

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1999/30
Karar Sayısı : 1999/37
Karar Günü : 21.9.1999
R.G. Tarih-Sayı :08.04.2000-24014

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Fazilet Partisi) TBMM Grubu adına Parti Genel Başkanı Mehmet Recai Kutan

İPTAL DAVASININ KONUSU : 29.6.1999 günlü, 4395 sayılı "Katma Bütçeli İdareler 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nın 11. maddesinin Anayasa'nın 87., 88., 89., 130., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

İptali istenen Yasa kuralı şöyledir :

"MADDE 11.- Öğretim üyesi yetiştirme projesi kapsamında yurt içindeki yükseköğretim kurumlarında lisansüstü eğitim yaptırılacak araştırma görevlileri, gelişmekte olan ilgili üniversitelerin istemeleri halinde, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılacak merkezi sınavla seçilirler.

Sınavda başarılı olanlar, yükseköğretim kurumlarının atama izni verilmiş araştırma görevlisi kadrolarına atanırlar ve önceden tespit edilecek yükseköğretim kurumlarında lisansüstü eğitim yapmak üzere 2547 sayılı Kanunun 35 inci maddesine göre görevlendirilirler.

Yükseköğretim Kurulu Bütçesinin (111-01-3-352-900) (Öğretim Üyesi Yetiştirme Projesi) tertibine konan ödenek, cari harcamalarda kullanılmak üzere (personel hariç) bu proje kapsamında lisansüstü eğitim veren yükseköğretim kurumlarının bütçelerine, görevlendirilen öğrencilerin sayıları ve öğrenim alanları dikkate alınarak Yükseköğretim Kurulunun teklifi üzerine Maliye Bakanlığınca aktarılır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde dayanılan 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."

4- "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 uzaklaştırılamazlar.

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."

5- "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."

6- "MADDE 162.- Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet N. SEZER, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER,

Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılımlarıyla 9.9.1999 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki rapor geldikten sonra karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

29.6.1999 günlü, 4395 sayılı "Katma Bütçeli İdareler 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 11. maddesinin;

A- Birinci ve ikinci fıkraları, 21.9.1999 günlü, E: 1999/30, K: 1999/37 sayılı kararla iptal edildiğinden, uygulanmalarından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durumların ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar fıkraların yürürlüklerinin durdurulmasına, Güven DİNÇER ile Mustafa BUMİN'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- Üçüncü fıkrasının yürürlüğünün durdurulması isteminin reddine, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleriyle öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Maddenin Birinci ve İkinci Fıkralarının İncelenmesi

İptali istenen 11. maddenin birinci fıkrasında, yükseköğretim kurumlarında lisansüstü eğitim yaptırılacak araştırma görevlilerinin Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nce yapılacak sınavla seçilecekleri, ikinci fıkrasında da, sınavda başarılı olanların atanma biçimi belirtildikten sonra, yükseköğretim kurumlarında lisansüstü eğitim yapmak üzere 2547 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre görevlendirilecekleri öngörülmüştür.

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile ... öğretim elemanları yetiştirme ... kanunla düzenlenir" denildiği, bu Kanun'un ise 2547 sayılı Kanun olduğu, bunun "Öğretim Elemanı Yetiştirme" başlıklı 35. maddesinde öğretim elemanı yetiştirme usul ve esaslarının ayrıntılı biçimde gösterildiği, bu konuda bir eksiklik varsa değişikliğin bütçe kanunları dışındaki kanunlarla yapılması gerektiği belirtilerek maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla diğer yasalar arasında yapılan bu ayrım karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının

görüŖülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiŖtir. Bu maddeye göre bütçe yasa tasarılarının görüŖülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiŖ, Genel Kurul'da üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiŖtir. Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüŖülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıŖtır. Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçelerde deęiŖiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiŖ, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede deęiŖiklik yapmak yetkisi verilmemiŖtir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve deęiŖik biçimde düzenlenen bu iki yasalaŖtırma yönteminin doğal sonucu olarak, birbirinin konusuna giren bir iŖin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, deęiŖtirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasalarının öteki yasalardan ayrı olmaları nedeniyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla deęiŖtirilebilirse, bütçe yasalarının da aynı yöntemle hazırlanmıŖ ve kabul edilmiŖ bir bütçe yasası ile deęiŖtirilmesi gerekir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koŖuluyla "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaŖtırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek deęiŖik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaŖım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına iliŖkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdigi kabul edilirse, bu konulardaki yasaların deęiŖtirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle iliŖkisi bulunmayan, yasakoyucunun baŖka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle deęiŖik yöntemlerle gerçekteŖtirilmesi gereken yasama iŖlemleridir. 161. maddedeki "Bütçe ile ilgili hüküm" ibaresine 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 duruma düŖür.

Anayasa'nın 161. ve 162. maddelerinin getiriliŖ amacı, bütçe yasalarında, yıllık bütçe kavramı dıŖındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak, kendi yapısı içinde bütünleŖtirmektir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 5. maddesinin (h) bendinde, öğretim elemanlarının yurt içinde ve dıŖında yetiŖtirilmeleri ve görevlendirilmelerine iliŖkin ilkeler belirtilmiŖ, 7. maddenin (a) bendinde ise, öğretim elemanlarının yetiŖtirilmeleri konusunda kısa ve uzun vadeli planlar hazırlanması ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili biçimde kullanılması Yükseköğretim Kurulu'nun denetim ve gözetimine verilmiŖ, 35. maddesinde de, mevcut veya yeni kurulmuŖ ve kurulacak yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanı ihtiyaçlarının karŖılanması, yurt içinde ve dıŖında nasıl yetiŖtirilecekleri ayrıntılı biçimde açıklanmıŖtır. Yükseköğretim kurumlarına öğretim elemanı alınması ve yetiŖtirilmesine iliŖkin bu kurallar "Katma Bütçeli İdareler 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 11. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile deęiŖtirilmiŖ olduğundan belirtilen kurallar, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Güven DİNÇER bu görüŖlere katılmamıŖtır.

B. Maddenin Üçüncü Fıkrasının İncelenmesi

İptali istenen 11. maddenin üçüncü fıkrasında, Yükseköğretim Kurulu Bütçesi'nin ilgili tertibine öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla konulan ödenğin, lisansüstü eğitim verecek yükseköğretim kurumlarının bütçelerine öğrenci sayısı ve öğrenim alanı dikkate alınarak YÖK'ün teklifi üzerine Maliye Bakanlığı'nca aktarılacağı öngörülmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 56. maddesiyle bütçeler ve bölümler arasında ödenek aktarılmasının yasa ile yapılacağı belirtildikten sonra, harcamalarda tasarruf sağlamaya, dengeli ve etkili bir bütçe politikası gerçekleştirmeye, aktarmalar ve yeni tertipler açmaya bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

1999 Malî Yılı Genel Bütçe Kanunu'nun 19. maddesinde bu tür aktarmalar için Maliye Bakanlığı'na yetki verilmiş, Katma Bütçeli İdareler 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 13. maddesinde ise, Genel Bütçe Kanunu hükümlerinin katma bütçeli idareler için de uygulanacağı öngörülmüştür.

İptali istenen 11. maddenin son fıkrasında Maliye Bakanlığı'na verilen ödenek aktarma yetkisi, belirtilen düzenlemeler gereğince bütçeyle ilgili olduğundan Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

VI- SONUÇ

29.6.1999 günlü, 4395 sayılı "Katma Bütçeli İdareler 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 11. maddesinin;

A- Birinci ve ikinci fıkralarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALLERİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- Üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE, 21.9.1999 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU

Esas Sayısı : 1999/30
Karar Sayısı : 1999/37

Üye

Mahir Can ILICAK

Üye

Rüştü SÖNMEZ