

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1976/35

Karar Sayısı:1976/49

Karar Günü:21/10/1976

Resmi Gazete tarih/sayı:23.12.1976/15798

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay Beşinci Dairesi.

İtirazın konusu : 1823 sayılı, 1974 yılı Bütçe Kanununa ekli (R) cetvelinde yeralan "351 - Gayrimenkul Kiraları" bölümünün Anayasa'nın 61., 92., ve 126. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir.

I- OLAY :

Davacı Bern Büyükelçisi vekili, yurt dışında sürekli görevle bulunan müvekkilinin oturmasına ayrılan taşınmaz-mal için kira bedeli olarak ele geçen aylığının 1/8'nin kesildiğini, davalı Maliye Bakanlığına yapılan itirazların reddedildiğini, öteki davalı Dışişleri Bakanlığınca kesintinin sürdürülmesi için genelge yayımlandığını, bu işleme dayanak tutulan 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununa ekli (R) cetvelinde yeralan "351-Gayrimenkul Kiraları" bölümünün Anayasa'nın 61., 92. ve 126. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürerek davalı Bakanlıklarca yapılan işlemlerin iptalini dava etmiştir. Anayasa'ya aykırılık görüşünü ciddi bulan Danıştay Beşinci Dairesi 1823 sayılı Bütçe Kanununun (R) cetvelinin "351-Gayrimenkul Kiraları", bölümünün iptali isteğiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

1- Dava Konusu Kanun Kuralı:

30/5/1974 günlü, 1823 sayılı "1974 yılı Bütçe Kanunu" nun iptali istenen (R) cetvelinin "351 - Gayrimenkul Kiralan" bölümü - 1/6/1974 günlü 14902 sayılı Resmi Gazete'deki metne göre şöyledir :

"351 - Gayrimenkul kiraları :

Taşınır ve taşınmaz malların kira bedelleri ile 237 sayılı Taşıt Kanunu ve ekleri gereğince makamlarına otomobil tahsis edilenlerin garaj kiraları; büyükelçilik, elçilik, daimi delegelik, askeri temsilcilik, ataşelik, yardımcı delegelik ve başkonsolosluk ikametgâh karşılığı ve otel kiraları; büyükelçilik ve elçiliklerin nezdinde akredite bulundukları Devlet hükümetleri ile birlikte yazlığa taşınmaları halinde muvakkaten tutulacak bilmum otel, garaj ve eşya kiraları; ev sahibi tarafından yaptırılıp da bina bedeline ilâve edilen tamirat bedelleri, tutulacak binalar için verilecek komisyon, tellaliye ve belediye vergi, resimleri; dış kuruluşlar için kiralanacak binalarda mahalli teamüllere göre devir, tazminat ve garanti bedeli gibi ödemeleri Amerikan Askeri Heyeti Başkanı ile kara,, hava, deniz grup başkanının ikâmetleri için Milli Savunma Bakanlığınca mobilyalı veya mobilyasız olarak kiralanarak binalar ve bunların sözleşmeleri gereğince ödenecek diğer giderleri bu kalemde karşılanır.

Dışişleri Bakanlığı kadrolarından atanan elçi, müsteşarlara, 1 inci sınıf orta elçi unvanını haiz daimi temsilci yardımcılara ve kendilerine 1 inci sınıf orta elçi payesi verilen uzman müşavirlere 5/5/1969 tarihi 1173 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin 4 üncü bendi uyarınca aynı Kanuna ek (1) ve (4) sayılı cetvellerde Maliye ve Ticaret Bakanlıklarına verilen kadrolardan atanan ve kendilerine

birinci sınıf orta elçi payesi verilen en az 2 nci dereceye haiz daimi temsilci yardımcılarına, hizmetin icapları gerektiriyorsa Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının mutabakatı ile tahsis edilen ikametgâh kiralari da bu kalemde karşılanır.

Yurt dışında sürekli görevle bulunan ve kendilerine Devletçe, ikametgâh temin edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununa tâbi personelin aylıklarının ele geçen miktarlarının 1/8 i her ay kira karşılığı olarak kesilir."

"Özel şartlar sebebiyle, Lagos ve Cakarta şehirlerinde görevli merkezden tayin olunmuş memurlar için, derece ve görevleriyle mütenasip olarak, Misyon Şefi tarafından kiralanacak konutların kiralari bu kalemlerden karşılanır."

2- Dayanılan Anayasa Kurallari:

Madde 61- (20/9/1971 günlü, 1488 sayılı Yasa ile değişik)

"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur.

Kanunun belli ettiğı yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir."

Madde 64- (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.

Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisi verebilir.

Yetki veren kanunda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

Bu kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasanın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşölüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle, düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler."

"Madde 92- Kanun tasarı 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 ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca 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 Senasunca da reddedilirse düşer. Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı 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, kanunlaşır; 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 seçimleri ve siyasi partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddinde yukardaki 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 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır."

"Madde 93- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği

Esas Sayısı:1976/35
Karar Sayısı:1976/49

gerekçe ile birlikte aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır."

"Madde 94- Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor otuzbeş milletvekiliyle onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Karma Komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, Önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma Komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar."

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

Kanun, kalkınma plânları 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 İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 10/6/1976 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Ahmet Akar, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Hasan Gürsel, Ahmet Salih Çebi, Adil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında; "Dosyada eksiklik olmadığından işin esasının incelenmesine, incelemenin sınırlandırılması gerekip gerekmeyeceği konusunun esasla birlikte düşünülmesine" karar verilmiştir.

V. ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, itiraz yoluna başvuran Mahkemenin gerekçesi, 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununun iptali istenen hükümleri, dayanan Anayasa ilkeleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve başka yasama belgeleri, dava ile ilişkisi bulunan öteki METİNLER okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- İncelemenin sınırlandırılması sorunu :

Anayasa'ya aykırılık sorununun çözümü için önce iptali istenen hükümlerin kapsamı üzerinde durularak bunların niteliklerinin belirtilmesinde ve böylece davada uygulanacak kuralın saptanmasında yarar görülmüştür.

(R) cetvelinin iptali istenen "351-Gayrimenkul Kiraları" bölümü dört fıkradan oluşmaktadır.

Birinci fıkra; yurt içinde ve dışında kiralanan taşınır ve taşınmaz mallara ilişkin kira karşılıkları, bunların onarım bedelleri, komisyon tellaliye ve belediye vergi ve resimleri, dış kuruluşlara ait kiralarda yersel mevzuatın gerektirdiği ödemeler söz konusu edilmiştir.

İkinci fıkra; belirli düzeydeki dış temsilciliklere atanan kişilerin ikametgâh kiralalarının devletçe ödeneceği açıklanmıştır.

Üçüncü fıkra harcama ile ilgili olmayıp gelir sağlayıcı bir hükmü içermektedir. Bu fıkra aynen şöyledir: "Yurt dışında sürekli görevle bulunan ve kendilerine devletçe ikametgâh temin edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel kanununa tabi personelin aylıklarının ele geçen miktarlarının 1/8 i her ay kira karşılığı olarak kesilir."

Dördüncü fıkra ise, Lagos ve Jagorta şehirlerinde oturan personelimiz için kimi koşullar çerçevesinde tutulacak konutların kiralalarına ilişkin harcamalar söz konusu edilmiştir.

Danıştay'daki dava; davacının eline geçen aylığın 1/8 inin kira karşılığı olarak kesilmesi işleminin iptali isteminden ibaret bulunduğu göre, uyumsuzluk, maddenin birinci, ikinci ve dördüncü fıkralarının uygulanmasından doğmamaktadır. Yurt dışında sürekli görev yapmakta olan davacı, kendine ayrılan konut için aylığından kira parası kesilmemesini istemektedir. Davalı idare ise, maddenin üçüncü fıkrasında yer alan hükme dayanarak kanun dışı bir işlem yapmadığını savunmaktadır. Şu halde taraflar arasında uyumsuzluğu üçüncü fıkra hükmünün uygulanması oluşturmakta, davacı ise bu hükmün Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmektedir. Böyle olunca esasa ilişkin incelemenin, 1974 yılı Bütçe Kanununa bağlı (R) cetvelinin Danıştayca tümünün iptali istenen "351-Gayrimenkul Kiraları" bölümünün üçüncü fıkrası üzerinde yapılması, birinci, ikinci ve dördüncü fıkraların davada uygulama olanağı bulunmadığından, bu fıkralara yöneltilen iptal isteminin de mahkemenin yetkisizliği nedeniyle ret edilmesi gerekmektedir.

2- Anayasa'nın 61. maddesine aykırılık sorunu:

Davacıdan oturduğu konutun kira parasının Bütçe Kanununa konulan bir hüküm ile istenip istenemeyeceği sorununa gelince: konu, niteliği bakımından bütçe kanunlarından ayrı bir yasa ile düzenlenmesi gerekli bir alanı ilgilendirmektedir. Böyle bir yasaya dayanmayan bu çeşit bir gelirin Bütçe Kanununa konulan bir hükümle istenmesine olanak yoktur. Davacıdan yerine getirilmesi istenen edim, Anayasa'nın 61. maddesinde sözü edilen vergi, resim, harç ve benzeri nitelikte mali bir yükümlülük olmayıp, kişisel yönü olan, fakat yükümlenilen kamu hizmeti gerekleriyle bir arada düşünülmesi zorunluğu bulunan bir istemi kapsamaktadır. Bu nedenle istem, 61. maddenin konusunu oluşturan mali bir yükümlülük değildir. Böyle olunca itiraz yoluna başvuran mahkemenin, Anayasa'nın 61. maddesine dayanarak ileri sürdüğü aykırılık savının kabulüne olanak bulunmamaktadır.

3- Anayasa'nın 64. maddesine aykırılık sorunu:

Devletçe gerekli görülen yerlerde memur konutları yaptırma yetkisini veren 22/7/1944 günlü, 4626 sayılı Yasanın, yurt içinde uygulanmak üzere kabul edildiği, bu yasanın bütün hükümlerinin bir arada incelenmemesinden anlaşılmaktadır. Dış memleketlerde sürekli görev yapan temsilcilerimize ayrılan konutların kira paralarının kendilerinden alınmasını düzenleyen bir yasa kuralı yoktur. Bu konuda yasal bir düzenleme yapılmadığı halde, Türkiye Büyük Millet Meclisince;

sadece Bütçe Kanun ve tasarılarını görüşmek ve kabul etmek yetkisi kullanılmak ve Bütçe Kanun tasarılarının kanunlaştırılmasındaki yöntemler uygulanmak suretiyle çıkarılan 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanunu, Öteki yasalar yerine geçerek kurallar koymuş ve böylece Anayasa'nın 64. maddesine aykırı bir durum meydana getirmiş bulunmaktadır.

4- Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerine aykırılık sorunu:

Kanun tasarı ve teklifleriyle Bütçe Kanunu taşanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmeleri ve yasa niteliğini kazanmaları Anayasa'da ayrı ayrı yöntem ve kurallara bağlanmıştır. Kanun tasarı ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp kabul edilmesi, şayet yasama meclislerinde değişik sonuçlara varılmış ise, o zaman her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden oluşan karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde kesin sonuca bağlanması, Anayasa'nın 92. maddesince öngörülmüştür. Cumhuriyet Senatosundaki oylama sonuçlarının Millet Meclisindeki son oylamada hangi etkileri meydana getireceği yine bu maddede belirtilmiştir. Öte yandan Cumhurbaşkanı'nın, yayımlanmak üzere kendisine gelen kanunlardan çeşitli nedenlerle uygun görmediklerini bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderme yetkisi de, Anayasa'nın 93. maddesinde düzenlenmiştir.

Bütçe tasarılarına gelince; bunların kanunlaşma yöntemi Anayasa'nın 94. maddesinde gösterilmiştir. Bütçe Kanun tasarıları önce otuzbeş milletvekili ve onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu elli kişilik bir komisyonda görüşülür. Bu komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üyelik verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur. Bütçe tasarıları önce Karma Komisyonda, sonra Cumhuriyet Senatosunda görüşülür. Cumhuriyet Senatosundan geçen metin önce Karma Komisyonda, sonra da Millet Meclisinde görüşülmek suretiyle kanunlaşır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerin genel kurullarında, Bakanlık ve Daire bütçeleriyle katma bütçeler üzerindeki düşüncelerini, ancak her bütçenin tümünün görüşülmesi sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Üyeler Bütçe Kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Görülüyor ki, Bütçelerin görüşülmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla de meclisler öteki kanun tasarı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler, bir takım sınırlamalara bağlıdırlar. Bundan başka Anayasa'nın 93. maddesinin Cumhurbaşkanı'na tanıdığı, bir daha görüşülmek üzere kanunları Büyük Millet Meclisine gönderme yetkisinin Bütçe Kanunları için işlemediğini de belirtmek yerinde olacaktır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, kanun tasarı ve teklifleriyle Bütçe Kanunu tasarisının, görüşülmesi, kanunlaşması konularındaki yöntemler birbirinden aykırıdır. Bir kanuna konu olabilecek işlerin, Bütçe Kanunlarının bağlı olduğu yöntemlere göre kanunlaştırılmasına olanak yoktur. Böyle bir halde Anayasa'ya aykırılık sorunu ortaya çıkacaktır. 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununa bağlı (R) cetvelinin "351 - Gayrimenkul Kiraları" bölümünün üçüncü fıkrasındaki hükme ancak ayrı bir kanunda yer verilebilir. Anayasa'nın 92. ve 93. maddeleri gereğince düzenlenmiş bir yasa hükmü bulunmadıkça Bütçe Kanunlarına bu yolda bir hüküm konulamaz.

Bu nedenle itiraz konusu kural Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

5- Anayasa'nın 126. maddesine aykırılık sorunu :

Anayasa'nın "Bütçe" kenar başlığını taşıyan 126. maddesinin son fıkrasının ikinci tümcesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz"

denilmektedir. Burada önce sözü geçen "Bütçe ile ilgili hüküm" deyiminin içeriği ve neyi amaçladığı yeterince açıklığa kavuşturulduktan sonra, iptali istenen hükümle karşılaştırılarak bunun bütçe ile ilgili olup olmadığı ve bu nedenle Bütçe Kanununda yer alıp alamayacağı araştırılacaktır.

Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik, konuyu gereği gibi aydınlatacak niteliktedir. Tasarıda bu kural (Madde 125) "Bütçe Kanununa mali hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" biçiminde iken, Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "mali hükümler" deyimini üzerinde durarak, amaçlanan sınırlamanın Bütçe ile ilgili olması gerektiğini belirtmiş ve "mali hükümler" deyiminin bu amacı sağlamadığını, bu nedenle Komisyonun bir açıklamada bulunmasını istemiştir. Komisyon böyle bir açıklama yoluna gitmeden öteki öneri ve görüşleri de gözönünde bulundurarak maddeyi yeniden düzenlemek üzere geri almış, getirilen yeni düzenlemede "mali hükümler" deyimini çıkartılarak yerine "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini konmuş ve madde Temsilciler Meclisinde görüşülerek son haliyle kabul edilmiştir. Bu açıklamadan anlaşılmaktadır ki, maddenin son fıkrasında yeralan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini mali nitelikte hüküm anlamına değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında, açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunludur.

Şu konunun da açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır. Bir kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir veya bütçeye gelir getirir nitelikte bulunması, onun 126. maddede öngörüldüğü gibi "Bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek bir veya birçok hüküm bulunabilir. Bu tür hükümlerin bulunması nedeniyle, söz gelimi, tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri kamu hizmetleri alanlarına ilişkin pek çok kanunun ve tüm vergi kanunlarının "Bütçe ile ilgili" sayılmalarına ve Bütçe Kanunlarına konulacak hükümlerle bu alanlarda öteki kanunlar kapsamına girmesi gereken kurallar getirilmesine, kanunlarda değişiklik yapılması hatta kimi hükümlerin yürürlükten kaldırılması girişimlerinin ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Oysa kanunlar; bütçenin yapısı ve uygulanması yöntemleri ile ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka bir erek doğrultusunda ve bütçelerden tüm değişik yöntemlerle oluşturduğu genel, nesnel ve sürekli düzenlemelere ilişkin yasama belgeleridir. "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimine dayanarak bir kanunun gider veya gelirle ilgili kurallarının bütçe kanunları ile değiştirilebileceği, kaldırılabilmesi veya bunlara yeni hükümler eklenebileceği yolunda bir görüş ve uygulama; Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerini, bu tür kanunlar bakımından, işlemez duruma sokar ve özelliği nedeniyle yalnız bütçe düzenlemelerine ilişkin 94. maddeye, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bir genişlik ve genellik kazandırır. Oysa Anayasa'nın 126. maddesinde geçen kuralın tek amacının, bütçe kanunlarını, bütçe yapısına aykırı hükümlerden ayıklamak, uyumlu ve sistemli bir düzenleme ile bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

İtiraz konusu hüküm, dış temsilciliklere atanan görevlilere ayrılan konutların kira parasının aylıklardan kesilmesini öngörmektedir. Bütçe Kanunları ise; kanun veya sözleşmelerle belirli kaynaklardan toplanması tahmin edilen devlet gelirlerini gösteren ve bunların hangi hizmetlere ne miktarlarda ödenmeleri gerekeceğini onayan yasama belgeleridir. Bu durum karşısında, iptali istenen hükümle yaratılan gelir kaynağının "Bütçe ile ilgili hüküm" sayılarak bütçe kanuniyle düzenlenmesine olanak yoktur. Bu nedenle 1823 sayılı, 1974 yılı Bütçe Kanununun (R) cetveline bağlı "351 - Gayrimenkul Kiralan" bölümünün üçüncü fıkrasında yeralan hüküm, Anayasa'nın 126. maddesine de aykırıdır.

VI- SONUÇ :

1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununa ekli (R) işaretli cetvelin "351-Gayrimenkul Kiraları" bölümünün, davada uygulama olanağı bulunan, üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 64., 92., 93. ve 126.

Esas Sayısı:1976/35

Karar Sayısı:1976/49

maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline, bu davada uygulama olanağı bulunmayan öteki fıkralarına ilişkin istemin reddine oybirliğiyle,

21/10/1976 gününde karar verildi.

Başkan
Kâni Vrana

Başkanvekili
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit zarbun

Üye
Ziya Önel

Üye
Abdullah Üner

Üye
Ahmet Koçak

Üye
Şekip Çopuroğlu

Üye
Fahrettin Uluç

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Adil Esmer

Üye
Nihat O.
Akçakayalıoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu