

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/67
Karar Sayısı : 2009/99
Karar Günü : 25.6.2009
R.G. Tarih-Sayı :06.10.2009-27368

İPTAL DAVASINI AÇAN:Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Kemal ANADOL, Haluk KOÇ ve 121 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU:21.4.2005 günlü, 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesinin (b) bendi ile 4.11.1981 günlü, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 43. maddesine eklenen (d) bendinin, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 42., 73., 123. ve 130. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

5335 sayılı Yasa'nın 10. maddesinin (b) bendi ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 43. maddesine eklenen (d) bendi şöyledir;

'Yükseköğretim kurumları, yurt dışındaki yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis ederek ön lisans ve lisans programları da dahil olmak üzere uluslararası ortak eğitim ve öğretim programları yürütebilirler. Bu tür eğitim ve öğretim programlarının öğrenci girişi, müfredat, sınav ve değerlendirme esasları ve mezuniyet şartları dahil, işleyişine ilişkin usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulunun çıkaracağı yönetmelikle düzenlenir.

Bu eğitim ve öğretim programlarına kayıtlı öğrencilerden alınacak öğrenim ücretleri, gelir ve giderleri ile harcama usul ve esasları Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 42., 73., 123. ve 130. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşım KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla 7.7.2005 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik

bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına, oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

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

1- (d) Bendinin Birinci Fıkrasının Birinci Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kuralda düzenlenen işbirliğinin yurtdışındaki hanginitelikleri taşıyan yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla kurulabileceğine ilişkin belirlemenin yapılmadığı, yurtdışındaki eğitim kurumları açısından devletin denetim ve gözetiminin gerçekleştirilemeyeceği, ortak programları yürütme konusundaki yetkinin sınırlarının belirsizlik taşıdığı, ortak programların bir kısmının veya tamamının yabancı dille de yapılabilmesi, ancak buna ilişkin esasların gösterilmediği, ayrıca bu tür programların yükseköğretimde fırsat eşitliğini bozabileceği, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 42. ve 130. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu birinci tümcede '*Yükseköğretim kurumları, yurt dışındaki yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis ederek ön lisans ve lisans programları da dahil olmak üzere uluslararası ortak eğitim ve öğretim programları yürütebilirler.*' denilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği, 10. maddesinde herkesin kanun önünde eşit olduğu, 42. maddesinde kimsenin eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamayacağı, Türkçeden başka hiçbir dilin eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamayacağı ve öğretilemeyeceği, eğitim ve öğretimin Devletin gözetim ve denetiminde olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 130. maddesinde ise yükseköğretim kurumları düzenlenerek, üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip olarak Devlet tarafından kanunla kurulacağı ve Devletin gözetim ve denetimi altında oldukları vurgulanmış, gerekçesinde de '*genel olarak Devletin üniversiteler üzerindeki gözetim ve denetim yetkilerinin düzenlenmesi konuları, bilimsel özerklik dikkate alınmak suretiyle kanunkoyucuya bırakılmıştır*' denilmiştir.

Bilimsel özerklik kavramı, yargı içtihatları ve öğretilerde, 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 kullanılabildiği ve bu konularla ilgili gerekli kararların üniversite yönetim organlarınca ne ölçüde serbestçe alınabildiği hususlarının belirleyici olduğu kabul edilmektedir.

Bu bağlamda, eğitim ve öğretim kalitesini yükseltme amacıyla uluslararası işbirliği yapılarak ortak eğitim ve öğretim programlarının yürütülmesinin, başta Anayasa ve yasalar olmak üzere üniversitelerin bilimsel özerklikleri çerçevesinde yürütülen faaliyetlerden olduğu anlaşılmaktadır.

Devletin eğitim ve öğretim üzerindeki gözetim ve denetimi Anayasa'nın 42. ve 130. maddelerinde vurgulanmış ve 42. maddenin gerekçesinde '*Devlet, eğitim ve öğretimin yapılmasını sağlayacak ve muhtevasını da denetleyecektir. Bu denetimin çerçevesi, eğitim ve öğretime katılanların tümünün Anayasa'ya sadakatini temin etmektir. Eğitim ve öğretim özgürlüğü, hiçbir şekilde Anayasanın temel felsefesine ve ilkelerine aykırı davranmanın bahanesi olamaz. Devlet, bu özgürlüğün kullanılmasında, Atatürk ilkelerine çağdaş bilim ve eğitim esaslarına uyulmasını gözeteyecektir.*'denilmiştir.

Dava konusu kuralda yükseköğretim kurumlarının, yurt dışındaki yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis ederek ön lisans ve lisans programları da dahil olmak üzere uluslararası ortak eğitim ve öğretim programları yürütmelerinin öngörülmesi, Devletin gözetim ve denetimini ortadan kaldırmamaktadır. Anayasa'nın 130. maddesine göre yükseköğretim kurumları başta Anayasa olmak üzere, yürürlükteki yasalara tabidirler. Bu nedenle Anayasa ve yasalara göre kurulan ve faaliyetlerini yürüten yükseköğretim kurumlarının, uluslararası ortak eğitim ve öğretim programlarını yürütürken de Anayasa ve yasalarda belirtilen ilke ve kurallara uyma zorunluluklarının devam edeceği, buna uyulup uyulmadığının ise Yüksek Öğretim Kurulu tarafından denetleneceği açıktır.

Yüksek Öğretim Kurulu'nun bu konuda olduğu gibi benzer birçok konuda yayımladığı yönetmeliklerde, ayrıntılı ve teknik düzenlemelerde bulunduğu görülmektedir. Ortak eğitim ve öğretim programı yürütmeye işbirliği tesis edilecek yurtdışındaki yükseköğretim kurumları ile diğer kurumların taşımaları gereken niteliklerin mahiyeti, kapsamı ve çeşitliliği dikkate alındığında yasa içerisinde sayılamayacak kadar teknik ayrıntıları içerdiğinden, bu konulardaki belirlemenin yasada düzenlenmesinin güçlüğü de ortadadır.

Öte yandan, eğitim hakkı temel haklardan ve asıl olan her isteyen eğitim alabilmesidir. Anayasa'nın '*Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi*' başlıklı 42. maddesinin ilk fıkrasında, kimsenin eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamayacağı, gerekçesinde de öğrenim hakkının genel bir sosyal hak olduğu belirtilerek, eğitim ve öğretim hakkının genelliği ilkesi benimsenmiştir. Dava konusu kuralda öngörüldüğü gibi ortak eğitim ve öğretim programları çerçevesinde eğitim ve öğretim yapılmasının, yükseköğretimdeki fırsat eşitliğini kaldıran ve Anayasa'nın 10. maddesine aykırı düşen yönü bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2., 7., 10., 42. ve 130. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Esas Sayısı : 2005/67

Karar Sayısı : 2009/99

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8. ve 11. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

2- (d) Bendinin Birinci Fıkrasının İkinci Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, ortak eğitim ve öğretim programlarının işleyişine ilişkin usul ve esasların yasa yerine yönetmelikle düzenlenmesinin öngörülmesinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 123. ve 130.maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, yükseköğretim kurumlarının yurt dışındaki yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis ederek ön lisans ve lisans programları da dahil olmak üzere yürüttükleri uluslararası ortak eğitim ve öğretim programlarının öğrenci girişi, müfredat, sınav ve değerlendirme esasları ve mezuniyet şartları dahil, işleyişine ilişkin usul ve esasların Yükseköğretim Kurulu'nun çıkaracağı yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Buna göre, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'ya uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Dava konusu kuralla, dünyada ve özellikle de Avrupa Birliği ülkelerinde eğitimin kalitesini yükseltmek amacıyla yürütülen ortak eğitim ve öğretim faaliyetlerine Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarının katılarak ortak eğitim ve öğretim programlarını yürütebilmesi olanağı getirilmiştir. Temel kural yükseköğretim kurumlarının, uluslararası ortak eğitim ve öğretim programı yürütebilmesidir. Bunun da, *'yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis edilerek önlisans ve lisans programları da dahil olmak üzere ortak eğitim ve öğretim programlarının yürütülebilmesi'* yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Bu temel kural çerçevesinde, bu tür eğitim ve öğretim programlarının öğrenci girişi, müfredat, sınav ve değerlendirme esasları ile mezuniyet şartları da dahil olmak üzere işleyişine ilişkin usul ve esasların, içerik ve kapsamı itibarıyla yasa içerisinde sayılamayacak kadar teknik ayrıntıları içerdiği açıktır. Bu durum, lisansüstü öğretim esasları gibi yükseköğretime ilişkin birçok konunun Yükseköğretim Kurulu'nca teknik ayrıntılara girilerek yönetmeliklerle düzenlenmesinden de anlaşılmaktadır. Bu nedenle, yükseköğretimle ilgili yasalarda temel ilkelerin ve sınırların gösterilerek teknik ayrıntıların Yükseköğretim Kurulu'nca çıkarılacak yönetmeliklere bırakılmış olması yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 7. ve 130. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 11., ve 123. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

3- (d) Bendinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kuralda belirtilen hususlarla ilgili düzenlemelerin yasa ile yapılması gerekirken yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 73., 123 ve 130. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, yükseköğretim kurumlarının yurt dışındaki yükseköğretim kurumları ve diğer kuruluşlarla işbirliği tesis ederek ön lisans ve lisans programları da dahil olmak üzere yürüttükleri uluslararası ortak eğitim ve öğretim programlarına kayıtlı öğrencilerden alınacak öğrenim ücretleri, gelir ve giderleri ile harcama usul ve esaslarının Maliye Bakanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği, 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasında da yasa ile düzenlenmesi gereken konular belirtilmektedir.

Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılan ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde gelir, gider, harcama, bütçe, mali yönetim, mali kontrol tanımlamalarına, birinci kısmın ikinci bölümünde gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasını içeren kamu maliyesinin temel ilkelerine, üçüncü bölümünde kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarına yer verilmiş, ikinci kısmında ise bütçe ile ilgili genel kurallar, bütçelerin uygulama esasları, harcama yapılması, gelirlerin toplanması, kesinhesap gibi temel kurallar düzenlenmiştir.

2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 'Cari hizmet maliyeti' başlıklı 46. maddesinde de, yükseköğretim kurumlarında cari hizmet ödeneklerinin öğrenci başına olmak üzere belirleneceği, öğrenci başına düşen cari hizmet ödeneğinin öğrenim dallarının nitelikleri ve süreleri ile yükseköğretim kurumlarının özellikleri göz önünde tutularak Yükseköğretim Kurulu'nca farklı miktarlarda tespit edileceği, bu miktarın her yıl Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek kısmının Devletçe karşılanacağı ve öğrenci adına ilgili yükseköğretim kurumu bütçesine ödenek olarak kaydolunacağı, geri kalan kısmının öğrenci tarafından ödeneceği, Devletçe karşılanacak kısmın cari hizmet maliyetlerinin yarısından az olamayacağı, Devlet ve öğrenci tarafından yapılacak ödemelerin miktar ve bölgelere göre oranları ve yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak ücretlerin miktarı ile uygulamaya ilişkin esas ve usullerin her yıl Bakanlar Kurulu'nca en geç Temmuz ayı içerisinde belirleneceği, öğrenci katkısını ödemeyenlerin kayıtlarının yapılamayacağı ve yenilenemeyeceği, zamanında ödenmeyen kredi borçlarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mal sandıklarınca tahsil edilerek Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu'na ödeneceği, kullanım ve harcamaya ilişkin esas ve usullerin Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulu'nca belirleneceği gibi kurallara yer verilmiştir.

Esas Sayısı : 2005/67

Karar Sayısı : 2009/99

Buna göre, gerek yükseköğretim kurumlarının da kapsamına girdiği kamu mali yönetimine ilişkin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, gerekse 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nda, dava konusu kuralda yer alan konulara ilişkin temel kurallara yer verilerek, çerçevenin çizildiği, teknik ayrıntıya ilişkin hususların yönetmeliklere bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle yasama yetkisinin devrinden sözedilemez.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 7. ve 130. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 11., 73. ve 123. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

21.4.2005 günlü, 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesinin (b) bendi ile 4.11.1981 günlü, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 43. maddesine eklenen (d) bendine yönelik iptal istemi, 25.6.2009 günlü, E:2005/67, K:2009/99 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bende ilişkin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 25.6.2009 gününde oybirliğiyle karar verildi.

VI- SONUÇ

21.4.2005 günlü, 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesinin (b) bendiyle 4.11.1981 günlü, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 43. maddesine eklenen (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 25.6.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Sacit ADALI

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Ahmet AKYALÇIN

Mehmet ERTEN

Esas Sayısı : 2005/67

Karar Sayısı : 2009/99

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ