

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1972/26

Karar Sayısı:1972/38

Karar Günü:27/6/1972

Resmi Gazete tarih/sayı:7.1.1973/14414

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay Beşinci Dairesi.

İtirazın konusu : 1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 212 nci maddesinin 1971 Bütçe Yılında uygulanmasını Önleyen bölümünü Anayasa'nın 126 ncı maddesine aykırı gören mahkeme Anayasa'nın değişik 151 inci maddesine dayanarak Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

I - OLAY

1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 212 nci maddesi uyarınca memurların yararlanacağı yiyecek yardımının 1971 yılı bütçe döneminde uygulanmamasını Kurala bağladığı gerekçesiyle tayin bedeline ilişkin isteminin reddedilmesi üzerine bir Emniyet Genel Müdürlüğü mensubunca Danıştay'da açılan ve 5 inci Dairenin 1971/12150 esas sayısını alan dâvada mahkeme 1376 sayılı Kanunun söz konusu hükmünü Anayasa'nın 126 ncı maddesine aykırı görerek Anayasa'nın değişik 151 inci maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve dâvanın geri bırakılmasına 14/2/1972 gününde 1972/687 sayı ile karar vermiştir.

III - YASA METİNLERİ :

1- İtirazın konusu kanun hükmü :

1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 üncü maddesinin bir bölümünün Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen (k) fıkrası, 1/3/1971 günlü, 13765 sayılı Resmî Gazete'de çıkan metne göre, şöyledir:

"Madde 63- a).....

k) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 195, 199, 212 nci maddeleri hükümleri;

1971 Bütçe Yılında uygulanmaz"

2- Dâva ile ilgili Anayasa kuralları :

1376 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının bir bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki iddiayı ve iptal istemini desteklemek üzere, itiraz yoluna başvuran mahkemenin ileri sürdüğü Anayasanın 126 ncı maddesi ve yine Anayasa'nın konuyu ilgilendiren değişik 64 üncü maddesinin birinci fıkrası ve 92 ncı maddesi aşağıda yazılı olduğu gibidir :

"Madde 64 (22/9/1971 de yürürlüğe giren 20/9/1971 günlü, 1488 sayılı Yasa ile değişik) - Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindendir.

"Madde 92-Kanun tasan ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşülür.

Millet Meclisinde kabul, değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.

Millet Meclisinde kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonunca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosunda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse düşer.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasan veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosunun metni Millet Meclisince benimsenirse, kanunladır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer; Cumhuriyet Senatosundan gelen metin Millet Meclisince değiştirilerek kabul edilirse, 5 inci fıkra hükümleri uygulanır.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir, metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve genel kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde onbeş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosunca Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu fıkra da belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahalli idarelerin seçimlerle ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddine yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında Millet Meclisinin ilk metninin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. 8 ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır."

"Madde 126- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe Kanununa Bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15 inci maddesi uyarınca 6/6/1972 gününde Muhittin Taylan, Avni Givda, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Nuri Ülgenalp, Şahap Ârıc, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Ziya Önel, Kani Vrana, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Şevket Müftügil ve Ahmet H.Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında dosyanın eksikliği bulunmadığı anlaşıldığından Anayasa'nın değişik 151. ve 22/4/1962 günlü 44 sayılı Kanunun 27 nci maddelerine uygunluğu görülen işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Danıştay Başkanlığının 16/5/1972 günlü, 161- 150979 sayılı yazısına bağlı olarak gelen gerekçeli karar ve ekleri, iptali istenen kanun hükmü, Anayasa'ya aykırılık iddiasına dayanıklılık eden ve konuyu ilgilendiren Anayasa kuralları; bunlarla ilgili gerekçeler ve başka yasama belgeleri, konu ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

"Ordu mensuplarıyla Emniyet Umum Müdürlüğü ve Gümrük Muhafaza ve Muamele sınıfı kadrolarında çalışanlara birer er tayini verilmesi" hakkındaki 14/1/1943 günlü, 4367 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (B) bendi ile ve "Bu günkü fevkâlede haberin devamı müddetince" koşulu altında Emniyet Umum Müdürlüğü kadrolarına giren maaşlı ve ücretli memurlara "er tayini istihkakı olarak" ayda belirli bir para ödenmesi öngörülmüştür. 4376 sayılı Kanun, çeşitli kanunlarla değişikliklere uğrayarak özellikle tayin bedellerinin ara ara artırılmasına gidilmiş ve en son (7238 sayılı Odu Mensupları ve Emniyet Genel Müdürlüğü, Gümrük Muhafaza ve Muamele sınıfı kadrolarında çalışanlara verilen tayin istihkaklarının artırılması hakkındaki Kanunun 2 nci maddesinin değiştirtmesine dair" 12/3/1962 günlü, 42 sayılı Kanunun 1. inci maddesiyle öteki görevliler arasında Emniyet Genel Müdürlüğü kadrolarına giren memurların tayin bedelleri 165 liraya çıkarılmıştır.

Daha sonra 14/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 212 nci maddesi yiyecek yardımı konusunu kapsayan bir hüküm getirmiştir. Bu maddeye göre Devlet memurlarının hangi durumlarda yiyecek yardımından ne biçimde yararlanacakları ve yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığının ve Devlet Personel Dairesinin birlikte hazırlayacakları bir yönetmelikle saptanacaktır. Aynı Kanununun 31/7/1970 günlü, 1327 sayılı Kanunla değişik geçici 20 nci maddesinde ise 657 sayılı Kanunun yönetmelik çıkarılmasını öngören birtakım maddeleri sayılarak bu yönetmelikler altı aylık süre içinde düzenlenip yürürlüğe konuluncaya kadar o konularda yürürlükteki kanun, tüzük ve yönetmelikler hükümlerinin uygulanmasının sürdürüleceği kuralı yer almış ve 212 nci maddeden de söz edilerek yiyecek yardımı konusunun geçici 20 nci madde kapsamına alındığı böylece belirlenmiştir.

1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 üncü maddesindeki (k) fıkrasının itiraz konusu bölümü 657 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan 212 nci maddesi hükmünün 1971 bütçe yılında uygulanamayacağını kurala bağlamış bulunmakta; başka deyimle 657 sayılı Kanuna Bütçe Kanunu hükümleriyle değişiklik getirilmektedir.

İptali istenen hükmün, bu niteliğiyle, Anayasa'nın değişik 64 üncü 92 nci ve 126 ncı maddeleri karşısındaki durumu aşağıda ayrı ayrı tartışılacaktır. İtiraz yoluna başvuran mahkeme her ne kadar Anayasaya aykırılık iddiasında 64 üncü ve 92 nci maddelere dayanmamışsa da 44 sayılı Kanunun 28 inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi ilgililerin gerekçeleri ile bağlı bulunmadığından konuyu bu yönlerden de ele alabileceği ortadadır.

1- 1376 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının itiraz konusu bölümünün Anayasa'nın değişik 64 üncü maddesi karşısındaki durumu :

Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini genel olarak belirleyen ve 1488 sayılı Yasa ile değişik 64 üncü maddesinin birinci fıkrasında "kanun koymak değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir genel yetki yer almışken "Devletin "bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" bunun dışında, ayrı nitelikte bir yetki alanı olarak benimsenmiştir. Bütçe kanunlarını böylece öteki yasalardan ayıran Anayasa ilkesi bir yasanın ancak bir yasa ile değiştirilebilmesi veya kaldırılabilmesi, Bütçe Kanunu hükümleriyle bu yola gidilememesi kuralını da doğal olarak kendi içinde taşır.

Oysa yukarıda değinildiği üzere 657 sayılı Kanunun "yiyecek yardımı" na ilişkin kuralının 1971 yılında uygulanamayacağını saptamak yoliyle değiştirilmesine, usulünce yasa çıkarılacak yerde bir Bütçe Kanunu hükmü, başka deyimle 1376 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının itiraz konusu bölümü ile gidilmiştir.

Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama işleminde Anayasa uyarınca "Kanun değiştirme" yetkisini değil, ondan ayrı olan ve değişik nitelikte bulunan "Bütçe Kanun Tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" yetkisini kullanarak yasa kuralını değiştirme ereğini gerçekleştirmiştir. İtiraz konusu hüküm bu nedenle Anayasa'nın 64 ncü maddesiyle çelişir durumdadır; iptal edilmesi gerekir.

2- 1376 sayılı Kanunun 63 ncü maddesinin (k) fıkrasının itiraz konusu bölümünün Anayasa'nın 92 nci maddesi karşısındaki durumu:

Anayasa kanun tasarı ve teklifleri ile bütçe tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmelerini ve yasa niteliği kazanmalarını ayrı ayrı yöntem ve kurallara bağlamıştır. (Madde 92, 93. 94).

Anayasa'nın 92 nci maddesine göre kanun tasan ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet senatosunda görüşülüp kabul edilmesi: yasama meclislerince değişik sonuçlara varılmışsa her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulu karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde sonuca bağlanması gerekmektedir. Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosundaki oylamalarda, duruma göre, aranacak yetersayılar çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurularak yine bu maddede belirlenmiştir. Böylece kanunlaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen yasama belgelerinden uygun bulmadıklarını Cumhurbaşkanı'nın bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilmesi de Anayasa'nın 93 ncü maddesi gereğidir.

Anayasa'nın 94 ncü maddesinde ise bütçe tasarıları için değişik bir yöntemin saptanmış olduğu görülür. Bu yöntem şöyledir: Bütçe tasarıları otuzbeş milletvekilinden ve onbeş Cumhuriyet Senatosu Üyesinden kurulu elli kişilik bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar gurubuna veya guruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla siyasi parti guruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur. Karma komisyonun kabul edeceği metin önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp karara bağlanır. Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metin yeniden karma komisyona gider. Orada kabul edilen son metin Millet Meclisinde görüşülerek

karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerin genel kurullarında 'bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler üzerindeki düşüncelerini ancak her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bütçe kanun tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.

Görülüyor ki bütçelerin görüşülmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla de meclisler öteki kanun tasan ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler; birtakım sınırlamalarla bağlanmış bulunmaktadırlar. Öte yandan Anayasa'nın 93 üncü maddesi yayınlanmak üzere kendisine yollanan bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilme yetkisini Cumhurbaşkanıya vermemiş; bu türlü kanunlar açık bir hükümle yetki dışı bırakılmıştır.

Yukarıda genel çizgileriyle açıklanan, Anayasa ile düzenlenmiş bu birbirinden ayrı ve değişik iki yasama yöntem ve biçiminin doğal sonucu olarak belli yöntem ve koşullara göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yollardan geçilerek sağlanabilmesi gerçeği ortaya çıkar. Başka deyimle bir yasanın bir bütçe kanunu ile değiştirilmesi veya kaldırılması düşünülemediği gibi yasalarda bütçe ile ilgili ödenek hükümlerinin yer almasına da olanak yoktur. Tersine bir tutum yasa veya bütçe kanunu kuralını, yerine göre Anayasa'nın 92 nci veya 94 ncü maddesine aykırı kılar.

1376 sayılı kanunun 63 ncü maddesinin (k) fıkrasının itiraz konusu bölümü, bir bütçe kanunu içinde yer aldığı ve Anayasa'nın 92 nci değil 94 ncü maddesi yöntemine göre düzenlendiği halde Anayasa'nın 92 nci maddesi yöntemine bağlı 657 sayılı Kanunu değiştirmekte olduğundan hükmün Anayasa'nın 92 nci maddesine aykırı bulunduğu ve bununda ayrı bir iptal nedeni olacağı ortadadır.

3- 1376 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının itiraz konusu bölümünün Anayasa'nın 126 nci maddesi karşısındaki durumu;

Anayasa'nın bütçeye ilişkin 126 ncı, maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralı yer almıştır.

Burada "Bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik konuyu gereği gibi aydınlatacak nitelikte bulunduğu ondan da ayrıca değinmek gerekir.

Anayasa tasarısında (Madde 125) bu kural "Bütçe Kanununa Mali hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "mali hükümler" deyimini üzerinde durarak erek bütçe uygulamasıyla ilgisiz konuların bütçe kanunun da yer almaması olduğuna göre deyiminin ereği karşılamadığını ileri sürmüş ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon, bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "mali hükümler" deyimini "Bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisinden geçmiştir.

Şu duruma göre Anayasa'nın 126 ncı maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini mali nitelikte hüküm anlamında değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak şartıyla açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluğu vardır.

Şurasının da gözönünde bulundurulması yerinde olur : Bir Kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir bulunması onun 126 ncı maddede öngörüldüğü gibi "Bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek bir

veya bir çok hükümler bulunabilir. Böyle olduğu içinde sözgelimi tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri hizmet alanlarına ilişkin pek çok kanunun bütçe ile ilgili sayılmasına ve bunların değiştirilmesi veya kaldırılması için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir. Oysa bu yasalar bütçenin yapısı ile bütçeyi uygulama yöntemleriyle ve bütçelerin ereğiyle ilişkisi bulunmayan, bütçelerinkinden tüm değişik yöntemlerle, Yasa Koyucunun belli bir erek güden açık iradesinin sonucu olarak oluşmuş yasama belgeleridir.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak her yasanın giderle ilişkili kurallarının bütçe kanunlarıyla değiştirilebileceği yolunda bir görüş ve uygulama Anayasa'nın yukarıda (Kararın V - 2 sayılı bölümü) açıklanan 92 nci maddesini gelirle ilgili veya gidere yol açabilecek yasalar bakımından işlemez duruma sokar ve 94 ncü maddede yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri dolayısıyla istisnaî olarak öngörülen pek sınırlı nitelikteki yola, Anayasa Koyucunun ereğine ve yönergesine aykırı biçimde genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126 ncı maddedeki sözü geçen kuralın tek ereğinin bütçe kanunların bünyeye yabancı hükümlerinden ayıklamak ve derli toplu bir düzenleme ile bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

İtiraz konusu hükümde yer alan ve 657 sayılı Kanundaki "yiyecek yardımı" düzenlemesini değiştiren kuralın yukarıdan beri açıklananlarla kavramın niteliği ortaya konulduğu üzere "bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına olanak yoktur. 1376 sayılı Kanunun 63 ncü maddesinin (k) fıkrasının 657 sayılı Kanunun 212 nci maddesinin 1971 Bütçe yılında uygulanmasını önleyen bölümü bu yönden Anayasa'nın 126 ncı maddesine aykırıdır ve bu da başkaca bir iptal nedenini oluşturur.

VI.- İPTAL HÜKMÜNÜN OLAYLA SINIRLI OLMASI SORUNU :

Yukarıda inceleme sonucu, gerekçeleriyle birlikte açıklandığı üzere, 1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 maddesinin (k) fıkrasının 657 sayılı Kanunun 212 nci maddesinin 1971 Bütçe Yılında uygulanmasını önleyen bölümünün, Anayasa'nın değişik 64, 92. ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğu için, iptal edilmesi öngörülmüştür.

1376 sayılı Kanun ve bu arada itiraz konusu hüküm; Anayasa'nın 126 ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bir bütçe yılı için geçerli olduğundan, 1971 Bütçe Yılı, başka deyimle Şubat 1972 sonunda yürürlükten kalkmıştır. Ancak Kanunun sözü geçen kuralı, yürürlüğü sırasında, bir kimsenin öznel haklarını etkilemiş ve bu kimse de o yüzden Danıştay'a dâva açmış olduğu içindir ki Anayasa'ya aykırılık iddiasının incelenebilmesi ve şimdi yürürlükte olmayan bir hükmün iptalinin öngörülmesi söz konusu olabilmıştır.

Öte yandan 657 sayılı Kanunun 1376 sayılı Kanunla uygulanması durdurulan 212 ncı maddesi tüm Devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımını kapsamaktadır. Oysa Danıştay 5 inci Dairesindeki dâvayı açan Emniyet Umum Müdürlüğü kadrosunda memurdur. Bunların istihkakları ise 657 sayılı Kanunun değişik geçici 20 ncı maddesi uyarınca yönetmelik çıkıncaya kadar uygulanması sürdürülecek olan 4367 sayılı Kanunun 42 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesinin B bendi ile ve belirli bir memur topluluğu olarak düzenlenmiş bulunmakta idi.

Yukarıda belirlenen durum Anayasa'nın değişik 152 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yazılı yetkinin kullanılmasını ve iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına karar verilmesini gerekli kılar.

Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Lûtfi Ömerbaş, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu bu görüşe katılmamışlardır.

VII- SONUÇ :

1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanununun 63 üncü maddesinin (k) fıkrasının 657 sayılı Kanunun 212 nci maddesinin 1971 Bütçe Yılında uygulanmasını önleyen bölümünün Anayasa'nın değişik 64, 92. ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle ve iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Lûfi Ömerbaş, Şevket Müftülü ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun karşıoylariyle ve oyçokluğu ile 27/6/1972 gününde Anayasa'nın değişik 147 nci, değişik 151 inci ve değişik 152 inci maddeleri uyarınca karar verildi.

Başkan Muhittin Taylan	Başkanvekili Avni Givda	Üye Fazıl Uluocak	Üye Sait Koçak
Üye Nuri Ülgenalp	Üye İhsan Ecemiş	Üye Recai Seçkin	Üye Şahap Arıç
Üye Ahmet Akar	Üye Halit Zarbun	Üye Ziya Önel	Üye Kâni Vrana
Üye Lütfi Ömerbaş	Üye Şevket Müftügil	Üye Ahmet H. Boyacıoğlu	

KARŞIOY YAZISI

Kararda :

1- 1376 sayılı. Kanun ve bu arada itiraz konusu pulcum, Anayasanın 126 ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bir bütçe yılı için geçerli olduğundan, 1971 Bütçe yılı Şubat 1972 sonunda yürürlükten kalkmıştır.

2- 657 sayılı Kanunun 1376 sayılı Kanunla uygulanması durdurulan 212 nci maddesi tüm Devlet Memurlarına yapılacak yiyecek yardımını kapsamaktadır. Oysa Danıştay 5 nci Dairesindeki davayı açan Emniyet Genel Müdürlüğü kadrosunda memurdur. Bunların istihkakları değişik seçici

20 nci madde uyarınca yönetmelik çıkıncaya kadar uygulanma durumunda olan 4367 sayılı Kanunun 42 sayılı Kanunla değişik 3 ncü maddesinin B bendi ile belirli bir memur topluluğu olarak düzenlenmiş olması Anayasa'nın değişik 152 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yazılı yetkinin kullanılmasını ve iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına karar verilmesini gerekli kıldığı belirtilmiştir.

Bu sonuca aşağıdaki nedenlerle katılmak imkânsızdır.

a) 1050 sayılı Umumi Muhasebe Kanununun 6 nci maddesi, Devlet Bütçesini "Bütçe Devlet devair ve müessesesinin senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur." diye tanımlamıştır.

Bütçe Genel objektif buyruk ve yasakları kaide tasarrufları ihtiva etmediğinden maddi bakımdan kanun sayılamaz. Nitekim Anayasa'nın 126 ncı maddesinin son cümlesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz" buyruğu da bu görüşün ürünüdür. O halde Devlet Bütçesini yalnız şekli ve uzvi bakımından kanun saymak gerekecektir.

b) Bütçe kanunları öne sürüldüğü gibi taallük ettiği yılın Şubat ayı sonunda yürürlükten kalkmazlar. Ve fakat bu tarihten sonraki olaylara uygulanma olanağını yitirirler. Bunun gibi bu tarihten sonra tahakkuk edecek ve fakat eski döneme ait hakedişlere, ait olduğu Bütçe Kanunu hükümlerinin uygulanması doğaldır. Bu itibarla Bütçe Kanununun bütçe yılı dışındaki olaylara uygulanamamağını yürürlükten kalkma ile eş değer de tutmak doğru değildir.

c) Anayasa'nın 152 nci maddesinde iptal kararı için öngörülen ana ilke, bu karardan herkesin yararlanması, yani Anayasa'ya aykırı hükmün bütünü ile ve herkes bakımından yürürlükten kalkmasıdır. Bununla beraber Anayasa, yalnız Mahkemelerden gelen Anayasa'ya aykırılık iddiaları üzerine verdiği hükümlerin, olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına da karar verebilme yetkisini Anayasa Mahkemesine tanırken bu yetkinin kullanılması bakımından takip edilmesi gereken yön ve yöntemi açıklamamış ve 44 sayılı Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve yargılama usulleri hakkındaki Kanunda da böyle bir kural yer almamıştır. Objektif tasarrufların iptaline dair kararlardan ve bunun sonuçlarından herkesin yararlanacağı hukukun bilinen kurallarındandır. Anayasa Mahkemesi kararının sübjektif bir etki göstermesi yani kararın yalnız olayla sınırlı ve sırf tarafları bağlayıcı nitelikte olarak verilebilmesi için ileri sürülen gerekçenin inandırıcı olması yeterli değildir. Bunun ötesinde bu kararın ortaya koyduğu durumla Anayasa ilkelerinin uyuşma halinde bulunması da ayrıca gereklidir. Anayasa'nın temel felsefesini oluşturan ve esaslı dayanaklarından olan ilkelerden birisi de eşitlik ilkesidir, ve 12 nci maddede düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi kararları bu ilkeye uygun olmak ve bunu sağlamak zorunludur. Başka bir deyişle Anayasa Mahkemesi, eşitlik ilkesini temelinden bozan bir biçimde bir yetki kullanamaz. Oysa kararda gerekçe olarak açıklanan ve 152 nci maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen yetkinin bu tarzda kullanılması sonucunda hukukça aynı durumda olan ve aynı yasa kurallarına tabi bulunan memurlarla bu dâvada adı geçen memur kişi arasındaki eşitlik, Anayasa buyruğunun tersine bozulmuş ve böylece kanun önünde eşitlik kökünden tahrir edilmiştir. Oysa Anayasa Mahkemesine tanınan yetkilerin temelinde Anayasa'nın herşeyin üstünde tutulması ve onun egemen kılınması fikri yatar. Bundan dolayıdır ki Anayasa'nın 152 nci maddesinin 4 üncü fıkrası, Anayasa'ya ters düşen ve Anayasa'nın üstünlüğü fikriyle çelişen sonuçları almanın bir aracı değil, tamamen tersine Anayasanın egemen olmasını amaç edinmiştir.

d) Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen kanun hükmünün uygulanması yüzünden çıkan anlaşmazlığın adedi hakkında da dosyada hiçbir bilgi ve belge yoktur.

SONUÇ :

Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 152 nci maddesinin 4 üncü fıkrasındaki "Olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı" olarak karar verme yetkisinin bu dâvada kulanma olanağı bulunmadığından, "iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı" olması yolunda verilen çoğunluk kararına karşıyız.

Başkan
Muhittin Taylan

Üye
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞIOY YAZISI

Çoğunlukça iptal kararının olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olmasına karar verilirken, özellikle, iptal edilen hükmün halen yürürlükten kalkmış bulunması gerekçesine dayanılmıştır. Gerçekten de hüküm 1971 Bütçe Kanununun bir hükmü olması itibariyle, bütçe yılı sonunda yürürlükten kalkmış bulunmaktadır. Ancak, Anayasa'nın 152 nci maddesindeki mahkemelerden gelen işlerde Anayasa Mahkemesinin vereceği iptal kararlarının o olayla amirli ve yalnız taraf f an bağlayıcı olacağına da karar verilebileceğine dair olan hüküm yürürlükten kalkmış bütün kanunlar için uygulanması zorunlu bir kural değildir. O halde Anayasa'nın bu hükmünün uygulanması için iptal edilen hükmün yürürlükten kalkmış olması kâfi bir sebep teşkil etmez, iptal edilen hükmün Anayasa'ya aykırı düşmesi üzerinde olayın özelliğinin etkili olması gibi başka bir hukukî gerek olmalı ve hiç değilse söz Konusu kuralın uygulanmasından bir sakınca doğmamalıdır. Halbuki, itiraz konusu hükmün Anayasa'ya aykırılığının kararda açıklanan gerekçesinde de anlaşılacağı üzere, olayda böyle bir özellik ve etkileyicilik olmadığı gibi, mahkemedeki dâvanın açıldığı tarihte yürürlükte olan ve halen dahi taallûk ettiği malî yıl olayları bakımından uygulanma olanağı bulunan hükmün yürürlükten kalkması pek yakın bir zamana ait olduğuna göre, mahkemedeki olaya benzer bir çok uygulama ve ihtilâf bulunduğunu da şüphesizdir. Bu bakımdan iptal kararının olayla sınırlı olmasına karar verilmiş bulunması bir yarar sağlamadığı halde benzeri durumda olanlar ve bu dâvanın sonucunu bekleyenler bakımından sakıncalı da olmuştur.

Ortada Anayasa Mahkemesince verilecek iptal kararlarının bağlayıcılığı ve bu kararlardan yararlanma hususlarındaki hukukun ve Anayasa'nın genel ilkelerinden bu kez ayrılmayı gerektiren özel bir durum yoktur. Bu sebeple kararın bu yöne ilişkin bölümüne, karşıyım.

Üye
İhsan Ecemiş

KARŞIOY YAZISI

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kimi memurlara yiyecek yardımı yapılmasını öngören hükmünün 1971 Bütçe yılında uygulanmasını önleyen ve 1971 Bütçe Kanununda yer alan hüküm Anayasa'nın 64., 92. ve 126 ncı maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiş ancak iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına karar verilmiştir.

Anayasa'ya aykırılık konusu, Emniyet Genel Müdürlüğü mensuplarından birisinin, kendisine yiyecek yardımı yapılmaması dolayısıyla Danıştaya açtığı bir dâva nedeniyle doğmuştur. Bütçe Kanunu Devletin Mart ayı başından Şubat ayı sonuna kadar oniki aylık gelir ve gider tahminlerini kapsar ve bunları uygulama ve yerine getirme izni verir. 1971 Bütçe Kanununun 1972 Şubat'ından sonraki olaylar için uygulanmasına olanak yoksa da Kanunun kapsadığı oniki aya ilişkin olaylar dolayısıyla bütçe yılı bitiminden sonra da, gerektiğinde uygulanmak zorunluğu vardır. Bu gün de 1971 yılında yapılmayan yiyecek yardımı karşılığının ödenmesi isteğiyle açılacak bir dâvada 1971 Yılı Bütçe Kanununda yer alan iptal konusu önleyici hükümle karşılaşılacağı kuşkusuzdur. Bu nedenle, bütçe kanunları daha sonraki yıllarda da yaşama güçlerini sürdürürler.

İptal edilen hüküm, bir başka kanun hükmü uyarınca kendilerine yiyecek yardımı yapılması gereken çok sayıda memuru ilgilendirdiğine göre, iptal hükmünden, yalnız bir memuru yararlandırarak ötekilerini böyle bir haktan yoksun bırakmak, kanun önünde aynı durumda olan kişiler arasında bir ayırım yapmak sonucunu doğurur ve hele Danıştayda aynı konuda başka dâvaların açılmış bulunması halinde ise bu sonuç, daha da ağırlaşmış olur.

Bu nedenlerle bu dâvada Anayasa'nın 152 nci maddesinin, uygulanması isteğe bağlı olan hükmüne dayanılmasına ve karara olayla sınırlı ve tarafları bağlayıcı nitelik verilmesine karşıyım.

Üye

Lütfi Ömerbaş