

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1973/36

Karar Sayısı:1974/4

Karar Günü:14/2/1974

Resmi Gazete tarih/sayı:29.5.1974/14899

İptal davasını açan: İstanbul Üniversitesi "Rektörlüğü.

İptal davasının konusu : 8/7/1973 günlü, 14588 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 25/6/1973 günlü, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun 5. maddesinin ve geçici 7, maddesinin (d) işaretli bendinin Anayasa'nın 120. ve 126. maddelerine aykırı düştüğü ve konunun üniversitenin varlık ve görevlerini ilgilendiren alana girdiği ileri sürülmüş; Anayasa'nın, değişik 147. değişik 149. ve 150. maddelerine dayanılarak iptalleri istenilmiştir.

II. METİNLER:

1- 1765 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kuralları :

25/6/1973 günlü, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen 5. maddesi ve geçici 7. maddesinin (d) işaretli bendi - 8/7/1973 günlü, 14588 sayılı Resmî Gazete'de çıkan metne göre şöyledir :

"Madde 5- Üniversite öğretim üyeleri ile asistanların ve diğer yardımcılarının kadroları, üniversitelere bağlı fakülte ve diğer öğretim ve araştırma kurumlarının görüşü alınarak, üniversite senatoları tarafından tespit ve ilgili makamlara teklif edilir ve her yıl bütçe kanunlarında gösterilir.

Kadroların hazırlanması ile ilgili ortak esaslar, üniversitelerarası kurulca ve bir yönetmelikle saptanır."

Geçici madde 7-.....

d) Bu kanuna tabi kurumların çeşitli teşkilât kanunlarındaki bu kanuna aykırı hükümleriyle, yukarıdaki fıkralara göre yürürlükten kaldırılan kanunlara atıf yapan hükümleri;

.....

f) yürürlükten kaldırılmıştır."

2- Davacının dayandığı Anayasa kuralları :

Davacının, Anayasa'ya aykırılık iddiasını desteklemek üzere ileriye sürdüğü Anayasa'nın değişik 120. maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları ve 126. maddesinin üçüncü fıkrası aşağıda yazılı olduğu gibidir:

"Değişik madde 120/1,3- Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Üniversite özerkliği, bu maddede belirtilen hükümler içinde uygulanır, ve bu özerklik, üniversite binalarında ve eklerinde suçların ve suçluların kovuşturulmasına engel olmaz.

.....

Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar. Son fıkra hükümleri saklıdır.

....."

"Madde 126/3- Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz."

III. İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca 22/10/1973 gününde Muhittin Taylan, Avni Givda, Sait Koçak, Kemal Berkem, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Kani Vrana, Lütfi Ömerbaş, Şevket Müftügil, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıda açıklanan konular üzerinde durulmuş ve yine aşağıda açıklanan sonuçlara varılmıştır.

1. Davanın Yasa kurallarına uygun olarak açılıp açılmadığı sorunu :

a) Kimi kuralları Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla dava konusu edilen 25/6/1973 günlü, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu 8/7/1973 günlü, 14588 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Dava dilekçesi Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliğince 29/9/1973 gününde kaleme havale edilerek 2273 sıra ve 1973/36 esas sayısını almış bulunmaktadır. 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 26. maddesinin birinci fıkrasına göre dava o günde açılmış sayılacağı için yasal süresi içindedir.

b) Dava dilekçesine bağlı ve Rektörlükçe onanlı İstanbul Üniversitesi Senatosunun 24/9/1973 günlü, 86. toplantısına ilişkin oylama tutanağı örneğinden Senatoya katılan 28 üyenin oybirliğiyle 1765 sayılı Kanunun 5. maddesinin ve geçici 7. maddesinin (d) bendinin Anayasa'ya aykırılıkları dolayısıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmasına karar verildiği ve İstanbul Üniversitesi Senatosu üye tamsayısının otuzyedi olduğu anlaşılmaktadır. Dava İstanbul Üniversitesi Rektörü. Prof. Dr. Nazım Terzioğlu tarafından açılmıştır. Böylece 44 sayılı Kanunun 25. maddesinin 3 sayılı bendinde yer alan, üniversiteler yönünden "iptal davasının senato üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alacağı karar üzerine üniversite rektörünce açılacağı" yolundaki kurala uyulduğu görülmektedir.

Oylama tutanağında senato kararına katılanların adları yazılı değilse de belgenin resmî niteliğine ve senato üyeleri tamsayısı ile karara katılanların sayısı gösterilmiş bulunduğuna ve burada gerçekte önemli olan yönün de bu olmasına göre adların açıklanmaması, giderilmesi gerekli bir eksiklik sayılmamıştır. Kemal Berkem, Şevket Müftügil, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu Senato kararına katılanların adlarını gösteren belgenin istenmesi gerektiğim ileri sürerek bu görüşe katılmamışlardır.

2- Kanunun davacı Üniversite ile ilişkisi :

1765 sayılı Kanun, adından da anlaşılacağı üzere üniversite personeli konusunu düzenlemektedir. Bu kanunun iptali dava edilen 5. maddesi üniversite öğretim üyelerinin, asistanların ve öteki yardımcıların kadrolarının saptanmasına ve kanunlaştırılmasına ilişkindir. Konunun davacı İstanbul Üniversitesinin kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alana girdiği ortadadır. Böylece Anayasa'nın değişik 149. maddesi uyarınca üniversitenin iptal davası açma hakkı doğmuş bulunmaktadır.

3- İlk inceleme sonunda verilen karar :

Davanın davacı üniversitenin varlık ve görevlerini ilgilendiren alana girdiği ve dosyanın eksikliği bulunmadığı anlaşıldığından Anayasa'nın değişik 147. değişik 149., 150. ve 44 sayılı Kanunun 21., 22., 25., 26. maddelerine uygun görülen işin esasının incelenmesine Kemal Berkem, Şevket Müftügil, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun Senato kararına katılanların adlarını gösteren belgenin istenmesi gerektiği yolundaki karşıoylariyle ve oyçokluğu ile 22/10/1973 gününde karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, 1765 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kuralları, dayanılan Anayasa maddeleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve başka yasama belgeleri, dava ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

1- 1765 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

a) 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun dava konusu 5. maddesi üniversite öğretim üyelerinin, asistanların ve öteki yardımcılarının kadrolarının her yıl bütçe kanunlarında gösterilmesi yöntemini benimsemiştir.

Anayasa'nın değişik 120. maddesinin birinci fıkrasında "üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur." beşinci fıkrasında "Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri kanunla düzenlenir", kuralları yer almaktadır. Bir kurumun kuruluşu ve işleyişi söz konusu olunca en başta o kurumu oluşturacak ve işleyişini sağlayacak personel kadroları gelir. Başka bir deyimle kadroları kuruluş ve işleyişinden ayrı, bunların dışında bir öge gibi düşünmeğe olanak yoktur. Demek ki değişik 120. maddenin değinilen kurallarına göre üniversite kadrolarının üniversiteye özgü bir kanunla düzenlenmesi gerekir.

Dava konusu 5. maddenin üniversite öğretim üyelerinin, asistanların ve öteki yardımcılarının kadroları yönünden Anayasa Koyucunun ereğine uygun bir düzenleme getirdiği ileri sürülemez. Burada kadrolar saptanmış değildir; bunların her yıl bütçe kanunlarında gösterilmesi öngörülmekte; geçici 7. maddenin (d) işaretli bendi ile de bu kanuna bağlı kurumların çeşitli teşkilât kanunlarındaki bu kanuna aykırı hükümler ve bu arada da üniversite, fakülte ve bunlara bağlı öteki öğretim ve araştırma kurumlarının kanunlarında yer alan kadrolar, yürürlükten kaldırılmaktadır. Anayasa'nın değişik 120. maddesinde, sözü edilen düzenlemenin bütçe kanunlarıyla değil kanunla yapılacağı belirlendiğine burada işaret edildikten sonra bütçe kanunlarıyla kanunlar arasındaki anayasal ayırımın aşağıda açıklanmasına geçilecektir.

Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini genel olarak belirleyen ve 1488 sayılı Yasa ile değişik 64. maddesinin birinci fıkrasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" biçiminde bir genel yetki yer almışken "Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" bunun dışında, ayrı nitelikte bir yetki alanı olarak benimsenmiştir. Bütçe kanunlarını böylece öteki yasalardan ayıran Anayasa ilkesi bir yasa düzenlemesi söz konusu olunca o düzenlemenin ancak bir yasa ile yapılması ve bütçe kanunu hükümleriyle bu yola gidilmemesi kuralını da doğal olarak kendi içinde taşır.

Anayasa'nın 92. maddesine göre kanun tasan ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp kabul edilmesi; Yasama Meclislerince değişik sonuçlara varılmışsa her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıda üyelerden kurulu karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde sonuca bağlanması gerekmektedir. Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosundaki oylamalarda, duruma göre ,aranacak yetersayılar çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurularak yine bu maddede belirlenmiştir. Böylece kanunlaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen yasama belgelerinden uygun bulmadıklarını

Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilmesi de Anayasa'nın 93. maddesi gereğidir.

Anayasa'nın 94. maddesinde ise bütçe tasarısının için değişik bir yöntemin saptanmış olduğu görülür. Bu yöntem şöyledir: Bütçe tasarıları otuzbeş milletvekilinden ve onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu elli kişilik karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur. Karma komisyonun kabul edeceği metin önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp karara bağlanır. Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metin yeniden karma komisyona gider. Orada kabul edilen son metin Millet Meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Meclislerin genel kurullarında bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler üzerindeki düşüncelerini ancak her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.

Görülüyor ki bütçelerin görüşülmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla de Meclisler öteki kanun tasarısı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler; bir takım sınırlamalarla bağlanmış bulunmaktadır. Öte yandan Anayasa'nın 93. maddesi yayınlanmak üzere kendisine yollanan bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilme yetkisini Cumhurbaşkanına vermemiş; bu türlü kanunlar açık bir hükümle yetki dışı bırakılmıştır.

Yukarıda genel çizgileriyle açıklanan, Anayasa ile düzenlenmiş bu birbirinden ayrı ve değişik iki yasama yöntemi ve biçiminin doğal sonucu olarak, belli yöntem ve koşullara göre oluşturulacak bir yasama konusunun ancak o yöntem ve koşullardan geçilerek düzenlenebilmesi gerçeği ve zorunluğu ortaya çıkar. Başka deyimle ancak yasa ile düzenlenebilecek bir konunun bir bütçe kanununda yer alması düşünülemeyeceği gibi yasaların bütçe ile ilgili ödenek hükümlerini kapsamalarına da olanak yoktur. Tersine bir tutum yasa veya bütçe kanunu kuralını yerine göre, Anayasa'nın 92. veya 94. maddesine aykırı kılar.

Dava konusu 5. madde, Anayasa'nın değişik 120. maddesinin yasa ile düzenlenmesini buyurduğu bir konunun, yasalardan ayrı ve değişik niteliği yukarıda ayrıntıları ile açıklanan yıllık bütçe kanunlarında yer almasını öngördüğü için Anayasa'nın sözü geçen maddesine aykırıdır.

Öte yandan üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının yükselmelerini, hatta iş başında kalmalarını Anayasa'nın buyruğuna aykırı bir yasama belgesine ve süreksiz, değişken bir esasa bağlayan bir yöntemin ve o yöntem yoluyla Anayasa'nın öngörmediği bir dış müdahale ile karşılaşabilme kaygısının getireceği tedirginlik havası içinde oluşacak durumun Anayasa'nın üniversitelerden yana koyduğu kurallarla ve özellikle 120. maddenin dördüncü fıkrasındaki "Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler" ilkesi ile gelişeceği de ortadadır.

b) Anayasa'nın bütçeye ilişkin 126. maddesinin üçüncü fıkrasının sun cümlesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz" kuralı yer almıştır.

Burada "bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik konuyu gereği gibi aydınlatacak nitelikte bulunduğundan ona da ayrıca değinmek gerekir.

Anayasa tasarısında (madde 125) bu kural; "Bütçe Kanununa malî hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz" biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "malî hükümler" deyimini üzerinde durarak erek bütçe uygulaması ile ilgisiz konuların bütçe kanununda yer almaması olduğuna göre deyimini ereği karşılamadığını ileri sürmüş ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon, bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "malî hükümler" deyimini "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisinden geçmiştir.

Şu duruma göre Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan "bütçe ile ilgili hükümler" deyimini malî nitelikte hüküm anlamında değil bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak şartıyla açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşürmek zorunluğu vardır.

Şurasının da gözönünde bulundurulması yerinde olur: Bir kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir bulunması onun 126. maddede öngörüldüğü gibi "bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek bir veya birçok hükümler bulunabilir. Ancak bu yasalar bütçenin yapısı ile, bütçeyi uygulama yöntemleriyle ve bütçelerin ereğiyle ilişkisi bulunmayan, bütçelerinkinden tüm değişik yöntemlerle, Yasa Koyucunun belirli bir erek güden açık iradesinin sonucu olarak oluşmuş yasama belgeleridir. Bunlarda yer alması gerekli kuralların bütçe kanunlarına aktarılması düşünülemez.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak, yasalarda yer alması gerekli, giderle ilgili kuralların bütçe kanunlarında yer alabileceği yolunda bir görüş ve uygulama Anayasa'nın yukarıda açıklanan 92. maddesini gelirle ilgili veya gidere yol açabilecek yasalar bakımından işlemez duruma sokar ve 94. maddede yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri dolayısıyla istisnaî olarak öngörülen pek sınırlı nitelikteki yola, Anayasa Koyucunun ereğine ve yönergesine aykırı biçimde genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126. maddedeki sözü geçerli kuralın tek ereğinin bütçe kanunlarını bünyeye yabancı hükümlerinden ayıklamak ve derli toplu bir düzenleme ile bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan kurallara asla yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

1765 sayılı Kanunun dava konusu 5. maddesi, Anayasa'nın değişik 120. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekli üniversite kadrolarının her yıl bütçe kanunlarında gösterilmesini öngördüğü için, yukarıda belirlenen nedenlerle, Anayasa'nın 126. maddesiyle de çelişir durumdadır.

c) Özetlenecek olursa; 1765 sayılı Kanunun 5. maddesi Anayasa'nın değişik 120. ve 126. maddelerine aykırıdır; iptal edilmelidir.

2- 1765 sayılı Kanunun geçici 7. maddesinin (d) işaretli bendi :

1765 sayılı Kanunun geçici 7. maddesinin (d) işaretli bendi bu kanuna bağlı kurumların çeşitli teşkilât kanunlarındaki bu kanuna aykırı hükümlerin ve bu arada tabiatıyla teşkilât kanunlarındaki 1765 sayılı Kanunun 5. maddesine aykırı hükümlerin yürürlükten kalkmasını karara bağlamaktadır. 5. maddenin, Anayasa'ya aykırılığı dolayısıyla, iptal edilmesi öngörüldüğü için artık 1765 sayılı Kanuna bağlı kurumların çeşitli teşkilât kanunlarındaki hükümlerin 5. maddeye aykırılığı söz konusu olamayacaktır. Şu duruma göre 1765 sayılı Kanunun geçici 7. maddesinin (d) işaretli bendinin Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilmesine yer kalmamaktadır.

V. SONUÇ :

25/6/1973 günlü, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline; bu madde iptal edildiğine göre geçici 7. maddenin (d) bendinin

Esas Sayısı:1973/36

Karar Sayısı:1974/4

Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilmesine yer kalmadığına 14/2/1974 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Muhittin Taylan

Başkanvekili
Avni Givda

Üye
Kemal Berkem

Üye
Şahap Arıç

Üye
İhsan Ecemiş

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit Zarbun

Üye
Ziya Önel

Üye
Abdullah Üner

Üye
Kâni Vrana

Üye
Ahmet Koçak

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Şevket Müftügil

Üye
Nihat O.
Akçakayalıoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu