

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/88
Karar Sayısı : 2011/85
Karar Günü : 2.6.2011
R.G. Tarih-Sayı : 21.10.2011-28091

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanvekili Hakkı Suha OKAY

İPTAL DAVASININ KONUSU : 17.7.1963 günlü, 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un;

1- 31.7.2008 günlü, 5798 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin;

a- (1) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresinin,

b- (2) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresinin,

c- (3) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresinin,

2- 5798 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin,

Anayasanın 2., 11. ve 123. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

1- 17.7.1963 günlü, 278 sayılı Kanun'un 31.7.2008 günlü, 5798 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen 4. maddesinin birinci fıkrasının iptali istenilen ibareleri de içeren (a) bendi şöyledir:

'a) Bilim Kurulu üyelerinin seçilmesi:

*1) Bilim Kurulunun altı üyesinin, bilimsel ve teknolojik alanlarda eser, araştırma ve buluşlarıyla temayüz etmiş ve/veya araştırma ve teknoloji yönetimi konusunda yetkinliği olan, bilimsel ve teknolojik sistem, kurum ve birimleri başarı ile kurmuş ve/veya yönetmiş olması gerekir. Bu üyelerden beşi Bilim Kurulu tarafından belirlenen on, biri Yükseköğretim Kurulu Genel Kurulu tarafından belirlenen iki aday arasından **Başbakan tarafından seçilir.***

2) Bilim Kurulunun üç üyesi, Türkiye Bilimler Akademisinin asli üyeleri arasından, biri fen ve teknik bilimler alanından, biri sosyal ve beşeri bilimler alanından ve biri de sağlık bilimleri alanından olmak üzere, Bilim Kurulu tarafından belirlenen altı aday arasından **Başbakan tarafından seçilir.**

3) Bilim Kurulunun üç üyesinin, lisans öğreniminden sonra kamu kurum ve kuruluşlarında ve/veya özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi olmuş, mesleğinde temayüz etmiş ve üstün nitelikli hizmetleriyle tanınmış olması gerekir. Bu üyelerden biri Bilim Kurulu tarafından belirlenen iki ve ikisi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından belirlenen dört aday arasından **Başbakan tarafından seçilir.**

4) Başkanın Bilim Kurulu üyeleri arasından atanması halinde, boşalan Bilim Kurulu üyeliği için aynı kontenjandan yukarıda belirlenen usul ve esaslara göre yeni üye seçilir. İstifa, ölüm veya devamsızlık gibi sebeplerle boşalan üyelikler için yukarıdaki esaslara göre yeni üye seçilir.'

2- 17.7.1963 günlü, 278 sayılı Kanun'un 31.7.2008 günlü, 5798 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin iptali istenilen ilk cümleyi de içeren ikinci fıkrası şöyledir:

'Bilim Kurulu, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde belirtilen nitelikleri taşıyan kişiler arasından biri Bilim Kurulu dışından olmak üzere iki başkan adayı belirleyerek Başbakana sunar. Başbakan bu adaylardan birini seçerek Başkan olarak atanmak üzere Cumhurbaşkanıya teklif eder ve bu aday Cumhurbaşkanı tarafından Başkan olarak atanır. Görev süresi dolacak olan Başkanın ikinci bir dönem için daha Bilim Kurulu tarafından aday gösterilmesi durumunda, diğer adayın Bilim Kurulu üyelerinin dışından gösterilmesi gerekir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 11. ve 123. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşım KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, 18.9.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

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

Dava dilekçesinde, özetle, dava konusu yasa kurallarının kamu yararı amacı gözetilmeden çıkarılmış olduğu; bu kurallarla TÜBİTAK'ın özerkliğinin zedeleniği, Kurumun

bilimsel tarafsızlığının yok edildiği ve taraf haline getirildiği, siyasallaştırıldığı, merkezi idareye (Başbakana) bağımlı kılındığı, siyasal karışmalara ve siyasallaşmaya açık bir hale getirildiği ve bu durumun TÜBİTAK'ın idarî ve bilimsel özerkliğiyle bağdaşmadığı vurgulanarak dava konusu kuralların Anayasa'nın 2., 11. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un 5798 sayılı Yasayla değişik 4. maddesinin birinci fıkrasının iptali istenilen ibareleri de içeren (a) bendinde özetle, Tübitak Bilim Kurulu üyelerinin, bu maddede öngörülen koşul ve oranlar çerçevesinde, maddede sayılan ilgili kurum ya da kurullar tarafından her boş üyelik için iki kat tutarında gösterilecek adaylar arasından Başbakan tarafından seçileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

278 sayılı Yasanın 5798 sayılı Yasayla değişik 5. maddesinin iptali istenilen ilk cümleyi de içeren ikinci fıkrasında ise Tübitak Başkanının seçiminde Başbakana, Bilim Kurulu tarafından gösterilen iki adaydan birini seçerek atanması için Cumhurbaşkanıya teklif etme yetkisi tanınmıştır.

İptali istenilen kurallarda, Tübitak Bilim Kurulu üyeleri ile Tübitak Başkanının seçimi ve atanması usulü düzenlenmiştir. Dava dilekçesinde birden fazla ibare ya da cümlelerin iptali istenilmiş olmakla birlikte iptali istenilen bu kurallar, tek ve ortak bir konuyu ele almaktadırlar. Bu nedenle dava konusu kurallar bir bütün halinde incelenmiştir.

1- Anayasa'nın 123. Maddesi Yönünden

Dava konusu yasa kurallarıyla TÜBİTAK'ın bilimsel ve idari özerkliğinin zedelenmiş olduğu ve bu durumun Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olduğu yönündeki iddia, iptal isteminin başlıca gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, öncelikle, Tübitak Bilim Kurulu üyelerinin seçiminde ve Tübitak Başkanının atanması sürecinde Başbakana tanınan yetkilerin TÜBİTAK'ın özerk bir bilimsel araştırma kurumu olması ile bağdaşmadığı iddiasının incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesinde *'İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.'* hükümleri yer almaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasında *'İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.'* denilmektedir. Anayasada *'yerinden yönetim esasları'*nın neler olduğu gösterilmemiştir. Buna karşılık, öğretide 'özerklik' ve 'vesayet ilişkisi' kavramlarının yerinden yönetim esasları arasında merkezi bir rol oynadığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, özerkliğin sınırları ve vesayet yetkisinin kapsamı yasalarda farklı şekillerde düzenlenebilmektedir. Bu bağlamda özerkliğin derecelerinden söz edilmekte ve kimi kurumların göreceli olarak daha özerk, kimi kurumların ise oldukça sınırlı bir alanda özerk olduklarına vurgu yapılmaktadır.

TÜBİTAK, özel yasayla kurulmuş, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip, Başbakanlığın ilgili kuruluşu durumunda bulunan, hem pozitif bilimler hem de sosyal bilimler alanlarında araştırma ve geliştirme yapmak, bu faaliyetleri desteklemek, özendirmek ve koordine etmek şeklinde görevler verilmiş olan bir *'hizmet yerinden yönetim kuruluşu'*dur.

TÜBİTAK'ın statüsü Anayasa'da değil, 17.7.1963 günlü, 278 sayılı Yasa'da düzenlenmiştir. 278 sayılı Yasada TÜBİTAK, Hükümetin ve Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun strateji, plan ve hedefleri doğrultusunda görev yapan, hükümete yardımcı bir kurum olarak tanımlanmıştır.

Kurumların özerkliğinin hangi unsurları içermesi gerektiği, hangi hallerde bir kurumun özerk sayılabileceği gibi soruların Anayasa'da herhangi bir cevabı olmadığı gibi, ilgili yasalarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlamasının bulunmadığı görülmektedir. Gerçekten de, anılan metinlerde, özerk bir kurumun organlarının nasıl oluşturulması gerektiği ve bu kurumun hangi yetkilere sahip olabileceği sorusuna cevap teşkil edecek şekilde genel, her kurum için uygulanabilecek nitelikte bir özerklik tanımlaması bulunmamaktadır.

Dava dilekçesinde '*yerinden yönetim ilkesi*', '*idari vesayet*' ve '*özerklik*' kavramlarının açıklanmasında Anayasanın 127. maddesine ilişkin Anayasa Mahkemesi içtihadına atıflar yapılmıştır. Oysa, Anayasa'nın 127. maddesi münhasıran '*mahalli idareler*'le ilgilidir. TÜBİTAK ise bir mahalli idare birimi değil, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Bu itibarla, organlarının göreve geliş biçimi, görev süreleri, görevlerinin niteliği, özerklik dereceleri vs. bakımından birbirinden farklı iki kategoriye oluşturan *mahalli idareler* ile *hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının* aynı kapsamda değerlendirilmesi isabetli değildir.

Dava dilekçesinde, TÜBİTAK gibi kurumların, özerk yapıda olmaları nedeniyle kendi yöneticilerini bizzat kendilerinin seçme/belirleme yetkisine sahip olmaları gerektiği iddia edilmiştir. Ancak, Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça özerk kurumların karar ya da yönetim organlarının kendileri tarafından seçilmesi zorunlu değildir. Bu itibarla, özerk bir kurumun karar organını oluşturan üyelerin tamamının veya bir bölümünün siyasal organlar tarafından seçilmesine bakılarak bunun özerklikle bağdaşmayacağı ileri sürülemez. Aksi halde, bağımsız idari otoriteler dahil hiçbir kamu kurumunun özerk olmadığı kabul edilmesi gerekir. Oysa, bağımsız idari otoritelerin '*kamu tüzel kişiliğine*', '*idari ve mali özerkliğe*' sahip oldukları kuruluş yasalarında açıkça belirtilmekte ve bunların ayırıcı vasfının özerklikleri olduğu öğretide yaygın bir şekilde kabul edilmektedir.

Dava dilekçesinde yapılan açıklamalarda özetle, 2003 yılından önceki dönemde yürürlükte olan kurallar çerçevesinde TÜBİTAK'ın özerk bir statüye sahip olduğu halde, sonradan çıkarılan 5376 ve 5798 sayılı Yasaların TÜBİTAK'ın özerkliğini ortadan kaldırdığı ileri sürülmekte ve TÜBİTAK'ın özerkliğinin yeniden tesis edilebilmesi için 2003 öncesi yasal durumun ihya edilmesi gerektiği anlamına gelen ifadelere yer verilmektedir.

Özerk kamu kurumlarının statüsü yasalarda gösterilmektedir. Kamu kurumlarının kuruluş ve işleyişlerinin düzenlenmesi ve gerektiğinde bu kurumların varlığına son verilmesi hususunda da yasa koyucunun yetki sahibi olduğu gerçeği yadsınamaz. Bu nedenle TÜBİTAK'ın organlarının nasıl oluşturulacağı, bu kurumun özerkliğinin hangi unsurları içereceği ve vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususları da bu çerçevede ele alınmak durumundadır.

TÜBİTAK, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur. Statüsü Anayasa'da değil, 278 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Kuruluş Kanunu'nda, TÜBİTAK'ın idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmekte, bunun yanı sıra *Başbakanlığın ilgili kuruluşu* olduğu da ifade edilmektedir. 278 sayılı Yasanın TÜBİTAK'ın görevlerine ilişkin 2. maddesinde bu kurumun, Hükümetin ve Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun strateji, plan ve hedefleri doğrultusunda

görev yapacağı; bilimsel ve teknik konularda Hükümete yardımcı olmakla görevlendirilmiş olduğu belirtilmiştir.

TÜBİTAK'ın statüsünün düzenlenmesi bağlamında ne 123. maddede ne de diğer bir maddede yasa koyucuyu sınırlandıran Anayasal bir kural bulunmamaktadır. Bu itibarla, TÜBİTAK'ın özerkliğinin hangi unsurları içereceği, Tübitak Bilim Kurulu üyelerinin ve Başkanının hangi yöntemle göreve getirileceği ve bu süreçlerde vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususlarında yasa koyucunun takdir yetkisinin bulunduğu kabulü gerekir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu yasa kuralları Anayasa'nın 123. maddesine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.

2- Anayasa'nın 2. Maddesi Yönünden

Dava dilekçesinde iptali istenilen kuralları da içeren 5798 sayılı Yasanın kamu yararı amacıyla çıkarılmadığı, bu nedenle Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ve bu iddia şu gerekçelere dayandırılmıştır:

Anayasa Mahkemesi'nin 28.07.2005 tarih ve E.2005/81, K.2005/12 (Yürürlüğü Durdurma) kararı ile Bilim Kurulu üyelerinin Başbakan tarafından belirlenmesini öngören 278 sayılı Kanunun 29.06.2005 tarih ve 5376 sayılı Yasayla değiştirilen 4 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki düzenlemelerin yürürlüklerinin durdurulmasına karar verildiği; Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı ile yürürlükleri durdurulan kuralların Başbakan'a Bilim Kurulu üyelerini doğrudan belirleme yetkisi verdiği; Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra bu defa Bilim Kurulunun yedi üyesini Başbakan'ın doğrudan belirlmesi yerine Bilim Kurulu'nun oniki üyesinin de dolaylı olarak Başbakan tarafından seçilmesini öngören bir düzenlemenin getirilmiş olduğu; Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu yürürlüğü durdurma kararı karşısında, kanun koyucunun bu defa yetki saptırması yoluna başvurduğu, Başbakan'a Bilim Kurulu üyelerini doğrudan belirleme yetkisi yerine, Bilim Kurulu tarafından belirlenen adaylar arasından seçme yani dolaylı olarak belirleme yetkisinin verilmiş olduğu; Anayasa Mahkemesi'nin değinilen kararı ile yürürlükleri durdurulan kurallar her ne kadar Başbakan'a Bilim Kurulu üyelerini doğrudan belirleme yetkisi veren kurallar idiyse de, iptali istenen kuralların da Başbakan'ın siyasi tercihleri doğrultusunda oluşacak Bilim Kurulu'nca belirlenecek adaylar arasından Başbakan tarafından seçim yapılmasını öngördüğünden sonuçta Bilim Kurulu'nun tümüyle Başbakan'ın tercihleri doğrultusunda teşekkül edeceği; Bu nedenlerle, iptali istenen kuralların kamu yararı amacına yönelik olmadığı, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı ve Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuk devleti ilkesinin bir başka gereği ise, yasaların kamu yararı amacını gerçekleştirmek üzere çıkarılmasıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin kimi kararlarında kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur. Buna göre, kamu yararı kavramı, genel bir ifadeyle, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir.

Bütün kamusal işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirmek hedefine yönelmek durumundadır. Kanunun amaç ögesi bakımından anayasaya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. İlgili yasama belgelerinin incelenmesinden kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabilirse kanunun amaç unsuru bakımından anayasaya aykırı olduğu söylenebilir.

Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir. Sonuç olarak, dava konusu kuralların kamu yararı amacı gözetilmeden çıkarılmış olduğu iddiasını ispatlamaya elverişli nitelikteki kanıtların varlığından söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasa'nın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

17.7.1963 günlü, 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un:

1- 31.7.2008 günlü, 5798 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen, 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin;

a- (1) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresine,

b- (2) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresine,

c- (3) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresine,

2- 5798 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen, 5. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesine,

yönelik iptal istemleri, 2.6.2011 günlü, E.2008/88, K. 2011/85 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümle ve ibarelere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 2.6.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

17.7.1963 günlü, 278 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un:

1- 31.7.2008 günlü, 5798 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen, 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin;

a- (1) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresinin,

b- (2) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir." ibaresinin,

c- (3) numaralı alt bendindeki " Başbakan tarafından seçilir.' ibaresinin,

2- 5798 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen, 5. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 2.6.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Serruh KALELİ

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Fettah OTO

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Üye

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN