

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**İKİNCİ BÖLÜM  
KARAR****MEHMET GÜÇLÜ VE RAMAZAN ERDEM BAŞVURUSU**

**Başvuru Numarası** : 2015/7942  
**Karar Tarihi** : 28/5/2019

**Başkan** : Engin YILDIRIM  
**Üyeler** : Recep KÖMÜRCÜ  
Celal Mümtaz AKINCI  
Muammer TOPAL  
Recai AKYEL  
**Raportörler** : Ayhan KILIÇ  
Tuğba TUNA IŞIK  
**Başvurucular** : 1. Mehmet GÜÇLÜ  
2. Ramazan ERDEM  
**Vekili** : Av. Nurullah GÜLER

**I. BAŞVURUNUN KONUSU**

1. Başvuru, yöneticilik görevinden kanunla alınma nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

**II. BAŞVURU SÜRECİ**

2. Başvuru 6/5/2015 tarihinde yapılmıştır.
3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.
4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.
5. Bölüm Başkanı tarafından başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.
6. Konu yönünden tespit edilen hukuki irtibat nedeniyle 2015/7948 numaralı bireysel başvurunun 2015/7942 numaralı bireysel başvuru ile birleştirilerek incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

7. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüş bildirmemiştir.

### III. OLAY VE OLGULAR

8. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

9. Başvurucular, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı kadrolu öğretmen olup olay tarihinde başvuruculardan Mehmet Güçlü aynı zamanda eğitim merkezi müdürlüğü, Ramazan Erdem de okul müdürlüğü görevini yürütmektedir.

10. Olay tarihinde yürürlükte bulunan mevzuata göre yöneticilik görevlerinin yürütülebilmesi yönünden herhangi bir üst sınır öngörülmemekte, disiplin veya yetersizlik gibi haklı sebeplerle görevden alınma durumu hariç yöneticilik görevinin emeklilik tarihine kadar sürdürülmesi mümkün olmaktadır.

11. Ancak 14/3/2014 tarihinde yürürlüğe giren kanuni değişiklikle Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurum müdürlüklerine atama yapılmasına ilişkin usul esaslar değiştirilmiştir. 14/9/2011 tarihli ve 28054 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 37. maddesinin sekizinci fıkrasında okul ve kurum yöneticiliği görev süresi dört yıl olarak öngörülmüştür. Öte yandan 1/3/2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrasıyla da bu ana kuralın mevcut yöneticilere uygulanması sağlanmış ve dört yıldan fazla süredir yöneticilik yapanların bu görevlerine son verilmiştir.

12. Başvurucuların müdürlük görevi, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte dört yıllık süreyi doldurmuş olmaları sebebiyle Kanun gereğince kendiliğinden sona ermiştir. Başvurucuların müdürlük görevinin sona ermesi sebebiyle ek ders ücreti ve maaş farkı gibi mali haklarında azalma meydana gelmiştir.

13. Başvurucular müdürlük görevlerinden alınmalarına neden olan işlemin iptali istemiyle Malatya İdare Mahkemesinde (Mahkeme) dava açmışlardır. Başvurucular dava dilekçelerinde kanun koyucunun yetki gaspı yaparak idarenin görev alanında olan atama işlemini kanun hükmüyle yaptığını ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı davrandığını ileri sürmüşlerdir. Başvurucular ayrıca kanun ile yöneticilik görevine son verilmesi suretiyle hak arama hürriyetinin ihlal edildiğini belirtmiş, son olarak özlük ve mali haklarının da kısıtlandığını ifade etmişlerdir. Başvurucular bu gerekçelerle söz konusu yasal düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia etmiş ve Anayasa Mahkemesine başvurulmasını derece mahkemesinden talep etmişlerdir.

14. Mahkeme, esasını incelemeksizin davayı reddetmiştir. Mahkeme, davacıların görevine son verilmesinin doğrudan kanun ile gerçekleştirildiğini vurgulamış ve ortada idari davaya konu olabilecek bir işlemin bulunmadığını ifade etmiştir.

15. Başvurucular bu karara karşı Malatya Bölge İdare Mahkemesinde (Bölge İdare Mahkemesi) itiraz yoluna başvurmuşlardır. Bölge İdare Mahkemesi, mahkeme kararını onamıştır. Başvurucuların karar düzeltme istemi Bölge İdare Mahkemesinin 4/3/2015 tarihli kararlarıyla reddedilmiştir. Nihai karar 6/4/2015 tarihinde başvurucular vekiline tebliğ edilmiştir.

16. Başvurucular 6/5/2015 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

## IV. İLGİLİ HUKUK

### A. Ulusal Hukuk

17. 652 sayılı KHK'nın 37. maddesinin (8) numaralı fıkrasının olay tarihinde yürürlükte bulunan hâli şöyledir:

"...

*(8) Okul ve kurum müdürleri; yazılı ve/veya sözlü olarak yapılacak okul veya kurum müdürlüğü sınavında başarılı olmak kaydıyla, hizmet süreleri, performans ve yeterlikleri dikkate alınarak il milli eğitim müdürünün teklifi üzerine vali tarafından atanır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.*

..."

18. 6528 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle değiştirilen 652 sayılı KHK'nın 37. maddesinin (8) numaralı fıkrası şöyledir:

"...

*(8) Okul ve Kurum Müdürleri, İl Millî Eğitim Müdürünün teklifi üzerine, Müdür Başyardımcısı ve Yardımcıları ise Okul veya Kurum Müdürünün inhası ve İl Millî Eğitim Müdürünün teklifi üzerine Vali tarafından dört yılığuna görevlendirilir. Bu görevlendirmelerin süre tamamlanmadan sonlandırılması, süresi dolanların yeniden görevlendirilmesi ile bu fıkranın uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Bu fıkra kapsamındaki görevlendirmeler özlük hakları, atama ve terfi yönünden kazanılmış hak doğurmaz."*

..."

19. 6528 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle eklenen 652 sayılı KHK'nın geçici 10. maddesinin (8) numaralı fıkrası şöyledir:

*"(8) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla halen Okul ve Kurum Müdürü, Müdür Başyardımcısı ve Yardımcısı olarak görev yapanlardan görev süresi dört yıl ve daha fazla olanların görevi, 2013-2014 ders yılının bitimi itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Görev süreleri dört yıldan daha az olanların görevi ise bu sürenin tamamlanmasını takip eden ilk ders yılının bitimi itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer."*

### B. Uluslararası Hukuk

20. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının *medeni hak ve uyumsuzluklar* kolunun uygulanabilirliğine ilişkin içtihadını *Regner/Çek Cumhuriyeti* ([BD], B. No: 35289/11, 19/9/2017, § 99-112) kararında toparlamıştır. Kararın ilgili kısımları şöyledir:

"99. AİHM 'medeni' kol bağlamında 6. maddenin uygulanabilir olması için Sözleşme'de korunup korunmadığından bağımsız olarak ulusal hukukta tanınan -en azından savunulabilir bir temeli bulunan- bir 'hak' ile ilgili bir 'uyuşmazlık' olması gerektiğini tekrarlar. Uyuşmazlık samimi ve ciddi olmalıdır. Uyuşmazlık sadece bir hakkın gerçek varlığıyla değil, hakkın kapsamı ve uygulanma şekliyle de ilgili olabilir. Son olarak yargulamanın sonucu söz konusu hak için doğrudan belirleyici olmalıdır. Ancak hafif bağlamlar ya da uzak sonuçlar 6. maddenin devreye girebilmesi için yeterli olmaz .

100. AİHM hakkın varlığıyla ilgili olarak, ulusal hukukun ilgili hükümlerinin ve ulusal mahkemelerin bunlara ilişkin yorumlarının başlangıç noktası olması gerektiğini tekrarlar. 6. maddenin (1) numaralı fıkrası 'hak ve yükümlülükler' için taraf devletin maddi hukukunda herhangi bir somut içerik garanti etmez. AİHM taraf devletin ulusal hukukunda yasal bir temeli bulunmayan maddi bir hakkı 6. maddenin (1) numaralı fıkrasının yorumu yoluyla türetmeyebilir.

101. Bu çerçevede AİHM ulusal kanun koyucu tarafından ihdas edilen hakların maddi veya usule ilişkin ya da alternatifli olarak bu ikisinin bir kombinasyonu da olabileceğini gözlemler.

102. Ulusal hukukta tanınan ve mahkemeler kanalıyla icra ettirilebilme usul güvencesiyle desteklenmiş bir maddi hakkın bulunduğu hallerde 6. maddenin (1) numaralı fıkrası bağlamında hakkın var olduğu hususunda şüphe yoktur. Kanun hükmünün lafzının [otoritelere] takdir yetkisi bahsetmesi tek başına hakkın varlığını dışlayan bir unsur olarak görülemez. Gerçekte 6. madde başvurusunun hakkına müdahale sonucunu doğuran takdir yetkisine dayalı kararlara ilişkin davalara da uygulanır.

103. Ancak 6. madde ulusal kanun koyucu tarafından -herhangi bir hak bahsetmeksizin- mahkemelerde ileri sürülmesi mümkün olmayan belli avantajlar sağladığı hallerde uygulanmaz. Aynı durum bir kimsenin ulusal mevzuattaki haklarının, bunların tanınacağına dair basit bir umut ile sınırlı olduğu ve hakkın tanınmasının bütünüyle otoritelerin takdirine ve keyfiyetine bağlı bulunduğu haller yönünden de geçerlidir.

104. Ulusal mevzuatın bir kişinin maddi bir hakkını tanıdığı fakat şu veya bu sebeple bu hakkın mahkemeler aracılığıyla tespitini veya icra edilmesini temin edecek yasal araçlar öngörmediği haller de olabilmektedir. Bu durum -örneğin- ulusal hukukta yargusal muafiyet öngörülmediği hallerde söz konusu olur. Buradaki muafiyet maddi hakkı güçlendirmekten ziyade ulusal mahkemelerin hakkın tespiti yetkisine yönelik getirilen prosedürel bir kısıtlama olarak görülmektedir.

105. Bazı durumlarda ulusal hukuk bireyin özel bir hakkını tanınamasına karşın işlemin keyfi olduğu veya yetki aşımı içerdiği ya da usul hataları bulunduğu yolundaki iddialarını incelemek için dava açma hakkı bahsetmektedir. Bu durum, kamu otoritelerinin bir avantajı veya ayrıcalığı tanımak veya buna ilişkin isteği reddetmek hususunda mutlak takdir yetkisini haiz olduğu ve kanunun kişiye bu hakla ilgili olarak tanıdığı, mahkemelere başvuru hakkının kullanımı üzerine mahkemelerin bu işlemi hukuka aykırı bularak iptal edebildiği hallerde önem taşır. Böyle bir durumda 6. maddenin (1) numaralı fıkrası avantaj ya da ayrıcalığın bir kere tanınmakla medeni bir hakka vücut vermesi koşuluyla uygulanabilir.

106. İlgili hakkın 'medeni' karakteri ile ilgili olarak AİHM öncelikle işçi ve işveren arasında akdedilen iş sözleşmesine dayalı alelde [özel] hukuk kapsamındaki istihdam ilişkilerinin her iki taraf-sırasıyla, sözleşmede kararlaştırılan hizmeti sunan ve bu hizmet alımı karşılığında sözleşmede kararlaştırılan ücreti ödeyen taraflar- açısından 'medeni' hak doğurduğunu gözlemler.

Devlet dahil kamu tüzel kişisi ile kamuda çalışanı arasındaki istihdam ilişkisi de yürürlükteki ulusal mevzuata göre özel kişiler ile kamu hizmeti yürüten bir kamu kurumu arasındaki ilişkiyi düzenleyen iş hukuku hükümlerine dayalı olabilir. Öte yandan özel sektöre uygulanabilir iş hukuku hükümleri ile kamu hizmetine uygulanabilir belli hükümlerin bileşiminden oluşan karma sistemler de bulunabilir.

107. Vilho Eskelinen ve diğerleri içtihadında üretilen kriterlere göre, kamu hizmetlerinde istihdam edilen kamu çalışanlarıyla ilgili olarak iki koşul gerçekleşmedikçe taraf devlet AİHM önünde başvurucağı 6. maddede yer alan korumanın kapsamı dışına çıkarmak bakımından başvurucağı kamu görevlisi statüsüne dayanamaz. Birincisi, devlet kendi ulusal hukukunda söz konusu görev veya kamu çalışanı kategorisi için dava yolunu kapalı tuttuğunu açık bir biçimde düzenlemelidir. İkincisi, dava yolunun kapalı hale getirilmesi objektif temele dayalı bir devlet yararı ile haklaştırılmalıdır. Dava yolunun kapalı tutulmasının haklaştırılabilmesi için bir işveren olarak devletin, ilgili kamu görevlisinin kamu gücünün kullanımına katıldıklarını veya kamu görevlisi ile devlet arasında özel bir güven veya sadakat bağının var olduğunu ileri sürmesi yetmez. Devletin aynı zamanda söz konusu somut uyuşmazlığın konusunun kamu gücünün kullanımına ilişkin olduğunu veya özel bağı tartışmaya açtığı gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yüzden devlet ile kamu görevlisi arasındaki ilişkinin özelliği, olağan iş uyuşmazlıklarının -aylık, ikramiye ve diğer özlük haklarına ilişkin ihtilaflar gibi- 6. maddenin garantilerinin dışında bırakılması bakımından kural olarak haklı bir temel olarak görülemez. Esasında 6. maddenin uygulanacağı yönünde bir karinenin varlığı kabul edilmelidir. Ulusal hukuka göre kamu görevlisinin dava açma hakkının bulunmadığını ve kamu görevlisinin 6. maddenin kapsamının dışında tutulmasının haklı bir temelinin bulunduğunu göstermek taraf devletin yükümlülüğündedir.

108. AİHM Vilho Eskelinen ve diğerleri kararında ortaya konulan kriterler kamu görevlileriyle ilgili olarak kamu hizmetine alınma ya da atama, derece veya terfi, naklen atanma, göreve son verme dahil olmak üzere oldukça farklı türde uyuşmazlığa uygulanageldiğini vurgulamaktadır. AİHM kamu çalışanı icra memurunun disiplin soruşturması sonucu kamu görevinden ihraç edilmesine ilişkin başvurucağı incelediği Bayer/Almanyaya kararında (B. No: 8453/04, 16/7/2009, § 38) daha açık bir şekilde, 'aylık, ikramiye ve diğer özlük hakları' ile ilgili uyuşmazlıkların, 'olağan iş uyuşmazlıklarının' Eskelinen testi kapsamında 6. maddenin uygulanması gereken tadadı örneklerinden ibaret olduğuna karar vermiştir. AİHM Olujić kararında (Olujić/Hrvatistan, B. No: 22330/05, 5/2/2009, § 34) Eskelinen kararındaki 6. maddenin uygulanabilirliği karinesinin kamu görevinden çıkarılmaya ilişkin davalarda da uygulanacağına karar vermiştir.

...

111. AİHM bir mahkeme başkanının atama işleminin yargısal denetimi ile ilgili bir davada da 6. maddenin uygulanabilir olduğuna karar vermiştir (Tsanova-Gecheva/Bulgaristan, B. No: 43800/12, 15/9/2015, §§ 84-85). AİHM 6. maddenin yükselmeyi veya bir kadroda bulunmayı garanti etmediğini kabul etmekle birlikte atama ve yükselme süreçlerinde adalet ve hakaniyetin gözetilmesi ve kamu hizmetine girmede eşit muamele görme hakkının, ulusal mahkemeler bunların varlığını tanıdığı ve başvurucağı tarafından bu bağlamda ileri sürülen hususları incelediği sürece ulusal hukukta tanınan bir hak olarak görülebileceğini belirtmektedir.

..."

## V. İNCELEME VE GEREKÇE

21. Mahkemenin 28/5/2019 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

### A. Başvurucuların İddiaları

22. Başvurucular müdürlük görevlerine son verilmesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açtıkları davanın idari davaya konu olabilecek bir işlemin varlığından söz edilemeyeceği ve davanın esasının incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle incelenmeksizin reddine karar verilmesi nedeniyle eşitlik ilkesinin, adil yargılanma ve etkili başvuru haklarının ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir.

### B. Değerlendirme

23. Anayasa'nın iddianın değerlendirilmesinde dayanak alınacak "*Hak arama hürriyeti*" kenar başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

*"Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."*

24. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16). Başvurucuların diğer haklarla bağlantı kurarak ileri sürdüğü iddiaların adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkı yönünden incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

### 1. Uygulanabilirlik Yönünden

25. Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre Anayasa Mahkemesine yapılan bir bireysel başvurunun esasının incelenebilmesi için kamu gücü tarafından müdahale edildiği iddia edilen hakkın Anayasa'da güvence altına alınmış olmasının yanı sıra Sözleşme ve Türkiye'nin taraf olduğu ek protokollerinin kapsamına da girmesi gerekir. Bir başka ifadeyle Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanı dışında kalan bir hak ihlali iddiasını içeren başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi mümkün değildir (*Onurhan Solmaz*, B. No: 2012/1049, 26/3/2013, § 18).

26. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında; herkesin yargı organlarına davacı ve davalı olarak başvurabilme, bunun doğal sonucu olarak da iddiada bulunma, savunma ve adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. 3/10/2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun'un Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasına *adil yargılanma* ibaresinin eklenmesine ilişkin 14. maddesinin gerekçesinde "*değişiklikle Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınmış olan adil yargılama hakkı[nın] metne dahil*" edildiği belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 36. maddesine söz konusu ibarenin eklenmesinin amacının Sözleşme'de düzenlenen adil yargılanma hakkını anayasal güvence altına almak olduğu anlaşılmaktadır (*Yaşar Çoban* [GK], B. No: 2014/6673, 25/7/2017, § 54). Bu itibarla Anayasa'da güvence altına alınan adil yargılanma hakkının kapsam ve içeriği belirlenirken Sözleşme'nin "*Adil yargılanma hakkı*" kenar başlıklı 6. maddesinin ve buna ilişkin AİHM içtihadının da gözönünde bulundurulması gerekir (*Onurhan Solmaz*, § 22).

27. Sözleşme, bir kişinin sahip olduğunu ileri sürebileceği tüm hak ve yükümlülükler bakımından adil yargılanma hakkını güvenceye almamaktadır. Sözleşme'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde adil yargılanmaya ilişkin hak ve ilkelerin *medeni hak ve yükümlülükler ile ilgili uyumsuzlukların* ve bir suç isnadının esasının karara bağlanması esnasında geçerli olduğu belirtilerek hakkın kapsamı bu konularla sınırlandırılmıştır. Hak arama hürriyetinin ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunabilmek için ya başvurusunun medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili bir uyumsuzluğun tarafı olması ya da başvurucuya yönelik bir suç isnadının esası hakkında karar verilmiş olması gerektiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bahsedilen hâller dışında kalan adil yargılanma hakkının ihlali iddiasına dayanan başvurular Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanı kapsamı dışında kalacağından bireysel başvuruya konu olamaz (*Onurhan Solmaz, § 23*).

28. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı suç isnadına bağlı yargılamaların yanında bir kimsenin *medeni hak ve yükümlülüklerinin* karara bağlanmasıyla ilgili yargılamalarda da uygulanır. Anayasa'nın 36. maddesinin (1) numaralı fıkrasının *medeni* meselelerde uygulanabilmesi için ortada hukuk düzeni tarafından kişiye tanınmış veya en azından savunulabilir temeli bulunan bir *hakkın* bulunması gerekir. Bu hakkın Anayasa'da doğrudan veya dolaylı olarak tanımlanan ve güvence altına alınan bir hakla ilişkin olması zorunlu değildir. Bu bakımdan kanunla kişilere tanınan hak ve ayrıcalıklar da -mahkemelerde ileri sürülebilmesi koşuluyla- Anayasa'nın 36. maddesi bağlamında hak kavramına dâhildir. İkinci olarak bu hakla ilgili olarak ilgili kişinin menfaatini etkileyen bir uyumsuzluk mevcut olmalıdır. Öte yandan bu uyumsuzluk ihtilaf konusu hakkın tespiti ve bu haktan yararlanılması bakımından belirleyici bir nitelik arz etmelidir.

29. Bir hakkın bulunup bulunmadığının tespitinde hakkın tanınması hususunda yetkili otoritelere takdir yetkisi verilip verilmediği de büyük önem taşımaktadır. Bir hakkın kişiye tanınıp tanınmaması hususunda yetkili otoritelere mutlak takdir yetkisi tanınmış ise Anayasa'nın 36. maddesi bağlamında adil yargılanma hakkının kapsamına giren bir hakkın varlığından söz edilemeyecektir. Buna karşılık ilgili hakkın bahşedilmesi hususunda kamu otoritelerine tanınan takdir yetkisi mutlak nitelikte değilse sırf takdir yetkisinin varlığına dayanarak hak sahibi olduğunu iddia eden kişinin bu hakkı elde etmek için başlattığı uyumsuzluk, adil yargılanma hakkının kapsamı dışında tutulamaz. Öte yandan idarenin takdir yetkisinin geniş olduğu hâllerde de idarenin takdirini kullanması sonucu yaptığı tasarrufun yargı mercilerince iptal edilmesi mümkün ise hakkın varlığı kabul edilmelidir.

30. Bununla birlikte davaya konu edilmesine imkân bulunmayacak derecede önemsiz birtakım hak ve menfaatlerin Anayasa'nın 36. maddesi bağlamında hak olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

31. İşçi ile işveren arasındaki iş sözleşmesinden doğan hak ve menfaatlerin *medeni hak* olarak değerlendirilmesi gerektiği hususunda kuşku bulunmamaktadır. Buna karşılık kamu hukuku kurallarına göre istihdam edilen kamu çalışanları ile devlet arasındaki ilişkinin her zaman medeni hak niteliği taşıdığı söylenemeyecektir. Kamu çalışanları ile devlet arasındaki ilişkinin medeni hak kapsamı dışında kalan boyutları da bulunabilir. Bununla birlikte kamu çalışanlarına tanınan hak ve ayrıcalıkların da kural olarak medeni niteliğinde olduğu vurgulanmalıdır. Ne var ki istisnai de olsa kamu çalışanlarına tanınan hak ve ayrıcalıkların medeni hak kapsamında değerlendirilmemesi mümkündür. Bu bağlamda kamu çalışanlarına statü hukukuyla tanınan hak ve ayrıcalıkların medeni karakterde olmadığı kabul edilebilmesi için iki koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekir.

32. Birincisi, kamu çalışanlarına bahşedilen hakkın mahkemelerde dava konusu edilemez nitelikte olması gerekir. Diğer bir ifadeyle bu hakla ilgili uyuşmazlıklara karşı dava yolunun kapalı tutulması gerekir. Şu hâlde kamu çalışanları ile ilgili olarak dava konusu edilebilir her türlü hak ve menfaatin medeni hak niteliğinde olduğu ifade edilebilir. İkincisi söz konusu hak ve menfaate ilişkin uyuşmazlığa karşı dava yolunun kapatılmasının haklı bir nedene dayanması gerekir. Haklı nedenin varlığından söz edilebilmesi için dava yolu kapatılan uyuşmazlığın kamu gücünün kullanımıyla ilgili olması ve kamu görevlisi ile devlet arasındaki güven ve sadakat ilişkisini tartışmaya açığının gösterilmesi lazımdır. Bu itibarla salt ilgilinin kamu gücü kullanan bir kamu görevlisi olması ve bu kişinin devlet ile özel bir güven ve sadakat ilişkisi içinde bulunması bu kişiyle ilgili her türlü uyuşmazlığa karşı dava yolunun kapalı tutulmasını haklı hâle getirmez. Bu noktada önem taşıyan husus, ihtilaf konusu uyuşmazlığın kendisinin kamu gücünün kullanımıyla ilgili olmasıdır.

33. Somut olay açısından başvuruya konu şikâyetin *medeni hak ve yükümlülükler* ile ilgili bir uyuşmazlık olup olmadığı adil yargılanma hakkının kapsamının tespiti açısından önem taşımaktadır.

34. Başvurucuların müdür olarak görevlendirildikleri dönemde yürürlükte olan mevzuat, disiplin ve görevde yetersizlik gibi nedenler hariç emekli olacakları tarihe kadar müdürlük görevini yürütmelerine imkân tanımaktadır. Emeklilik tarihine kadar müdürlük görevini yürütebilmelerinin başvuruculara mevzuatla tanınan maddi bir hak olduğunun kabulü gerekir. Öte yandan başvurucuların müdürlük görevinden dolayı maaş ve ek ders ödemeleri yönünden birtakım avantajlara sahip oldukları not edilmelidir. Bu parasal avantajların da mevzuatla tanınan bir hak olarak görülmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Sonuç olarak başvuruculara mevzuatla tanınan bir hakkın bulunduğu kanaatine varılmıştır.

35. Bundan sonraki aşamada bu hakkın dava konusu edilebilir olup olmadığı incelenmelidir. Türk hukuk sisteminde müdürlükten alma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açılabileceği hususunda bir kuşku bulunmamaktadır. Dolayısıyla müdürlükten alınma işleminden kaynaklanan uyuşmazlığın *medeni hak ve yükümlülük* kapsamında değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

36. Bu noktada Anayasa Mahkemesi somut olayda *medeni hakkın varlığına* ilişkin tespitte bulunurken başvurucuların kanunla görevden alınmış olmalarını ve kanuna karşı derece mahkemelerinde dava açılmamasını dikkate almayacaktır. Zira medeni hakkın varlığı, ilgili uyuşmazlığın doğduğu tarihteki koşullara göre belirlenmelidir.

## **2. Kabul Edilebilirlik Yönünden**

37. Somut olayda başvurucuların müdürlük görevi 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrası gereğince kendiliğinden sona ermiştir. Dolayısıyla somut olayda kanuna karşı bireysel başvuruda bulunulamayacağı kuralı ile çelişen bir yön bulunup bulunmadığı incelenmelidir.

38. 6216 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, yasama işlemlerinin doğrudan bireysel başvuru konusu yapılamayacağı düzenlenmiştir. Bir yasama işleminin temel hak ve özgürlüğün ihlaline neden olması durumunda doğrudan yasama işlemi aleyhine değil ancak yasama işleminin uygulanması mahiyetindeki işlem, eylem ve ihmallere karşı bireysel başvuru yapılabilir (*Süleyman Erte*, B. No: 2013/469, 16/4/2013, § 17; *Serkan Acar*, B. No: 2013/1613, 2/10/2013, § 37).



39. Kanuna karşı doğrudan bireysel başvuruda bulunulması mümkün olmamakla birlikte kanunun uygulanması üzerine uygulama işlemi veya eylemine karşı bireysel başvuruda bulunulmasına herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca kanunun uygulanması üzerine yapılacak bireysel başvuruda ihlalin kanundan kaynaklandığının ileri sürülmesine ve Anayasa Mahkemesinin bu kanunun hak ihlaline yol açıp açmadığını incelemesinin önünde bir mâni yoktur. Dahası söz konusu kanun maddesinin başvuru ileri sürdüğü şikâyet bağlamında ihlale neden olup olmadığını incelemek Anayasa Mahkemesinin anayasal görevi ve yükümlülüğüdür.

40. Bu durumda somut olayda doğrudan kanuna karşı mı yoksa kanunun uygulanmasına karşı mı bireysel başvuruda bulunulduğunun tespiti gerekmektedir. 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrası, yürürlüğe girdiği anda başvuru ileri sürülen yöneticilerin bu görevlerinin kendiliğinden sona ermesini öngörmektedir. Dolayısıyla bu Kanun yürürlüğe girmekle etkisini göstermekte, diğer bir ifadeyle yürürlüğe girdiği anda uygulanmış olmaktadır. Şu hâlde başvuru ileri sürülen bireysel başvuru ileri sürülen kanunun uygulanmasına yönelik olduğu açıktır.

41. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

### **3. Esas Yönünden**

#### **a. Hakkın Kapsamı ve Müdahalenin Varlığı**

42. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddiada bulunma ve savunma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla mahkemeye erişim hakkı, Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğünün bir unsurudur. Diğer yandan Anayasa'nın 36. maddesine *adil yargılanma* ibaresinin eklenmesine ilişkin gerekçede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle de güvence altına alınan adil yargılanma hakkının madde metnine dâhil edildiği vurgulanmıştır. Sözleşme'yi yorumlayan AİHM, Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının mahkemeye erişim hakkını içerdiğini belirtmektedir (*Özbakım Özel Sağlık Hiz. İns. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.*, B. No: 2014/13156, 20/4/2017, § 34).

43. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü, bir temel hak olmanın yanında diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanmayı ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. Bu bakımdan davanın bir mahkeme tarafından görülebilmesi ve kişinin adil yargılanma hakkı kapsamına giren güvencelerden faydalanabilmesi için ilk olarak kişiye iddialarını ortaya koyma imkânının tanınması gerekir. Diğer bir ifadeyle dava yoksa adil yargılanma hakkının sağladığı güvencelerden yararlanmak mümkün olmaz (*Mohammed Aynasah*, B. No: 2013/8896, 23/2/2016, § 33).

44. Mahkemeye erişim hakkı bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir (*Özkan Şen*, B. No: 2012/791, 7/11/2013, § 52).

45. Başvurucuların müdürlük görevlerine 6528 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrasıyla son verilmiştir. Türk hukuk sisteminde müdürlükten alınmaya ilişkin idari işleme karşı dava açılabilceği hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak somut olayda doğrudan müdürlük görevine kanunla son verilmesi sebebiyle başvurucuların görevlerine son verilmesine ilişkin tasarrufun hukukiliğini idari yargı önünde denetletirme imkânları kalmamıştır. Dolayısıyla başvurucuların mahkemeye erişim haklarına müdahalede bulunulduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

## **b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı**

46. Anayasa'nın 13. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Temel hak ve hürriyetler, ... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."*

47. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olmadığı takdirde Anayasa'nın 36. maddesini ihlal edecektir. Bu sebeple müdahalenin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanun tarafından öngörülme, haklı bir sebebe dayanma, ölçülülük ilkesine aykırı olmama koşullarına uygun olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

## **i. Kanunilik**

48. Müdahalenin kanuna dayalı olması öncelikle şekli manada bir kanunun varlığını zorunlu kılar. Şekli manada kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından Anayasa'da belirtilen usule uygun olarak kanun adı altında çıkarılan düzenleyici yasama işlemidir. Hak ve özgürlüklere müdahale edilmesi ancak yasama organınca kanun adı altında çıkarılan düzenleyici işlemlerde müdahaleye imkân tanyan bir hükmün bulunması şartına bağlıdır. TBMM tarafından çıkarılan şekli anlamda bir kanun hükmünün bulunmaması hak ve özgürlükler alanına yapılan müdahaleyi anayasal temelden yoksun bırakır (*Ali Hıdır Akyol ve diğçerleri* [GK], B. No: 2015/17510, 18/10/2017, § 56).

49. Bununla beraber Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında da belirtildiği üzere kanunla düzenleme zorunluluğu, hakka yapılacak müdahalenin uygulamasının kanunun çerçevesini aşmayacak şekilde tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi yürütme organının çıkaracağı ikincil düzenlemelerle yapılmasına mâni değildir (*Tahsin Erdoğan*, B. No: 2012/1246, 6/2/2014, § 60). Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin konularda temel esaslar, ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendikten sonra uzmanlığa ve idare tekniğine ilişkin hususların yürütme organınca çıkarılacak düzenleyici işlemlerle tanzim edilmesi mümkündür (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

50. Öte yandan temel hak ve özgürlüklere müdahalenin dayanağını oluşturan kanunun hukuk devleti ilkesinin gereklerine de uygun olması gerekir. Anayasa'nın 2. maddesinde Cumhuriyet'in nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, Anayasa'nın tüm maddelerinin yorumlanması ve uygulanmasında gözönünde bulundurulması zorunlu olan bir ilkedir. Hukuk devleti ilkesi kanunların genel ve soyut olmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda bireysel ve subjektif işlemlerin kanunla yapılması hukuk devleti ilkesini zedeleyebilir.

51. Başvurucuların yöneticilik görevlerine son verilmesinin idari yargıda dava konusu edememelerinin sebebi göreve son vermenin kanuni düzenlemenin (6528 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrasının) doğrudan bir sonucu olmasıdır. Dolayısıyla başvurucuların mahkemeye erişim haklarına doğrudan bir kanun hükmüyle müdahale edilmiştir. Bu durumda bu kanunun hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan kanunların genelliği ilkesine aykırı olup olmadığının incelenmesi gerekir.

52. Anayasa Mahkemesi norm denetimi kapsamında verdiği birçok kararında bazı kamu görevlilerinin naklen atanması veya yöneticilik görevine son verilmesi sonucunu doğuran kanuni düzenlemeleri *kanunların genelliği ilkesi* yönünden incelemiştir.

53. Anayasa Mahkemesi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilen birimlerinde görev yapan bazı üst düzey kamu görevlilerinin bu görevlerinin sona ermesini öngören düzenlemeyi kanunların genelliği ilkesine aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi anılan kararda şunları vurgulamıştır (AYM, E.2011/100, K.2012/191, 29/11/2012):

*"...dava konusu kuralla tek bir kişi hakkında bireysel nitelikte bir yürütme işlemi tesis edilmeyip, aksine genel ve soyut bir kural getirilmektedir. Soyut bir kuralın gerçekte tek bir kişiyi ya da sınırlı sayıda kişiyi ilgilendiriyor olması onun soyut niteliğini ortadan kaldırmaz. Bireysel nitelikte bir işlemde söz edilebilmesi için somut olarak bir kişinin hukuki durumunda değişiklik yapan bir irade açıklamasının bulunması gerekir. Dava konusu kuralla doğrudan somut bazı kişilerin hukuki durumunda değişiklik yapılmasına yönelik bir irade açıklamasında bulunulmadığından bireysel işlemin varlığından söz edilemez. Kuralda belirtilen kadrolarda görev yapan kişilerin hukuki durumlarının düzenlemenin sonucundan etkilenmiş olması, bu sonucu değiştirmez."*

54. Anayasa Mahkemesi benzer birçok düzenlemeyi aynı gerekçelerle kanunların genelliği ilkesine aykırı bulmamıştır (AYM, E.2008/105, K.2010/123, 30/12/2010; AYM, E.2011/100, K.2012/191, 22/2/2013; AYM, E.2008/72, K.2011/59, 30/3/2011; AYM, E.2014/57, K.2014/81, 10/4/2014). Anayasa Mahkemesinin anılan kararları gözetildiğinde yöneticilik görevine son verme sonucunu doğuran yasal düzenlemenin yapılması tek başına kanunların genelliği ilkesine aykırılık teşkil etmez. Bir kanunun sınırlı sayıda kişiye uygulanması onun soyut olma özelliğini ortadan kaldırmaz. Nitekim somut olayda uygulanan 652 sayılı KHK'nın geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrası iptal davası yoluyla Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş ve anılan kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı olmadığı saptanmıştır (AYM, E.2014/88, K.2015/68, 13/7/2015).

55. Sonuç olarak başvurucuların mahkemeye erişim haklarına yapılan müdahalenin hukuk devleti ilkesinin gerektirdiği nitelikleri haiz bir kanuni dayanağının bulunduğu kanaatine ulaşılmaktadır.

## **ii. Meşru Amaç**

56. Anayasa'nın 36. maddesinde, hak arama özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte bunun hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu söylenemez. Anayasa Mahkemesi kararlarında, Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği kabul edilmektedir (AYM,

E.2010/83, K.2012/169, 1/11/2012; E.2012/108, K.2013/64, 22/5/2013; E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014; E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; *Hüseyin Dayan*, B. No: 2013/5033, 13/4/2016, § 46).

57. 6528 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle değiştirilen 652 sayılı KHK'nın 37. maddesiyle ikinci görev niteliğindeki eğitim kurumu yöneticiliği görevlendirmelerine ilişkin usul ve esaslarda değişiklikler yapılmıştır. Kuralda, okul ve kurum yöneticiliği görev süresi dört yıl olarak öngörülmüştür. Anılan Kanun'un başvuruya konu müdahalenin kaynağını oluşturan 25. maddesiyle 652 sayılı KHK'ya eklenen geçici 10. maddenin (8) numaralı fıkrasıyla da bu ana kuralın mevcut yöneticilere uygulanmasını sağlamakta ve dört yıllık görev süresini dolduranların müdürlük görevinin sona ermesi düzenlenmektedir.

58. Dolayısıyla başvurucuların görevine kanun ile son verilmesinin amacının getirilen yeni sistemin mevcut yöneticilere de uygulanmasını sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

59. Anayasa'nın 128. maddesinde de "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı 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.*" denilmektedir.

60. Belirtilen kuralda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelik ve atamalarının kanunla düzenlenmesi öngörülmekle kanun koyucuya geniş takdir yetkisi tanınmaktadır. Kanun koyucuya tanınan bu takdir yetkisinin özünde bir sınırlama yetkisi de içerdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kanun koyucu kamu idaresinin güncel ihtiyaçlarını gözeterek eğitim kurumlarında yöneticilik görevine ilişkin usul ve esaslarda değişiklik ile bu doğrultuda kamu görevlilerinin birtakım hak ve özgürlüklerinde bazı sınırlamalar yapabilir.

61. Somut olayda mahkemeye erişim hakkına yönelik bir müdahale söz konusu olsa da bunun Anayasa'nın 128. maddesinde kanun koyucuya tanınan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelik ve atanma usullerini belirleme hususundaki takdir yetkisinden bağımsız olarak düşünülmesi mümkün değildir. Bu durumda Anayasa'nın 128. maddesine dayanılarak yapılan sistem değişikliğinin mevcut yöneticilere uygulanması amacıyla başvurucuların mahkemeye erişim haklarına yapılan müdahalenin anayasal açıdan meşru bir amaç taşıdığı sonucuna ulaşılmaktadır.

### iii. Ölçülülük

#### (1) Genel İlkeler

62. Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında dikkate alınacak ölçütlerden biri olan ölçülülük, hukuk devleti ilkesinden doğmaktadır. Hukuk devletinde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması istisnai bir yetki olduğundan bu yetki ancak durumun gerektirdiği ölçüde kullanılması koşuluyla haklı bir temele oturabilir. Bireylerin hak ve özgürlüklerinin somut koşulların gerektirdiğinden daha fazla sınırlandırılması kamu otoritelerine tanınan yetkinin aşılması anlamına geleceğinden hukuk devletiyle bağdaşmaz (AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014).

63. Ölçülülük ilkesi, *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2013/66, K.2014/19, 29/1/2014; E.2016/16, K.2016/37, 5/5/2016; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 38).

64. Müdahale için seçilen aracın gerekliliğinin değerlendirilmesi öncelikli olarak ilgili kamu makamlarının yetkisindedir. Müdahale ile ulaşılmak istenen somut kamu yararı amacının gerçekleştirilmesi yetkili idarelerin sorumluluğunda olup amaca ulaşılmada ne tür bir aracın daha etkili ve verimli sonuçlar doğuracağı hususunda sorumlu ve yetkili otoriteler, en isabetli kararı verebilecek konumdadır. Bu nedenle hangi aracın seçileceği konusunda idarelerin belli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır. Ne var ki seçilen aracın gerekliliğine ilişkin olarak idarelerin sahip olduğu takdir yetkisi sınırsız değildir. Tercih edilen aracın müdahaleyi ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağırlaştırması durumunda Anayasa Mahkemesince müdahalenin gerekli olmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda yapacağı denetim seçilen aracın isabet derecesine yönelik olmayıp hak ve özgürlükler üzerinde oluşturduğu müdahalenin ağırlığına dönüktür (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 70).

65. Orantılılık, kamu yararının korunması ile bireyin hak ve özgürlükleri arasında adil bir dengenin sağlanmasını gerektirmektedir. Öngörülen tedbirin bireyi olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokması durumunda müdahalenin orantılı, dolayısıyla ölçülü olduğundan söz edilemez. Bu itibarla uygulanan tedbirle başvurularda aşırı ve orantısız bir yük yüklenip yüklenmediğinin tespiti gerekmektedir (*Ali Diren*, B. No: 2015/13108, 18/4/2018, § 61)

## (2) İlkelerin Olaya Uygulanması

66. Başvurucuların mahkemeye erişim haklarına yapılan müdahaleyi oluşturan yasal düzenlemenin amacının Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurumların yöneticilerinin görevlendirilmelerine ilişkin olarak getirilen yeni sistemin mevcut yöneticilere de uygulanmasını sağlamak olduğu yukarıda belirtilmiştir (bkz. § 61). Kanun koyucu Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurumların yöneticilerinin görev sürelerini dört yıl olarak sınırlamış ve buna bağlı olarak da kanuni düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla yönetici olarak görev yapanlardan görev süresi dört yıl ve daha fazla olanların görevinin 2013-2014 ders yılının bitimi itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın sona ermesini öngörmüştür.

67. Anayasa Mahkemesi norm denetimi kapsamında verdiği birçok kararında bazı kamu görevlilerinin naklen atanması veya yöneticilik görevine son verilmesi sonucunu doğuran kanuni düzenlemeleri Anayasa'nın 36. maddesi bağlamında ele almıştır. Anayasa Mahkemesi yukarıda atıfta bulunulan (bkz. § 53) ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilen birimlerinde görev yapan bazı üst düzey kamu görevlilerinin bu görevlerinin sona ermesini öngören düzenlemeyi Anayasa'nın 36. maddesine aykırı bulmadığı kararda şu tespitleri yapmıştır:

*"...Ayrıca dava konusu kuralla, kaldırılan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının bazı kadrolarında görev yapan kamu görevlilerinin bakanlık müşaviri ve araştırmacı kadrolarına atanmış sayılmalarının öngörülmesi, anılan bakanlıkların kaldırılması sonucu ortaya çıkan hukuki ve fiili zorunluluklar nedeniyledir. Buna göre söz konusu işlemin sebep unsuru, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının kaldırılması olup yürürlükte bulunan kanunlara dayanılarak ve kamu görevlisinin öznel durumu dikkate alınarak idarece tesis edilen naklen atama işlemlerinden tamamen farklıdır. Söz konusu hukuki ve fiili zorunluluklar nedeniyle kazanılmış haklar korunarak başka kadrolara atama yapılması, kanun koyucunun takdir alanı içindedir."*

68. Anayasa Mahkemesi, Maliye Bakanlığında muhasebat kontrolörü, millî emlak kontrolörü, devlet bütçe uzmanı, mali suçları araştırma uzmanı, devlet muhasebe uzmanı, devlet gelir politikaları uzmanı ve devlet malları uzmanlarının maliye uzmanlığı kadrolarına; muhasebe denetmeni, millî emlak denetmeni, muhasebe uzmanı ve millî emlak uzmanlarının ise defterdarlık uzmanlığı kadrolarına atanmalarını öngören kanuni düzenlemeyi incelediği iptal başvurusunda ise şu gerekçeyle normu Anayasa'nın 36. maddesine aykırı bulmamıştır (AYM, E.2011/145, K.2013/70, 6/6/2013):

*"Anayasa'nın hak arama hürriyetini düzenleyen 36. maddesinin birinci fıkrasında, 'Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.' denilerek yargı mercilerine davacı ve davalı olarak başvurulabilme ve bunun doğal sonucu olarak da iddia, savunma ve adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Dava konusu kurallarla, Maliye Bakanlığının anılan kadrolarında yapılan değişiklikler, söz konusu unvanların kaldırılması sonucu ortaya çıkan hukuki ve fiili zorunluluklar nedeniyledir. Buna göre söz konusu işlemin sebep unsuru, Maliye Bakanlığındaki bazı kadroların kaldırılması olup yürürlükte bulunan kanunlara dayanılarak ve kamu görevlisinin öznel durumu dikkate alınarak idarece tesis edilen naklen atama işlemlerinden farklıdır. Genel nitelikte olduğu sonucuna ulaşılan yasal düzenlemeyle oluşturulan bu durumun, sebep unsuru yönünden hukuka uygun olup olmadığının tespitinin anayasal bir sorun olduğu ve bu yöndeki denetimin Anayasa Mahkemesince yapılması gerektiği açıktır. Anılan atama işleminin doğrudan kanunla değil, idari işlemlerle yapılmasının öngörülmesi durumunda dahi kanunlara uygunluk denetimi yapmakla sınırlı bir yetkiye haiz olan idari yargı yerlerinin, işlemin sebep unsurunun Anayasa'ya uygun olup olmadığını tartışması ve bu yönde bir denetim yapması mümkün olmadığından bu işlemin doğrudan kanun hükmünde kararnameyle yapılmasının hak arama hürriyetini sınırladığı söylenemez."*

69. Anayasa Mahkemesi buna karşılık Gençlik ve Spor Bakanlığı Merkez Teşkilatı ile Spor Genel Müdürlüğünde yönetici kadrolarında bulunanların görevlerinin hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ermesini öngören düzenlemeyi ise hukuk devleti ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin gerekçesi şöyledir (AYM, E.2015/61, K.2016/172, 2/11/2016, § 110):

*"110. 6639 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle 638 sayılı KHK'ya eklenen geçici 12. maddede, Gençlik ve Spor Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğüne ait Bölge Müdürlüklerinin kapatılması ve kapatılan Bölge Müdürlüklerinin kullanımında olan her türlü taşınır ile taşıt, araç, gereç ve malzeme, varsa her türlü borç ve alacaklar, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve diğer dokümanlar ile personelin Kredi ve Yurtlar İl Müdürlüklerine devredilmesi öngörülmüş, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Spor Genel Müdürlüğünün teşkilat yapısına ilişkin herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü teşkilatında yapılan değişiklikler ise Gençlik ve Spor Bakanlığı merkez teşkilatı ile Spor*

*Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında yer alan bazı kadrolarda bulunanların görevlerinin sona ermesini gerektiren hukuki ve fiili zorunluluk olarak değerlendirilemez."*

70. Anayasa Mahkemesinin anılan kararlarından -kanunların genelliği ilkesine aykırı olmasa bile- kanunla göreve son verilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin hak arama hürriyetine ve hukuk devleti ilkesine aykırı olmaması için göreve son vermenin kanunla yapılmasını gerektiren zorlayıcı nedenlerin bulunması ve göreve son vermenin ilgililerin subjektif durumlarından ziyade objektif nitelik taşıyan bu zorlayıcı nedene dayanması gerektiği anlaşılmaktadır.

71. Somut olayda kanunla başvuruçuların görevine son verilmesinin nedeni Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurum yöneticiliği görevinin dört yıl ile sınırlandırılmış olmasını öngören bir sistem değişikliğine gidilmiş olmasıdır. Yapılan sistem değişikliğinin mevcut yöneticilere uygulanmasını sağlamak amacıyla geçiş hükmü niteliğinde bir düzenleme yapılmış ve mevcut yöneticilerden dört yılını dolduranların görev süresinin sona ermesi öngörülmüştür. Dolayısıyla kanunla göreve son verilmesini gerektiren zorlayıcı bir nedenin bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin gereklilik ve elverişlilik kriterini taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

72. Son olarak müdahalenin orantılı olup olmadığı hususu incelenmelidir. Müdahalenin orantılı olup olmadığının değerlendirilmesinde mahkemeye erişimin kısıtlandığı maddi hakkın niteliği ve dava açılabilmesi durumunda mahkemenin yapacağı incelemenin niteliği de gözönünde bulundurulmalıdır.

73. Başvuruçuların görevlerine son verilmesinin subjektif durumları dikkate alınarak yapılan bir tasarruf olmadığına altı çizilmelidir. Diğer bir ifadeyle başvuruçuların görevlerine disipline aykırı bir fiil veya liyakatsızlık gibi kendi kişisel durumlarından kaynaklanan bir nedenle değil sistem değişikliği sonucu oluşan hukuki ve fiili zorunluluklar sebebiyle son verilmiştir. İdare tarafından tesis edilen yöneticilik görevine son verme işleminde işlemin muhatabı olan kişinin şahsiyeti büyük önem taşımakta ve sırf ilgili kişinin hukuk dünyasında değişiklik yapılması amaçlanmaktadır. Oysa başvuruya konu olayda başvuruçuların görevine kanunla son verilirken başvuruçuların şahsi özellikleri dikkate alınmadığı gibi onların hukuk dünyasında değişiklik yapılması da amaçlanmamaktadır. Düzenlemenin bir sonucu olarak başvuruçuların hukuk dünyasında değişiklik meydana gelmekle birlikte asıl amaç bu değildir.

74. İdare tarafından kişilerin subjektif durumları dikkate alınarak tesis edilen yöneticilik görevine son verilmesi işleminin dava konusu edilebilmesi, ilgili kişinin hak ve menfaatlerinin korunması bakımından büyük önem taşımaktadır. Zira yöneticilik görevine son verilen kişi, görevden alınmasının haklı bir sebebe dayanmadığını veya idarenin gösterdiği sebebin gerçeği yansıtmadığını ispatlamak suretiyle işlemin iptalini temin edebilir. Ancak somut olayda başvuruçuların kişisel durumları dikkate alınarak görevlerine son verilmesi söz konusu olduğundan bu işleme karşı dava açma imkânı getirilmesinin de bir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü dava konusu işlem yönünden başvuruçuların mahkemede tartıştıracakları husus, değinilen sistem değişikliğinin hukuka aykırı olup olmadığıdır. Söz konusu sistem değişikliği kanunla yapıldığından bunun hukukiliği de artık anayasal bir soruna dönüşmüştür. Diğer bir ifadeyle Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurum yöneticilerinin görev süresinin dört yıl ile sınırlandırılması ve bunun mevcut yöneticilere de uygulanmasını öngören değişiklikler kanunla yapıldığından bunların (alelade) hukuktan ziyade Anayasa'ya uygun olup olmadığını denetlenmesi gerekecektir. Bu denetimin de idari yargı yerlerince değil Anayasa Mahkemesince yapılacağı açıktır.

75. Bu durumda başvuruclar tarafından idare mahkemesinde açılacak bir davanın başarısızlıkla sonuçlanacağı aşıkardır. Başarısızlıkla sonuçlanacağı açık olan bir dava yolunun kapalı tutulması başvurucluya aşırı bir külfet yükleyen orantısız bir tedbir olmaz. Kaldı ki Anayasa Mahkemesi 13/7/2015 tarihli ve E.2014/88, K.2015/68 sayılı kararıyla başvurucların aralarında bulunduğu yöneticilerin görevlerinin sona ermesini öngören kuralı incelemiş ve Anayasa'ya uygun bulmuştur.

76. Sonuç olarak başvurucların yöneticilik görevlerine kanunla son verilmesi suretiyle mahkemeye erişim haklarına yapılan müdahalenin açılacak muhtemel bir davada tartışılacak meselenin sıradan bir hukuka uygunluk konusu olmayıp anayasal bir konu olduğu gözetildiğinde başvuruclara orantısız bir külfet yüklediği ve kamu menfaatleri ile bireysel yarar arasında kurulması gereken adil dengeyi zedelediği sonucuna ulaşılmaktadır.

77. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

## VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuruclar üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 28/5/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Engin YILDIRIM

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
Recai AKYEL