

**BAKANLAR KURULUNUN ÜNİVERSİTE HARÇLARINI BELİRLEME
YETKİSİNİ BAZI HALLERDE ÜNİVERSİTELERE DEVRETMESİNE ve BAZI
ÖĞRENCİLERDEN HARÇ ALINMASINA DEVAM EDİLMESİNE DAİR
2012/3584 SAYILI KARARI HUKUKA UYGUN MUDUR?**

Doç. Dr. Gürsel Kaplan

Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

Bakanlar Kurulunun 29 Ağustos 2012 tarih ve 28396 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/3584 sayılı kararı ile, yükseköğretim kurumlarına yeni kayıt yaptıracak veya halen kayıtlı bulunan öğrencilerden alınması gereken katkı payının alınmaması kararlaştırılmıştır. Böylece ülkemizde seksenli yılların başından beri uygulanagelen ve yükseköğretim kurumlarında okuyan öğrencilerin tepkisine neden olan bir uygulama şimdilik ve genel olarak sona ermiş bulunmaktadır.

şimdilik sona ermiş bulunmaktadır, zira söz konusu karar 2012-2013 Eğitim-Öğretim Yılında öğrenimine devam eden ve yeni kayıt yaptıracak öğrenciler hakkında uygulanacaktır. Aynı uygulamanın 2013-2014 ve sonraki eğitim-öğretim yıllarında da devam edebilmesi için Bakanlar Kurulunun yine aynı yönde bir karar alması gerekir. Çünkü ilgili yasal düzenlemeler, bu hususun her eğitim-öğretim dönemi için bunun yeniden karara bağlanmasını öngörmektedir. Nitekim 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla değişik 46 ncı maddesine göre, Yükseköğretim kurumlarında, öğrenci başına düşen cari hizmet maliyetleri, yükseköğretim programlarının özellikleri göz önüne alınarak Yükseköğretim Kurulunca hesaplanır. Öğrencilerden her bir dönem için birinci öğretimde öğrenci katkı payı, ikinci öğretim ve uzaktan öğretimde ise öğrenim ücreti alınır. Yabancı uyruklu öğrencilerden, birinci veya ikinci öğretim ayırımı yapılmaksızın, her bir dönem için öğrenim ücreti alınır. Devlet tarafından karşılanacak kısım ile birinci öğretim, ikinci öğretim, açık ve uzaktan öğretim öğrencileri tarafından karşılanacak öğrenci katkı payı veya öğrenim ücretleri, öğrenci başına düşen cari hizmet maliyetleri göz önünde bulundurularak belirlenir. Cari hizmet maliyetinin öğrenciler tarafından karşılanacak kısmı dışında kalan miktarı, Devlet tarafından karşılanır. Devletçe karşılanan kısım cari hizmet maliyetinin yarısından az olamaz.

Birinci öğretim, ikinci öğretim, açık ve uzaktan öğretim için Yükseköğretim Kurulu tarafından hesaplanan cari hizmet maliyetlerinin Devlet tarafından karşılanacak kısmı, öğrenciler tarafından karşılanacak katkı payları ve öğrenim ücretleri ile uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, her yıl haziran ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı ile Yükseköğretim Kurulunun görüşü ve Milli Eğitim Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. Öğrenci katkı payı veya öğrenim ücretinden muaf tutulacaklar ile yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak asgari öğrenim ücretlerinin tutarı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.

Ayrıca öğrencilerden alınan katkı payı veya harç uygulaması bütünüyle değil, genel olarak ya da büyük ölçüde sona ermiş bulunmaktadır. Çünkü söz konusu Bakanlar Kurulu kararı ile buna bazı istisnalar getirilmiştir. Buna göre, 2012-2013 Eğitim-Öğretim Yılında öğrenimine devam eden veya yeni kayıt yaptıracak birinci öğretim ve açık öğretim öğrencilerinden, 4 üncü ve 11 inci maddelerdeki hükümler saklı kalmak kaydıyla, öğrenci katkı payı alınmaz. Bu öğrencilerden alınması gereken öğrenci katkı payı tutarları, Devlet tarafından karşılanır (m. 2/1).

Kararda sözü geçen 11 inci madde, süresinde mezun olamayan öğrencilerin ödeyeceği öğrenim ücreti ve katkı payı ile ilgilidir. Buna göre, hazırlık sınıfı veya yabancı dil geliştirme programı hariç olmak üzere, ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeydeki yükseköğretim programlarından program süreleri sonunda mezun olamayan öğrencilerden ekli cetvellerde belirtilen tutarlar kadar öğrenci katkı payı ve öğrenim ücreti alınır.

Kanunun tanıdığı yetkinin Bakanlar Kurulunca bu şekilde kullanılmış olmasında hukuki açıdan herhangi bir isabetsizlik bulunmamaktadır.

Kararda saklı tutulan hallerden 4 üncü madde ise, yurtdışından kabul edilen öğrencilerle ilgilidir. Çalışmamızın konusunu da esas olarak bu düzenleme teşkil etmektedir. Zira kanaatimizce burada hukuken doğru görülemeyecek bir yetki devri söz konusudur. Çünkü Karara göre, (1) Yurtdışından öğrenci kabul kontenjanları dâhilinde mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrencilerden alınacak öğrenim ücreti, ilgisine göre ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde belirlenen öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretinden az olmamak üzere, yükseköğretim kurumları tarafından belirlenir. Ancak bu öğrenciler için belirlenecek öğrenim ücretleri, ekli cetvellerde yer alan cari hizmet maliyetlerini hiçbir surette geçemez.

“Yurtdışından öğrenci kabul kontenjanları dâhilinde mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrenciler”den kimlerin kast edildiği yeterince açık olmamakla birlikte, bununla yurtdışındaki bir yükseköğretim kurumunda okuyan ve o ülkenin vatandaşı olan öğrencilerin kast edildiği anlaşılmaktadır.

Çünkü Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca çıkarılan ve 24 Nisan 2010 tarih ve 27561 sayılı resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumlarında Önlisans ve Lisans Düzeyindeki Programlar Arasında Geçiş, Çift Anadal, Yan Dal İle Kurumlar Arası Kredi Transferi Yapılması Esaslarına İlişkin Yönetmeliğe göre yurtdışından öğrenci kabulü ya “yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından yapılacak yatay geçişler” (m. 14) ya da “Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen yabancı ülkelere gelecek ve o ülkenin uyrukluğunda bulunan yabancı öğrenciler” (m. 15) şeklinde olmaktadır. Yabancı ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarından geçiş yapanlar, söz konusu kararın 14 üncü maddesinde “geçiş yapanların öğrenim ücreti” başlığı altında ayrıca düzenlenmiş olduğuna göre, kararın 4 üncü maddesinde geçen ibarenin belirttiğimiz şekilde anlaşılması gerekmektedir.

Katkı payı veya öğrenim ücreti ödemeye devam edecek diğer bir grup öğrenci de kararın 14 üncü maddesi kapsamında yer alanlardır. Buna göre, (1) Vakıf yükseköğretim kurumları veya yabancı ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarından Devlet yükseköğretim kurumlarına geçiş yapan veya yurtdışında öğrenim gören ve denklikleri yapılarak Türkiye’deki bir üniversitede lisans öğrenimlerini tamamlamalarına karar verilen ve yükseköğretim kurumlarına yerleştirilen mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrenciler, 4 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgisine göre birinci öğretim için katkı payı, ikinci öğretim için öğrenim ücreti esaslarına tabi olur.

Görülebileceği üzere, Bakanlar Kurulu, (1)yurtdışından öğrenci kabul kontenjanları dâhilinde mevcut veya yeni kayıt yaptıracak olan öğrencilerden alınacak öğrenim ücreti ve katkı payını belirleme yetkisini üniversitelere bırakarak; (2) vakıf yükseköğretim kurumlarından Devlet yükseköğretim kurumlarına geçiş yapan, (3) yabancı ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarından Devlet yükseköğretim kurumlarına geçiş yapan, (4) yurtdışında öğrenim gören ve denklikleri yapılarak Türkiye’deki bir üniversitede lisans öğrenimlerini tamamlamalarına karar verilen ve yükseköğretim kurumlarına yerleştirilen mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrencilerden alınacak öğrenim ücreti ve katkı payını da kendisi belirleyerek bu dört grupta yer alan öğrencilerden katkı payı ve öğrenim ücreti alınması uygulamasının devamını kararlaştırmıştır.

Katkı payı veya öğrenim ücreti ödemeye devam edecek olan öğrenciler belirtmiş olduklarımızla sınırlı olmamakla birlikte¹ bunları ön plâna çıkarmış olmamızın nedeni, bunlar hakkında getirilen düzenlemelerin çeşitli açılardan hukuken kabul edilemez nitelikte olmasıdır. Örneğin (1) nolu grupta yer alanlar

¹ Nitekim “ikinci öğretim” ve “uzaktan öğretim” şeklinde öğretim yapan kurumlarda öğrenim ücreti ve katkı payı alınması uygulaması devam etmektedir. Söz konusu Bakanlar Kurulu kararının 2 nci maddesi bunları kapsamı dışında tutmuştur.

bakımından getirilen düzenleme ile Bakanlar Kurulu, yasa ile kendisine tanınmış bulunan öğrenim ücreti ve katkı payını belirleme yetkisini üniversitelere devretmiş bulunmaktadır. Gerçi Bakanlar Kurulu söz konusu yetkisini bütünüyle ve mutlak bir biçimde değil ve fakat alt ve üst sınırlarını çizmek suretiyle devretmiştir; ancak, böyle olması dahi onu hukuka uygun hale getirmeye yetmez. Çünkü katkı payı ve öğrenim ücreti adı altında alınan para mali hukuk terminolojisinde harç olarak ifade edilmektedir. Harç olarak kabul edilen bir mali yükümlülüğün ise normalde kanunla konulması gerekir. Nitekim Anayasaya göre, vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur, kaldırılır ve değiştirilir (m. 73/3). Ancak ekonomik ve sosyal şartların gerektirdiği kararların süratle alınabilmesini sağlamak için bu kural biraz yumuşatılmıştır. Nitekim Anayasanın aynı maddesinde yer alan diğer bir kurala göre, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir (m 73/4).

Anayasanın ilgili hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere, vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler ancak kanunla konulur ve kaldırılır. Kanunla konulmak ve aşağı ve yukarı hadleri de yine kanunla belirlenmek kaydıyla ve yine kanunla açıkça öngörülmesi kaydıyla Bakanlar Kuruluna bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi tanınabilir. Ancak Bakanlar Kurulunun bu yetkisini başka bir idari makam veya mercie devretmesi ise mümkün değildir. Çünkü yukarıda yer verilen anayasal düzenlemeler karşısında böyle bir yetki devrine olanak yoktur. Söz konusu yükümlülüğün muhatabı yahut mükellefi olan kişinin yabancı uyruklu olması da sonuca etkili değildir.

Ayrıca Bakanlar Kurulunun kullandığı yetkinin yasal dayanağını teşkil eden 2547 sayılı Kanun (m. 46) ile Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında 19 Kasım 1992 tarih ve 3843 sayılı Kanunda da (m. 7) yetki devrine yer veren herhangi bir kural yer almamaktadır. Oysa yetki devrinin geçerli olabilmesi için ilgili yasal düzenlemelerin bunu açıkça öngörmesi gerekir². Kaldı ki, burada yetki devrinden ziyade bir alt yetki devrinden söz etmek daha doğru olur. Çünkü normalde Yasama Organına ait olması gereken bir yetki (Anayasa m. 73/3), ilgili yasal düzenlemeler ile Bakanlar Kuruluna devredilmiştir. Bakanlar Kurulu da bu yetkisini üniversitelere devretmişse, ortada yetki devri değil alt devir söz konusu demektir. İdare hukuku kurallarına göre, bu şekilde bir yetki devrinin geçerli

² A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt: I, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 385; Metin Günday, İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 140; Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt: I, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s. 759.

olması düşünülemez. Nitekim Gözler'in de haklı olarak belirttiği gibi, "yetki (iktidar) devrinde yetkiyi devralan kişi, kanunun açık izni olmaksızın aldığı yetkiyi bir başka makama devredemez. Yani yetki (iktidar) devrinde "alt-devir (*subdélégation*)" yasaktır. Burada "devredilmiş yetki devredilemez" veya "yetki devralmış kişi yetkisini devredemez" ilkesinin bir uygulaması vardır"³.

Esasen idari yargı yerlerinin uygulaması da bu yöndedir. Nitekim Danıştay Onuncu Dairesinin 21.1.1992 tarih ve E. 1991/1213, K.1992/73 sayılı kararında da, "Bankalarca kredi işlemlerinde faiz dışında temin edecekleri diğer menfaatlerin ve tahsil olunacak diğer masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespiti konusunda yasayla Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin başka bir merciye devredilemeyeceğine" hükmedilmiştir. Kararda aynen şöyle denilmektedir: "*Bakılan davadaki uyuşmazlık, gerek Merkez Bankası Kanunu gerekse Bankalar Kanunu uyarınca Bakanlar Kuruluna tanınmış ve yürürlükten kaldırılan 10.2.1973 tarih ve 7/5825 sayılı kararda Bakanlar Kurulunca kullanılmış olan yetkinin Merkez Bankasına devredilip devredilemeyeceği noktasında toplanmaktadır.*

Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin ancak Kanunla bir devir yetkisi tanınması halinde devredilebilmesi mümkün olup, böyle açık bir yetkinin bulunmaması ve yukarıda anılan yasal düzenlemeler karşısında, bankalarca kredi işlemlerinde faiz dışında temin olunacak masrafların nitelik ve azami sınırlarının tesbiti konusunda Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu uyarınca Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin başka bir mercie devredilmesi olanaksız bulunmaktadır".⁴

Gerek yurtdışından öğrenci kabul kontenjanları dâhilinde mevcut veya yeni kayıt yaptıracak olan (1) ve gerekse vakıf yükseköğretim kurumlarından Devlet yükseköğretim kurumlarına geçiş yapan (2), yabancı ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarından Devlet yükseköğretim kurumlarına geçiş yapan (3), yurtdışında öğrenim gören ve denklikleri yapılarak Türkiye'deki bir üniversitede lisans öğrenimlerini tamamlamalarına karar verilen ve yükseköğretim kurumlarına yerleştirilen mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrencilerden (4) katkı payı ve öğrenim ücreti alınmasına devam olunmasının yol açacağı diğer bir sorun da, mali hukuk terminolojisinde harç olarak ifade edilen bu mali yükümlülüğün niteliği ile bağdaşmayan ve aynı zamanda Anayasanın 10 uncu maddesiyle hüküm altına alınmış olan "kanun önünde eşitlik" ilkesine aykırı birtakım durum ve sonuçların ortaya çıkacak olmasıdır. Böyle bir sorunun nasıl ortaya çıkabileceğini açıklayabilmek için katkı payı veya harç denilen mali yükümlülüğün niteliğine kısaca değinmek gerekir.

³ Gözler, a.g.e., s.783.

⁴ Danıştay Dergisi, Sayı: 86, s. 532-535.

Bilindiği üzere, harç bir kamu hizmetinin karşılığı alınır. Nitekim doktrinde üzerinde birleşilen tanıma göre harç, “bazı kamu kuruluşlarının bireylere sunmuş oldukları kamu hizmetleri nedeniyle, devletin egemenlik gücüne dayanılarak ve hizmetlerden yararlanma karşılığı alınan paralardır.”⁵ Harç, sunulan kamu hizmetinin tam karşılığı yani gerçek anlamda maliyeti değildir. Çünkü bu karşılığı tespit etmek kolay olmadığı gibi, böyle bir yükümlülük konulmasının temel amacı da bu değildir. Harç, özünde bir “kamu fiyatı”dır, bu tutar, maliyetin altında olabileceği gibi maliyetin üstünde de olabilir⁶. Kısacası, harç adı altında alınan para, bir kamu hizmetinin finansmanına o hizmetten yararlananların da katkıda bulunmasının istenmesi yanında, ekonomik, siyasi ve sosyal birtakım sebeplerle de istenebileceğinden, alınan miktar ticari ve sınai kamu hizmetlerinin karşılığı alınan ve genellikle “fiyat” olarak nitelendirilen bedellerden farklı olarak bir “kamu fiyatı”dır. Kamu fiyatı olarak nitelendirilen bu bedelin de aynı hukuksal konum ve durumda olanlardan eşit bir şekilde alınması gerekir. Aksine bir düzenleme ve uygulama, Anayasamızın “kanun önünde eşitlik” ilkesine aykırı olacaktır.

Yukarıda dört grup altında toplanan öğrenciler (yabancı uyruklu olanların bu durumlarından kaynaklanan bazı farklılıklar bir yana bırakılırsa) geçiş yaptıkları yükseköğretim kurumlarına kayıtlı öğrencilerle aynı hukuksal statüye sahip olduklarına göre yararlandıkları (yükseköğretim) kamu hizmeti nedeniyle de aynı yükümlülüğe tabi olmaları gerekir. Daha açık bir ifadeyle, bir yükseköğretim kurumuna ne şekilde olursa olsun geçiş yapan öğrencilerle diğerleri arasında harç (katkı payı) ödeme yükümlülüğü bakımından bir ayırım yaratılmasının geçerli bir yasal dayanağı bulunmamaktadır. Çünkü yurtdışından yahut vakıf yükseköğretim kurumlarından kabul edilen öğrenciler için diğerlerinden farklı bir hukuki statü öngörülmemiştir. Yurtdışından yahut vakıf yükseköğretim kurumlarından kabul edilen öğrenciler de kabul edildikleri yükseköğretim kurumu öğrencileriyle aynı hukuki statüye dâhil olmakta ve dolayısıyla aynı hukuki durumu iktisap etmektedirler. İlgili yasal düzenlemelerde de bunu bertaraf eden herhangi bir kural yer almamaktadır. Şu halde, aynı statüde bulunan ve dolayısıyla aynı hizmetten yararlanan kişilerin değişik şekilde mali yükümlülüğe tabi tutulmaları “kanun önünde eşitlik” ilkesine aykırı olur.

Diğer yandan, mali yükümlülük yönünden yaratılabilecek olan bu farkın tutarı da önemsenmeyecek gibi değildir. Çünkü Karara göre, (I) Yurtdışından öğrenci kabul kontenjanları dâhilinde mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrencilerden alınacak öğrenim ücreti, ilgisine göre ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde belirlenen öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretinden az olmamak üzere,

⁵ M. Kâmil Mutluer/Erdoğan Öner/Ahmet Kesik, Teori ve Uygulamada Kamu Maliyesi, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 182.

⁶ Mutluer/Öner/Kesik, a.g.e., s. 182-183.

yükseköğretim kurumları tarafından belirlenir. Ancak bu öğrenciler için belirlenecek öğrenim ücretleri, ekli cetvellerde yer alan cari hizmet maliyetlerini hiçbir surette geçemez (m. 4).

(I) sayılı ekli cetvele bakıldığında ise örneğin tıp fakültesi için öğrenci cari hizmet maliyetinin 15.544, öğrenci katkısının 591, Devlet katkısının ise 14.953 TL; hukuk fakültesi içinse öğrenci cari hizmet maliyetinin 2.310, öğrenci katkısının 313, Devlet katkısının ise 1.997 TL olarak tespit edildiği görülmektedir. Bu durumda, aynı tıp fakültesinde okuyan öğrencilerden biri (öğrenim süresini uzatmazsa) hiç harç (katkı payı) ödemezken bir diğerinin sadece 2012-2013 eğitim-öğretim dönemi için 15.544 TL ödemesi gerekmektedir. Üstelik de üniversite idaresinin kararıyla!

Kanaatimizce bu şekildeki bir uygulamanın yasal bir dayanağı bulunmadığı gibi, “kanun önünde eşitlik ilkesine” uygun olduğu da söylenemez. Dolayısıyla durumları özellik arz ettiği için, yurtdışından kabul edilen yabancı uyruklu öğrenciler ile ve yine belki de durumlarının bir ölçüde de olsa farklı olduğu söylenebilecek olan yurtdışında öğrenim gören ve denklikleri yapılarak Türkiye’deki bir üniversitede lisans öğrenimlerini tamamlamalarına karar verilen ve yükseköğretim kurumlarına yerleştirilen mevcut veya yeni kayıt yaptıracak öğrenciler bir yana bırakılırsa, yurtdışından veya vakıf yükseköğretim kurumlarından geçişleri kabul edilen öğrenciler bakımından farklı bir uygulama yapılmaması gerekir.

Makale idare.gen.tr’ye yazarının izni ve isteği üzerine konulmuştur.