

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2021/80

Karar Sayısı : 2021/99

Karar Tarihi : 16/12/2021

R.G.Tarih-Sayısı : 16/3/2022-31780

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 131 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 3/6/2021 tarihli ve 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un;

A. 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin (2) numaralı alt bendinin birinci cümlesinde yer alan "...%40 oranı dikkate alınmaksızın..." ibaresinin,

B. 16. maddesiyle 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'a eklenen geçici 4. maddenin beşinci fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 6., 10., 13., 35., 36., 38., 42., 70., 90., 118., 123., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükümleri

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin (2) numaralı alt bendi şöyledir:

"2) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında sayılan ve alacakları için kesinti yapılan idarelere, belediyeler ve bunlara bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarca bu Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarlar, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylarından, 5779 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki %40 oranı dikkate alınmaksızın aylık dönemler halinde kesinti suretiyle tahsil edilir. Ancak, bu kapsamda yapılacak kesinti tutarı her hâl ve takdirde bu idareler adına genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan payların aylık tutarının %50'sini aşamaz.

5779 sayılı Kanuna göre yapılacak kesintilerin Cumhurbaşkanınca durdurulması hâlinde aylık taksitlerin ödeme süreleri kesinti yapılmayan aylar için de durdurulur ve taksit ödemeleri yönünden bu Kanun hükümlerine göre ihlal nedeni sayılmaz. Bu taksitler, taksit ödeme süresinin sonundan itibaren ayrıca bir katsayı ve geç ödeme zammı uygulanmaksızın aylık dönemler itibarıyla paylardan kesinti suretiyle tahsil edilir. Taksit tutarlarının, bu bent kapsamındaki borçluların genel bütçe paylarından daha yüksek olması hâlinde ise eksik tutarlar borçlularca taksit ödeme süresini takip eden ay sonuna kadar geç ödeme zammı uygulanmaksızın ödenir."

2. 16. maddesiyle 1416 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4. madde şöyledir:

"Geçici Madde 4- (Ek:3/6/2021-7326/16 md.)

Bu Kanununun 19 uncu maddesinin faiz borcunun hesaplanmasına ilişkin hükmü, halen öğrenimlerine devam eden öğrenciler hakkında da uygulanır.

Bu Kanununun geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamına girmesine rağmen anılan maddede belirtilen sürelerde borçlarının yeniden hesaplanması için müracaat etmeyenler ile söz konusu madde yürürlüğe girdiği tarihten bu maddenin yayımlandığı tarihe kadar geçen süre içinde anılan maddede belirtilen nedenlerle haklarında borç takibi yapılanlar veya yapılması gerekenlerin, kendilerine döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafa ilişkin borç tutarları, bu maddenin yayımlandığı tarihi izleyen üç ay içerisinde Millî Eğitim Bakanlığına başvurmaları hâlinde, imzaladıkları yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi hükümleri dikkate alınmaksızın ve ilgililere önceden ödedikleri faizlerin geri iade yapma sonucu doğurmaksızın bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarındaki şekilde yeniden hesaplanır ve başvuru süresi içinde tahsilat işlemi durdurulur.

5/8/1996 tarihinden sonra yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi alınanlar hakkında 657 sayılı Kanununun ek 34üncü maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine göre bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki süreler için herhangi bir ferî alacak hesaplanmaz.

Bunların daha önce ödemiş oldukları tutar ile mecburi hizmetlerinde değerlendirilen sürelerle isabet eden tutar, yukarıdaki şekilde belirlenecek tutardan düşülür. Bu madde uyarınca vazgeçilen borç tutarına isabet eden vekâlet ücreti de dâhil yargılama giderleri tahsil edilmez. Hesaplanan borç tutarı, ilgilinin durumu ve ödenmesi gereken meblağ dikkate alınarak yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi alınması kaydıyla azami beş yıla kadar taksitlendirilebilir. Bu fıkra kapsamında düzenlenen yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi damga vergisi ve noter harcından müstesnadır.

Ancak terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenler hakkında bu madde hükümleri uygulanmaz.

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7. maddesi şöyledir:

“Kesinti yapılması

MADDE 7- (1) Bu Kanunda, il özel idareleri ve belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir.

(2) İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 3 üncü, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5 inci maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçları ile bu maddeler kapsamındaki kuruluşlara olan ve 31/12/2006 tarihi itibarıyla tahakkuk etmiş ve uzlaşma sağlanmamış olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel

bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

(3) (Mülga: 28/1/2010-5951/12 md.)

(4) (Değişik: 28/1/2010-5951/12 md.) *Bu maddenin ikinci fıkrası kapsamındaki borçlardan 1/3/2010 tarihinden önce doğmuş olanlar ile bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullandırılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları için yapılacak kesintilerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranı, yüzde 40'ı aşamaz.*

(5) (Değişik: 28/1/2010-5951/12 md.) *Yapılacak kesintilerin oranlarını; alacakların nev'ine, alacaklı kuruluşlara, belirlenecek kriterler çerçevesinde borçlu kuruluşları borç ödeme kapasitelerine göre gruplandırmak suretiyle ayrı ayrı veya topluca tespit etmeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye, Cumhurbaşkanı yetkilidir."*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 2/9/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Fatih TORUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 9. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasının (e) Bendinin (2) Numaralı Alt Bendinin Birinci Cümlesinde Yer Alan "...%40 oranı dikkate alınmaksızın..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

3. İl özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin usul ve esasların düzenlendiği 5779 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verileceği; (2) numaralı fıkrasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'inin il özel idarelerine ayrılacağı; (3) numaralı fıkrasında 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı belirtilmiştir.

4. Anılan Kanun'un 7. maddesinde ise belediyelere gönderilecek paylardan yapılacak kesintilere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre il özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3., 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici 5. maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak tutarların alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenmesi öngörülmüştür.

5. Söz konusu maddenin (4) numaralı fıkrasında da anılan borçlardan 1/3/2010 tarihinden önce doğmuş olanlar ile bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullanılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları için yapılacak kesintilerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranının yüzde 40'ı aşamayacağı hükme bağlanmıştır.

6. 7326 sayılı Kanun'un 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin (2) numaralı alt bendinin birinci cümlesinde ise 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasında sayılan ve alacakları için kesinti yapılan idarelere, belediyeler ve bunlara bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarca 7326 sayılı Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarların, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylarından, 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (4) numaralı fıkrasındaki %40 oranı dikkate alınmaksızın aylık dönemler hâlinde kesinti suretiyle tahsil edileceği öngörülmüş olup anılan cümlede yer alan "...%40 oranı dikkate alınmaksızın..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

7. Dava dilekçesinde özetle; 5779 sayılı Kanun'da düzenlenen payların belediye gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturduğu, bu nedenle anılan paylardan yapılabilecek kesintinin üst sınırını oluşturan %40 oranının uygulanmamasının yerel yönetimlerin mali özerkliği ilkesine aykırı olduğu, öte yandan belediyelerin borç ödeyebilme yeterlilikleri gözetilerek görev ve yetkilerini ifa edebilmelerini sağlamak amacıyla oluşturulan %40'lık kesinti sınırının dikkate alınmamasının ölçülülük ilkesini ihlal ettiği, ayrıca merkezi idarenin belediye üzerindeki idari vesayet yetkisini ölçsüz şekilde genişlettiği, bu durumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık teşkil ettiği, her ne kadar kuralın yer aldığı cümlelerin devamında üst sınır olarak %50 oranı belirlenmişse de iki oran arasındaki farkın yüksek meblağlara tekabül edebileceği, bu durumun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel makamlara yeterli mali kaynak sağlanması ilkesiyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

9. Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri

oldukları ifade edilmiştir. Anayasa'da merkezî yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir.

10. Anayasa'nın anılan maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği* ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının ikinci cümlesinde de "*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*" hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014; E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 42; E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 32).

11. Mahallî idareler, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunabilmeleri, kendilerine verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesi, bunların mali açıdan güçlü olması ile yakından ilgilidir. Bu nedenle mahallî idarelere, merkezî idarenin kontrolü altındaki birtakım maddi kaynaklardan pay ayrılmaktadır.

12. Devlet, egemenlik yetkisini kullanarak kamu hizmetlerinin finansmanı için kişilerden ve kurumlardan aldığı vergi, resim ve harçlar ile diğer kamu alacaklarının tamamının veya bir kısmının tahsilinden vazgeçebilmektedir. Bu bağlamda kamu alacaklarının tahsilini hem alacaklı idare hem de kamu alacağının yükümlüsü açısından kolaylaştırmak amacıyla zaman zaman birtakım kanuni düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çerçevede kabul edilmiş olan kanuni düzenlemelerden biri olan 7326 sayılı Kanun'la, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamına giren vergi ve vergi cezalarının yanı sıra gümrük vergileri, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan sigorta primi, işsizlik sigortası primi, sosyal güvenlik destek primi gibi alacaklar, idari para cezaları, il özel idareleri ve belediyelerin asli ve ferî kamu alacakları ile tüm bu alacaklara bağlı faiz, gecikme faizi ve gecikme zammı gibi ferî alacakları da kapsayan pek çok kamu alacağına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

13. Kamu alacağı kavramı, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacakları ifade etmektedir. Toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu alacaklarının tahsil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kamu alacağının tahsilinin tehlikeye düşebileceği bazı durumlar için bu alacağın güvence altına alınmasına yönelik birtakım koruyucu tedbirlerin öngörülmesi doğaldır (AYM, E.2018/142, K.2019/38, 15/5/2019, § 38).

14. Kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamındaki bu düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle de bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik*, getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik*, getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında da *ölçülülük ilkesi* gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur.

15. Bu kapsamda dava konusu kuralla, belediyeler ve bunlara bağı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarca 7326 sayılı Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarların kesinti yoluyla tahsil edileceği, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylarından yapılacak tahsilat sırasında ise 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (4) numaralı fıkrasındaki %40 oranının dikkate alınmayacağı öngörülmek suretiyle kamu alacağının kısa sürede, doğru ve eksiksiz bir şekilde ödenmesinin ve böylece kamu alacağının tahsilinin güvence altına alınmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

16. Kamu alacağının tahsili sırasında kurala konu %40 şeklindeki üst sınır oranının uygulanmamasının ise kamu alacağının kısa sürede, doğru ve tam olarak tahsilini sağlama amacına ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

17. Öte yandan 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasında sayılan ve alacakları için kesinti yapılan idarelere, belediyeler ve bunlara bağı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarca bu Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarların belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylarından tahsili aşamasında 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (4) numaralı fıkrasındaki %40 oranının dikkate alınmayacağı öngörülmekle birlikte itiraz konusu kuralın yer aldığı cümlelerin devamında bu kapsamda yapılacak kesinti tutarının her hâl ve takdirde bu idareler adına ayrılan payların aylık tutarının %50'sini aşamayacağı düzenlemesine yer verilmiştir. Bu durumda kuralda, belediyeler ve bunlara bağı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarca bu Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarların belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylarından tahsili aşamasında uygulanacak kesinti tutarı üst sınırının tamamen ortadan kaldırılmadığı, bunun %40 yerine %50 olarak belirlendiği görülmektedir.

18. Buna göre belediyeler ve bunlara bağı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlara genel bütçeden ayrılan paylardan yapılacak kesinti tutarı konusunda objektif bir ölçütün ve üst sınırın belirlendiği, alacaklı idareler ile kesinti yapmakla yetkilendirilmiş idarelere sınırsız bir yetkinin verilmediği görülmektedir. Ayrıca kuralla belediyelerin ve bunlara bağı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların söz konusu paylarından kesinti yapılmasının ardından kalan tutar üzerindeki tasarruf imkânının ortadan kaldırılmadığı ve bu konuda herhangi bir sınırlama getirilmediği anlaşılmaktadır.

19. Ayrıca belediyelerin gelirleri, sadece merkezî idare tarafından aktarılan paylardan oluşmamaktadır. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin gelirleri*" başlıklı 59. maddesine göre belediyenin gelirleri; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler olarak belirtilmiştir. Buna göre belediyelerin kuruluş amacı olarak gösterilen mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamada yukarıda belirtilen gelir kalemlerinden de yararlanabilecekleri görülmektedir.

20. Bu itibarla kamu alacağının kısa sürede, doğru ve eksiksiz bir şekilde tahsili amacıyla öngörülen kuralın orantısız olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

21. Diğer yandan kamu alacaklarının tahsilini hızlandırmak ve kolaylaştırmak amacıyla kabul edilen 7326 sayılı Kanun'da kesinleşmiş alacaklar, kesinleşmemiş veya dava aşamasında bulunan alacaklar ile inceleme ve tarhiyat aşamasındaki alacakların yeniden yapılandırılması, matrah ve vergi artırımını ile işletme kayıtlarının düzeltilmesi gibi birtakım farklı yöntemler öngörülmüştür. Kanun'da öngörülen bu yöntemler, alacağın yeniden yapılandırılması, kamu

alacağından kaynaklanan cezaların veya kamu alacağının fer'ilerinin tahsilinden vazgeçilmesi, vergi incelemesi bağışıklığından yararlanılabilmesi gibi bazı imkânlar sunmakta olup Kanun'da öngörülen şartları taşımaları hâlinde kamu alacağı yükümlülerinin bu yöntemlerden birisine başvurmak suretiyle sağlanan imkândan yararlanarak borçlarını ödeyebilmeleri mümkündür. Bunun yanı sıra kamu borçlularının Kanun'da öngörülen düzenlemelerden yararlanmak zorunluluğu da bulunmamaktadır. Bir başka deyişle Kanun kapsamına giren kamu alacaklarının Kanun'da öngörülen yöntemler kullanılarak tahsil edilebilmesi için kamu alacağı yükümlüsünün başvuruda bulunması gerekmektedir.

22. Bu kapsamda kamu borçlularının yüklenmiş oldukları kamu borçlarını bu Kanun'dan yararlanmak suretiyle ödemeleri durumunda karşı karşıya kalacakları avantajları ve dezavantajları değerlendirmek ve buna göre hareket etme imkânları bulunmaktadır. Kanun kapsamına giren kamu borcu yükümlüsü olan belediyeler ve bunlara bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar açısından da aynı durum söz konusudur. Buna göre kamu borcunun yükümlüsü olan belediyeler ve bunlara bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar bu Kanun'dan yararlanmaya ve kamu borçlarını kesinti yoluyla ödemeye zorlayacak bir düzenleme söz konusu değildir. Bir başka deyişle belediyeler, Kanun'un sağlamış olduğu imkânlardan faydalanmak suretiyle kamu borçlarını ödeme yolunu seçebilecekleri gibi genel esaslar çerçevesinde ödemeye devam etmeyi de tercih edebileceklerdir. Bu bağlamda kamu borçlarını bu Kanun kapsamında ödemeyi tercih eden belediyeler ve bunlara bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ise Kanun'un sağladığı avantajlardan yararlanmak için kesinti oranının üst sınırının %50 olarak uygulamasını kabul etmiş olacaktırlar.

23. Buna göre belediyelerin, kendi iradeleri ile Kanun'da öngörülen yöntemlerden birisini benimsemek suretiyle kamu borçlarını ödeme yolunu seçebilecekleri ve bu durumda tahsilatın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ayrılacak paylar üzerinden yapılacak kesinti tutarının üst sınırının da belirlendiği dikkate alındığında kuralın *yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine* aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

24. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 16. Maddesiyle 1416 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 4. Maddenin Beşinci Fıkrasının İncelenmesi

1. Genel Açıklama

25. 1416 sayılı Kanun uyarınca yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanı ile kamu kurum ve kuruluşlarının yetişmiş insan kaynağı ihtiyacını karşılamak üzere resmî burslu statüde lisans ve lisansüstü öğrenim görmek üzere Millî Eğitim Bakanlığınca (Bakanlık) sınavla yurt dışına öğrenciler gönderilmektedir. Bu Kanun uyarınca yurt dışına gönderilenleri; kamuda herhangi bir görevi bulunmayan lisans mezunu öğrenciler, kamu görevini yürütmekte olanlar ve üniversitelerde öğretim elemanı olarak görev yapanlar olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür (AYM, E.2007/64, K.2008/154, 31/10/2008).

26. Bu Kanun kapsamında yurt dışına gönderilecek öğrenciler yazılı ve sözlü sınav sonucuna göre belirlenmektedir. Yazılı sınav, Bakanlık veya düzenlenecek protokolle Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından, sözlü sınav ise Bakanlık tarafından oluşturulan sözlü sınav komisyonu tarafından yapılmaktadır. Sınavı kazanan ve gönderilmeleri kararlaştırılan kişilerden bu Kanun ile kendilerine tahmil olunan yükümlülükleri yerine getireceklerine dair Bakanlıkça birer taahhütname alınmaktadır.

27. Kanun'un 19. maddesinde ise yurt dışına gönderilenlerin tazminat yükümlülüğü düzenlenmektedir. Buna göre Kanun uyarınca mecburi hizmet karşılığı yurt dışına gönderilenlerden eğitimin herhangi bir aşamasında öğrencilikle ilişkileri kesilenler, öğrenim sürelerinin bitiminde mecburi hizmetlerini tamamlamak üzere görevlerine başlamayanlar, görevlerine başlayıp da yükümlü buldukları mecburi hizmetini bitirmeden görevlerinden ayrılanlar ile göreve başladıktan sonra mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenler ilgili mevzuat hükümleri uyarınca öğrenim masraflarını faizleriyle birlikte ödemekle yükümlüdürler.

2. Anlam ve Kapsam

28. 1416 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinde anılan Kanun kapsamında yurt dışına gönderilen kişilerin bu Kanun'dan kaynaklanan borçlarının tahsil yöntemine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre söz konusu maddenin birinci fıkrasında bu Kanun'un 19. maddesinin faiz borcunun hesaplanmasına ilişkin hükmünün, hâlen öğrenimlerine devam eden öğrenciler hakkında da uygulanacağı düzenlenmiştir. Kanun'un 19. maddesinde ise faiz borcunun hesaplanmasında öğrencilerin taahhüdünü ihlal ettiği tarihin faiz başlangıç tarihi olarak esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

29. Geçici 4. maddenin ikinci fıkrasında bu Kanun'un geçici 1. maddesinin birinci fıkrası kapsamına girmesine rağmen anılan maddede belirtilen sürelerde borçlarının yeniden hesaplanması için müracaat etmeyenler ile söz konusu madde yürürlüğe girdiği tarihten bu maddenin yayımlandığı tarihe kadar geçen süre içinde anılan maddede belirtilen nedenlerle haklarında borç takibi yapılanların veya yapılması gerekenlerin, kendilerine döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafa ilişkin borç tutarlarının, bu maddenin yayımlandığı tarihi izleyen üç ay içinde Bakanlığa başvurmaları hâlinde, imzaladıkları yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi hükümleri dikkate alınmaksızın ve ilgililere önceden ödedikleri faizlerin iade etme sonucu doğurmaksızın bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarındaki şekilde yeniden hesaplanacağı ve başvuru süresi içinde tahsilat işleminin durdurulacağı kurala bağlanmıştır.

30. Maddenin üçüncü fıkrasında da 5/8/1996 tarihinden sonra yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi alınanlar hakkında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 34. maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine göre bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki süreler için herhangi bir ferî alacak hesaplanmayacağı düzenlenmiştir.

31. Dördüncü fıkrada ise bunların daha önce ödemiş oldukları tutar ile mecburi hizmetlerinde değerlendirilen süreler isabet eden tutarın yukarıdaki şekilde belirlenecek tutardan düşüleceği, bu madde uyarınca vazgeçilen borç tutarına isabet eden vekâlet ücreti de dâhil yargılama giderlerinin tahsil edilmeyeceği, hesaplanan borç tutarının ilgilinin durumu ve ödenmesi gereken meblağ dikkate alınarak yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedi alınması kaydıyla azami beş yıla kadar taksitlendirilebileceği, bu fıkra kapsamında düzenlenen yüklenme senedi ile muteber imzalı müteselsil kefalet senedinin damga vergisi ve noter harcından istisna olduğu hüküm altına alınmıştır.

32. Dava konusu kuralda ise terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca (MGK) devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenler hakkında bu madde hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmektedir.

3. İptal Talebinin Gerekçesi

33. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralda belirtilen kavramların içeriğinin belirsiz ve öngörülemez olduğu, öğrencilikle ilişik kesme yaptırımının bir yargı kararına dayanmadığı, öğrencilik statüsüne son verilen kişilerin yargı yoluna başvurma imkânının bulunmaması nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ellerinden alındığı, masumiyet karinesinin ihlal edildiği, mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içinde kadrolarıyla ilişigi kesilenler açısından özlük işlemlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği, ilgili kişilerin resmî devlet burslu öğrenci statülerinin ortadan kaldırılması suretiyle eğitim hakkının ihlal edildiği, söz konusu kişiler açısından 1416 sayılı Kanun'a konu burslardan doğan borçların yapılandırılmasına yönelik maddenin uygulanmamasının bu kişilerin mal varlığında diğer borçlulara göre orantısız bir azalmaya neden olacağı, bu itibarla mülkiyet hakkının ihlal edildiği, eşitlik ilkesine aykırılık oluştuğu, MGK kararlarının icrai değil istişari nitelikte olduğu, bu nedenle MGK kararına dayanılarak ilişik kesme işleminin yapılamayacağı, bu durumun ülkemizin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara da aykırı olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 10., 13., 35., 36., 38., 42., 70., 90., 118., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Beşinci Fıkırada Yer Alan "...Millî Güvenlik Kurulunca..." İbaresini

34. 1416 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin beşinci fıkrasında terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişigi kesilenler hakkında bu madde hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmekte olup anılan fıkrada yer alan "...Millî Güvenlik Kurulunca..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

35. Anayasa'nın 118. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir.*" denilmektedir.

36. Bu bağlamda MGK'nın başlıca görevleri, devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları almak ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini bildirmektir. MGK'nın devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararları Cumhurbaşkanlığınca değerlendirilir.

37. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanı'nın önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca gündemi düzenlenen MGK'nın kararlarının hukuki niteliği Anayasa'nın anılan maddesinde açıkça belirlenmiştir. Buna göre MGK'nın alacağı kararlar *tavsiye* niteliğinde olup bu kararlar Cumhurbaşkanı'na bildirilir.

38. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesinde devletin başı olan Cumhurbaşkanı'nın millî güvenlik politikalarını belirleyeceği ve bu kapsamda gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Yine Cumhurbaşkanı'nın millî güvenliğin sağlanmasından sorumlu olduğu Anayasa'nın 117. maddesinde hükme bağlanmıştır.

39. Bu itibarla istişari nitelikte bir danışma organı olan MGK'nın icrai karar alma yetkisine sahip olmadığı gözetildiğinde Cumhurbaşkanınca ayrı bir kararla benimsenmemiş MGK kararlarına hukuki sonuç bağlanamayacağı ve bu kararların kendiliğinden icra edilemeyeceği açıktır.

40. Dava konusu ibare MGK'ca devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin, 1416 sayılı Kanun'dan kaynaklanan öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunun ödenebilmesini kolaylaştırmak amacıyla getirilen imkânlardan faydalandırılmayacağını düzenlemektedir. Millî güvenliğe karşı tehditlerin belirlenmesi ve bu tehditlerin hangi kaynak, kişi ya da yapıdan geldiğinin tespit edilmesinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan MGK'nın tavsiye niteliğinde karar alamayacağı söylenemez. Bununla birlikte kural, tavsiye niteliğindeki MGK kararına kendiliğinden hukuki bir sonuç bağlamaktadır. Şüphesiz MGK'nın tavsiye niteliğindeki kararlarının yürütme organı tarafından dikkate alınması ve hukuk alanında hayata geçirilmesi mümkündür. Ancak MGK'nın kararları hakkında başkaca icrai bir karar alınmadan bu kararlara hukuk alanında sonuçlar bağlanması Anayasa'nın lafzıyla bağdaşmamaktadır (benzer yönde bkz. AYM, E.2020/9, K.2021/37, 03/06/2021, §§ 34,35; E.2020/18, K.2021/38, 03/06/2021, §§ 10,11).

41. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 118. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural Anayasa'nın 118. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 6., 10., 13., 35., 36., 38., 42., 70., 90., 123. ve 128. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

b. Beşinci Fıkra Yer Alan "...üyeliği, mensubiyeti veya ..." İbaresini

42. 1416 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin beşinci fıkrasında terör örgütlerine veya MGK'ca devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenler hakkında bu madde hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmekte olup anılan fıkra yer alan "...üyeliği, mensubiyeti veya..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

43. Öncelikle terör örgütlerine *üyelik ve mensubiyet* kavramlarıyla kişilere yönelik suç isnadında bulunulup bulunulmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Terör örgütüne üye olmak, -kanundaki tanımıyla suç işlemek amacıyla kurulmuş olan örgüte üye olmak- 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında suç olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 36. maddesinin birinci ve 38. maddesinin dördüncü fıkralarında güvence altına alınan masumiyet karinesi kapsamında incelenmesi gerekmektedir.

44. Masumiyet karinesi, Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında "*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz*" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 36. maddesinde de herkesin iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Anılan maddeye "*...adil yargılanma...*" ibaresinin eklenmesine ilişkin gerekçede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınan adil yargılanma hakkının madde metnine dâhil edildiği vurgulanmıştır. Nitekim Sözleşme'nin 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında kendisine bir suç isnat edilen kişinin suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılacağı düzenlenmiştir. Bu itibarla masumiyet karinesi, Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının bir unsuru olmakla beraber suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimsenin suçlu sayılmayacağına dair Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında ayrıca düzenlenmiştir (*Adem Hüseyinoğlu*, B. No: 2014/3954, 15/2/2017, § 33).

45. Masumiyet karinesi, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin adil bir yargılama sonucunda suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gerektiğini ifade etmekte ve hukuk devleti ilkesinin de bir gereğini oluşturmaktadır. Anılan karine, kişinin suç

işlediğine dair kesinleşmiş bir yargı kararı olmadan suçlu olarak kabul edilmemesini güvence altına almaktadır. Ayrıca hiç kimse, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar yargılama makamları ve kamu otoriteleri tarafından suçlu olarak nitelendirilemez ve suçlu muamelesine tabi tutulamaz.

46. Masumiyet karinesinin sağladığı güvencenin iki yönü bulunmaktadır: Dava konusu kuralla da ilgisi olan güvencenin ilk yönü, kişi hakkındaki ceza yargılaması sonuçlanıncaya kadar geçen, bir başka ifadeyle kişinin ceza gerektiren bir suçla itham edildiği (suç isnadı altında olduğu) sürece ilişkin olup suçlu olduğuna dair hüküm tesis edilene kadar kişinin suçluluğu ve eylemleri hakkında erken açıklamalarda bulunulmasını yasaklar. Güvencenin bu yönünün kapsamı sadece ceza yargılamasını yürüten mahkemeye sınırlı değildir. Güvence aynı zamanda diğer tüm devlet kurumlarının da işlem ve kararlarında, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kişinin suçlu olduğu yönünde ima ya da açıklamalarda bulunmamasını gerekli kılar. Dolayısıyla sadece suç isnadına konu ceza yargılaması kapsamında değil ceza yargılaması ile eş zamanlı olarak yürütülen diğer hukuki süreç ve yargılamalarda da (idari, hukuk, disiplin gibi) masumiyet karinesinin ihlali söz konusu olabilir (*Galip Şahin*, B. No: 2015/6075, 11/6/2018, § 39).

47. Dava konusu kural, terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üye veya mensup oldukları gerekçesiyle öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilen kişilerin, 1416 sayılı Kanun'dan kaynaklanan öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunun ödenebilmesini kolaylaştırmak amacıyla getirilen imkânlardan faydalandırılmamasını öngörmektedir. Bu yönüyle kural, terör örgütü üyeliği suçundan ceza soruşturması veya kovuşturmasına maruz kalan ancak haklarındaki süreç tamamlanıp suçlu olduklarına dair kesin hüküm tesis edilmeyen kişilerin terör örgütü üyesi veya mensubu olarak nitelendirilmelerine sebebiyet verebilecek niteliktedir. Bunun yanı sıra kuralda kapsama giren kişiler hakkında kesin hükümle sonuçlanan herhangi bir yargısal sürecin varlığına yönelik açıklama da yapılmamıştır.

48. Bu itibarla kesinleşmiş mahkûmiyet hükmü olmadan kişilerin suçlu sayılmasına neden olabilecek ifadeler içeren kural masumiyet karinesini ihlal etmektedir.

49. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 36. ve 38. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural Anayasa'nın 36. ve 38. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 6., 10., 13., 35., 42., 70., 90., 118., 123. ve 128. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

c. Fıkranın Kalan Kısmı

50. Dava konusu fıkranın kalan kısmında terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenler hakkında 1416 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmektedir.

51. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir./ Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz./ Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz./ Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

52. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemler değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı; aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişilere ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

53. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır.

54. 1416 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinde anılan Kanun uyarınca mecburi hizmet karşılığı yurt dışına gönderilenlerden, eğitimin herhangi bir aşamasında öğrencilikle ilişkileri kesilenlerin, öğrenim sürelerinin bitiminde mecburi hizmetlerini tamamlamak üzere görevlerine başlamayanların, görevlerine başlayıp da yükümlü buldukları mecburi hizmetini bitirmeden görevlerinden ayrılanlar ile göreve başladıktan sonra mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin bu Kanun'dan kaynaklanan borçlarını belirli şartlar altında yeniden yapılandırılmak suretiyle ödemesi imkânı öngörülmüş olmakla birlikte kuralla terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin bu imkândan yararlanamayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla 1416 sayılı Kanun'dan kaynaklanan öğrenim masraflarının ödenmesine ilişkin hükümler içeren kuralın mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesi yönünden incelenmesi gerekmektedir.

55. Mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında mülkiyet hakkına müdahale bakımından farklılık gözetilip gözetilmediği belirlenmelidir. Bundan sonra farklı muamelenin objektif ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı ve nihayetinde farklı muamelenin ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir (AYM, E.2018/8, K.2018/85, 11/07/2018, § 41).

56. Anılan Kanun kapsamında yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanı ile kamu kurum ve kuruluşlarının yetişmiş insan kaynağı ihtiyacını karşılamak üzere resmî burslu statüde lisans ve lisansüstü öğrenim görmek üzere yurt dışına öğrenciler gönderilmekte olup Kanun'un 19. maddesinde yurt dışına gönderilen bu kişilerin tazminat yükümlülüğü düzenlenmektedir. Buna göre söz konusu madde uyarınca gerek Kanun'da öngörülen öğrencilikle ilişkisinin kesilmesine yol açan sebeplerden birisinin gerçekleşmesi nedeniyle gerekse terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilen kişiler öğrenim masraflarını faizleriyle birlikte ödeme yükümlülüğü altına girmektedir.

57. Bu çerçevede öğrenim için yurt dışına gönderilen kişilerin öğrencilikle ilişkisinin kesilmesi sebebi ne olursa olsun Kanun kapsamında tabi oldukları öğrencilik statüsü ve bu statüden

kaynaklanan yükümlülükler açısından karşılaştırma yapmaya müsait olacak şekilde *benzer durumda* oldukları açıktır. Nitekim Kanun'a tabi bir öğrencinin öğrencilikle ilişkisinin kesilmesi işleminin farklı gerekçelerle gerçekleştirilmesi, bu kişilerin Kanun'dan dolayı sahip oldukları öğrenci statüsünü ve bu statüden kaynaklanan yükümlülükleri etkilememektedir.

58. Öte yandan Kanun gereğince ödenmesi gereken öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunu belirli şartlar altında yeniden yapılandırılmak suretiyle ödeme imkânından Kanun uyarınca öğrencilikle ilişkisi kesilenler yararlanabilirken terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü oldukları süre içinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin yararlandırılmamasının *farklı muamele* teşkil ettiği açıktır.

59. Eşitlik ilkesinin gereği olarak karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda olanlar arasından bir kısmı lehine getirilen farklı düzenlemenin bir ayrıcalık tanınması niteliğinde olmaması için nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir.

60. Kanun kapsamında yurt dışına gönderilen kişilere sağlanan en önemli avantaj kamu finansmanı ile yurt dışında tahsil görme imkânıdır. Bu kişiler bu yolla öğrenim masrafları kamu tarafından finanse edilmek suretiyle yurt dışında lisans ve lisans üstü eğitimlerini tamamlama imkânına sahip olmaktadır. Bununla birlikte Kanun'da yurt dışına eğitim amacıyla gönderilen kişiler bu imkân karşılığında birtakım yükümlülükler altına girmektedir. Dolayısıyla Kanun kapsamında devlet ile kişiler arasında oluşturulan hukuki ilişki yurt dışında tahsil görme imkânının sağlanması karşılığında mecburi hizmet yerine getirme koşulu aranan, dolayısıyla karşılıklı yükümlülük içeren akdi bir zemine sahiptir. Buna göre Kanun kapsamında devlet tarafından yurt dışına öğrenim görmeye gönderilen kişilerin bu Kanun'a göre öğrenimlerini tamamlama ve ardından belirli bir süre kamu hizmetinde istihdam edilme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu itibarla Kanun kapsamında yurt dışında eğitim gören öğrencilerin öğrenimlerini tamamlamalarının ardından belirli bir süre kamu görevlisi olarak faaliyette bulunacakları açıktır.

61. Anayasa'nın 129. maddesinin birinci fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunma yükümlülüklerinin bulunduğu belirtilmiştir. Anılan hüküm uyarınca devletin memurlar ve kamu görevlilerinden özel bir güven ve sadakat bağlılığı ile kamu görevini yerine getirmelerini talep etme yetkisi bulunmaktadır. Bu husus devletin faaliyetlerine güven duyulmasının bir gereğidir. Kanun koyucunun, anılan hususlar çerçevesinde kamu görevlisi olarak istihdam edilen veya edilecek bireylerle ilgili birtakım tedbirler alma ve bu yükümlülüğe uymayanlar hakkında yaptırım uygulama konusunda takdir yetkisinin bulunduğu açıktır.

62. Diğer yandan terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesi ile öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü oldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin ödemesi gereken öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunu belirli şartlar altında yeniden yapılandırılmak suretiyle ödeme imkânından yoksun bırakılmalarının caydırıcı bir etkiye neden olacağı gözetildiğinde kuralın millî güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunmadığı da söylenemez.

63. Buna göre millî güvenlik ve Anayasa'ya sadakat yükümlülüğüyle bağdaşmayacak biçimde terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle kişilerin öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü oldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin, öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunu ödeyebilmelerini kolaylaştırmak amacıyla getirilen

imkânlardan faydalandırılmaması hususunda oluşturulan farklı muamelenin objektif ve makul bir temele dayandığı anlaşılmaktadır.

64. Öte yandan kuralla oluşturulan farklı muamelenin kamu görevlilerinin statülerinden kaynaklanan ve katlanmak zorunda oldukları sadakat yükümlülüğüne uymalarına ve millî güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı da söylenemez.

65. Bu bağlamda Kanun'un 19. maddesinde öngörülen tazminat yükümlülüğü uyarınca mecburi hizmet karşılığı yurt dışına gönderilenlerden; öğrenimlerini tamamlamayanlar ve mecburi hizmet yükümlülüklerini yerine getirmeyenler öğrenim masraflarını faizleriyle birlikte ödemekle yükümlüdür. Mecburi hizmet yükümlülüğünü ihlal edenlere yapılan masrafların tahsili anılan maddenin atıfta bulunduğu 657 sayılı Kanun'un ek 34. maddesi hükümlerine göre yapılmaktadır.

66. 657 sayılı Kanun'un ek 34. maddesinde ilgili kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak veya benzeri bir nedenle geçici süreli görevlendirilmek suretiyle, üç ay veya daha fazla süre ile yurt dışına gönderilen kamu personelinin yurt dışında kaldıkları sürenin iki katı kadar zorunlu hizmeti yerine getirmesi gerektiği, bu hizmet tamamlanmadan görevden ayrılma, müstafi sayılma ya da bir ceza ile görevine son verilme hâlinde kendileri için kurumlarınca fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masraflar için aynı döviz cins ve miktarı üzerinden borçlandırılacağı düzenlenmiştir.

67. Söz konusu düzenlemelerle 1416 sayılı Kanun kapsamında yurt dışına gönderilen ancak öğrenimini veya mecburi hizmet yükümlülüğünü tamamlamayan kişiler için kamu finansmanı yoluyla yapılan öğrenim masraflarının bu kişilerden tahsilinin sağlanması amaçlanmaktadır. Dava konusu kuralın yer aldığı maddede ise öğrenimini veya mecburi hizmet yükümlülüğünü tamamlamayan ve kendileri için yapılan öğrenim masraflarını henüz ödemiş olan kişilerin öğrenim masraflarını ödeyebilmelerini kolaylaştırmak amacıyla yeniden yapılandırma imkânının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kuralla terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle öğrencilikle veya mecburi hizmetle yükümlü buldukları süre içerisinde kadrolarıyla ilişkisi kesilenlerin, anılan Kanun uyarınca öğrencilikle ilişkisi kesilenlerin yararlandığı imkânlardan faydalandırılmaması öngörülmekte olup bu durumda ödenmesi gereken öğrenim masrafları ile buna ilişkin faiz borcunun ödenmesi bakımından genel hüküm niteliğinde olan Kanun'un 19. maddesi ile 657 sayılı Kanun'un ek 34. maddesine tabi tutulmaya devam edeceklerdir.

68. Bu durumun ise kural kapsamına giren kişiler açısından sadece öğrenim masraflarını ödeme hususunda bazı avantajlardan yararlandırılmama sonucunu doğurduğu, bu kişiler için ilave bir mali yükümlülük öngörmediği, dolayısıyla kuralın bu kişilere aşırı bir külfet yüklediği, bu itibarla orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla kuralın mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

69. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 10. ve 35. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususlar Anayasa'nın 10. ve 35. maddeleri kapsamında ele alınmış olduğundan Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 6., 36., 38., 42., 70., 90., 118., 123. ve 128. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

Esas Sayısı : 2021/80
Karar Sayısı : 2021/99

70. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

3/6/2021 tarihli ve 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un;

A. 16. maddesiyle 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'a eklenen geçici 4. maddenin beşinci fıkrasında yer alan "...*Milli Güvenlik Kurulunca...*" ve "...*üyeliği, mensubiyeti veya...*" ibarelerine yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin (2) numaralı alt bendinin birinci cümlesinde yer alan "...%40 oranı dikkate alınmaksızın..." ibaresine,

2. 16. maddesiyle 1416 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4. maddenin beşinci fıkrasının "...*Milli Güvenlik Kurulunca...*" ve "...*üyeliği, mensubiyeti veya...*" ibareleri dışında kalan kısmına,

yönelik iptal talepleri 16/12/2021 tarihli ve E.2021/80, K.2021/99 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibareye ve kısma ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

16/12/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

3/6/2021 tarihli ve 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un;

A. 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (e) bendinin (2) numaralı alt bendinin birinci cümlesinde yer alan "...%40 oranı dikkate alınmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

B. 16. maddesiyle 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'a eklenen geçici 4. maddenin;

1. Beşinci fıkrasında yer alan "...*Milli Güvenlik Kurulunca...*" ve "...*üyeliği, mensubiyeti veya...*" ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE,

2. Beşinci fıkrasının kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

16/12/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Esas Sayısı : 2021/80
Karar Sayısı : 2021/99

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN