuşkusuz bulunmaktadır. İşte bu gözetim ve denetim faaliyeti esnasında, özel öğretim kurumlarının mevzuatla belirlenen bir kısım kurallara aykırı hareketlerinin saptanması durumunda, Milli Eğitim Bakanlığı'nca bu aykırı hareket (ihlâl) karşılığında bir yaptırım uygulanması, gerek Anayasa'nın gerek işaret edilen yasal kuralların doğal bir sonucudur.

2- İptal istemine konu 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 15. maddesi “Kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı tesbit edilen özel öğretim kurumu, hareketinin ağırlık derecesine göre, geçici veya sürekli olarak Milli Eğitim Bakanlığı'nca kapatılabilir.” hükmünü taşımaktadır.

Milli Eğitim Mevzuatı çok geniş kapsamlı olup, yukarıda sayılan kanunların yanısıra, sayıları onlarla ifade edilen tüzük ve yönetmelikler vasıtasıyla öğrenim gören tüm ülke nüfusunu kapsayan ve değişen koşullar nedeniyle sürekli gelişim gösteren dinamik bir görünüm sergilemektedir. Bu mevzuat çerçevesinde bizzat Milli Eğitim Bakanlığı'na yerine getirilen görevler ve yaptırımlar olduğu gibi, yetki genişliği esası uyarınca illerde valilerin özel öğretim kurumları üzerinde gözetim ve denetim yetkilerini kullanmak suretiyle ifa ettikleri görev ve yaptırımlar da sözkonusudur.

Bu denli geniş bir kitleye hitap eden ve milyonlarca kişiyi doğrudan ilgilendiren Milli Eğitim Mevzuatı hükümlerinin çok detaylandırılması mümkün ve doğru olmadığı gibi; sürekli gelişim ve değişim içinde olunan böylesine dinamik bir alanda, özellikle yasalar bazında temel ilke ve esasların konulması ve çerçevenin çizilmesiyle yetinilmesi, detayların düzenleyici tasarruflara bırakılması işin doğasına uygun bulunmaktadır. Nitekim, itiraz istemine konu kuralda da bu şekilde bir ölçüt konulmuş ve yaptırım türü de belirlenerek (geçici veya sürekli olarak kapatılma) düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemenin **“belirlilik”** ilkesine uymadığından sözedilemez. Çünkü, yukarıda belirtildiği üzere, çok dağınık ve çok kapsamlı olup sürekli değişim gösteren Milli Eğitim mevzuatı kurallarının bu şekilde bir madde de “tadadi” olarak sayılması, şekli esasa üstün tutan bir anlayışı hukuki kılacağı gibi; kamu yararı ve dinamizmi de engelleyebilecektir.

Esasen, mevzuatımızda buna benzer bir çok düzenlemede mevcuttur. Örneğin, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 145. maddesine göre, “Hırsızlık suçunun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı nedeniyle, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, **suçun işleniş şekli ve özellikleri de gözönünde bulundurularak, ceza vermekten de vazgeçilebilir.”**

Öte yandan, anılan kural sonucu tesis edilen idari işlemin idari yargı denetimine tâbi olduğu ve sözkonusu takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanılması halinde iptal edileceği de izahtan varestedir. Dolayısıyla, itiraz istemine konu kuralın “belirlilik” özelliğini taşıdığından kuşku duyulmamalıdır.

3- İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu savı da yerinde değildir. Kural, suç ve cezanın yasallığı ilkesini ihlâl etmediği gibi, işaret edilen Milli Eğitim Mevzuatı hükümlerinde hangi fiil ve davranışların “hukuka aykırılık” teşkil edeceği de önceden belirlenmiştir. Bu bakımdan 625 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin ceza, tekerrür ve ağırlık derecesi yönünden belirlilik koşullarını taşımadığı, dolayısıyla suç ve cezaların yasallığı ilkesine aykırı düştüğü sonucuna katılmaya imkân yoktur.

765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nun 526. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Selâhiyetli makamlar tarafından adlî muameleler dolayısıyla yahut âmme emniyeti veya âmme intizamı veya umumi hıfzıssıhha mülâhazasıyla kanun ve nizamlara aykırı olmayarak verilen bir emre itaat etmeyen veya bu yolda alınmış bir tedbire riayet eylemeyen kimse, fiil ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde, bir aydan üç aya kadar hafif hapis veya ikiyüzelli liradan beşyüz liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılır.” kuralının, (1961) Anayasası'nın 33. maddesinde yer alan “kanunsuz suç ve ceza olmaz.” ilkesine aykırı olduğu savıyla yapılan başvuruda, Anayasa Mahkemesi'nin 7.6.1973 tarih ve E.1973/12, K.1973/24 (RG.9.11.1973, S.14707) sayılı kararıyla, aşağıdaki gerekçe ile iptal isteminin REDDİNE karar verilmiştir:

“... İptali istenen 526. maddenin birinci fıkrasında suç unsurları açık olarak belirtilmiştir. Yasa'nın bu kuralına göre, bir eylemin suç sayılabilmesi için, yetkili makamlarca verilmiş bir emir veya alınmış bir önlem olması, bu emir veya önlemin ya adli işlemlere, ya kamu

güvenliğine, ya kamu düzenine, yahut da genel sağlığa ilişkin bulunması ve ayrıca bu emir veya önlemin yasalara ve tüzüklere de aykırı bulunmaması gerekmektedir... TCK.nun 526. maddesinin birinci fıkrası kuralı ile adli işlemleri iyi ve sağlıklı bir biçimde yürütmek, kamu düzenini, kamu güvenliğini, genel sağlığı korumak, bu alanlarda gerektiğinde daha çabuk ve yerinde önlemler alınmasını sağlamak ereği güdülmüştür. Görülüyor ki TCK.nun 526. maddesinin sözkonusu fıkrasında suçun ne olduğu ve cezası açıkça belirtilmiştir. **Yasama organının, yasa yaparken bütün olasılıkları gözönünde bulundurarak ayrıntılı kuralları da saptamak yetkisi varsa da, sık sık değişen durumlar ve gereksinimler karşısında, bu organın yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli önlemleri almasının güçlüğü dolayısıyla, yasada temel kuralları saptadıktan sonra ivedi işlerde Hükümete veya kimi makamlara önlem olmak yetkisi bırakması da yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir.** Bundan başka, yukarıda da değinildiği gibi 526. maddenin birinci fıkrasında suçun ne gibi eylemleri kapsadığı açıkça belirtildiğine ve cezası da önceden saptandığına göre, **itiraz konusu kuralın** Anayasa'nın 33. maddesindeki **'kanunsuz suç ve ceza olmaz'** ilkesine ve ayrıca **107. maddesine uymayan bir yönü yoktur...**"

Gerekçesine yer verilen sözkonusu Anayasa Mahkemesi kararı da, itiraza konu kuralda içerik yönünden büyük paralellik gösteren bir düzenlemenin "kanunsuz suç ve ceza olmak" ilkesine aykırı düşmediğini açıkça ortaya koymaktadır.

4- Açıklanan nedenlerle, 625 sayılı Kanun'un 15. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı kanısına vardığımızdan; sözkonusu kuralın iptali yolundaki çoğunluğun görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mustafa YILDIRIM

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ