

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/75

Karar Sayısı : 2010/40

Karar Günü : 25.2.2010

R.G Tarih-Sayı : 28.04.2010-27565

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :Ankara 6. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU :26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarının üniversiteler yönünden, Anayasa'nın 130. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Hacettepe Üniversitesi Devlet Konservatuarında Araştırma Görevlisi kadrosunda çalışan davacının Devlet Konservatuarında sözleşmeli sanatçı öğretim elemanı olarak atanmasının Hacettepe Üniversitesi Yönetim Kurulu ve Yüksek Öğretim Genel Kurulu tarafından uygun bulunması üzerine, atamasının yapılabilmesi için bir adet pozisyon vizesi yapılması (bir adet sözleşmeli sanatçı kadrosunun tahsisi) isteği ile Maliye Bakanlığı'na başvuru yapılmış ve Maliye Bakanlığı tarafından söz konusu başvuruya süresinde cevap verilmemek suretiyle talep zımnen reddedilmiştir. Bunun üzerine redde ilişkin işlemin iptali istemiyle Ankara 6. İdare Mahkemesi'nde dava açılmış, Mahkeme tarafından Maliye Bakanlığı'nın red işleminin dayanağını oluşturan itiraz konusu kuralların, üniversiteler yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla re'sen iptali için başvurulmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 'Sözleşmeli personele ilişkin esaslar' başlıklı 24. maddesinin itiraz konusu 2. ve 3. fıkraları şu şekildedir:

'(2)190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşlarında, ilgili mevzuatı uyarınca kadro karşılıksız, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası ve ek geçici 16 ncı maddesi ile yükseköğretim mevzuatı uyarınca kullanılacak sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin, unvan, sayı ve ücretler ile tip sözleşme örneği Maliye Bakanlığının vizesine tâbidir. Kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel için sadece tip sözleşme örneği vizesi yapılır.

(3) İkinci fıkrada belirtilen idare, kurum ve kuruluşların 2005 yılında vize işlemi yapılmış olup, 2006 yılında kullanılmaya devam olunan pozisyon ve tip sözleşme örnekleri ile 2006 yılında ilk defa vize edilmiş pozisyon ve tip sözleşme örnekleri, yeni bir vize yapılmasına gerek kalmaksızın 2007 yılında kullanılmaya devam olunur. Bu pozisyonlarda 2006 yılında istihdam edilen personelden, ilgili idare, kurum ve kuruluş tarafından 2007 yılında görevlerine

devam etmeleri uygun görülenlerle, 2006 yılına ilişkin sözleşme ücretlerine 2007 yılı için yapılacak artışlar ilave edilmek suretiyle yeni sözleşme yapılır. Söz konusu pozisyonlarda birim, nitelik, unvan ve mevzuat uyarınca yapılması gerekenler dışındaki ücret değişiklikleri ve tip sözleşme değişiklikleri de Maliye Bakanlığına vize ettirilir. İsim bazında vizesi yapılan pozisyonlarda meydana gelecek değişiklikler de Maliye Bakanlığının vizesine tâbidir. **İlgili mevzuat hükümlerine dayanılarak istihdam edilecek yeni sözleşmeli personelin belirlenmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadan önce Maliye Bakanlıından izin alınması şarttır.'**

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 130. ve 161. maddelerine dayanılmış, 87., 88. ve 89. maddeleri ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, Ali GÜZEL, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ'nin katılımıyla 5.8.2008 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasaya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

Başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, Devlet Konservatuarında sözleşmeli sanatçı öğretim elemanı atanmasında Maliye Bakanlığı'nın vize ve izin işlemine ilişkindir. İtiraz konusu kurallardan 5565 sayılı Yasa'nın 24. maddesinin (2) numaralı fıkrası yükseköğretim mevzuatı uyarınca kullanılacak sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin, unvan, sayı ve ücretler ile tip sözleşme örneğini Maliye Bakanlığının vizesine tâbi kılmaktadır. Aynı maddenin (3) numaralı fıkrası ise beş tümceden oluşmaktadır. İlk dört tümcede 2005 ve 2006 yıllarında vize işlemi yapılmış olup 2007 yılında da kullanılmaya devam edilecek olan pozisyon ve tip sözleşme örneklerine ilişkin hükümler yer almaktadır. Davacı ise 2007 yılında ilk defa sözleşmeli personel olarak atanmaktadır. Dolayısıyla söz konusu fıkranın 2007 yılında ilk defa sözleşmeli personelin belirlenmesine yönelik hüküm içeren **'İlgili mevzuat hükümlerine dayanılarak istihdam edilecek yeni sözleşmeli personelin belirlenmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadan önce Maliye Bakanlıından izin alınması şarttır.'** şeklindeki son tümcesi davada uygulanacak kural olup bunun dışında kalan ilk dört tümcenin davada uygulanma olanağı yoktur.

Bu nedenle;

A- 26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin (3) numaralı fıkrasının son tümcesi dışında kalan kurallarının, itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu kurallara ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine,

B- Dosyada eksiklik bulunmadığından, 26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile (3) numaralı fıkrasının son tümcesinin esasının incelenmesine,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru dilekçesinde; 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 yapılacağına 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. maddesine aykırılık oluşturduğu; ayrıca Anayasa'nın 161. maddesinde, bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağına kurala bağlandığını, 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 olacağı, dolayısıyla itiraz konusu kurallarla üniversitelere sözleşmeli personel atanmasında Maliye Bakanlığı'nın izni ve vize şartı getirilmesinin ilgili KHK ve yasa hükümlerini değiştirici nitelikte olduğu, bunun da Anayasa'nın 161. maddesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Anayasa'ya aykırılık gerekçesini Anayasa'nın 130. ve 161. maddelerine dayandırmakla birlikte, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur olmadığı, taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebileceği hükme bağlandığından, itiraz konusu kurallar, belirtilen maddelerle birlikte Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 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 kural karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe yasası ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

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

Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde 'bütçe ile ilgili hükümlerden' sayılmasına yetmez. 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, Yasa koyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. 'Bütçe ile ilgili hüküm' sözcüklerine 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 yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

İtiraz konusu kurallarda, yükseköğretim mevzuatı uyarınca kullanılacak sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin, unvan, sayı ve ücretler ile tip sözleşme örneğinin Maliye Bakanlığı tarafından vize edileceği ve istihdam edilecek yeni sözleşmeli personelin belirlenmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadan önce Maliye Bakanlığından izin alınacağı öngörülmektedir.

2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile öğretim elemanlarının genel olarak atama usul ve esasları belirlenmiştir. 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'nun 15. maddesinde; '*Yükseköğretim kurumlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik ek geçici 16 ncı maddesinde unvanları belirtilen personeli, Yükseköğretim Kurulunun onayı ile sözleşmeli olarak istihdam edilebilir. Bu elemanların sözleşme esasları, bunlara ödenebilecek ücretin üst sınırları ve sağlanacak sosyal yardımlar ile diğer mali haklar; Yükseköğretim Kurulunun önerisi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.*' denilmiş ve 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesinde, yükseköğretim kurumlarının öğretim

elemanları kadrolarına yapılacak atamalarda Yükseköğretim Kurulu'nun izni yeterli görülmüş, 6. maddesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik Ek Geçici 16. maddesine göre üniversitelere bağlı konservatuvarlarda istihdam edilecek sanatçılar için kadro şartının aranmayacağı öngörülmüştür. Anılan hükümlerde, yükseköğretim kurumlarında istihdam edilecek sözleşmeli personelin atanmasına ilişkin işlemlerde Maliye Bakanlığı'na verilmiş bir görev ve yetki bulunmamaktadır.

Bütçe ile ilgili olmayan ve diğer yasalarla yapılması gereken düzenlemelerin bütçe yasası dışındaki yasalarla yapılması zorunludur. 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin (2) numaralı fıkrası ve (3) numaralı fıkrasının son tümcesi ile, yükseköğretim mevzuatı uyarınca kullanılacak sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin, unvan, sayı ve ücretler ile tip sözleşme örneğinin Maliye Bakanlığı tarafından vize edileceği ve istihdam edilecek yeni sözleşmeli personelin belirlenmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadan önce Maliye Bakanlığında izin alınacağı öngörülmüş 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2547 sayılı Yasa ve 2914 sayılı Yasa'nın sözleşmeli personel istihdamına ilişkin hükümleri 2007 yılı için değiştirilmiş ve olağan yöntemlerle yapılan yasalarla yapılması gereken bir düzenleme Bütçe Yasası ile yapılmıştır.

Bu nedenlerle diğer yasaların konusu olan bu düzenlemenin Bütçe Yasası ile yapılmış olması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır. Kuralların iptali gerekir.

Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralların, Anayasa'nın 130. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

VI- SONUÇ

26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin, (2) numaralı fıkrası ile (3) numaralı fıkrasının son tümcesinin 'üniversiteler' yönünden, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 25.2.2010 gününde karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Sacit ADALI

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Ahmet AKYALÇIN

Mehmet ERTEN

Üye

Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraza konu kural 4914 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. ve 10. maddelerinde düzenlenen kuralları açıklayıcı ve Maliye Bakanlığı'nın bütçe disiplinini sağlayıcı mahiyeti itibariyle, olağan (bütçe dışı) yasalarda herhangi bir değişiklik yapmadığından, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bir yönünün bulunmadığı ve iptal isteminin reddi gerektiği kanaatine vardığımızdan; çoğunluğun kuralın iptaline yönelik kararına katılmıyoruz.

Başkan

Haşim KILIÇ

Üye

Sacit ADALI

Esas Sayısı : 2008/75
Karar Sayısı : 2010/40

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ