

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1996/56
Karar Sayısı : 1997/58
Karar Günü : 24.6.1997
Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 13.01.2005- 25699

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Mümtaz SOYSAL, Önder SAV ve 114 Milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 1.8.1996 günlü ve 4160 sayılı “26.5.1927 Tarih ve 1050 Sayılı, 14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı, 29.8.1977 Tarih ve 2108 Sayılı, 4.11.1981 Tarih ve 2547 Sayılı, 23.5.1928 Tarih ve 1322 Sayılı, 9.11.1983 Tarih ve 2946 Sayılı ve 11.11.1986 Tarih ve 3320 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun”un, Anayasa'nın 2., 6., 7., 11., 21., 42., 49., 57., 73., 127., 130., 153. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

4160 sayılı Yasa'nın iptali istenilen kuralları şöyledir:

1- “MADDE 1.- 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa aşağıdaki ek maddeler ilave edilmiştir.

Fonların Ödenek ve Gelirleri

EK MADDE 8.- Kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş olan fonların her türlü gelirleri Hazine adına açılan bir müşterek fon hesabında toplanır.

Yılları bütçe kanunları ile hangi fonların bütçe kapsamına dahil edileceği belli edilir. Bütçe kapsamı içine alınan fonlar hizmetlerini bütçenin (A) cetveline konulan ödeneklerle yerine getirirler. Bunların gelirleri genel bütçe geliri olarak (B) cetveline gelir kaydedilir. Ancak bu gelirlerden kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hâsılatı ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmeden doğrudan müşterek fon hesabından ilgili fonun gider hesabına aktarılır.

Kapsam dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamaları bütçe ile ilişkilendirilmez. Ancak, bunların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikle teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilebilir.

Tüm fonlar hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürütürler.

Fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usuller Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığınca müştereken tespit edilir.

Kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere, hizmet alanı kalmayan fonlar Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın müşterek teklifi ve Başbakan onayı ile tasfiye edilebilir. Bunların tasfiyesine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir.

r

Döner Sermaye Gelirleri

EK MADDE 9.- Genel bütçeye dahil dairelere ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin (iş yurtları ve benzeri kuruluşlar dahil) aylık gayrisafi hâsılatının % 10'u (genel ve katma bütçeli daire ve idarelere bağlı hastanelerin döner sermayeli işletmeleri için % 9'u) en geç ertesini ayın 20'sine kadar genel bütçeye irat kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara yatırılır. Zorunlu hallerde Maliye Bakanlığınca ek süre verilebilir.

Bu şekilde hesaplanan tutarın % 30'una kadar olan kısmının hâsılatın tahakkukunda, kalan kısmının da tahsilinde ödettirilmesine Maliye Bakanı yetkilidir.

Yıl sonu kârları ile aylık gayrisafi hâsılat özerinden genel bütçeye aktarılacak miktarlar zamanında yatırılmadığı takdirde, 6183 sayılı Kanundaki usullere göre, yıllık % 12 zamlı olarak tahsil edilir. Hesaplanan zam, döner sermayelerin ita amiri ve saymanlıklarından yarı yarıya alınır. Ancak, Maliye Bakanlığınca verilmiş ek süreler için zam uygulanmaz.

Genel bütçeye dahil dairelere ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerden gerekli görülenlerin birleştirilmesine, devredilmesine ve tasfiye edilmesine Maliye Bakanı yetkilidir.

Döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hâsılatından irat kaydedilecek oranı, % 30'a kadar yükseltmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Genel bütçeye dahil dairelerin ve katma bütçeli idarelerin, özel kanunlarında bu Kanuna tabi olmayacağı belirtilen döner sermaye işletmeleri hakkında da bu madde hükümleri uygulanır.

EK MADDE 10.- İlgili yıl bütçe kanunları ile çeşitli kanunlarla genel bütçe gelirlerinden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması öngörülen paraların kanunî oran ve miktarları o malî yıl için yeniden belirlenebilir.

EK MADDE 11.- Baraj, liman, havalimanı enerji santrali, tesis gibi taşınmaz mal ve sair varlıklar kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının gayrisafi hâsılatlarından, bu kullanım karşılığı olarak belirli bir oran dahilinde bir bedel tahsil edilerek genel bütçeye irat

kaydedilebilir.

Hangi kurum ve kuruluşlardan ne oranda pay alınacağı her yıl bütçe kanunları ile tespit edilir.

Bu payların takip, tahsil ve denetimine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Maliye

Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı yetkilidir.”

2- “MADDE 2.- 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa aşağıdaki ek maddeler ilave edilmiştir.

Yurtdışı Eğitim Masraflarının Tahsili

EK MADDE 34.- ilgili kanunlarına göre; öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak veya benzeri bir nedenle geçici süreli görevlendirilmek suretiyle, üç ay veya daha fazla süre ile yurtdışına gönderilen kamu personeli yurtdışında bulundukları sürenin iki katı kadar mecburi hizmetle yükümlüdürler. Bu şekilde yurt dışına gönderilecek personelden, örneği Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış “Yüklenme Senedi ile Muteber imzalı Mütessesil Kefelet Senedi” alınır.

Anılan personelin mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirmeden veya tamamlamadan görevinden ayrılması, müstafi sayılması ya da bir ceza ile görevine son verilmesi halinde, kendileri için kurumlarınca fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masraflar aynı döviz cins ve miktarı üzerinden borçlandırılır. Döviz borcu toplamından mecburi hizmetin tamamlanan kısmı için hesaplanan miktar indirilir. Hesaplanan borç miktarı, ilgilinin durumu ve ödettirilecek meblağ dikkate alınarak azamî beş yıla kadar taksitlendirilebilir. Borç miktarı ilgili tarafından Türk Lirası ile ödenir ve yapılan ödeme miktarı tahsil tarihindeki T. C. Merkez Bankasıncı tespit ve ilan edilen efektif satış kuru üzerinden döviz çevrilerek yukarıda belirlenen şekilde hesaplanan döviz borcundan mahsup edilir.

İlgilinin eğitimdeki başarısızlığı veya kendi kusuru nedeniyle yurtdışından geri çağırılması ya da verilen sureyi tamamlayıp başarısız olarak dönmesi durumunda da, ilgili için fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafların tamamı aynı esaslara göre ödettirilir.

30.4.1992 tarih ve 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanunun 19 uncu maddesine 492 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen (1) bendi kapsamında bulunanlar hakkında üçüncü fıkra hükmü, 8.4.1929 tarih ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun ve diğer kanun hükümleri uyarınca yurtdışına gönderilen öğrenciler hakkında da bu madde hükümleri uygulanır.

Kendi imkânları ile yurtdışında öğrenim gören öğrenciler bu madde hükmünün dışındadır.

Yurt İçinde Okutulan Öğrencilerin Mecburi Hizmet Yükümlülüğü

EK MADDE 35.- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından personel kanunları ve diğer özel kanunlarda yer alan hükümlere göre bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren okutulacak yeni öğrencilere mecburi hizmet yükümlülüğü getirilemez.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte mecburi hizmet karşılığı okutulmakta olan

öğrenciler, mezuniyetlerinden veya memuriyete atanmalarından sonra kurumlarından mecburi hizmet yükümlülüğünün kaldırılmasını talep edebilirler. Bu takdirde başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın, mecburi hizmet yükümlülüğü ve tazminat borçları (1.1.1995 tarihinden önce mecburî hizmet yükümlülüğünü ihlal edenlerin borçları dahil) ortadan kalkar.

Yurtdışında okutulanlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından okutulanlar hakkında bu madde hükmü uygulanmaz.”

3- “MADDE 3.- 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kuruma Kanununun 16 ncı maddesi madde başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Kredi Borcunun Tespiti ve Ödenmesi ile Kredi Teminatı

MADDE 16.- Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumundan, öğrenim kredisi alan öğrencilerin borcu, öğrenim kredilerinin verildiği tarihten öğrenim süresi bitimine kadar geçen sürede veya herhangi bir sebeple kredisinin kesildiği tarihe kadar öğrenim kredisi olarak verilen miktarlara, Devlet İstatistik Enstitüsünün toptan eşya fiyat endeksindeki artışlar uygulanarak hesaplanacak miktarı ilave edilmesi suretiyle tespit edilir.

Öğrenci, borcunu, öğrenim gördüğü öğretim kurumunun normal öğrenim süresinin bitiminden itibaren iki yıl (öğrencinin lisansüstü eğitim yapması halinde dört yıl) sonra başlamak üzere, kredi aldığı sürenin yarısı kadar sürede ve üçer aylık dönemler halinde Kuruma ödemek zorundadır.

Ancak, sağlık sebepleri dışında kendi isteği ile öğretim kurumunu bırakan veya

herhangi bir sebeple öğretim kurumundan çıkarılan öğrenciler öğretim kurumu ile ilişkisinin kesildiği tarihten itibaren bir yıl sonra başlamak üzere ve bir yıl içinde borçlarını öder.

Endeks uygulamasına, kredi borçlarının geri ödenmesine ve taksitlendirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye, öğrencilerin borçlarından birinci fıkraya göre hesaplanan endeks artışından ilave edilen miktarın % 50'sine kadar indirim yapmaya Kurum Yönetim Kurulu yetkilidir.

İndirim uygulandıktan sonra öğrencilerin ödeyecekleri bakiye kredi borcu; öğrencilerin eğitim süresince Kurumdan aldığı toplam kredi miktarının 3 katını geçemez.

Öğrencinin tabi olacağı mükellefiyetler öğrencilerden alınacak taahhüt senedinde ayrıca belirtilir. Düzenlenen taahhüt senetlerinde krediyi alacak öğrencinin, öğrencinin reşit olmaması halinde ise öğrenci ile birlikte veli veya vasisinin borçlu sıfatıyla imzası yeterli olup, ayrıca kefil aranmaz.

Öğrencilere kredi verilmesi ve gerektiğinde kredinin kesilmesi ile ilgili hususlar yönetmeliklerle düzenlenir.

Kamu kurumları ve özel kurumlarda görev alanların borç taksitleri bu kurumlarca ilgililere ödenecek aylıklardan kesilerek Kuruma yatırılır.

Maddî ve hukukî nedenlerle takibinde yarar bulunmayan ve yılları bütçe kanunlarında gösterilen miktarları aşmayan kredi borçları terkin edilir.”

4- “MADDE 4.- 4.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Kanunun Ek 18 inci maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Yapılacak Yardım: Devlet yardımının miktarı katma bütçeli Devlet Yükseköğretim Kurumlarına o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin örgün öğrenci sayısına bölünmesi ile elde edilen miktarın ilgili vakıf yükseköğretim kurumunda okuyan öğrenci sayısı ile çarpılmasıyla bulunacak meblağın yarısını geçemez. Vakıf üniversiteleri merkezleri dışındaki illerde yükseköğretim kurumları kurabilirler.”

Yürürlükten Kaldırılan Hükümler.

5- “MADDE 5.- a) 29.8.1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasının 2 nci maddesi,

b) 4.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 50 nci maddesinin (c) bendi,

c) 23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanunun 7 nci maddesi,

d) 9.11.1983 tarih ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanununun 6 ncı maddesi,

e) 16.8.1961 tarih ve 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kanununun 15 ve 18 inci maddeleri,

f) Kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin 1 inci madde ile 1050 sayılı Kanuna eklenen Ek 8 inci maddeye aykırı hükümleri,

g) 11.11.1986 tarihli ve 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi,

Yürürlükten kaldırılmıştır.

GECİÇİ MADDE 1.- Bu Kanunun 1 inci maddesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa eklenen ek 11 inci madde gereğince; baraj, liman, havalimanı, enerji santralı, tesis gibi taşınmaz mal ve sair varlıkları kullanan kamu kurum ve kuruluşların gayrisafi

hâsılatlarından, bu kullanıma karşılık olmak üzere 1996 Malî Yılında hangi kurum ve kuruluşlardan ne oranda pay alınacağını tespitine Maliye Bakanı yetkilidir.”

6- “MADDE 6.- Bu Kanunun;

- a) 1 inci maddesi ile 1050 sayılı Kanuna eklenen ek 8 ve 9 uncu maddeler,
- b) 2 nci maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa eklenen ek 35 inci madde,
- c) 3 üncü maddesi ile 5 inci maddesinin (a) ve (e) fıkraları,

Hükümleri 19.7.1996 tarihinden,

- d) Diğer hükümleri yayımı tarihinden,

Geçerli olmak üzere yürürlüğe girer.”

7- “MADDE 7.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminin gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- “Başlangıç'ın üçüncü ve dördüncü fıkraları;

Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;”

2- “MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”

3- “MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”

4- “MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.”

5- “MADDE 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.”

6- “MADDE 21.- Kimsenin konutuna dokunulamaz. Kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınan merciin emri bulunmadıkça, kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz.”

7- “MADDE 42.- Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz.

Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.

Eğitim ve öğretim, Atatürk ilkeleri ve inkılâpları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre, Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Bu esaslara aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmaz.

Eğitim ve öğretim hürriyeti, Anayasaya sadakat borcunu ortadan kaldırmaz.

İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır.

Özel ilk ve orta dereceli okulların bağlı olduğu esaslar, Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak, kanunla düzenlenir.

Devlet, maddî imkânlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.

Eğitim ve öğretim kurumlarında sadece eğitim, öğretim, araştırma ve inceleme ile ilgili faaliyetler yürütülür. Bu faaliyetler her ne suretle olursa olsun engellenemez.

Türkçeden başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez. Eğitim ve öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tâbi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletlerarası andlaşma hükümleri saklıdır.”

8- “MADDE 49.- Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.

Devlet, işçi - işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır.”

9- “MADDE 57.- Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.”

10- “MADDE 73.- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”

11- “MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

12- “MADDE 130.- Çağdaş eğitim – öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insangücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.

Kanunda gösterilen usul ve esaslara göre, kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından, Devletin gözetim ve denetimine tâbi yükseköğretim kurumları kurulabilir.

Kanun, üniversitelerin ülke sathına dengeli bir biçimde yayılmasını gözetir.

Üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.

Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.

Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır.

Üniversite yönetim ve denetim organları ile öğretim elemanları; Yükseköğretim Kurulunun veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılmazlar.

Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra Millî Eğitim Bakanlığına sunulur ve genel ve katma bütçelerin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tâbi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir.

Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, malî işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı malî kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.

Vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları, malî ve idarî konuları dışındaki akademik çalışmaları, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden, Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları için Anayasada belirtilen hükümlere tâbidir.”

13- “MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname 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.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.”

14- “MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Ahmet Necdet SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU, Nurettin TURAN ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 3.9.1996 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki rapor geldiğinde ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Yasa'nın Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İncelenmesi

Dava dilekçesinde, daha önce bütçe yasalarının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen kurallarının, yeniden yasalaştırılarak iptal kararının uygulanamaz duruma getirildiği, bu durumun Anayasa'nın 2., 11. ve 153. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince Yasama Organı, yapacağı yeni düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz bırakacak biçimde yeni yasa çıkarmamak ve Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlüğündedir. Üstelik, yasama organı, kararların yalnız sonuçları ile değil bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Çünkü, kararlar gerekçeleriyle genel olarak yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle yasama organı, yasa çıkarırken iptal edilen yasalara

ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır. İptal edilen yasalarla sözcükler ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir. Bir yasanın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi ve iptal edilen önceki yasayla aynı ya da benzer nitelikte olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında özdeşlik, anlam ve kapsam ile nitelik ve teknik içerik yönlerinden benzerlik olup olmadığı incelenmelidir.

1991, 1993, 1995 ve 1996 Malî Yılı Bütçe Yasalarında yer alan ancak, bütçeyle ilgisi bulunmaması nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen kuralların öz yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmamış, bu tür düzenlemelerin ilgili yasaların konusu olacağı, iptal kararında belirtilmiştir. Bu nedenle, daha önce belirtilen gerekçeyle iptal edilen söz konusu kuralların bir bütçe yasası ile yeniden düzenlenmesi halinde Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşacağı açıktır.

Oysa bir bütçe yasası olmayan 4160 sayılı Yasa'da düzenlenen konular, kimi yıllara ilişkin bütçe yasalarında yer alan ancak bütçeyle ilgisi bulunmaması nedeniyle iptal edilen kurallar olup, bunların daha önce öz yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi de yapılmadığından dava konusu yasa kurallarında Anayasa'nın 153. dolayısıyla 2. ve 11. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır.

İptal isteminin reddi gerekir.

B- Yasa'nın 1. Maddesinin İncelenmesi

Yasa'nın 1. maddesiyle 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na 8., 9., 10. ve 11. maddeler eklenmiştir.

1- Ek Madde 8'in İncelenmesi

Dava dilekçesinde, yıllık bütçe yasaları ile hangi fonların bütçeye dahil edileceğinin belirlenmesinin gelecek yıllara ilişkin bütçelerde yer alacak konularda yasama organına zorunluluk getirmesi nedeniyle yetki devri olduğu, bu durumun Anayasa'nın 7. maddesiyle bağdaşmadığı, müşterek fon hesabında toplanan gelirlerden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın birlikte teklifi üzerine Başbakan'ın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilmesi Anayasa'nın 73. maddesinde belirtilen vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülük kapsamında olduğundan, buna ilişkin yukarı ve aşağı sınırların belirlenerek bu sınırlar içinde ancak Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilebileceği oysa, iptali istenen kuralla Başbakan'ın yetkilendirilmesinin Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Ek 8. maddenin birinci fıkrasında; kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş olan fonların her türlü gelirlerinin Hazine adına açılan müşterek fon hesabında toplanacağı, ikinci fıkrasında da, hangi fonların bütçe kapsamına dahil edileceğinin yılları bütçe yasalarıyla düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca, bütçe kapsamına alınan fonların hizmetlerini bütçenin (A) cetveline konulan ödeneklerle yerine getireceği, gelirlerinin de genel bütçe geliri olarak (B) cetveline gelir kaydedileceği, ancak bu gelirlerden kredi ana para geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatı ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları payların bütçenin (B) işaretli cetveline kaydedilmeden doğrudan müşterek fon hesabından ilgili fonun gider hesabına aktarılacağı belirtilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında; bütçe kapsamı dışında bırakılan fonlarla ilgili düzenlemelere yer verilerek bu fonların gelirleri ve harcamalarının bütçe ile ilişkilendirilmeyeceği, ancak bunların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın birlikte teklifi üzerine Başbakan'ın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda yapılacak kesintinin bütçeye gelir kaydedileceği öngörülmüş, dördüncü fıkrasında; bütçe kapsamı içine alınan ve kapsam dışında bırakılan tüm fonların hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürüteceği hükme bağlanmıştır.

Beşinci fıkra; fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usullerin Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken tespit edileceği, son fıkrasında da; kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulan fonlar dışındaki hizmet alanı kalmayan fonların Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu, Bakan'ın müşterek teklifi ve Başbakan'ın onayı ile tasfiye edilebileceği, Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın bu fonların tasfiyesine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmaya yetkili oldukları belirtilmiştir.

Fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcadığı bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli bir hesaptır. Kimi fonların kuruluşu, gelirleri, giderleri ile işleyişlerinin kanunla düzenlendiği halde, kimilerinde bu konuda yasal çerçeve belirlenerek Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirildiği görülmektedir. Bütçe içi fonların kaynakları genel ve katma bütçelerden; bütçe dışı fonların ise kendi mevzuatında belirlenen gelirlerinden sağlanmaktadır. Buna göre fonlar, bütçe içi ve bütçe dışı fonlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

İptali istenen maddede gerek bütçe içi, gerekse bütçe dışı tüm fonların gelirlerinin Hazine adına açılacak müşterek bir fon hesabında toplanması öngörülmüştür. Yasa ile kurulmuş bir fona ait olsa bile sözkonusu gelirlerin müşterek bir fon hesabında toplanmasının, kimi hizmetlerin daha hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak ve Hazine'nin değişken ekonomik koşullar karşısında nakit hareketlerini yönlendirmesi amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, dava konusu kuralla herhangi bir fon kurulmadığı ve mevcut fonlara ek bir gelir de sağlanmadığı, kimi fonların gelirinin belli oran veya miktarının bütçeye aktarılması öngörüldüğünden konunun Anayasa'nın 73. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Anayasa'nın 161. maddesinde, genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağını kanunla belirleneceği açıklanmıştır. Bu amaçla 26.5.1927 günlü, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkarılmış ve bütçelerin gelir ve gider cetvellerinde yer alacak konularla giderlerin tahakkuku, ödenmesi, gelirlerin toplanması ile bütçe hesabının kesilmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Daha önce kimi nedenlerle bütçe dışına çıkarılmış fonların, yeniden yılları bütçe kanunları ile bütçe kapsamına alınmasına ilişkin kural bütçeyle doğrudan ilgili olup, Devlet bütçesinin tekliği ilkesine de aykırı değildir.

Maddede, kapsam dışında kalan fonların müşterek fon hesabında toplanan gelirlerinden yapılacak kesintilerle, kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle kurulanlar hariç olmak üzere hizmet alanı kalmayan fonların Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın müşterek teklifleri sonunda Başbakan onayı ile tasfiye edilmesinin öngörülmesinde maddede belirtilen konuların zaman içinde değişken ekonomik koşullar karşısında süratli karar verilerek 'kamu' gelir ve giderlerinin en etkin biçimde kullanılmasını sağlayacak düzenlemeler olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık görülmemiştir.

Bu nedenle, madde Anayasa'nın 2., 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Haşım KILIÇ maddenin “üçüncü fıkrasının ikinci tümcesi”, Yalçın ACARGÜN “Üçüncü fıkrasının ikinci tümcesi ve beşinci fıkrası”, Fulya KANTARCIOĞLU “ikinci fıkrasının ilk tümcesi ve üçüncü fıkrasının ikinci tümcesinin kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulan fonlar yönünden” iptali gerekeceği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmamışlardır.

2- Ek Madde 9'un İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Ek 9. madde ile döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatlarından % 10 kesinti yapılmasının bir vergi olduğu, Maliye Bakanı'na bu verginin % 30'una kadar olan bölümünü tahakkukunda, geriye kalan kısmını da tahsilinde ödettirmek ve gerekli hallerde ek süre vermek, dilediği döner sermayeli işletmeyi tasfiye edebilmek, dilediğini birleştirebilmek veya bir başka döner sermayeli işletmeye devredilmesine karar verebilmek konusunda yetki verildiği, bu değişikliklerin ilgili yasalarında yapılması gerektiği hususunun önceki Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtilmesine karşın, buna uyulmadığı, ek süre verilebilecek zorunlu hallerin tanımının yapılmaması nedeniyle keyfi uygulamaların önüne geçilmesinin olanaksız olduğu, ayrıca, yürürlük maddesine göre, bu maddenin de 4139 sayılı Bütçe Yasası'nın yürürlüğünün durdurulması kararından itibaren uygulanmasının öngörülmesiyle Anayasa Mahkemesi kararının geçersiz kılındığı, bu nedenlerle maddenin Anayasa'nın 2., 11., 73. ve 153. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

1050 sayılı Yasa'ya eklenen Ek 9. maddenin birinci fıkrasında; genel ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin (iş yurtları ve benzeri kuruluşlar dahil) aylık gayri safi hasılatının % 10'unun (hastane döner sermayeleri işletmeleri için % 9'u) en geç ertesi ayın 20'sine kadar genel bütçeye irat kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara yatırılacağı, zorunlu hallerde Maliye Bakanlığı'nca ek süre verilebileceği kurala bağlandıktan sonra, ikinci fıkrasıyla da bu şekilde hesaplanan miktarın % 30'una kadar olan kısmının hasılatın tahakkukunda kalan kısmının da tahsilinde ödettirilmesine Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır. Maddenin üçüncü fıkrasında ise, yıl sonu kârları ile aylık gayri safi hasılat üzerinden genel bütçeye aktarılacak miktarlar zamanında yatırılmadığı takdirde 6183 sayılı Kanun'daki usullere göre yıllık % 12 zamlı olarak tahsil edileceği, ancak hesaplanan bu zammın döner sermayelerin ita amir ve saymanlıklardan yarı yarıya alınacağı öngörüldükten sonra, Maliye Bakanlığı'nca verilmiş ek süreler için zam uygulanmayacağı belirtilmektedir.

Dördüncü fıkrada, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerden gerekli görülenlerin birleştirilmesine devredilmesine ve tasfiye edilmesine Maliye Bakanı'nın yetkili olduğu belirtilmiş, beşinci fıkrada, döner sermayeli işletmelerin aylık gayri safi hasılatı irat kaydedilecek oranı, %30'a kadar yükseltmeye yine Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

İptali istenilen maddenin son fıkrasında da, özel kanunlarında bu kanuna tabi olmayacağı belirtilen döner sermaye işletmeleri hakkında da bu madde hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Madde gerekçesinde; “*Döner sermayeli işletmeler, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin asli görevlerini yerine getirirken ortaya çıkan ve genel ve katma bütçe içinde yönetilmesine imkan ya da yarar bulunmayan ticari, sınai, zirai, mesleki ve kültürel nitelikteki*

fiyatlandırılabilir mal ve hizmetleri değerlendirmek üzere kanunla ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmakta ve faaliyetlerini sürdürmektedir.

Mevzuatımızda döner sermayeli işletmelere ilişkin genel hükümleri kapsayan kanuni bir düzenleme bulunmadığından, çeşitli kanunlarla kendilerine döner sermaye verilen bu işletmelerin yönetim ve denetimleri birbirinden farklılık arzetymekte ve genellikle yetersiz kalmaktadır.

Döner sermayeli işletmelerin genellikle tüzel kişilikleri bulunmamakta, kuruluş sermayesi bağılı oldukları idareler tarafından verilmekte, faaliyetlerini herhangi bir karşılık ödemeksizin bu idarelere ait binalarda sürdürmekte, personelin özlük hakları ve demirbaş ihtiyaçları bağılı oldukları idareler tarafından ödenmektedir.

Madde döner sermayeli işletmelerin mali bir disiplin altına alınması ve Devletin bu işletmelere bütçeden yapmış olduğu giderlerin bir bölümünün karşılanması için, aylık gayri safi hasılatından bir kısmının genel bütçeye aktarılmasının sağlanması amacıyla düzenlenmektedir” denilmektedir.

Genel ve katma bütçeli idarelerin kamu hizmetlerini yerine getirirken bu hizmetlere bağılı olarak ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki nitelikteki faaliyetlerin yürütülmesi için tahsis edilen sermayelere “döner sermaye”, bu şekilde kurulan işletmelere de “döner sermayeli işletmeler” denilmektedir. Bu işletmeler genel mali yönetim sisteminin dışında bulunmakta, bu nedenle bütçelerin genellik ve birlik ilkelerinin istisnalarını oluşturmaktadır.

Döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatlarından % 10 oranında genel bütçeye aktarma yapılması için maddede öngörülen süreye, zorunlu ve haklı nedenlerin olması durumunda Maliye Bakanlığı'nca ek süre verilmesinin hukuksal karmaşaya yol açacağı yolundaki iddia da Maliye Bakanlığı'nın bu işleminin yargı denetimine açık olması nedeniyle yerinde görülmemiştir.

Maddenin dördüncü fıkrasında, genel ve katma bütçeli idarelere bağılı döner sermayeli işletmelerden gerekli görülenlerin birleştirilmesine, devredilmesine ve tasfiye edilmesine Maliye Bakanı'nın yetkili olduğu belirtilmiş ise de, bu yetkinin kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle kurulmuş olan döner sermaye işletmeleri dışında idari kararlarla yapılan işletmeler için kullanılacağı açıktır. Zira, kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle kurulmuş işletmelerin tasfiyesi, birleştirilmesi veya devredilmesi doğal olarak, kuruluşundaki yasal yöneme uygun olarak gerçekleştirilebilecektir.

Bu nedenle, mali politikaları uygulamakla yükümlü olan Maliye Bakanlığı'na idari kararlarla kurulmuş işletmeler hakkında düzenleyici yetkiler verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğinde görülmemiştir.

İptal isteminin reddi gerekir.

Döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatlarından %10 oranında Hazineye aktarılacak pay, Anayasa'nın 73. maddesinde belirtilen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlölük niteliğinde olmadığından konunun bu maddeyle ilgisi görülmemiştir.

Güven DİNÇER, maddenin “üniversiteler yönünden iptali gerektiği” Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN ve Fulya KANTARCIOĞLU “dördüncü fıkranın özel kanun ve kanun

hükümünde kararname ile kurulan döner sermayeli işletmeler yönünden iptali, son fıkranın ise tümüyle iptali gerektiği” düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmamışlardır.

3- Ek Madde 10'un İncelenmesi

Dava dilekçesinde, maddenin, değişik yasalarla belirlenen genel bütçe gelirlerinden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılacak payların oranını değiştirme, hatta hiç pay ayrılmama yetkisini içerdiği, TBMM'nin yetkilerinin Anayasa'da belirlendiği ve yasama organına Anayasa dışında, yasa ya da başka metinle yetki verilemeyeceği ve yetkilerinin azaltılamayacağı, dava konusu madde kapsamında bulunan yasalardan birinin 2380 sayılı Yasa olduğu, yerel yönetimlerinin mali olanaklarının sınırlandırılmasının Anayasa'nın 127. maddesine ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesine aykırı olacağı, Anayasa ile tanınmamış bir yetkinin yasa ile tanınmasının olanaksız olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Ek madde 10'a göre, çeşitli kanunlarla genel bütçe gelirlerinden kurum ve kuruluşlara aktarılması öngörülen paraların kanuni oran ve miktarları yılları bütçe yasaları ile arttırılıp ya da eksiltmek suretiyle yeniden belirlenebilecektir. Böylece, genel bütçeden Belediyelere, Özel İdarelere ve kimi fonlara aktarılacak paraların kanuni oranları ilgili yıl bütçeleri ile değiştirilebilecektir.

Maddenin gerekçesinde “Mevzuatımızda genel bütçe gelirlerinden kurum ve kuruluşlara çeşitli ad ve şekillerde para aktarılmasına ilişkin pek çok hüküm yer almaktadır. Bunlardan 6831 sayılı Orman Kanunu'na 1744 sayılı Kanun'la eklenen Ek 3 üncü maddede Orman Köylülerinin Kalkındırma Fonu gelirleri arasında “her yıl genel bütçenin binde birinden az olmamak üzere genel bütçeden yapılacak yardımlarda öngörülmektedir. Aynı şekilde 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu'nun 37 nci maddesi, “Devlet Bütçesi adi gelirlerinin binde birinin Sivil Müdafaa Fonuna aktarılmasını hükme bağlamaktadır. Benzer hükümler 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunları'nda yer almaktadır.

Bu hükümler bütçenin temel ilkelerini ortadan kaldırmakta ve kaynakların dağıtılmasında hizmet önceliklerinin belirlenmesi konusunda güçlükler yaratmaktadır.

Bu nedenle söz konusu hükümlerin yılı bütçe kanunlarına konulan hükümler ile yürürlükleri durdurulmaktadır.

Madde ile getirilen düzenlemeye göre yukarıda açıklanan sakıncalı uygulamalar ortadan kaldırılarak genel bütçe gelirlerinden kurum ve kuruluşlara aktarılacak paraların oran ve miktarları bütçe imkanlarına göre yılları bütçe kanunları ile belirlenecektir” denilmektedir.

Mali politikalar, ekonomik olaylar ve öncelik verilecek kamu hizmetlerinin değişkenliği, bütçeden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılacak paralara ilişkin düzenlemelerin çok çeşitli yasalarda yer aldığı gözetildiğinde, kamu gelirlerinin her yıl Bütçe Yasaları ile kontrol altına alınmasına gerek duyulduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, cari yıl ya da gelecek yıllar bütçelerinden kimi kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılacak paralara ilişkin dava konusu kural Genel Bütçe'de yer alan bütçe gelirlerini doğrudan ilgilendirdiğinden bu konuda bütçe kanunları ile düzenleme yapılmasının öngörülmesi Anayasa'nın 161. maddesinde belirtilen bütçelere bütçeyle ilgili kurallar dışında hiçbir hüküm konulamaz ilkesi ile çelişmemektedir.

Bu nedenle, iptal isteminin reddi gerekir.

Maddenin Anayasa'nın 2., 6. ve 11. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

Yalçın ACARGÜN ve Fulya KANTARCIOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

4- Ek Madde 11'in İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Ek 11. madde ile fonlara ve döner sermayeli işletmelere konulan verginin bu kez baraj, liman, havalimanı, enerji santrali, tesis gibi taşınmaz mal ve diğer varlıkları kullanan kurum ve kuruluşlara da getirildiği, kimi ülkelerde “kullanıcının ücretleri” adıyla anılan, kimin hangi hizmete ne ödeyeceğinin önceden belli olduğu ve bu nedenle ilgili kurum ve kuruluşların önceden planlarını yapabildikleri sistemler uygulandığı halde, dava konusu maddenin ise alt ve üst sınır gösterilmediği için belirsizlik içerdiği, bütçe gereksinimlerine göre yorumu yıldan yıla genişleyip daralabilecek “tesis” sözcüğünün eklenmesinin hukuk devleti ilkesini zedelediği, kamu kurum ve kuruluşlarının, birbirlerinden aldıkları hizmetlerin karşılığını ödemelerinin belirli ve standart bir tarifeyi gerektirdiği halde, düzenlemenin bu hizmetin karşılığında alınacak bedeli belirlemediği gibi bunların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılmasını da güvenceye almadığı, Anayasa'da olmayan bir yetkinin yasa ile bakanlık ve müsteşarlığa tanınamayacağı bu nedenle dava konusu maddenin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenilen kuralın birinci fıkrasında, genel ve katma bütçeli daireler tarafından yaptırılan baraj, liman, havalimanı, enerji santrali gibi tesisleri kullanan, kendilerine tahsis edilen gayrimenkuller üzerinde faaliyette bulunan veya bu gayrimenkulleri değerlendiren kurum ve kuruluşlardan kendilerine sağlanan bu olanaklara karşılık olarak elde ettikleri gayrisafi gelirlerin belirli bir bölümünün bütçeye aktarılması öngörülmekte, ikinci fıkrasında da, hangi kurum ve kuruluşlardan ne oranda pay alınacağının her yıl bütçe yasalarıyla düzenleneceği belirtilmekte, üçüncü fıkrasında ise, bu payların takip, tahsil ve denetimine ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'na verilmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinde, genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanıp uygulanacağını yasa ile belirleneceği öngörülmüştür. Bu bağlamda çıkarılmış olan 1050 sayılı Yasa'ya göre bütçe, idareye harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren bir yasa olarak nitelendirilmiştir. Böylece, giderlerin yapılması ve gelirlerin tahsil edilebilmesi için yasal dayanak gösterilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

İptali istenen maddenin birinci fıkrası ile kimi kamu kurum ve kuruluşlarının gayrisafi hasılatlarından belirli bir oran dahilinde yapılacak tahsilatın bütçe geliri olması nedeniyle Bütçe Yasası ile yasal dayanağa kavuşturulmasında Anayasa'nın 161. maddesine aykırılıktan sözedilemez.

Öte yandan, Anayasa'nın “yasama yetkisi” kenar başlıklı 7. maddesi “yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez” hükmünü içermektedir.

Bilindiği gibi, parlamenter rejimlerde herhangi bir alanı, ilkel düzenleme yetkisi yasama organıdır. Bu yetki genel ve asli bir yetkidir. Hukukumuzda yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu bakımından sınırlı olmadığı, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konunun düzenlenebileceği anlamına gelir. Bu çerçevede yasama organı, genel ilkeleri belirledikten sonra ayrıntılı ve açıklayıcı düzenlemeleri yürütme organına bırakabilir.

Ek madde 11'in ikinci fıkrasına göre ilgili kurumların gayrisafı hasılatlarından ne oranda pay alınacağı her yıl bütçe kanunlarında gösterilecektir. Bu kurumların kullandıkları varlıklar karşılığında yapacakları ödemelere esas olacak en önemli unsur bütçe yasaları ile saptanacak olan orandır. Söz konusu oranın yasa ile belirlenecek olması takip, tahsil ve denetim gibi alt unsurların ise yürütme organına bırakılması Anayasa'nın 7. ve 2. maddelerine aykırı değildir.

İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç'ı ve 6. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

C- Yasa'nın 2. Maddesinin İncelenmesi

Yasa'nın 2. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Ek 34. ve Ek 35. maddeler eklenmiştir.

1. Ek 34. Maddenin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin borçlarına karşılık yapılacak tahsilatın cari kura göre daha yüksek olan efektif satış kuru üzerinden hesaplanmasının Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen adalet anlayışına uygun olmadığı belirtilerek kuralın iptali istenmektedir.

Maddede, kamu personelinin yurtdışına öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak gibi nedenlerle geçici süreli görevli olarak üç ay veya daha fazla süre ile gönderilmeleri halinde, yurtdışında bulundukları sürenin iki katı kadar mecburi hizmetle yükümlü olacakları belirtilmiş, bunun yerine getirilmemesi halinde kurumlarınca fiilen döviz olarak yapılmış masrafların geri alınmasına ilişkin kurallar düzenlenerek, söz konusu borcun, tahsil tarihindeki T.C. Merkez Bankası'nca ilan edilen efektif satış kuru üzerinden döviz çevrilerek fıkra da belirlenen şekilde hesaplanan döviz borcundan mahsup edileceği öngörülmüştür.

Merkez Bankası'nın ilan ettiği efektif döviz satış kuru her ne kadar dövizin cari satış kurundan bir miktar yüksek ise de, kamu görevlisinin yurt dışından döndükten sonra yükümlü olduğu mecburi hizmet süresini tamamlamasını sağlamak amacıyla getirildiği anlaşılan dava konusu kuralla yurtdışına gönderilen kamu personelinin mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirmemeleri halinde kurumlarınca döviz cinsinden yapılan masraflar için tahsil tarihinde Merkez Bankası'nca tesbit ve ilan edilen efektif satış kurunun esas alınmasında hukuk devletinde olması gereken adalet anlayışı ile bağdaşmayan bir yön görülmemiştir.

Bu nedenle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

2- Ek 35. Maddenin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Devletin madde kapsamındaki kişilere iş alanı yaratmakta zorlanması ve personel giderlerinin artması nedeniyle mecburi hizmet yükümlülüğünün kaldırıldığı, oysa bu okulların, Anayasa'nın 42. maddesinin ikinci fıkrasındaki maddi olanaksızlık içindeki öğrencilerin öğrenimlerini sürdürebilmeleri için Devlete verilen görev gereğince açılmış okullar olduğu, öte yandan Türkiye Cumhuriyeti'nin, "sosyal" bir devlet olması nedeniyle Devletin maddi olanaksızlık içindeki başarılı öğrencilerin öğrenimlerini sürdürebilmeleri için yardım yapması gerektiği, daha sonra aldıkları eğitim çerçevesinde

bunlara iş de vermek zorunda bulunduğu, bunun ise sözkonusu öğrencilerin hem devletten aldıklarını geriye ödeme yolu, hem de, Devletin Anayasa'nın 49. maddesinde belirlenen işsizliği önlemeye elverişli bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alma görevinin bir sonucu olduğu, ayrıca madde kapsamında yapılacakların Anayasa'nın 65. maddesiyle de çelişmeyeceği maddi olanaksızlık içinde okuyan öğrencilerin iş bulma korkusu nedeniyle bu uygulamayı seçtikleri belirtilerek maddenin iptali istenilmektedir.

Maddede, kamu kurum ve kuruluşları tarafından personel kanunları ve diğer özel kanunlarda yer alan hükümlere göre, maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren okutulacak yeni öğrencilere mecburi hizmet yükümlülüğü getirilemeyeceği, halen mecburi hizmet karşılığı okutulmakta olan öğrencilerin ise talep etmeleri halinde mezuniyet sonrası ya da memuriyete atandıktan sonra kurumlarından talep etmeleri halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın yükümlülüklerinin ve tazminat borçlarının ortadan kalkacağı belirtilmektedir.

Ek 35. madde gerekçesinde,

“...eğitilmiş insan ihtiyacını karşılamak amacıyla Cumhuriyetimizin ilk yıllarında başlatılmış ve uzun yıllar sürdürülmüş olan mecburi hizmet karşılığı öğrenci okutma uygulaması, ülkemizde eğitimin yaygınlaşması ve seviyesinin yükselmesi karşısında giderek önemini yitirmiş ve uygulama alanı daralmıştır.

Diğer tarafta bu şekilde okutulan öğrencilerin boş kadrolara atanmaları bu kurumları istihdam baskısı altında bırakmakta, zaman zaman boş kadrolar da yeterli olmadığından, kadro ihdası yoluna gidilmektedir. Bu durum bir yandan kadroların, diğer yandan personel giderlerinin artmasına yol açmaktadır.

Mecburi hizmet yükümlülüğünün kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki istihdam baskısını azaltmak ve kurumların değişen hizmet ihtiyaçlarına göre daha kaliteli personel temin etmelerini sağlamak maksadıyla, 1995 ve 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunlarında bir düzenleme yapılmıştır. Her yıl bütçe kanunlarında bu tür hükümlere yer verilmesi yerine 657 sayılı Kanuna ek bir madde eklenmek suretiyle düzenleme yapılması daha uygun olacaktır.

Diğer taraftan, halen mecburi hizmet yükümlüsü olarak okuyan öğrencilere gerek mezuniyetlerinden gerekse memuriyete atanmalarından sonra tek taraflı olarak mecburi hizmet yükümlülüğünü, tazminat borcu doğmaksızın sona erdirme hakkı verilmektedir...” denilmektedir.

Anayasa'nın eğitim ve öğretim hakkı ve ödevi başlığını taşıyan 42. maddesinin yedinci fıkrasında, “Devlet maddî imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır” denilmektedir.

Anayasa'nın 42. maddesinin ikinci fıkrasının uygulamaya geçirilmesi bağlamında, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kanunlarında ve kendi özel yasalarında yer alan kurallara göre öğrenci okutmaları, burs vermek veya parasız yatılı olarak öğrenci okutmak biçiminde gerçekleşmektedir. Ancak, Anayasa'da Devlet desteğiyle okutulan bu kişilere yine Devlet tarafından bir iş bulunması zorunluluğu yer almamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 49. maddesinin ikinci fıkrasındaki, Devletin işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alacağına ilişkin kuralın,

Anayasa'nın 65. maddesinde öngörülen mali olanakların yeterliliği ölçüsünde uygulanabileceği kuşkusuzdur. Bu nedenle Devletin burslar veya başka yollarla öğrencilere yaptığı yardımların onları çalıştırma yükümlüğünü de kapsadığı ileri sürülemez.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın 42. ve 49. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

D- Yasa'nın 3. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, öğrencilere verilen kredilere DİE toptan eşya fiyatları oranında yıllık faizin getirildiği ve ödeme süresinin kısaltıldığı, maddenin devleti tüccar gibi görmeye çalışmanın bir ürünü olduğu, Anayasa'nın 42. maddesinde yalnızca ilk öğretimin parasız olduğunun belirtilmesinin orta ve yüksek öğretimin paralı olacağı anlamına gelmediği, Anayasa'nın 130. maddesinin, Devletin yapacağı yardımları ortadan kaldıracak biçimde yorumlanamayacağı, Devletin neden olduğu enflasyonun bedelini öğrenciden almasının hiçbir hukuksal temele oturtulamayacağı, ayrıca Devletin yardım yapmasının yasal bir zorunluluk olduğu, alınan kredinin ticari değil sosyal bir kredi olduğu gözönüne alınırsa bu tür borçlara düşük faiz uygulanması gerektiği ileri sürülerek kuralın Anayasa'nın 2., 42. ve 130. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

16.8.1961 gün ve 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu'nun, Yasa'nın 3. maddesiyle yeniden düzenlenen 16. maddesinde, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'ndan öğrenim kredisi alan öğrencilerin borçlarının Devlet İstatistik Enstitüsü'nün toplam eşya fiyat endeksindeki artışlar uygulanarak tesbit edileceği, borç ödemesinin öğrenim görülen öğretim kurumunun normal öğrenim serisinin bitiminden itibaren iki yıl sonra başlayacağı ve kredi alınan sürenin yarısı kadar sürede ve üçer aylık dönemler halinde Kurum'a ödeneceği belirtilmiş, ayrıca borcun ödenmesine ilişkin diğer hususlara da yer verilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin sadece hukuk devleti değil aynı zamanda sosyal devlet olduğu da açıklanmıştır. Sosyal devletin temel amaç ve görevleri, sosyal adaletin sosyal refahın ve sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Bireyin doğuştan sahip olduğu onurlu bir yaşam sürdürme, maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkını kullanabilmesi için, Devlet sosyal adalet gereklerini de gözeterek gerekli olanakları sağlamakla yükümlüdür.

Anayasa'nın 42. maddesinde, Devletin maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapacağı kabul edilmekle, “sosyal devlet” ilkesi eğitim ve öğretim hakkı alanında somutlaştırılmıştır. Ancak, Anayasa'nın 65. maddesi uyarınca Devletin bu tür görevlerini akçalı kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğinde kuşkuyla yer yoktur.

Kurumun kuruluş kanunu gerekçesine uygun olarak, öğrencilere ödenen paranın, enflasyon karşısında değeri korunarak döner sermayeye dönüştürülmesi ve böylece, yeni kredi alacak öğrencilere tahsisi amacı gözetilerek getirilen düzenlemede, Anayasa'nın 42. ve 2. maddelerine herhangi bir aykırılık bulunmamaktadır. İptal isteminin reddi gerekir.

Anayasa'nın “Yükseköğretim Kurumları” başlığını taşıyan 130. maddesinin konuyla ilgili dokuzuncu fıkrasında da, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkelerin ve Yüksek Öğretim Kurulu ile üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılmasının kanunla düzenleneceğine işaret edilmekte olup, bu maddenin, yükseköğretimde okuyan öğrencilere

ödenen kredilerin geri ödenmesinin düzenlendiği dava konusu maddeyle herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, iptal isteminin reddi gerekir.

E- Yasa'nın 4. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Yasa'nın 4. maddesine ilişkin özel bir Anayasa'ya aykırılık gerekçesine yer verilmediğinden bu maddenin, Anayasa'nın 153. maddesi kapsamında Yasa'nın tümü için ileri sürülen savlar doğrultusunda iptalinin istendiği sonucuna varılmıştır.

Yasa'nın 4. maddesiyle değiştirilen 4.11.1981 günlü, 2547 sayılı Kanun'un Ek 18. maddesinin ikinci fıkrasında, yapılacak yardımın Devlet yardımının miktarının katma bütçeli Devlet Yükseköğretim Kurumlarına o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin örgün öğrenci sayısına bölünmesi ile elde edilen miktarın ilgili vakıf yükseköğretim kurumunda okuyan öğrenci sayısı ile çarpılmasıyla bulunacak meblağın yarısını geçemeyeceği, Vakıf Üniversitelerinin merkezleri dışındaki illerde yükseköğretim kurumları kurabilecekleri öngörülmektedir.

Bu kuralın, 2547 sayılı Yasa'nın daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen konuya ilişkin kuralıyla içerik ve nitelik yönünden herhangi bir benzerliği saptanamadığından, Yasa'nın 4. maddesi Anayasa'nın 153. bu bağlamda 2. ve 11. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Güven Dinçer ve Sacit Adalı bu görüşe katılmamışlardır.

F- Yasa'nın 5. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, öğrencilerden harç alınması sonucunu doğuran düzenlemenin sosyal devlet anlayışı ile bağdaşmadığı, yasa tüzük ve diğer metinlerin kamu idarelerine dağıtılmamasının hukuksal bilgi akışını engellemesi nedeniyle hukuk devleti ilkesine, kamu konutlarının bakım, işletme ve onarım giderlerinin bütçeye ödenek konularak karşılanmasını olanaksız kılan (d) bendinin sosyal hukuk devleti ilkesine, öğrencilere kredi verilmesinin düzenlendiği kuralların kaldırılarak koşulların ağırlaştırılmasının Anayasa'nın 2., 42. ve 130. maddelerine, (f) bendi ile Yasa yapma tekniğine aykırı hareket edilerek hukuk devleti ilkesine (g) bendi ile memur, işçi ve emeklilerine konut yardımı yapılmasını öngören kuralın kaldırılmasının Anayasa'nın 57. maddesi ile Devlete yüklenen ödevin yapılması gereğine aykırı olduğu belirtilerek maddenin iptali istenmiştir.

- Maddenin (a) bendi ile 29.8.1977 günlü, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu'nun muhtarların harç pulu karşılığında tahsil edecekleri harçları mal sandıklarına yatırmaları ve bundan %25 prim almalarını öngören 2. maddesi yürürlükten kaldırılarak, harçların tamamının muhtarlarda kalması sağlanmaktadır.

- Maddenin (b) bendi ile 4.11.1981 gün ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 50. maddesinin (c) bendi gereğince, lisansüstü öğretim yapan öğrencilerden harç alınmayacağına ilişkin kural yürürlükten kaldırılarak bu öğrencilerden de harç alınması olanaklı hâle getirilmektedir.

- Maddenin (c) bendi ile 23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun'un 7. maddesi yürürlükten kaldırılarak yasa, tüzük ve diğer metinlerin yeterli miktarda basılmış örneklerinin merkezdeki dairelere dağıtılmak üzere Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünce doğrudan TBMM üyelerine ve diğer idarelere gönderilmesi uygulamasına son verilmektedir.

- Maddenin (d) bendi ile 9.11.1983 gün ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun kamu konutlarının işletme, bakım ve onarım giderlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren 6. maddesi yürürlükten kaldırılarak, kamu konutlarının bakım, işletme ve onarım giderlerinin nasıl yapılacağına ilişkin 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 13. maddesi gereğince Maliye Bakanlığı tarafından saptanması olanaklı hâle getirilmektedir.

- Maddenin (e) bendi ile 6.8.1961 gün, 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu'nun 16. maddesindeki değişiklik sonucu uygulanma olanağı kalmayan 15. ve 18. maddeleri yürürlükten kaldırılmaktadır.

- Maddenin (f) bendi ile kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin, 4160 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 1050 sayılı Kanun'a eklenen Ek 8. maddeye aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmaktadır. 4160 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle Kanun, KHK'lerle kurulmuş tüm fonlarla ilgili yeni düzenlemeler getirilmiş olması nedeniyle bunlara ilişkin Kanun ya da KHK'de değişiklik yerine (f) bendinde genel bir düzenleme yapılmasının uygun görüldüğü anlaşılmaktadır.

- Maddenin (g) bendi ile 11.11.1986 gün ve 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun'un 3. maddesi yürürlükten kaldırılmaktadır. Buna göre, Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren memurlar, işçiler ve bunların emeklilerine konut edindirme yardımı yapılmayacaktır. Ancak, Yasa yürürlüğe girdiği tarihte konut edindirme yardımına hak kazananların bu düzenlemeden etkilenmeyeceği açıktır.

Kural koymak, değiştirmek, yürürlükten kaldırmak veya yasalar arasında ya da aynı yasanın kuralları arasında uyum sağlamak yasakoyucunun, genel düzenleme yetkisi içinde ise de, bu yetkilerini kullanırken Anayasa'yı hukukun genel ilkelerini bu bağlamda kazanılmış hakları gözetmek zorunda olduğu kuşkusuzdur.

Dava konusu 5. maddeyle devletin mali olanakları da gözetilerek yasama tekniğine, uygulamaya ilişkin zorunluluklar nedeniyle kimi kurallar, yürürlükten kaldırılırken kazanılmış hakların da ihlâl edilmediği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 42. ve 130. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

G- Yasa'nın 6. ve 7. Maddelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, yasaların geriye yürütülmesinin bir istisna olduğu ve yasadan yararlanan lehine bir durum yaratma veya çok büyük bir toplumsal çıkar gereği olabileceği, oysa, burada bir "hak kaybı" bulunduğu, öte yandan, 1996 Mali Yılı Bütçe Yasası ile yüksek öğrenim kredi koşullarının ağırlaştırılmasını öngören maddenin 4160 sayılı Yasa'nın Ek 8 ve Ek 9. maddeleri ile Anayasa Mahkemesi kararının geçerlik tarihinden itibaren yeniden uygulamaya konulduğu bunun ise Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturduğu belirtilerek 6. maddenin (a), (b) ve (c) bendlerinin iptali istenilmektedir.

4160 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile kimi maddelerinin yürürlük tarihlerine ilişkin farklı düzenlemeler yapılmıştır.

4139 sayılı 1996 yılı Bütçe Yasası'nın kimi maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nce 19.7.1996 günü yürürlüklerinin durdurulması üzerine doğan boşluğun doldurulması amacıyla 4160 sayılı Yasa çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin Bütçe Yasaları ile değil olağan yasalarla düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle iptal ya da yürürlüğünü durdurduğu kuralları yeniden düzenleme yolunu seçen yasakoyucu, 4160 sayılı Yasa'nın bazı maddelerinin yürürlük tarihini, 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun kimi maddelerinin yürürlüğünün durdurulduğu 19.7.1996 tarihine kadar geri götürmek suretiyle doğan boşluğu doldurmayı amaçlamıştır.

Bu nedenle, 6. maddenin (a), (b), (c) bentlerinde sayılan yasa hükümlerinin 19.7.1996 tarihinden itibaren, diğer hükümlerinin de Yasa'nın yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

6. maddenin (a), (b) ve (c) bendlerinde belirtilen kuralların yürürlüğe girecekleri tarihin geriye doğru götürülerek 19.7.1996 günü olarak belirlenmesinin, önceki bölümlerde de açıklandığı üzere Anayasa'da öngörülen “hukuk güvenliği”, “kazanılmış” haklar ve ölçülülük ilkelerini zedelediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca, yukarıda da belirtildiği gibi, bütçe yasalarıyla yapılamayacağı gerekçesiyle iptal edilip öz yönünden incelenmeyen bir kuralın, iptal kararı doğrultusunda olağan yasalarla yeniden düzenlenmesi Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturmaz.

7. maddeyle Kanun'un Bakanlar Kurulunca yürütüleceği öngörülmüş olup, yürütmeye ilişkin bu maddede de Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

H- Yasa'nın Geçici 1. Maddesinin İncelenmesi

Başvuru dilekçesinde, Yasa'nın 1. maddesiyle 1050 sayılı Yasa'ya eklenen Ek 11. maddenin iptali bu maddenin de iptalini gerektirecektir denilmiştir.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir. Anayasa Mahkemesi taleple bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebileceğinden, itiraz konusu kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden incelenmiştir.

Geçici 1. maddede, “Bu Kanunun 1. maddesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa eklenen ek 11. madde gereğince, baraj, liman, havalimanı, enerji santrali, tesis gibi taşınmaz mal ve varlıkları kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının gayrisafi hasılatlarından, bu kullanıma karşılık olmak üzere 1996 Mali Yılında hangi kurum ve kuruluşlardan ne oranda pay alınacağının tespitine Maliye Bakanı yetkilidir” denilmektedir.

Yasa'nın 1. maddesiyle 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na eklenen Ek Madde 11'de aynı konu hakkında genel bir düzenleme yapılarak, hangi kurum ve kuruluşlardan ne oranda pay alınacağının her yılın bütçe kanunu ile tesbit edileceği öngörülmüştür. Geçici 1. maddede belirtilen varlıkları kullanan kamu kurum ve

kuruluşlarının gayrisafi hasılatlarından bu kullanıma karşılık olmak üzere 1996 mali yılında ne oranda pay alınacağını tesbitinde ise Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca kullanılan yasama yetkisi Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla konu bakımından sınırlı değildir. Ancak yasakoyucu düzenleme yaparken genel ilkeleri belirlemek zorundadır. Ayrıntılı ve açıklayıcı düzenlemeleri ise yürütme organına bırakabilir. Bu bağlamda, gayrisafi hasılatlardan alınacak pay oranının yasakoyucu tarafından saptanması gerekirken hiçbir sınır ve çerçeve çizilmeden Maliye Bakanı'na yetki verilmesi yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin Anayasa'nın 7. maddesi ile 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin gereği olan hukuksal güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırıdır.

Bu nedenle kuralın iptali gerekir.

V.YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

1.8.1996 günlü, 4160 sayılı “26.5.1927 Tarih ve 1050 Sayılı, 14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı, 29.8.1977 Tarih ve 2108 Sayılı, 4.11.1981 Tarih ve 2547 Sayılı, 23.5.1928 Tarih ve 1322 Sayılı, 9.11.1983 Tarih ve 2946 Sayılı ve 11.11.1986 Tarih ve 3320 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun”un yürürlüğünün durdurulması isteminin REDDİNE,

24.6.1997 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

1.8.1996 günlü, 4160 sayılı “26.5.1927 Tarih ve 1050 Sayılı, 14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı, 29.8.1977 Tarih ve 2108 Sayılı, 4.11.1981 Tarih ve 2547 Sayılı, 23.5.1928 Tarih ve 1322 Sayılı, 9.11.1983 Tarih ve 2946 Sayılı ve 11.11.1986 Tarih ve 3320 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun”un:

A- 1. maddesiyle 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na eklenen;

1- Ek Madde 8'in Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Haşim KILIÇ'ın “Üçüncü fıkrasının ikinci tümcesinin”, Yalçın ACARGÜN'ün “Üçüncü fıkrasının ikinci tümcesi ve beşinci fıkrasının”, Fulya KANTARCIOĞLU'nun “İkinci fıkrasının ilk tümcesi ve üçüncü fıkrasının ikinci tümcesinin kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulan fonlar yönünden” iptali gerekeceği yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Ek Madde 9'un Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Güven DİNÇER'in “Maddenin üniversiteler yönünden iptali gerektiği”, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun “Maddenin dördüncü fıkrasının özel kanun ve kanun hükmüne kararname ile kurulan döner sermayeli işletmeler yönünden iptali, son fıkrasının ise tümüyle iptali gerektiği” yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Ek Madde 10'un Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yalçın ACARGÜN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- Ek Madde 11'in Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 2. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Ek Madde 34 ve Ek Madde 35'in Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 3. maddesiyle değiştirilen 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu'nun 16. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- 4. maddesiyle değiştirilen 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun Ek 18. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Güven DİNÇER ile Sacit ADALI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E- 5., 6. ve 7. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- Geçici 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

24.6.1997 gününde karar verildi.

Başkanvekili

Üye

Üye

Güven DİNÇER

Selçuk TÜZÜN

Ahmet Necdet
SEZER

Üye

Üye

Üye

Samia AKBULUT

Haşim KILIÇ

Yalçın ACARGÜN

Üye

Üye

Üye

Mustafa BUMİN

Sacit ADALI

Ali HÜNER

Üye

Lütfi F. TUNCEL

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

1.8.1996 günlü, 4160 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 26.5.1927 günlü, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na eklenen Ek Madde 8'in ilk fıkrasında fonların gelirlerinin Hazine adına açılan ortak bir fon hesabında toplanacağı belirtildikten sonra ikinci fıkrasında “Yılları bütçe kanunları ile hangi fonların bütçe kapsamına dahil edileceği belli edilir” kuralına yer verilmiştir.

Hukuk düzenimizde, belli bir amacın veya birbirine yakın amaçların gerçekleştirilmesi için gereksinme duyulan nakit ve diğer kıymetlerin toplandığı ve harcandığı kamusal nitelikli bir hesap konumunda olan fonlardan, bütçe içinde yer almayanların, kaynaklarının tümü bütçe dışından karşılanmaktadır. Bunun nedeni, kuşkusuz, malî mevzuatı ve bütçe sürecini aşarak uygulamaya hız kazandırmaktır. Bu fonlardan, kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulmuş olanların da, hangilerinin bütçe kapsamına alınacağı hususunda bütçe yasalarına yetki verilmesi, ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde bütçe yasalarıyla değişiklik yapılabilmesine olanak sağlanması anlamına gelmektedir. Oysa Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasına göre, “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin önceki kararlarındaki ilkeleri de yansıtan 13.6.1995 günlü, E. 1995/2, K. 1995/12 sayılı kararında da belirtildiği gibi, “bütçe ile ilgili hükümler” ifadesi, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçeyi açıklayıcı uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.”

Bu nedenle bütçe dışı bir fonun bütçe içine alınması bir yasa yetki verse de yine bütçeden ayrı bir yasanın konusu olabileceğinden “bütçe ile ilgili hüküm” kapsamı içinde düşünülemez.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenen kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki yasalaşma süreci, Anayasa'nın 162. maddesinde bütçe yasaları için öngörülenden farklıdır. Anayasa'da farklı olarak düzenlenen bu iki ayrı yasalaşma yönteminin sonucu olarak, birisinin kapsamına giren bir konunun, diğerine ilişkin usul ve esaslar kullanılarak yasalaştırılması, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Buna bir yasanın olur vermesi de sonucu etkilemez. Çünkü bu durumda da bir yasa kuralının ancak aynı nitelikte bir yasa kuralı ile değiştirilebileceği ilkesi gözdardı edilerek Anayasa'da öngörülen ve genel olarak yasalaşma sürecini düzenleyen kurallara göre çıkarılmış bir yasanın farklı bir yasalaşma süreci olan bütçe yasası ile değiştirilebilmesine olanak sağlanmış olmaktadır. Böylece, yetki veren yasa, Anayasa buyruğunu aşmakta araç olarak kullanılmakta, başka bir anlatımla Anayasa'nın doğrudan izin vermediği bir sonuca dolaylı yoldan ulaşmaktadır.

Bu uygulamaya olanak veren sözkonusu kuralın, Anayasa ile uyum içinde olmadığı açıktır.

Ek Madde 8'in üçüncü fıkrasının ilk cümlesinde, “Kapsam dışında bırakılan fonların gelirleri ve harcamaları bütçe ile ilişkilendirilmez” denilmesine karşın ikinci cümlesinde, “ancak, bunların müşterek fon hesabından toplanan gelirlerinden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedilir.” denilmektedir. Bu kapsamdaki fonlar arasına, kanun veya kanun hükmünde kararnamelerle kurulanların da girdiği tartışmasızdır. Oysa bu tür objektif düzenleyici işlemlerle kurulan fonların gelirlerinde, idareye verilen yetkiyle değişiklik yapılması sonucunu doğuran düzenlemelerin de, yine kanun veya kanun hükmünde kararnamelerle yapılması gerekir. Bu değişiklik konusunda, idareye yasa ile yetki verilmesi ise, yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında da vurguladığı gibi, yürütme yetkisi Anayasa'daki bazı ayırık durumlar dışında özerk değil, ancak yasanın çizdiği sınırlar içinde ve ona dayanarak kullanılabilecek bağlı bir yetkidir. Bu yetkinin Anayasa'nın 8. maddesine uygun olarak kullanılabilmesi ise, yasaların temel ilkeleri belirlemesi, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütme organının düzenlemesine bırakmaması ile olanaklıdır. Bu aynı zamanda yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin Anayasa'nın 7. maddesinin de gereğidir.

Açıklanan nedenlerle, Ek Madde 8'in, ortak fon hesabında toplanan gelirlerden, idare tarafından hiçbir ölçüye bağlı olmaksızın kesinti yapılarak genel bütçeye gelir yazılmasına olanak veren kuralı, yasama yetkisinin devri niteliğini taşıması ve bunun sonucu olarak da idareyi sınırları belli olmayan bir alanda yetki kullanmak zorunda bırakması nedeniyle Anayasa'nın 7. ve 8. maddelerine aykırıdır.

Ek Madde 9'un dördüncü fıkrasına göre, “genel bütçeye dahil dairelere ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerden gerekli görülenlerin, birleştirilmesine, devredilmesine ve tasfiye edilmesine Maliye Bakanı yetkilidir”.

Özel kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulan döner sermayeli işletmelerin, birleştirilmesi, devredilmesi ve tasfiyesinin de Anayasa'nın yukarıda belirtilen 7. ve 8. maddeleri doğrultusunda ancak kanun veya kanun hükmünde kararname ile yapılması ya da bu konuda yetki verilmek isteniyorsa, bunun hangi hallerde kullanılabileceği konusuna açıklık getirilmesi gerekirken bu hususların gözetilmemesi Anayasa'ya açık bir aykırılık oluşturur.

Maddenin son fıkrasındaki “Genel bütçeye dahil dairelerin ve katma bütçeli idarelerin, özel kanunlarında bu kanuna tabi olmayacağı belirtilen döner sermaye işletmeleri hakkında da bu madde hükümleri uygulanır” biçimindeki kuralla, bu fıkradaki döner sermaye işletmeleri hakkında da maddenin bütünlüğü içinde dördüncü fıkra hükmünün de uygulanmasına olanak sağlandığından, doğal olarak, bu fıkra ile ilgili Anayasa'ya aykırılık gerekçesi son fıkra için de geçerlidir.

Ek Madde 10'da “İlgili yıl bütçe kanunları ile çeşitli kanunlarla genel bütçe gelirlerinden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması öngörülen paraların kanunî oran ve miktarları o malî yıl için yeniden belirlenebilir” kuralına yer verilmiştir.

Bu kural ile, genel bütçe gelirlerinden kamu kurum ve kuruluşlarına para aktarılmasına ilişkin çeşitli yasalardaki oran ve miktarları yeniden belirleme yetkisinin ilgili yıl bütçe yasalarına verilmesi, Anayasa'da yasalaşma süreci farklı bir usule bağlı tutulmuş yasalarda,

Esas Sayısı : 1996/56
Karar Sayısı : 1997/58

bütçe yasaları ile değişiklik yapılmasına olanak sağlayacağından, aynı esası benimseyen Ek Madde 8'in ikinci fıkrasının ikinci cümlesine ilişkin gerekçelerle, bu madde de Anayasa'ya aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU