

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1997/44

Karar Sayısı : 1998/16

Karar Günü : 13.5.1998

R.G. Tarih-Sayı :10.07.1998-23398

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Sekizinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 18.12.1996 günlü, 4219 sayılı 1997 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 45. maddesinin, "Yükseköğretim kurumları" yönünden Anayasa'nın 130., 131. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Maliye Bakanlığı'nca, 1997 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 45., 46., ve 47. maddeleri uyarınca düzenlenen ve 16.2.1997 günlü, 22907 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Bütçe Uygulama Talimatının; Kadro, Pozisyon ve İstihdam Esaslarına İlişkin 6 Seri Nolu Tebliğinin, Yükseköğretim kurumlarında öğretim üyeliği dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak atamaları Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlayan, "4. Öğretim Elemanları kadroları" başlıklı kısmının, "4.1 Atama prosedürü" bölümü ile ilgili diğer bölümlerinin iptali için Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı'nca açılan davada, Danıştay Sekizinci Dairesi, işlemin dayanağını oluşturan 1997 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 45. maddesinin, Yükseköğretim kurumları yönünden iptali istemiyle başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

1997 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen bölümü de içeren "Kadroların Kullanımı" başlıklı 45. maddesi şöyledir :

"MADDE 45.- a) Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara, kanunla kurulan fonlara, kefalet sandıklarına, sosyal güvenlik kuruluşlarına, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlara tahsis edilmiş bulunan serbest memur kadroları ile sürekli işçi kadrolarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılması ve bu kurumların boş memur kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86 ncı maddesinin üçüncü fıkrasına göre açıktan vekil atanması Maliye Bakanlığının iznine tabidir. Açıktan atama izni, personel ödeneğinin yeterli olması şartıyla verilebilir. Ancak, hakimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlar ile bu meslekten sayılan görevlerde olanlar, yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri, 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun Ek 1 inci maddesi uyarınca yapılacak atamalar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi uyarınca istisnai memuriyetlere atanacak olanlar için izin aranmaz.

İzne tabi olsun veya olmasın, yukarıdaki fıkraya göre her ay içinde yapılan atamaların unvan, hizmet sınıfı ve dereceler itibarıyla sayıları ilgili kurum tarafından Maliye Bakanlığına bildirilir.

b) Yukarıda sayılan kurumların boş sürekli işçi kadrolarından Maliye Bakanınca uygun görülenler Başbakanın izniyle iptal edilir.

c) İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselere tahsis edilmiş bulunan serbest memur kadroları ile sürekli işçi kadrolarından 31.12.1996 tarihi itibarıyla boş olanlar ile bu tarihten sonra boşalacak olanların açıktan atama amacıyla kullanılması İçişleri Bakanlığının iznine tabidir.

d) Genel ve katma bütçeli idarelerin döner sermaye ve fon saymanı kadroları ile memur kadrolarından Maliye Bakanlığınca uygun görülenler bu Bakanlığın kadro cetvellerine eklenebilir.

e) Vakıflar Genel Müdürlüğünün sayman ve saymanlıklarda görevli her unvandaki memur kadrolarından, Maliye Bakanlığınca uygun görülenler kurulacak Bütçe Dairesi Başkanlığı (saymanlık yetkilerini haiz) ile saymanlık müdürlüklerine tahsis edilmek üzere bu bakanlığın kadro cetvellerine eklenebilir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "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."

2- "MADDE 131.- Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim - öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile Yükseköğretim Kurulu kurulur.

Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler, Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığınca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.

Kurulun teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir."

3- "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."

C- İlgili Anayasa Kuralları

İlgili Anayasa kuralları şunlardır :

1- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

2- "MADDE 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir."

3- "MADDE 89.- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Mustafa YAKUPOĞLU, Fulya KANTARCIOĞLU ve Aysel PEKİNER'in katılmalarıyla 10.6.1997 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen yasa kuralı, Anayasa'ya aykırılık savına dayanak yapılan ve ilgili görülen Anayasa kurallarıyla bunlarla ilgili gerekçeler ve dosyada bulunan tüm belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Davada Uygulanacak Yasa Kuralı Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlı tutulmuştur.

Uygulanacak yasa kuralından amaç, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde, davayı olumlu ya da olumsuz yönde etkileyecek nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön planda tutulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, bakmakta olduğu dava nedeniyle 18.12.1996 günlü, 4219 sayılı "1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 45. maddesinin tümünün "Yükseköğretim Kurumları" yönünden iptaline karar verilmesini istemiştir. 45. maddenin (a) paragrafının ikinci fıkrası ile diğer dört paragrafı davada uygulanacak kural değildir.

Bu nedenlerle, 18.12.1996 günlü, 4219 sayılı "1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrası dışında kalan bölümlerinin davada uygulanacak kurallar olmadığına ve bunlara ilişkin itiraz başvurusunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine, 13.5.1998 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

B- Sınırlama Sorunu

Bakılmakta olan davada, 4219 sayılı "1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrası uygulanacak kuraldır. Ancak birinci fıkrada, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara, kanunla kurulan fonlara, kefalet sandıklarına, sosyal güvenlik kuruluşlarına, genel ve katma bütçelerinin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlara tahsis edilmiş bulunan serbest meslek kadroları ile sürekli işçi kadrolarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılması ve bu kurumların boş memur kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86. maddesinin üçüncü fıkrasına göre açıktan vekil atanması Maliye Bakanlığının iznine bağlı kılınmış; açıktan atama izni verilmesi, personel ödeneğinin yeterli olması koşuluna bağlanmış; ancak, hakimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlar ile bu meslekten sayılan görevlerde olanların, Yükseköğretim Kurumları öğretim üyelerinin, 24.5.1983 günlü, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun Ek 1. maddesi uyarınca yapılacak atamalarında ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi uyarınca istisnai memuriyetlere atanacak olanlarda izin aranmayacağı belirtilmiştir.

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca açılan dava, Yükseköğretim kurumlarında öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak atamaları Maliye Bakanlığının iznine bağlı kılan, Maliye Bakanlığı 6 seri nolu Genel Tebliğinin kimi bölümlerinin iptaline ilişkindir.

Bu nedenlerle, 18.12.1996 günlü, 4219 sayılı "1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrasına ilişkin esas incelemenin "Yükseköğretim Kurumlarında, öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak açıktan atamalar"la sınırlı olarak yapılmasına, 13.5.1998 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

C- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. Maddeleri Yönünden İnceleme

Danıştay Sekizinci Dairesi, Anayasa'nın 161. maddesinde, bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağını kurala bağlandığını, böylece, bütçe yasalarının bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutulduğunu; çünkü, Anayasa'nın 87. maddesiyle bütçe yasaları ve diğer olağan yasaların birbirinden ayrı tutulduğunu, Anayasa'nın bu ilkesi doğrultusunda, bütçe yasaları ile diğer yasaların görüşme, usul ve esaslarının farklı biçimde düzenlendiğini; herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılmasının Anayasa'ya aykırı olacağını; konu 1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 45. maddesi yönünden incelendiğinde; Yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları kadrolarına yapılacak atamalarda, konuyla ilgili özel düzenleme olan 78 sayılı KHK ile Yükseköğretim Kurulunun izni gerekli ve yeterli koşul olarak getirilmiş ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda da atamayla ilgili usul ve esaslar ayrıca belirlenmiş iken, itiraz konusu kuralla Maliye Bakanlığı'na da bu konuda yetki verilmesinin, ilgili KHK ve yasa hükümlerini değiştirici nitelikte olduğunu, bununda Anayasa'nın 161. maddesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

2949 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesine göre, "Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir. Anayasa Mahkemesi, taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasaya aykırılık kararı verebilir". Bu nedenle, itiraz konusu kural yalnızca Anayasa'nın 161. maddesi yönünden değil, ilgisi nedeniyle 87, 88 ve 89. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu Anayasa ilkesi karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenmiş, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esasları ise 162. maddede ayrıca kurala bağlanmıştır. Buna göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurul'da üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'de geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları da düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen değişik biçimde kurala bağlanan bu iki yasalastırma yönteminin doğal sonucu olarak, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe yasası ile düzenlenmesine olanak bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe Yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, "bütçe ile ilgili hükümler" bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir kuralın, bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasını gerektirmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların, bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" ifadesine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz durumu düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutmak, kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

45. maddenin (a) paragrafının birinci fıkrasındaki itiraz konusu kuralla, Yükseköğretim Kurumlarında, öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak açıktan atamalar, Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlanmıştır.

4.11.1981 günlü, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (1) bendinde "öğretim elemanları: Yükseköğretim Kurumlarında görevli öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, okutmanlar ve öğretim yardımcılarıdır" biçiminde tanımlanmış; (m) bendinde ise, "öğretim üyeleri: Yükseköğretim kurumlarında görevli profesör, doçent ve yardımcı doçentlerdir" denilmiştir. Aynı maddenin (m) bendinde öğretim görevlileri, (o) bendinde okutman, (p) bendinde de öğretim yardımcıları tanımlarına yer verilmiştir.

78 sayılı, "Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında" Kanun Hükmünde Kararname ile, Yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları kadrolarına yapılacak atamalarda, Yükseköğretim kurumlarının izni yeterli görülmüş, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Yasası ile de öğretim elemanlarının atama usul ve esasları belirlenmiştir. Bu usul ve esaslarda Maliye Bakanlığı'na verilmiş bir görev bulunmamaktadır.

1997 Bütçe Kanunu'nun 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrasıyla, 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ve 2547 sayılı Yasa'nın hükümleri değiştirilmiştir. Bu nedenle, 1997 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrasındaki "Yükseköğretim kurumlarında, öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak açıktan atamalar"ı Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlayan kural, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. İptali gerekir.

2- Anayasa'nın 130. ve 131. Maddeleri Yönünden İnceleme

Başvuru kararında, Anayasa'da, üniversitelerin kendilerine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olduğu; öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme, emeklilik ve diğer özlük haklarının yasayla düzenlenmesinin öngörüldüğü; 2547 sayılı Yasa ile bu konudaki ana ilke ve esasların gösterildiği, aynı Yasa uyarınca istihdam edilecek tüm öğretim elemanları kadrolarına yapılacak atamaların hangi makamlarca ve hangi usullerle yapılacağı tek tek sayıldığı; bu konuda, Maliye Bakanlığı'ndan izin alınacağı yolunda bir düzenlemeye yer verilmediği; öte yandan, bu kurumların bilimsel özerkliğinin sağlanabilmesi için malî ve idarî özerkliğinin de bulunmasının

zorunlu olduğu; bu ilkelere uygun olmayan düzenlemelerin ise Anayasa'nın 130. ve 131. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasında "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" denilmiş, 131. maddesinde de Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile ilgili kurallara yer verilmiştir.

Anayasa'nın 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasının son tümcesinde yer alan "...Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı malî kaynakların kullanılması yasayla düzenlenir" kuralında sözü edilen yasa, bütçe yasası dışındaki yasalardır.

Bu nedenle, 45. maddenin (a) paragrafının birinci fıkrasında yer alan itiraz konusu kuralla, yükseköğretim kurumlarında, öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak açıktan atamaların Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlanmasına ilişkin düzenlemenin bütçe yasası ile yapılması, Anayasa'nın 130. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır. Kuralın bu yönden de iptali gerekir.

İtiraz konusu kuralın, Anayasa'nın Yükseköğretimin üst kuruluşu olan Yükseköğretim Kurulu'nun kuruluşu ve bu kuruluşun teşkilat, görev, yetki, sorumluluk ve çalışma esaslarının yasa ile düzenleneceğini kurala bağlayan 131. maddesi ile doğrudan ilgisi bulunmamaktadır.

VI- SONUÇ

18.12.1996 günlü, 4219 sayılı "1997 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 45. maddesinin (a) paragrafının birinci fıkrasının "Yükseköğretim Kurumları'nda öğretim üyeleri dışında kalan öğretim elemanları kadrolarına yapılacak açıktan atamalar" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 13.5.1998 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	Mustafa YAKUPOĞLU

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında, Devlet harcamalarının yıllık bütçe ile yapılacağı; dördüncü fıkrasında ise, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir kural konulamayacağı öngörülmüştür.

Maddenin açık hükmü ve doğası gereği her bütçe kanununda o yılın harcamaları ile ilgili pek çok özel hüküm bulunabilecektir. Ancak, bu hükümler harcamanın sürekli kurallarını oluşturan genel ve özel malî yasalardaki kuralları değiştirici ve kaldırıcı nitelikte olamayacaktır. Bunun dışında bütçe kanunlarındaki yıllık uygulama kuralları, bütçenin siyasal, ekonomik ve malî hedeflerini düzenleyici ve özellikle gider kalemlerini ve harcamaları disiplin altına alıcı hükümleri ihtiva edebilir. Bütçede harcama disiplini kurmak için yürütme organına veya Maliye Bakanına bir takım yetkiler verilmesi doğaldır. Esasen bu yönde açık ve özel bir yasal yetki olmasa bile yürütme organı veya Maliye Bakanı harcamaları düzenlemek ve disiplin altına almak için objektif düzenlemeler yapabilecek ve genel emirler verebilecek yetkiye sahiptir.

Devletin en önemli ve temel harcama kalemi olan personel giderleri yönünden malî yönetimini düzenlemeyen ve disiplini kuramayan bir siyasal iktidar, en etkin siyasal ve idarî uygulama aracı olan bütçeyi kontrol edemez ve ona sahip olamaz.

Bütçeyi yapmak Anayasa'nın 87. maddesine göre TBMM'nin sayılı birkaç temel görevinden biridir. Ancak, kuvvetler ayrılığı ve parlamenter sistemi benimsemiş olan Anayasamıza göre bütçeyi uygulama görevi yürütme organıdır. Yürütme görevinin içinde bulunan bütçe uygulama görevi, yürütmeye ait olan münhasır bir yetkidir ve hiçbir anayasal organla paylaşılamaz. Yürütmenin ve idarenin gereğine ve siyaset anlayışına göre Bakanlar Kuruluna veya Maliye Bakanına belirli harcama anlayışı ve politikası içinde bütçe kanunu ile yetki verilmesi aslında olmayan bir yetkinin yasayla verilmesi ve ihdası değil, mevcut olan yetkinin beyanı anlamındadır.

İptal kararının gerekçeleri arasında yer alan ve Anayasa'nın 130. maddesinde bulunan esaslar ve bunlara göre yapılan düzenlemeler yüksek öğrenim kurumlarının idarenin bir parçası olduğu yolundaki anayasal gereği değiştirmez.

Maliye Bakanlığı'na ait olan ve Mahkememizin iptaline konu olan Bütçe Yasasının 45. maddesinin (a) bendindeki yetki, yüksek öğrenim kurumlarına bırakılan görev alanının önündedir. Bu konuda yüksek öğrenim kurumlarına bırakılan görev yürütmenin (Bakanlar Kurulu veya Maliye Bakanı) vereceği izinden sonraki idarî usulleri içeren ve yürütmenin ve malî idarenin hiyerarşisinde bulunan bir görevdir.

TBMM'ce verilen bir harcama yetkisinin kullanım izni yürütmenin görev alanı içindedir. Bütçe harcamaları genel ve özel kurallara tabidir. Ancak, bütçeye konulan her harcama kalemi mutlaka harcamanın yapılması emri değildir. Bütçe, harcama yetkisinin verilmesi ve sınırının tesbitidir. Maliye Bakanının izni olmadan bir harcama yapılmaması

Esas Sayısı : 1997/44
Karar Sayısı : 1998/16

sistem gereğidir. Esasen harcama, olan bir kaynağın kullanılmasıdır. Malî idarenin pratiği de budur.

Bütçe harcamaları konusunda idareye verilen görevin uygulanmasındaki harcama usulleri, siyasî organca genel veya özel harcama izni verilen harcamalar için söz konusudur. Siyasî organın karar vermediği hiçbir bütçe ödeneği kullanılamaz.

Bu nedenle, iptal kararına karşıyım.

Başkanvekili

Güven DİNÇER