

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2007/5

Karar Sayısı : 2007/18

Karar Günü : 7.2.2007

R.G. Tarih-Sayı :24.03.2007-26472

İPTAL DAVASINI AÇANLAR :

1- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER

2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Kemal ANADOL, Haluk KOÇ ve 120 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU :11.1.2007 günlü, 5573 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 1.3.2006 günlü, 5467 sayılı Yasanın Geçici 1. maddesinin, Anayasa'nın 2., 11., 130., 131. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

11.1.2007 günlü, 5573 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 1.3.2006 günlü, 5467 sayılı Yasa'nın dava konusu Geçici 1. maddesi şöyledir:

“GEÇİCİ MADDE 1- Bu Kanunla kurulan üniversitelerin kurucu rektörleri, iki yıllığına Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde üye tam sayısının ¾ çoğunluğuyla belirlenecek altı profesör adaydan; Milli Eğitim Bakanınca onbeş gün içinde seçilerek Cumhurbaşkanı sunulan üç aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilir ve atanır. Yükseköğretim Genel Kurulunca aday belirleme işlemi bir ay içinde sonuçlandırılmadığı takdirde Millî Eğitim Bakanı tarafından belirlenecek üç kurucu rektör adayı Cumhurbaşkanı sunulur.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçelerinde, Anayasa'nın 2., 11., 130., 131. ve 153. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İÇTüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün katılımlarıyla 31.1.2007 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, “dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğün durdurulması isteminin esas inceleme evresinde karara bağlanmasına” oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- BİRLEŞTİRME KARARI

11.1.2007 günlü, 5573 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 1.3.2006 günlü, 5467 sayılı Yasanın Geçici 1. maddesinin iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılan 2007/6 esas sayılı davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2007/5 esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin 2007/5 esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 31.1.2007 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçeleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvurularda, iptali istenilen Yasa kuralının, gerekçesi ve hüküm bölümüyle bir bütün oluşturan ve bağlayıcı olan, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin 2006/57 sayılı kararına uyulmadan yasalaştırılmış olduğu; Yükseköğretim Kurulu'nun kurucu rektörlerin belirlenmesi sürecinden dışlandığı ve bu süreçte siyasi iktidarın etkin kılınmasının hedeflendiği, bu nedenlerle de amaç yönünden hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı; Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesine aykırı olduğu; bilimsel ve yönetsel özerklik ilkeleriyle çeliştiği; eğitim ve öğretimde olduğu kadar yükseköğretim kurumlarının yönetim organlarının belirlenmesinde de görev ve yetkinin Yükseköğretim Kurulu'nda olmasını öngören Anayasal düzenlemeyle uyumlu olmadığı belirtilmiş ve açıklanan nedenlerle dava konusu yasa kuralının Anayasa'nın 2., 11., 130., 131. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2006 günlü, E.2006/51, K.2006/57 sayılı kararıyla, 5467 sayılı Yasa'nın, yeni kurulan üniversitelerde kurucu rektör adaylarının nasıl belirleneceğine ilişkin “*Bu Kanunla kurulan üniversitelerin kurucu rektörleri iki yıl için, Millî Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç isim arasından Cumhurbaşkanınca atanır*” şeklindeki Geçici 1. maddesi iptal edilmiştir.

Bu karar üzerine, 5573 sayılı Yasa'yla yeniden düzenlenen dava konusu Geçici 1. maddede, 5467 sayılı Yasa'yla kurulan üniversitelerin kurucu rektörlerinin, iki yıllığına, Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından üye tamsayısının ¾ çoğunluğuyla belirlenecek altı profesör adaydan, Millî Eğitim Bakanı'nca onbeş gün içinde seçilerek Cumhurbaşkanı'na sunulan üç aday arasından Cumhurbaşkanı'nca seçilip atanacağı, Yükseköğretim Genel Kurulunca aday belirleme işlemi bir ay içinde sonuçlandırılmadığı takdirde, Millî Eğitim Bakanı tarafından belirlenecek üç kurucu rektör adayının Cumhurbaşkanı'na sunulacağı belirtilmiştir.

A- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince Yasama Organı, yapacağı yeni düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını göz önünde 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 göz önünde bulundurmamak zorundadır. İptal edilen yasalarla sözcükler ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir.

Bir yasanın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığında söz edilebilmesi, iptal edilen önceki yasayla “aynı” ya da “benzer nitelikte” olmasına bağlıdır. İki yasanın “aynı” ya da “benzer nitelikte” olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında “özdeşlik” bu bağlamda “anlam ve nitelik” ile “teknik, içerik ve kapsam” yönlerinden benzerlik olup olmadığı araştırılmalıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2006 günlü, E.2006/51, K.2006/57 sayılı kararıyla iptal edilmiş olan 5467 sayılı Yasa'nın Geçici 1. maddesiyle kurucu rektör adaylarının belirlenmesi sürecine Yüksek Öğretim Kurulu hiç dahil edilmemiş iken, 11.1.2007 günlü, 5573 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle yeniden düzenlenen dava konusu Geçici 1. maddeyle, kurucu rektör adaylarının belirlenmesi sürecinde Yükseköğretim Kurulu'na da belirli bir görev ve yetkinin verildiği anlaşılmıştır.

Bu nedenle, dava konusu yasa kuralı Anayasa Mahkemesi'nin daha önce iptal ettiği aynı konuyu düzenleyen kuralla biçim ve içerik yönünden aynı nitelikte görülmediğinden, Kural, Anayasa'nın 153. maddesine aykırı değildir.

Bu madde yönünden istemin reddi gerekir.

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

Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2006 günlü, E.2006/51, K.2006/57 sayılı kararında belirtildiği üzere;

Anayasa'nın 130. maddesinin birinci fıkrasında ‘*üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip oldukları belirtilmekte, dokuzuncu fıkrasında da, ‘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 mali kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir' denilmektedir.

Anayasa'nın 130. maddesinin gerekçesinde ise, '*... Üniversitelerde öğretim ve eğitimin özgürlük ve güvenlik içinde yürütülmesi, yurt düzeyinde yaygınlaşan üniversitelerin öğretim üye ihtiyaçlarının dengeli biçimde, ülke ihtiyaçları ve kalkınma planı gerekleri dikkate alınarak karşılanması konularının ve genel olarak Devletin üniversiteler üzerindeki gözetim ve denetim yetkilerinin düzenlenmesi konuları, bilimsel özerklik dikkate alınmak suretiyle kanun koyucuya bırakılmıştır'* denilmektedir.

Bilimsel özerklik kavramı, yargı içtihatları ve öğretide, bilimsel çalışmaların üniversite ortamında amacına uygun yürütülebilmesinin olmazsa olmaz koşulu olarak görülmekte ve bilimsel özerklik, üniversite mensuplarının, ekonomik ve siyasi yönden nüfuz sahibi bulunan kişi ve kurumların baskısı, yönlendirmesi olmadan ve toplumda genel olarak hakim olan düşünce ve kabuller doğrultusunda sonuçlara varmak gibi bir zorunluluk hissetmeden sadece bilimsel ölçütler ve etik kurallar çerçevesinde eğitim, öğretim, araştırma ve yayın yapabilme olanaklarına sahip bulunmaları biçiminde açıklanmaktadır.

Üniversitelerin bilimsel özerklik derecelerinin saptanmasında ise; üniversitelerde yürütülen eğitim, araştırma, yayın ve benzeri etkinliklerin planlanması, düzenlenmesi ve icra edilmesi aşamalarında, yönetim yetkisinin ne oranda serbestçe kullanılabilirdiği ve bu konularla ilgili gerekli kararların üniversite yönetim organlarıncı ne ölçüde serbestçe alınabildiği hususlarının belirleyici olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda üniversite özerkliği, üniversitelerin yönetiminin siyasal iktidarların subjektif tercihlerinden olabildiğince etkilenmeyecek şekilde yapılandırılmasını gerektirmektedir.

1961 Anayasası'nın 120. maddesinde üniversitelerin 'bilimsel ve idari özerkliği' benimsenmişken, 1982 Anayasası'nın 130. maddesinde üniversitelerin sadece 'bilimsel özerkliğe' sahip oldukları belirtilmiş ise de, bilimsel özerkliğin idari özerkliği de gerektirdiği ve bu iki ilkenin birbirini tamamladığı açıktır. Nitekim, Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin bilimsel özerkliğinin vurgulanmasının yanında üniversitelerin idari özerkliğini sağlamaya yönelik kimi güvencelere de yer verilmiştir.

Anayasa'nın 104. maddesinde '*Üniversite rektörlerini seçmek*', Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 130. maddesinin altıncı fıkrasında da, '*Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre rektörler Cumhurbaşkanınca ... seçilir ve atanır*' denilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı rektör ataması işleminde hem seçme hem de atama yetkisine sahiptir. Ancak, Cumhurbaşkanı'nın bu 'seçme' işlemini herhangi bir kurumun aday göstermesine ihtiyaç duymaksızın doğrudan doğruya mı yoksa belli kurumların göstereceği adaylar arasından mı yapacağı; rektör adaylarında aranacak nitelikler gibi konulara ilişkin olarak Anayasa'da herhangi bir kurala yer verilmeyerek bu hususların düzenlenmesinde yasakoyucu yetkili kılınmıştır. Buna göre, rektör adaylarının belirlenmesinde uygulanacak esasların yasayla düzenleneceği açık ise de bu düzenlemelerin, Cumhurbaşkanı'nın seçme yetkisinin amacına uygun kullanımını engellemeyecek ve üniversitelerin bilimsel özerkliklerini de zedelemeyecek biçimde yapılması gerektiği kuşkusuzdur.

Anayasa'nın 131. maddesi uyarınca, '*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...' oluşturulmuştur. Üniversite yönetim organlarının ve bu bağlamda üniversite rektörlerinin göreve getirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerde, Yükseköğretim Kurulu'nun Anayasa'da tanımlanan bu görev ve işlevlerinin gözardı edilemeyeceği açıktır.

Üniversite tüzelkişiliğini temsil eden ve yönetiminde bulunduğu üniversitenin eğitim-öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetleri ile o üniversitenin genel yönetim ve denetiminde birinci derecede yetki ve sorumluluk sahibi olan rektörlerin seçiminde Yükseköğretim Kurulu'nun yetki sahibi olması, bilimsel özerklik ilkesinin ve Yükseköğretim Kurulu'nun Anayasa'nın 131. maddesinde gösterilen kuruluş hedeflerinin gereğidir. Ancak, yeni kurulan üniversitelerde 'görevde bulunan rektör'ün söz konusu olmaması ve 2547 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde yer alan kurallar çerçevesinde rektör adaylarında aranacak nitelikleri haiz yeterli sayıda öğretim üyesinin bulunmaması gibi kimi maddi ve hukuki olgular nedeniyle 2547 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde öngörülmüş olan rektör seçimi yönteminden farklı bir yöntemin uygulanması gerekebilirse de bu durum, yükseköğretimle ilgili konularda Yükseköğretim Kurulu'nun rektör adaylarının belirlenmesi sürecinden dışlanmasını haklı gösteremez.”

Dava konusu Yasa kuralıyla, Yükseköğretim Genel Kurulu'nun bir aylık süre içerisinde üye tamsayısının $\frac{3}{4}$ çoğunluğuyla rektör adaylarını belirlemesi öngörülmüş ve bu süre içerisinde Yasa'da aranan çoğunlukla rektör adaylarının belirlenememesi halinde bu yetkinin tek başına Milli Eğitim Bakanı tarafından kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir.

2547 sayılı Yasa'nın değişik 6. maddesinin (c) fıkrasının son bendinde Yükseköğretim Genel Kurulu'nun toplantı yetersayısının ondört olduğu, kararların toplantıya katılanların oy çokluğu ile alınacağı kurala bağlanmıştır. Buna göre, yirmibir üyeden oluşan Yükseköğretim Genel Kurulu ondört üyeye toplanabilmekte ve sekiz oyla karar alabilmektedir.

5573 sayılı Yasa'yla yapılan düzenlemeden, kurucu rektör adaylarının, Yükseköğretim Genel Kurulu üye tamsayısının $\frac{3}{4}$ çoğunluğuna karşılık gelen en az onaltı üyenin oyuyla seçileceği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, karar yeter sayısına ilişkin düzenlemeyle Yükseköğretim Genel Kurulu'nda sonuç almayı neredeyse imkansız kılan bir karar yeter sayısı öngörülerek, bir aylık sürenin sonunda da yetkinin tek başına Milli Eğitim Bakanı tarafından kullanılacağı belirtiltiği gözetildiğinde, kurucu rektör adaylarının seçiminde Yükseköğretim Kurulu'nun etkin ve işleyebilir bir seçim sistemiyle sürece dahil edilmemiş olduğu sonucuna varılmaktadır.

Yükseköğretim Kurulu'na anayasal gereklere uygun olarak kurucu rektör adaylarının belirlenmesinde verilmesi gereken yetkinin kullanılmasının zorlaştırılması bilimsel özerklik ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, Yükseköğretim Kurulu'nun görev ve yetkilerine ilişkin anayasal düzenlemeyle de uyuşmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa'nın 130. ve 131. maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

Anayasa'nın 130. ve 131. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilen kuralın Anayasa'nın 2. ve 11. maddeleri yönünden ayrıca incelenmesine gerek görülmemiştir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

11.1.2007 günlü, 5573 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 1.3.2006 günlü, 5467 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Geçici 1. maddesi, 7.2.2007 günlü, E.2007/5, K.2007/18 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu maddenin, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 7.2.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

11.1.2007 günlü, 5573 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. maddesiyle değiştirilen 1.3.2006 günlü, 5467 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un Geçici 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 7.2.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Tülay TUĞCU	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Esas Sayısı : 2007/5
Karar Sayısı : 2007/18

Üye

Mustafa YILDIRIM

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT