

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/3

Karar Sayısı : 2009/44

Karar Günü : 5.3.2009

R.G. Tarih-Sayı :05.06.2009-27249

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

İTİRAZIN KONUSU: 30.4.1992 günlü, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa ile eklenen üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- OLAY

İdari soruşturma sonucu yapılan atama işleminin iptali istemiyle açılan davaya ilişkin Danıştay 2. Dairesi'nin kararının temyizi aşamasında, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu iptali ve yürürlüğünün durdurulması için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

30.4.1992 günlü, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun'un iptali istenilen 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa ile eklenen üçüncü fıkrasının da yer aldığı 53. maddesi şöyledir:

"Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameler ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir.

Her ilde ve ilçede bir milli eğitim müdürlüğü bulunur, ilçe milli eğitim müdürlükleri görev ve hizmetleri yürütürken, il milli eğitim müdürlüklerine karşı da sorumludur. İl ve ilçelerin sosyal ve ekonomik gelişme durumları, nüfusları ve öğrenci sayıları gözönünde bulundurularak bu müdürlükler farklı tip ve statülerde kurulabilir ve farklı yetkiler verilebilir. İş durumuna ve ihtiyaca göre Bakanlık ana hizmet birimleri, milli eğitim müdürlüklerine bağlı olarak ayrı il ve ilçe birimleri de kurabilir.

İl Milli Eğitim Müdürlükleri bünyesinde İlköğretim Müfettişleri Başkanlığı oluşturulur. İlköğretim Müfettişleri en az dört yıl süreli yüksek öğrenimli öğretmenler arasından yarışma sınavı ile yardımcı olarak mesleğe alınırlar. Bu görevde üç yıllık yetiştirme dönemini takiben yapılacak yeterlik sınavını başaranlar ilköğretim müfettişi kadrolarına atanırlar. İlköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve

sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine Haşim KILIÇ, Ahmet AKYALÇIN, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE,

24.1.2008 gününde karar verildi.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

Başvuru kararında, kamu görevlilerinin egemenlikten kaynaklanan devlet yetkisi kullandıkları, Anayasa'nın 6. maddesine göre, kullanılan devlet yetkisinin dayanağının Anayasa olduğu, Anayasa'nın 123. maddesinde kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin yasallığı ilkesinin kabul edildiği, Anayasa'nın 128. maddesinde de memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin yasayla düzenlenmesinin zorunlu olduğu, 3797 sayılı Yasa'nın 53. maddesine 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa ile eklenen üçüncü fıkrasında İl Millî Eğitim Müdürlükleri bünyesinde oluşturulan İlköğretim Müfettişleri Başkanlığında görevli ilköğretim müfettişi ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarının yasayla düzenlenmediği gibi yasada temel ilke ve esaslara ilişkin sınırlar çizilmeksizin yasama yetkisinin devri niteliğinde konunun yönetmeliğe bırakıldığı, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3797 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin itiraz konusu üçüncü fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümceleriyle, Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatında İlköğretim Müfettişleri Başkanlığı oluşturulmakta, Başkanlığa bağlı ilköğretim müfettişliği kadrolarına atanmak için en az dört yıl yüksek öğrenim görmüş olmak, öğretmen olmak, yarışma sınavını kazanmak, üç yıl staj yapmak ve staj sonunda yeterlik sınavını başarmak koşulları getirilmekte, son tümceyle de ilköğretim müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenleneceği kurala bağlanmaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü ve yasallığı ilkesi kabul edilmektedir. İdarenin yasallığı ilkesinin bir sonucu olarak Anayasa'nın 128. maddesinde de "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî 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. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*" denilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesindeki "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez*" kuralına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir.

İlköğretim müfettişlerinin Milli Eğitim Bakanlığı ile statüer ilişkileri, 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa ile eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında belirlenen kadroları ve nitelikleri gözetildiğinde Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında devletin genel idare esaslarına göre yükümlü olduğu aslî ve sürekli görevleri yürüten kamu görevlisi oldukları kuşkusuzdur. İtiraz konusu kuralın birinci, ikinci ve üçüncü tümceleriyle, Anayasa'nın 123. maddesi hükmünün gereği olarak merkezi idarenin taşra teşkilatında yasayla oluşturulan İlköğretim Müfettişleri Başkanlıklarına bağlı kadrolara dört yıllık yüksek öğrenim mezunu öğretmenlerden yarışma sınavını kazananlardan üç yıllık staj sonucunda yeterlik sınavında başarılı olanların atanması öngörülmektedir. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası hükmünün gereği olarak 3797 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümcelerinde ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının nitelikleri yasayla belirtildiğinden Anayasa'ya aykırılık yoktur, iptal isteminin reddi gerekir.

İtiraz konusu Yasa'nın 53. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinde ise, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince yasayla düzenlenmesi zorunlu olan ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi yönetmeliğe bırakılmaktadır. Anayasa'nın 7. maddesi gereğince yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

10.6.1949 günlü, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin (D) bendi gereğince, vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olması sıfatıyla, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir. 2.12.1999 günlü, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında yapılacak ön incelemede, ilköğretim müfettişlerinin de görevli olmaları mümkündür. 5422 ve 4483 sayılı Yasalar gereğince ilköğretim müfettişlerine verilen kimi yetki ve görevlerin, ilköğretim müfettişliğinin görev, yetki ve sorumluluk alanının çerçevesini belirlediği söylenemez.

Açıklanan nedenlerle 3797 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin üçüncü fıkrasının "...İlköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir. "şeklindeki son tümcesi Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır ve iptali gerekir.

Sacit ADALI, Serdar ÖZGÜLDÜR ve Serruh KALELİ bu düşüncelere katılmamıştır.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

30.4.1992 günlü, 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (13.12.1983 Tarihli ve 179 Sayılı, 8.6.1984 Tarihli ve 208 Sayılı, 23.10.1989 Tarihli ve 385 Sayılı, 9.4.1990 Tarihli ve 419 Sayılı, 28.8.1991 Tarihli ve 454 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun)'un 53. maddesinin, 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa'nın 9. maddesiyle eklenen üçüncü fıkrasının;

1- Son tümcesine ilişkin iptal hükmünün, süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu tümceye yönelik yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE,

2- Kalan bölümüne yönelik iptal istemi, 5.3.2009 günlü, E. 2008/3, K. 2009/44 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bölüme ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE,

5.3.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VII- SONUÇ

30.4.1992 günlü, 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (13.12.1983 Tarihli ve 179 Sayılı, 8.6.1984 Tarihli ve 208 Sayılı, 23.10.1989 Tarihli ve 385 Sayılı, 9.4.1990 Tarihli ve 419 Sayılı, 28.8.1991 Tarihli ve 454 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun)'un:

A- 53. maddesinin, 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa'nın 9. maddesiyle eklenen üçüncü fıkrasının;

1- Son tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Sacit ADALI, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 53. maddesinin, 3.4.1998 günlü, 4359 sayılı Yasa'nın 9. maddesiyle eklenen üçüncü fıkrasının son tümcesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak 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, bu tümceye ilişkin İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

5.3.2009 gününde karar verildi.

Esas Sayısı : 2008/3
Karar Sayısı : 2009/44

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye	Üye
Serruh KALELİ	Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraz başvurusuna konu kural 30.4.1992 günlü, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin değişik üçüncü fıkrasının iptali olup; bu fıkra da ilköğretim müfettişleri statüsünün düzenlendiği ve ilköğretim müfettişleri ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenleneceği hususunun belirtildiği görülmektedir. Oysa itiraza esas teşkil eden ve Danıştay 2. Dairesi'nde açılan davanın konusu, Milli Eğitim Bakanlığı Anadolu Liseleri Öğretmenlerinin Seçimi ve Atamalarına İlişkin Yönetmeliğin 19. maddesinin üçüncü fıkrasının "...haklarında yapılan adli veya idari soruşturma sonucu görev yerlerinin değiştirilmesi uygun görülenler... herhangi bir koşula bağlı olmaksızın kapsam dışında bulunan okullara değiştirilir..." şeklindeki kuralının ve bu kural gereği, öğretmen olan davacının il içinde bir başka okula atanmasına ilişkin işleminin iptali isteminden ibarettir. İtiraz başvurusunda bulunan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise davacı tarafından iptal davasına konu yapılmayan bir başka Yönetmeliğin (Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği) 42. maddesinin (t) bendindeki "Valilikçe denetimi uygun görülen diğer okul ve kurum"ların ilköğretim müfettişlerinin görev alanında olduğuna ilişkin düzenlemeden hareketle, Anadolu Lisesi öğretmeni olan davacı hakkında valilik görevlendirmesiyle bir ilköğretim müfettişince idari soruşturma yapıp rapor düzenlenmesi olgusunun etkisiyle atama işlemi tesis edilmesinde, iptal davasına konu edilmeyen, bir başka yönetmeliğe dayanak teşkil eden yasa hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasında bulunmaktadır.

Bu somut tespit karşısında, itiraza konu kuralın, Danıştay'daki davada "uygulanacak yasa kuralı" olarak kabul edilmesi mümkün olmadığı gibi; aksine bir kabul dolaylı yoldan ilgili - ilgisiz bir çok yasa kuralının, yetkili olmayan mahkemelerce itiraz davasına konu yapılması sonucunu doğuracaktır. Davanın somutunda, davacının il içinde okul değiştirmesine yol açan kural bir yana bırakılarak, iptale konu yapılmayan bir yönetmelikten hareketle, bu yönetmeliğin ilgili hükmünün dayanağı olan yasa kuralının iptali isteminde bulunulduğundan; itiraz yoluyla Mahkememiz önüne getirilen kuralın, itiraz başvurusunu yapan mahkemenin önündeki davada uygulanacak yasa kuralı olmadığı, dolayısıyla sözkonusu başvurunun, başvuran mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerektiği kanısındayız.

Açıklanan nedenlerle, davanın esasına geçilmesine ilişkin çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Başkan

Üye

Haşim KILIÇ

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Serruh KALELİ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin (D) bendinde, valinin, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmesini denetleyeceği, teftiş edeceği hususu valilerin görev ve yetkileri arasında hüküm altına alınmıştır.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 2., 3. ve 5. maddelerinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanacağı, bu konuda izin vermeye yetkili merciin bir ön inceleme başlatacağı, bu incelemenin izin vermeye yetkili mercii tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendirdiği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur veya kamu görevlilerinin biri veya birkaçı eliyle yaptırabileceği belirtilmiştir.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 23. maddesindeki ilköğretim müfettişlerinin görev ve yetkilerinin, ilköğretim ve ilköğretim öğretmenleri ile sınırlandırılmasına ilişkin hüküm ise 4359 sayılı Kanun'un 16. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

2- Açıklanan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; valilikçe uygun görülen tüm eğitim kurumlarında, konusu disiplin ya da cezai yönden suç teşkil eden hususların soruşturulmasında ilköğretim müfettişlerinin yetkili oldukları tartışmasızdır.

Kaldı ki 4483 sayılı Kanunda, bu kanun kapsamındaki memurlar hakkında ön inceleme yapılması konusunda, kurumsal açıdan herhangi bir ayırıma da gidilmediği görülmektedir. Ön incelemenin ne şekilde yapılacağı ise aynı Kanun'un 5. ve 6. maddelerinde detaylı olarak düzenlenmiştir.

3- Devlet memurluğu statüsüne ilişkin esaslı kural ve düzenlemeler ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer almaktadır. Özellikle anılan Kanun'un 36. maddesinde hizmet sınıfları ve bu sınıfların statüer kuralları çok detaylı biçimde yer almaktadır. Anılan maddede ilköğretim müfettişleri yönünden özel bir düzenleme de bulunmaktadır. Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfının genel özelliklerini haiz olmak koşuluyla, diğer detay ve teknik düzenlemelerin düzenleyici tasarruflara bırakılması ise doğru ve hukuka uygun bir davranış biçimidir.

4- Sayılan tüm bu mevzuat hükümleri, ilköğretim müfettişlerinin statülerinin çerçevesinin değişik yasa hükümleri ile yeterince çizilmiş olduğunu, itiraza konu 3797 sayılı Kanun'un 53. maddesinin son fıkrasının öngördüğü düzenlemenin ise tamamen teknik ve detaya ilişkin hususlara yönelik bir içerik taşıması nedeniyle, sınırsız ve belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine bıraktığından söz edilemeyeceğini açıkça ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, anılan fıkranın, Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 3797 sayılı Kanun'un 53. maddesinin son fıkrasının iptaline yönelik itiraz başvurusunun reddine karar verilmesi gerektiği kanısına vardığımızdan; aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılamıyoruz.

Esas Sayısı : 2008/3
Karar Sayısı : 2009/44

Üye

Sacit ADALI

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ