

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/163

Karar Sayısı : 2025/41

Karar Tarihi : 11/2/2025

R.G.Tarih-Sayı : 21/5/2025-32906

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR:

1. Danıştay Sekizinci Dairesi (E.2024/163)

2. Bolu 2. Sulh Ceza Hâkimliği (E.2024/235)

İTİRAZLARIN KONUSU: 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının;

A. (d) bendinin,

B. Bentlerini bağlayan hükmünün ikinci cümlesinin "...üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,..." bölümünün,

Anayasa'nın 2., 38. ve 49. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talepleridir.

OLAY: İdari para cezası uygulanmasına, kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesine, beş yıl süreyle tekrar kurum açma izni veya bir kurumu devralma ya da ortak olma izni verilmemesine ilişkin işlemlere karşı açılan davalarda itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkemeler, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 7. maddesi şöyledir:

"Kurum açma izninin iptali, kurumun kapatılması, devri ve nakli

MADDE 7 – (Değişik birinci fıkra: 2/12/2016-6764/62 md.) 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 işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir.

(Değişik ikinci fıkra: 2/12/2016-6764/62 md.) Özel öğretim kurumunun;

a) Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması,

b) *(Değişik:27/6/2019-7180/11 md.)* 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.*

Okul kurucusu/kurucu temsilcisi; Bakanlığa, yönetici, öğretmen, uzman öğretici, usta öğretici ve öğrenci/kursiyerlere en az üç ay önce yazılı olarak bildirmek şartıyla ve gerekçesi Bakanlıkça uygun bulunduğu takdirde öğretim yılı sonunda okulunu kapatabilir.

Okullar dışındaki diğer kurumların kurucusu/kurucu temsilcisi valiliğe, yönetici, öğretmen, uzman öğretici, usta öğretici ve öğrenci/kursiyerlere en az üç ay önce yazılı olarak bildirmek şartıyla ve gerekçesi valilikçe uygun bulunduğu takdirde dönem sonunda kurumunu kapatabilir.

Kapanan veya kapatılan kurum; mühürlerini, yönetici, öğretmen ve öğrencilerle ilgili bütün defterlerini, dosyalarını ve diğer evrakını ilgili valiliğe devir ve teslim etmeye mecburdur. (Değişik ikinci cümle: 2/12/2016-6764/62 md.) Devir ve teslimden kaçınan veya bu görevi savsaklayan kurucu hakkında brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır.

(Ek fıkra: 2/12/2016-6764/62 md.) Bu Kanunda belirtilen şartlara uymadan kurumunu kapatanlar ile soruşturma sonucu kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilen kurucuya beş yıl geçmeden tekrar kurum açma izni veya bir kurumu devralma ya da bir kuruma ortak olma izni verilmez.

Kapatılan kurumlarla ilgili olarak öğrenci/kursiyer veya velilerinin, kurucular aleyhine genel hükümlere göre dava açma hakları saklıdır.

Kurumların devri ve nakline ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

A. E.2024/163 Sayılı Başvuru Yönünden

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 24/9/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle sınırlama sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak niteliktedir.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendi ile bentleri bağlayan hükmünün ikinci cümlesinin "...*üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,...*" bölümünün iptallerini talep etmiştir.

4. Anılan fıkranın (a) ile (h) bentlerinde özel öğretim kurumları için yasak fiil ve davranışlar belirtilmiş, bentleri bağlayan hükmünde de yasak fiil ve davranışlara uygulanacak idari yaptırımlara yer verilmiştir. İtiraz başvurusunda bulunan Mahkemede bakılmakta olan davanın konusu ise fıkranın (d) bendi uyarınca uygulanan idari yaptırımların iptalleri talebine ilişkindir.

5. Fıkranın bentleri bağlayan hükmünün itiraz konusu bölümü, bakılmakta olan davaya konu (d) bendinin yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı olmayan diğer bentler yönünden de geçerli, ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek itiraz konusu bölümün esasına ilişkin incelemenin "*anılan fıkranın (d) bendi*" yönünden yapılması gerekir.

6. Açıklanan nedenle 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının;

A. (d) bendinin esasının incelenmesine,

B. Bentlerini bağlayan hükmünün ikinci cümlesinin "...*üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir...*" bölümünün esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin "*anılan fıkranın (d) bendi*" yönünden yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B. E.2024/235 Sayılı Başvuru Yönünden

7. Anılan İçtüzük hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 16/1/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görüşülmüştür.

8. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinin iptalini talep etmiştir.

9. 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının itiraz konusu (d) bendinde özel öğretim kurumlarının bu Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve

yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması idari yaptırım uygulanması gerektiren durumlar arasında sayılmıştır.

10. Bakılmakta olan davanın konusu ise anılan Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelikte belirtilen hükümlere aykırılık nedeniyle uygulanan idari para cezasıdır. Bu itibarla kuralda yer alan "*Bu Kanun...*" ve "*... ve yönergelerde...*" ibarelerinin bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Açıklanan nedenle bu ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

11. Öte yandan kuralda yer alan "*...ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan...*" ve "*...belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması.*" ibareleri ise bakılmakta olan davada uygulanacak "*...yönetmelik...*" ibaresinin yanı sıra uygulanma imkânı olmayan kurallar yönünden de geçerli, ortak hüküm niteliğindedir. Dolayısıyla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek kuralın kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin "*...yönetmelik...*" ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

12. Açıklanan nedenlerle 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının;

A. (d) bendinde yer alan "*Bu Kanun...*" ve "*...ve yönergelerde...*" ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. (d) bendinin kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin anılan bentte yer alan "*...yönetmelik...*" ibaresi ile sınırlı olarak YAPILMASINA,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. BİRLEŞTİRME KARARI

13. 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının (d) bendinde yer alan "*...yönetmelik...*" ibaresinin iptaline karar verilmesi talebiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin E.2024/235 sayılı davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2024/163 sayılı dava ile birleştirilmesine, esasının kapatılmasına, esas incelemenin E.2024/163 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 16/1/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

14. Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Derya ATAKUL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 7. Maddesinin İkinci Fıkrasının (d) Bendinin İncelenmesi

1. Uygulanacak Kural ve Sınırlama Sorunu

15. İtiraz konusu kuralda özel öğretim kurumlarının 5580 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması hâlinde idari yaptırımların uygulanması öngörülmektedir.

16. İtiraz yoluna başvuran Mahkemede bakılmakta olan davada anılan Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerde belirtilen hükümlere aykırılık nedeniyle uygulanan idari yaptırımların iptalleri talep edilmektedir. Bu itibarla kuralda yer alan "*Bu Kanun...*" ve "*... ve yönergelerde...*" ibarelerinin bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Açıklanan nedenle bu ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

17. Öte yandan kuralın kalan kısmı bakılmakta olan davada uygulanacak olan "*...yönetmelik...*" ibaresinin yanı sıra uygulanma imkânı olmayan kurallar yönünden de geçerli, ortak hüküm niteliğindedir. Dolayısıyla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek kuralın kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin "*...yönetmelik...*" ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

2. İtirazların Gerekçeleri

18. Başvuru kararlarında özetle; itiraz konusu kuralda soyut ve genel ifadelere yer verildiği, yaptırım gerektiren fiillerin tanımının yapılmadığı, bu itibarla kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali sonucunu doğuran belirsiz bir alanın oluşturulduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

19. 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde özel öğretim kurumlarının bu Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması idari yaptırım uygulanmasını gerektiren durumlar arasında sayılmıştır. Anılan bentte yer alan "*...yönetmelik...*" ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır. Bu itibarla kurala göre Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelikte belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunulması durumunda ilgili özel öğretim kurumu hakkında anılan fıkranın bentlerini bağlayan hükmünde yer alan idari yaptırımlar uygulanabilecektir.

20. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında da "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.*" denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*" ifadesine yer verilerek cezanın kanuniliği ilkesi getirilmiştir.

21. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerekir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır.

22. Anayasa'nın söz konusu maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13).

23. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller

izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suçta ve cezada kanunilik ilkesi idari suçlar yönünden daha esnek uygulanmalıdır (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19).

24. Şüphesiz hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsünün belirlenmesi ve idareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi gibi konularda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak idareye yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin amacı değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı toplumsal gereksinimlerin yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanınmaktadır. Bu serbestî idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına ise gelmemektedir (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, §§ 195-198).

25. Bu bağlamda Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun *açık suç hükmü* koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerekir.

26. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinimlere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası, dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, § 15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21).

27. Kuralla yaptırıma bağlanan fiil 5580 sayılı Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırı fiillerde bulunulmasıdır. Buna göre anılan Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerde belirtilen hükümlere aykırılık hâlinde idari yaptırım uygulanacaktır.

28. Kanun'un 3. maddesinde özel öğretim kurumunun açılması, 4. maddesinde kurucunun veya kurucu temsilcisinin nitelikleri ve kurum binaları, 5. maddesinde milletlerarası özel öğretim kurumları, yabancı okullar ve azınlık okulları, 6. maddesinde özel öğretim kurumlarında eğitim öğretim ve kurumların yönetimi, 7. maddesinde kurum açma izninin iptali ve kurumun kapatılması, 8. maddesinde kurumlarda çalıştırılacak personel, 9. maddesinde kurumlarda çalışan personelin özlük hakları ve sorumlulukları, 10. maddesinde çalışma izninin iptali ve geçici görevlendirme, 11. maddesinde kurumların ve kurumlarda çalışan personelin denetimi ile kurumların reklam ve ilan vermesi, 12. ve 13. maddelerinde kurumların yararlanacağı mali destek ve yardımlar ile öğrenim ücreti, ücretsiz öğrenci okutma, burs verme, yabancı öğrenci sayısı konularında düzenlemeler yapılmıştır. Çerçevesi bu şekilde belirlenmiş fiillere uygulanacak idari yaptırımlar ise Kanun'un 7. maddesinde öngörülmüştür.

29. Bu itibarla Kanun'da özel eğitim kurumlarının uyacakları usul ve esaslar ile bu usul ve esaslara uyulmaması hâlinde uygulanacak idari yaptırımlara ilişkin genel bir çerçevenin çizildiği,

temel ilke ve esasların belirlendiği anlaşılmıştır. Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerle de bu çerçeveye sınırlı hükümler öngörülebileceği gözetildiğinde kuralın Anayasa’ya aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

30. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 38. maddesine aykırı değildir. İtirazların reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa’nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 38. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

B. Kanun’un 7. Maddesinin İkinci Fıkrasının Bentlerini Bağlayan Hükmünün İkinci Cümlesinin “...üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,...” Bölümünün “Anılan Fıkranın (d) Bendi” Yönünden İncelenmesi

1. Sınırlama Sorunu

31. İtiraz yoluna başvuran Mahkemede bakılmakta olan davada 5580 sayılı Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerde belirtilen hükümlere aykırılık nedeniyle uygulanan idari yaptırımların iptali talep edilmektedir.

32. İtiraz konusu kural ise anılan Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde yer alan ve bakılmakta olan davada uygulanacak “...yönetmelik...” ibaresinin yanı sıra anılan bentte yer alan ve uygulanma imkânı olmayan “*Bu Kanun...*” ve “... ve yönergelerde...” ibareleri yönünden de geçerli, ortak hüküm niteliğindedir. Dolayısıyla bakılmakta olan davanın konusu gözetildiğinde kuralın esasına ilişkin incelemenin bentte yer alan “...yönetmelik...” ibaresi yönünden yapılması gerekir.

2. İtirazın Gerekçesi

33. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda yaptırıma tabi fiillerin ne kadar süre içerisinde tekerrüre esas teşkil edeceğine dair bir zaman diliminin öngörülmediği, bu durumun ise kuralın muhatabı olan kişilerin çalışma yaşamları boyunca sürekli yaptırım tehdidi altında kalmasına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2. ve 49. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

34. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 13. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

35. 5580 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ile (h) bentlerinde özel öğretim kurumlarının idari yaptırıma konu fiilleri sayıldıktan sonra bentleri bağlayan hükmünde ihlale konu her bir fiil için -ihlalin niteliğine göre- uygulanacak idari para cezaları belirlenmiştir. Anılan hükmün birinci cümlesinde (a) ile (d) bentlerindeki ihlallerde brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiş, ikinci cümlesinde de söz konusu bentlerdeki fiillerin tekrarında idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanması, üçüncü tekrarda ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi öngörülmüştür. Anılan cümlelerin “...üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal

edilir,...” bölümü itiraz konusu kuralı oluşturmakta olup kural söz konusu fıkranın (d) bendinde yer alan “...yönetmelik...” ibaresi yönünden incelenmiştir. Buna göre 5580 sayılı Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırılığın üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ilgili özel öğretim kurumuna verilen kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilecektir.

36. Anayasa’nın “*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*” başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında “*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*” denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda ekonomik ve ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

37. Kural, anılan Kanun’a dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde özel öğretim kurumu açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesini öngörmek suretiyle söz konusu kurumun eğitim öğretim faaliyetlerine son verdiğinden teşebbüs özgürlüğüne yönelik bir sınırlama getirmektedir.

38. Anayasa’nın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” denilmektedir. Buna göre temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa’da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

39. Bu kapsamda teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralın keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

40. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu nitelikleri olması Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa’nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

41. Kuralın da yer aldığı fıkra da kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali yaptırımını gerektiren durumun ve bu yaptırımın uygulanma şartlarının tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirli ve öngörülebilir olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kanunilik şartını sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

42. Anayasa’nın 48. maddesinde teşebbüs özgürlüğü mutlak bir hak olarak düzenlenmemiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasında “*Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.*” hükmüne yer verilmek suretiyle millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla bu özgürlüğe sınırlamalar getirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Nitekim anılan maddenin gerekçesinde de

“Devlet, kamu yararı olan hallerde ve millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla özel teşebbüs özgürlüğüne sınırlamalar getirebilir.” denilerek millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçların teşebbüs özgürlüğü yönünden birer sınırlama sebebi olduğu vurgulanmıştır (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

43. Kanun’un 6. ve 11. maddelerinde özel öğretim kurumlarında verilecek eğitim öğretimin 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’nda ifade edilen Türk millî eğitiminin genel amaç ve temel ilkelerine uygun olarak yürütüleceği, bu kurumların Millî Eğitim Bakanlığının denetimi ve gözetimi altında olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda kanun koyucunun özel öğretim kurumlarında yönetim ve eğitim öğretim alanlarındaki disiplinin korunması ve kurumların yasal düzenlemelere uyumunun sağlanmasına yönelik kademeli bir cezalandırma sistemi içinde nihai olarak kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesini öngörmek suretiyle etkili bir denetim sistemi kurmayı hedeflediği anlaşılmaktadır. Özel öğretim kurumlarında disiplinin korunması ile yasal düzenlemelere uyumun sağlanmasının Anayasa’nın 48. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen *sosyal amaçlar* kapsamında değerlendirilebileceği açıktır. Bu itibarla kuralla teşebbüs özgürlüğüne müdahalede bulunulmasının anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı sonucuna ulaşılmıştır.

44. Meşru amaca yönelik olduğu anlaşılan kuralın aynı zamanda ölçülü olması da gerekir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gerekliklik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gerekliklik* ulaşmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

45. Kural uyarınca Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırı fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesinin bir yandan yasal düzenlemelere uyum sağlamaları için kurumlara fırsat tanıyacağı diğer yandan eğitim alanındaki disiplinin korunmasına katkı sunacağı gözetildiğinde kuralın anılan meşru amaca ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

46. Öte yandan kanun koyucu, özel öğretim kurumlarında disiplinin korunması ile yasal düzenlemelere uyumun sağlanması biçimindeki sosyal amaçla bu kapsamdaki aykırılıkların tekrarının cezalandırılmasını öngörürken bu aykırılıkların hangi süre içinde gerçekleşmesi hâlinde tekerrüre esas alınacağına dair bir zaman sınırı belirlememiştir. Bu durum, aynı fiilin tekrarlanması durumunda belirli bir zaman dilimi olmaksızın daha ağır bir yaptırım uygulanmasını mümkün kılmakta ve kurumun faaliyet süresi boyunca sürekli ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla tekerrüre esas teşkil edecek fiiller arasında herhangi bir sürenin öngörülmemesi sınırlamayı orantısız kılmaktadır.

47. Bu itibarla kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediği, ulaşmak istenen amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına neden olduğu anlaşılmaktadır.

48. Açıklanan nedenlerle kural, Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde yer alan “...yönetmelik...” ibaresi yönünden Anayasa’nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler

kapsamında ele alınması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 49. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

49. 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, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

50. 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının bentlerini bağlayan hükmünün ikinci cümlesinin “...*üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,*...” bölümünün anılan fıkranın (d) bendinde yer alan “...*yönetmelik...*” ibaresi yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 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.

VI. HÜKÜM

8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının;

A. 1. (d) bendinde yer alan “*Bu Kanun...*” ve “...*ve yönergelerde...*” ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (d) bendinin kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin anılan bentte yer alan “...*yönetmelik...*” ibaresi ile sınırlı olarak yapılmasına OYBİRLİĞİYLE,

3. (d) bendinde yer alan “...*yönetmelik...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. Bentlerini bağlayan hükmünün ikinci cümlesinin;

1. “...*üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,*...” bölümünün esasına ilişkin incelemenin anılan fıkranın (d) bendinde yer alan “...*yönetmelik...*” ibaresi yönünden yapılmasına OYBİRLİĞİYLE,

2. “...*üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir,*...” bölümünün anılan fıkranın (d) bendinde yer alan “...*yönetmelik...*” ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 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,

Esas Sayısı : 2024/163

Karar Sayısı : 2025/41

11/2/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde; “*Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunulması,*” halleri anılan fıkranın bentlerini bağlayan bentte yaptırıma bağlanmaktadır. Mahkememiz d bendini “yönetmelik” ibaresiyle sınırlı olarak incelemiştir. Buradaki anayasal sorun Anayasa’nın 38. maddesi yönünden kuralın kanunilik kriterini karşılayıp karşılamadığı ile ilgilidir. Suç ve cezaların kanuniliği ilkesi uyarınca, yasal çerçevenin; hangi eylemin yasaklandığının ve yaptırıma bağlandığının ana hatlarıyla kanunda gösterilmesi, ayrıca yaptırımın da kanunda açıkça belirlenmiş olması zorunludur.

2. Anayasa Mahkemesi Anayasanın 38. maddesindeki kanunilik ilkesinin idari fiillerde de uygulanması gerektiğini çeşitli kararlarında ifade etmiştir. Örneğin; “*Anayasa’nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından, her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir. ... Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. ... idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa’nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda, yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir.*” AYM, E.2017/103, K.2017/108, 31/05/2017, par. 12, 13. Aynı yönde bkz. AYM 22.4.2015, 35/40) Mahkeme aynı kararda kanunilik ilkesinin esnek uygulanmasına ilişkin olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 4/1. maddesinde yer alan; “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*” kuralını olumlu bir örnek olarak göstermektedir. Şu halde kabahatlere ilişkin düzenlemeler bakımından da Anayasanın 38. maddesinin yukarıda kapsamı belirtilen güvenceleri geçerlidir. Hatta idari suçlara ilişkin ceza kuralları bakımından belirlilik ilkesi mutlak şekilde geçerlidir. Başka deyişle kabahat fiillerine uygulanacak cezaların tür ve miktarları da mutlaka kanunda açıkça belirlenmelidir, bunlar idari kural işlemlerle düzenlenemez. Fakat idari cezaların kanunda nisbi para cezası veya alt ve üst sınırlar içerisinde bir takdir marjıyla öngörülmesi de mümkündür.

3. Belirlilik ilkesi bakımından Kabahatler Kanununun 4/1. maddesindeki düzenleme, AYM’nin yukarıda işaret edilen kararında dikkate aldığı kriter ile uyumludur. Bu Kanunda belirtilen ölçüte göre de **yasaklanan fiilin kapsam ve koşullarının bir çerçeve yasal düzenlemeyle belirlenmesi** durumunda idarenin genel düzenleyici işlemleriyle ayrıntıları düzenleyebileceği kabul edilmiştir. AYM kararlarında kanuni çerçeveye atıf yapan bu yaklaşımı doktrinle uyumlu ise de sorun kanuni çerçeveyi dar veya geniş yorumlayan görüş farklılıklarıyla ilgilidir. Nitekim 5307 sayılı Kanunun 16. maddesiyle ilgili olarak yaptığı incelemede AYM tarafından yasaklara aykırı idari para cezalarının belirsizliği nedeniyle iptal kararı verilmiştir (AYM 2017/129 – 2018/6, 18.1.2018). Kabahatlerde fiilin tipikliğine ilişkin önemli unsurların tali düzenleyici işlemlere bırakılması halinde kişi özgürlüklerinin yasama organı yerine yürütme organı tarafından sınırlandırabileceği yöntemi benimsenmiş olur. Bu durumun hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkeleriyle bağdaşmayacağı açıktır.

4. AYM’nin sözü edilen kararlarında yer alan tespitler hukuk devleti ve hukuk güvenliği ilkeleri bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda suç ve cezalarda kanunilik ilkesi idareyi sınırlama ve temel hakları güvenceye alma bakımından demokratik hukuk devletinde vazgeçilmez bir fonksiyon görmektedir. Nitekim AYM bir kararında; “*Temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir alanda kanunun emrine dayanarak yürütme organınca alınacak önlemler objektif nitelik taşımalı ve keyfi uygulamalara sebep olacak geniş bir takdir yetkisini idareye vermemelidir*” (AYM, E. 1984/14, K. 1985/7, 13/6/1985) ifadeleriyle kanunun keyfilğe karşı güvence işlevine vurgu yapmıştır. Diğer bir davada da “*kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı*” tespit edilen özel eğitim kurumunun kapatılması yaptırımı yönünden iptal kararı verilmiştir; AYM 2002/40 - 2006/20, 15.2.2006. Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru üzerine verdiği bir kararda ise “*kanun hükmünde kararname ile dahi düzenlenemeyecek temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin bir düzenlemenin ilk elden idari düzenleyici işlemlerle*

yapılması Anayasa karşısında mümkün değildir” (Tuğba Arslan, B. No: 2014/256, 25/6/2014, par. 8) ifadesiyle benzer bir yaklaşımı ortaya koymuştur. Bireysel başvuruya ilişkin Karlis A.Ş. kararı ise bu konuda çok önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bu başvuruda 2918 sayılı Kanunun 31. maddesi uyarınca takograf takma muafiyetine ilişkin uygulama şartlarının genelgeyle belirlenmesi nedeniyle suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık iddiası adil yargılanma hakkı boyutuyla incelenmiştir. AYM kararında genelgeyle kabahat eyleminin istisnasının düzenlenmesinin aynı zamanda kabahat ihdas edilmesi anlamına geldiği belirtilerek suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin ihlal edildiğine karar verilmiştir. Karardaki temel gerekçe; “Genelge, Kanunla tanınan ve herhangi bir şekle bağlanmamış olan takograf muafiyetini, bildirim ve tescil belgesine şerh verilmesi şekline bağlayarak istisnai düzenlemenin uygulama alanını, herhangi bir kanuni dayanağı olmaksızın daraltmıştır. İdari para cezasını gerektiren bir eyleme ilişkin istisnai düzenlemenin uygulama alanının, idari işlemle daraltılması, somut olayda kabahat ihdas edilmesi sonucunu doğurmuştur. Ortaya çıkan bu sonuç, Anayasa’nın 38. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen “suç ve cezada kanunilik” ilkesi ile bağdaşmamaktadır.” (AYM Karlis A.Ş., B. No: 2013/849, 15/4/2014, par. 43) biçiminde ifade edilmiştir.

5. İncelenen kuralın yer aldığı Kanunun ilgili maddelerinde özel öğretim kurumlarının uymaları gereken hususlar düzenlenmiştir. Çoğunluk gerekçesinde, Kanunda belirtilen bu düzenlemelerin belirliliği ve öngörülebilirliği sağladığı görüşü savunulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Kanunun üçüncü maddesinden itibaren yer alan düzenlemelerde kurum açma izni için gereken koşulların neler olduğu, Kurucu/kurucu temsilcisinin nitelikleri ve kurum binalarının niteliklerinin neler olduğu, milletlerarası özel öğretim kurumları, yabancı okullar ve azınlık okullarına ilişkin düzenlemeler, kurumların yönetimi, çalıştırılacak personelin nitelikleri, özlük hakları ve sorumlulukları, denetim, reklamlar, mali hükümler, öğrenim ücreti ve diğer hususlar gibi konular yer almaktadır. Öte yandan bazı maddelerde kimi eylemlerin yaptırımı kendi içerisinde özel olarak da düzenlenmiştir. Örneğin üçüncü maddenin 11. ve 12. fıkralarında yaptırımlar gösterilmiştir.

6. Kanunun üçüncü ve devamı maddelerinde yaklaşık yüz fıkra ve bentler halinde yapılan düzenlemelerin herhangi birine aykırılığın tespiti halinde d bendi uyarınca asgari ücretin beş katı ve tekrarı halinde onun da beş katı idari para cezaları uygulanabilecektir. Yedinci maddenin d bendinin bu geniş kapsamı karşısında muhatapların hangi eylemin cezalandırıldığına ilişkin bir öngörude bulunmaları mümkün görünmemektedir. Kanun koyucunun bu konudaki yasal çerçeveyi daha belirgin bir biçimde örneğin, hangi konularla ilgili kanun hükümlerine aykırılığın cezalandırıldığının ana hatlarıyla somutlaştırılarak düzenlemesi hukuk devleti ilkesinin ve cezaların kanuniliği ilkesinin bir gereğidir. Esasen düzenlemenin bu biçimde somutlaştırılması durumunda öngörülebilirliğin ve belirliliğin sağlandığı söylenebileceği gibi Kanunun ilgili madde ve fıkralarındaki kimi yasakların önemi ve ağırlığına göre yaptırıma bağlanması konusunda farklı düzenlemelerin yapılması da muhtemeldir. Belirtilen nedenlerle incelenen kuralın Anayasa’nın 38/1. maddesine aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. İtiraz konusu kuralda 5580 sayılı Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelikte belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunulması durumunda ilgili özel öğretim kurumu hakkında idari yaptırım uygulanması öngörülmektedir.

2. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında da "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.*" denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*" ifadesine yer verilerek *cezanın kanuniliği* ilkesi getirilmiştir.

3. Anayasa'nın bu maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerekmektedir. Keza, idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir.

4. Bu bağlamda, Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere, suçta ve cezada kanunilik ilkesi gereğince bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerekir.

5. İtiraz konusu kuralla Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırı fiillerde bulunulması durumunda idari yaptırım uygulanması öngörülmekle birlikte Kanun'un 7. maddesinde kurumların nakline ilişkin başkaca bir düzenlemeye yer verilmeksizin, nakle ilişkin usûl ve esasların belirlenmesinin tamamen yönetmeliğe bırakıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yaptırıma konu olacak düzenlemelere ilişkin açık ve belirgin bir alan çizilmemekte, böylece idareye sınırları net şekilde tanımlanmayan geniş bir düzenleme yetkisi verilmektedir. Bu durum, idarenin cezai sorumluluk doğuran eylemleri belirlerken sınırsız bir takdir yetkisine sahip olmasına yol açmakta, böylece kanun koyucu, temel hak ve özgürlükler alanında, doğrudan ikincil düzenlemeler vasıtasıyla idarenin keyfî biçimde kurallar koymasına imkân tanımaktadır.

6. Belirtilen nedenlerle dava konusu kuralın, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaştığımdan çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının (d) bendindeki *"bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik... belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması"* kuralının "yönetmelik" ibaresi ile sınırlı olarak gerçekleştirilen denetimde Anayasa'ya aykırı olmadığına ilişkin kanaatine katılmamaktayız.

2. Dava konusu ibarenin içinde yer aldığı fıkrada sıralanan ibarelerde özel öğretim kurumları için birtakım kabahatler düzenlenmektedir. Bu minvalde dava konusu olan (d) bendinde bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelikte belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunulması halinde brüt asgari ücretin beş katı idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmaktadır.

3. Dava konusu (d) bendinde esasında somut itiraz yoluna başvuran mahkemenin önündeki davada uygulanmayacağı için denetlenmeyen bir ibare daha bulunmaktadır. (d) bendi tam olarak şu düzenlemeye yer vermektedir: *"Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması"*. Bununla birlikte kuralın davada uygulanacak kısmı sadece bu karşıoyun ilk paragrafında da belirtilen kısımdır.

4. Esasında (d) bendindeki kuralın anlam ve kapsamından burada iki farklı kabahat düzenlenmekte olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi itiraz yolu ile önümüze getiren mahkemenin elindeki uyuşmazlıkta uygulanmayacak olan *"Bu Kanun"* ifadesinde kastedilen kabahatlerdir. Bu nitelikteki kabahatler 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun değişik maddelerinde yer almaktadır (örnek olarak bkz.: madde: 3/son, 7/5, 12/4). İkinci kabahat türü ise dava konusu ibarede öngörülen şekilde Kanun'da düzenlenmiştir.

5. Dava konusu ibareyle bu Kanun'da kabahat olarak belirtilmediği halde bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerde düzenlenen hükümlere aykırı fiillerde bulunulması durumunda idari yaptırım uygulanacağı öngörülmektedir. Görüldüğü üzere burada dava konusu kuraldaki kabahat fiili Kanun'la değil Kanun'a dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklerle oluşturulmaktadır. Zira çıkarılan yönetmeliklerde öngörülen bazı yükümlülükler uyulmaması özel öğretim kurumları için bu maddedeki idari yaptırıma konu olacaktır.

6. Dolayısıyla burada kabahatin yaptırımı Kanun'un 7. maddesinde açık biçimde belirtilmiş olmakla birlikte kabahatin kendisi idare tarafından yönetmelik hükümleri ile ihdas edilecektir. Bu yönü ile bakıldığında dava konusu ibarede kabahat şeklindeki fiille ilgili hiçbir belirleme yapılmış değildir. Kabahat niteliğindeki fiilin kapsamı ve unsurları Kanun'la değil kanun altı bir düzenleme olarak yönetmelik hükmü ile belirlenmektedir.

7. Oysa Anayasa Mahkemesine göre Anayasa'nın 38. maddesi bağlamında suçta ve cezada kanunilik ilkesi sadece suçlarla ilgili düzenlemelerde değil kabahatlerde de aranmakta olup kabahatlere ilişkin olarak da suçta ve cezada kanunilik ilkesindeki güvencelerin geçerli olduğu kabul edilmektedir.

8. Anayasa Mahkemesine göre Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi; kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Suçlar kadar katı değerlendirilmemekle birlikte bu ilke ana hatlarıyla kabahatler için de geçerli kabul edilmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2017/103, K.2017/108, 31/5/2017, § 11).

9. Yine Anayasa Mahkemesinin yaklaşımına göre suç ve cezalara ilişkin kanuni düzenlemelerin sınırlarının yasama organı tarafından belirgin bir şekilde çizilmesi, yürütme organının sınırları kanunla belirlenmiş bir yetkiye dayanmaksızın düzenleyici işlemler ile suç ve ceza ihdas etmemesi ve ceza hukukunu uygulamakla görevli yargı organının da kanunlarda belirlenen suç ve cezaların kapsamını yorum yoluyla genişletmemesi gerekmektedir (Karlis A.Ş., B. No: 2013/849, 15/4/2014, § 33).

10. Dava konusu ibare bu Kanun'a dayalı biçimde çıkarılan yönetmelik hükümleri ile idareye kanun koyucunun kabahate ilişkin hiçbir belirlemede bulunmadığı bir kabahat ihdas etme yetkisi vermektedir. Zira idare çıkaracağı yönetmeliklerle bu Kanun'un uygulanması bağlamında özel öğretim kurumlarına düzenlenmesi gereken konulara ilişkin çok farklı boyutlarıyla oldukça detaylı ve farklı yükümlülükler getirebilir. Öngörülen bu yükümlülüklerin herhangi birisine uyulmaması bu yönü ile Kanun'un 7. maddesinde öngörülen idari yaptırıma tabi olacaktır.

11. İdari yaptırıma tabi tutulmak istenen kabahat fiilinin konusunun ve unsurlarının hiçbir şekilde Kanun'da düzenlenmediği dikkate alındığında, bu nitelikteki bir açık ceza kuralının Anayasa'nın 38. maddesindeki suç ve cezaların kanuniliği ilkesi çerçevesinde konumuz bağlamında kabahatlerin belirliliğini sağladığını söyleyebilmek mümkün değildir. Dolayısıyla çerçevesi Kanun ile belirlenmeksizin dava konusu ibare ile idareye kapsamı oldukça geniş bir kabahat ihdas etme yetkisi verilerek uymayanlara Kanun'a dayalı biçimde idari para cezası öngörülmesi Anayasa'nın 38. maddesinde güvence altına alınan suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin dava konusu kural bağlamında etkisiz kalması sonucunu doğuracaktır.

12. Dava konusu ibarenin aşırı geniş kapsamı kuralın belirsizliğini daha fazla ön plana çıkararak kuralın aynı zamanda kişilerin aleyhine ve öngörülemez biçimde uygulanmasına da sebebiyet verebilecektir.

13. Esasında çoğunluk kararı bu konuya ilişkin Mahkememiz yerleşik içtihadı ile de açıkça çelişmektedir. Nitekim Mahkememiz 2024 yılında verdiği bir kararda denetlediği konumuzla yakından ilgili iki kuralda kabahatlere ilişkin içtihadını da net biçimde ortaya koyma imkanı bulmuştur.

14. Bu kapsamdaki ilk kural olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "... *çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir*" ibaresinin Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşırken itiraz konusu kuralın kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşulları bakımından çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceğini öngörmekte olduğuna dikkatleri çekmiştir. Anayasa Mahkemesine göre kuralda da belirtildiği üzere idare bu yetkisini ancak kanunda belirtilen çerçeve sınırları dahilinde kullanabilecektir. Kabahatler niteliği gereği birbirinden çok farklı eylemlere konu olabilmektedir. Kanun koyucu da bu durumu gözeterek genel çerçevesi kanunla belirlendikten sonra kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşullarını belirleme yetkisini idareye bırakmıştır. Dolayısıyla kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşulları bakımından çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla içeriğinin idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmesini öngören kural suç ve cezada kanunilik ilkesini ihlali etmemektedir (Bkz.: AYM, E.2023/140, K.2024/81, 14/03/2024, §§ 6-14).

15. Aynı dosyada Anayasa'nın 38. maddesine aykırı bulduğu kural ise "*Bu Kanun uyarınca ilgili Bakanlıkça alınan kararlara ve düzenlemelere aykırı hareket edenlere, tacir olup olmadıklarına bakılmaksızın, beşyüz Türk Lirasından yirmibin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*" (10/6/1930 tarihli ve 1705 sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi

ve Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrası) şeklindeki düzenleme olup bu dosyadaki dava konusu kurala benzemektedir.

16. Bu kurala ilişkin yaptığı değerlendirmede Anayasa Mahkemesi, itiraz konusu kuralın da yer aldığı Kanun'da veya başka bir kanunda Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ticarete taşışın önlenmesi, ihracatın denetlenmesi ve korunmasına ilişkin yapabileceği düzenlemelerin kapsamına ve koşullarına dair herhangi bir hüküm bulunmamakta olduğuna ve dava konusu kuralla sadece yaptırım uygulayacak yetkili makamın belirlenerek idari para cezası şeklinde yaptırıma bağlanan eylemlerin konusu olarak idari bir makamın koyacağı kural ve önlemlere atıf yapılmamasına dikkatleri çekmektedir. Anayasa Mahkemesine göre kuralla Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ticarete taşışın önlenmesi, ihracatın denetlenmesi ve korunmasına yönelik yapacağı ve yaptırıma konu olacak düzenlemelere ilişkin açık ve belirgin bir alan çizilmemekte, böylece idareye sınırları belirli olmayan bir düzenleme yetkisi verilmektedir. Dolayısıyla kuralla, temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir alanda, doğrudan ikincil düzenlemeler vasıtasıyla, idare tarafından kurallar konulmasına imkân tanınmaktadır. Başka bir anlatımla, kuralla idari cezaların düzenlenmesi bakımından idarenin keyfi uygulamalarını önleyici, objektif nitelikte herhangi bir çerçeve hüküm getirilmemektedir (Bkz.: AYM, E.2023/140, K.2024/81, 14/03/2024, §§ 18-19).

17. Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesinin oybirliği ile iptal ettiği kural *"Bu Kanun uyarınca ilgili Bakanlıkça alınan kararlara ve düzenlemelere aykırı hareket edenlere, tacir olup olmadıklarına bakılmaksızın, beşyüz Türk Lirasından yirmibin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir."* (10/6/1930 tarihli ve 1705 sayılı Ticarete Taşışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrası) hükmü ile eldeki dosyada oyçokluğu ile iptal istemi reddedilen *"bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ... belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması"* şeklindeki kural esasında kabahatin unsurları noktasında birbirine oldukça benzemektedir.

18. Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi kararlarının öngörülebilirliği ve içtihadın tutarlılığı adına yukarıda zikredilen (AYM, E.2023/140, K.2024/81, 14/03/2024) iptal kararındaki aynı gerekçelerle eldeki kuralda da iptal sonucuna ulaşılması gerekirdi.

19. Eldeki dosyada her ne kadar bazı kabahatler 5580 sayılı Kanun'da düzenlenmiş ise de özel öğretim kurumlarının eğitim-öğretim, yönetim, denetim, gözetim ve personel çalıştırılmasına ilişkin usûl ve esaslarını düzenleyen bu Kanun'un yirmiden fazla yerinde bu Kanun'un amacı doğrultusunda Kanun'un düzenleme konusu yaptığı hususların yönetmelikle belirlenmesi şeklindeki referans hükümlere yer verilmektedir. Dolayısıyla Kanun, düzenleme amacı olan özel öğretim ile ilgili konularda oldukça yoğun biçimde idareye kural ihdas etme yetkisi vermiş olup bu yetkiye binaen çıkarılan onlarca yönetmelikte uyulması gereken usul ve esaslar düzenlenmiştir.

20. Bu sebeple 5580 sayılı Kanun kendi bünyesinde bazı kabahatleri düzenlediği gibi oldukça fazla kabahatin de yönetmelikle düzenlenmesine imkan sağlamıştır. Ancak bu yapılırken bahse konu kabahatlere ilişkin temel çerçevenin konunun teknik olması nedeniyle Kanun'da çizilmesinin mümkün olmadığı da söylenebilir. Bu nedenle idare bu Kanun'a dayanarak yoğun biçimde kabahat ihdas etme imkanına kavuşmuştur. Bu konu ile bağlantılı olarak dava konusu kuralda Anayasa'nın 38. maddesi bağlamındaki temel sorun da Kanun'un kabahatlere ilişkin yeterli bir çerçeve çizmeden kabahatleri konusu ve unsurlarını idarenin yönetmelikle belirlemesine imkan sağlamasından kaynaklanmaktadır.

21. Bu nedenle çoğunluk kararında yer verilen, Kanun'un 3. ila 13. maddeleri arasında yer alan kurallarla özel eğitim kurumlarının uyacakları usul ve esaslar ile bu usul ve esaslara uyulmaması hâlinde uygulanacak idari yaptırımlara ilişkin genel bir çerçevenin çizildiği ve temel

ilke ve esasların belirlendiği şeklindeki görüşüne katılmak mümkün değildir. (§§ 27-29). Çoğunluğun bu görüşüne birçok sebeple katılmak mümkün olmamakla birlikte konumuz bağlamında burada bu görüşün sadece şu iki sorunlu yönüne işaret etmek gerekir:

22. Birinci olarak, yukarıda da belirtildiği üzere 5580 sayılı Kanun'un 3. ila 13. maddeleri arasında yer alan kurallara uyulmaması Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının "d" bendinde dava konusu ibarenin önünde yer alan "*Bu Kanun*" ibaresi ile zaten birer kabahat olarak öngörülmüştür. O nedenle bendin devamında yer verilen ikinci kabahat türü bu Kanun bünyesinde öngörülen hükümlere uyulmamasını değil başka hususları cezalandırmayı öngörmektedir. Bu hususlar da yine Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının "d" bendinde "*bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması*" biçiminde ifade edilmektedir.

23. İkinci olarak çoğunluk kararında referans gösterilen Kanun'un 3. ila 13. maddeleri arasında yer alan kuralların önemli bir kısmında uyulması gereken değişik konular düzenlendikten sonra bunların Kanun'da düzenlenerek bitirilmesi mümkün olmadığı içindir ki Kanun'un birçok maddesinde düzenlenen konunun "*uygulanmasına ilişkin usul ve esasların*" (örnek olarak bkz.: madde: 3/10. ve 11. fıkralar) veya konuyla ilgili "*diğer usul ve esasların*" (örnek olarak bkz.: madde: 12/6, 8 ve ek madde: 1/son) yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Hatta bazı maddelerde o konuya ilişkin Kanun'da hiçbir düzenlemeye yer verilmemekte olup konunun yönetmelikle düzenleneceği öngörülmektedir (örnek olarak bkz.: "*Kurumların devri ve nakline ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir.*" madde: 7/son).

24. Dolayısıyla 5580 sayılı Kanun'da yukarıda aynen alıntılanan düzenleme biçimleri dikkate alındığında Mahkememiz çoğunluk kararında yer verilen Kanun'un zikredilen maddelerinde idari yaptırımlara ilişkin genel bir çerçevenin çizildiği ve temel ilke ve esasların belirlendiği şeklindeki açıklamanın mevcut gerçeklikle uyumlu olmadığı görülecektir.

25. Bunun içindir ki, sıralanan bu iki sorunlu yön göz önünde tutulduğunda, çoğunluk kararında "*Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliklerle de bu çerçeveye sınırlı hükümler öngörülebileceği*" (§ 29) şeklinde ulaşılan sonuç hem Kanun'un metni ve sistematigi hem de kanun koyucunun yaklaşımı ile bağdaşmamaktadır. Zira dava konusu kuraldaki kabahatler Kanun'la değil tamamen Kanun'a dayalı olarak çıkarılan yönetmelik hükümleri ile oluşturulmaktadır.

26. Esasında Kanun'un birçok maddesinde yönetmeliklere yapılan bu nitelikteki referanslar da göstermektedir ki özel öğretim kurumları ile ilgili birçok boyut, konunun dinamizminin de etkisiyle kanun koyucu tarafından idarenin yönetmelik ve yönergelerle düzenlemesine bırakılmıştır. Ancak yönetmelikte düzenlenen konulara uyulmaması da birer kabahat olarak öngörüldüğü içindir ki dava konusu kural Anayasa'nın 38. maddesi ile açıkça çelişir bir hale gelmiştir.

27. Dolayısıyla çoğunluk kararına ilişkin yukarıdaki açıklamalar da göstermektedir ki Mahkememiz çoğunluğunun dayandığı yorumlama biçimi hukuken fevkalade sorunludur. Sadece dava konusu ibarenin de içinde yer aldığı "d" bendindeki "*Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması*" şeklindeki kurala bakmak bile kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı gerekçelendirilirken Mahkememiz çoğunluğunun yaklaşımının hukuken ne derece sorunlu olduğunu görmek için yeterlidir.

28. Sonuç olarak yukarıda yer verilen gerekçelerle 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının (d) bendindeki "*yönetmelik*" ibaresinin Anayasa'nın 2. ve

Esas Sayısı : 2024/163

Karar Sayısı : 2025/41

38. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayız.

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye

Selahaddin MENTEŞ