

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1978/38

Karar Sayısı:1978/49

Karar Günü:2/11/1978

Resmi Gazete tarih/sayı:12.2.1979/16548

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu.

İTİRAZIN KONUSU: 30/5/1974 günlü, 1805 sayılı 1974 Yılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Bütçe Kanununun 8. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I. OLAY :

Edremit Güre Köyü tüzelkişiliği, Hacı Süleyman Ağa vakfına ait zeytinliklerin galle fazlasının köye ait olduğu iddiasıyla ödenmesinin sağlanması isteminde bulunmuştur. Davalıcı, 2762 sayılı Vakıflar Kanunu hükümlerine göre hazırlanan Vakıflar Tüzüğüne ek 23/12/1937 ve 13/10/1939 tarihli tüzükler dışında bir ödeme yapılamayacağı savunulmuştur. Yerel mahkemece 27/2/1975 günlü kararla istem yerinde görülerek satış bedelinden davalıca yapılan giderlerin düşülmesinden sonra kalanın ödenmesine karar verilmiştir. Temyiz yoluna başvurulması üzerine Yargıtay 6. Hukuk Dairesi 7/5/1975 günlü kararıyla, olayda 1974 yılı Bütçe Kanununun 8. maddesinde belirtildiği üzere mazbut Vakıflarda ilgililerin intifa haklarının Vakıflar Nizamnamesine ek 23/12/1937 ve 13/10/1939 günlü tüzüklere göre ödeneceğine ilişkin hükümlerinin gözönünde bulundurulması gerekeceği nedeniyle kararı bozmuştur. Yerel Mahkemece daha önceki yıllarda, aynı konuda açılmış olan davaların Yargıtayca onandığı, kazanılmış bir hak bulunduğu, bütçe yasasının bu hakkı ortadan kaldıramıyacağı gerekçesiyle direnme kararı verilmiştir. Direnme kararının davalıca temyizi üzerine, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, sözü edilen 8. madde hükmünü kendiliğinden Anayasa'ya aykırı bulmuş ve iptali için Anayasa'nın değişik 151. ve 44 sayılı Yasanın 27. maddeleri uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III. YASA METİNLERİ :

1) İPTALİ İSTENEN YASA MADDESİ :

30/5/1974 gün, 1805 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 yılı Bütçe Kanununun 8. maddesi 9/6/1974 günlü, 14910 sayılı Resmî Gazetede ki metne göre şöyledir :

"Madde 8- Mazbut vakıflarda alâkalıların intifa hakları, Vakıflar Nizamnamesine ek 23/12/1937 ve 13/10/1939 tarihli nizamnamelere göre ödenir."

2) İTİRAZA DAYANAK YAPILAN ANAYASA MADDELERİ .

Madde (Değişik) 64/1.- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilir kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerindedir.

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

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

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

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 Senatosunca 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 fıkroda belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddinde 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 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır.

Madde 93.- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği 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 Cumhurbaşkanıca yayınlanır.

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

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

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, siyasî 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 malî 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 önermeleri, 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 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. maddesi uyarınca 25/5/1978 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lutfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Osman Tokcan, Ahmet Salih Çebi, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Ahmet H. Boyacıoğlu ve Necdet Darıcıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V. ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun gerekçeli kararı ve ekleri, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa hükümleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve konu ile ilgili öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Görüşmelerin başında Muammer Yazar itiraz yoluna başvuran Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararına katıldığını ve çekinme isteğini açıklamıştır. Ancak, Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun Anayasa Mahkemesine başvurma kararına katılmış bulunan Muammer Yazar'ın toplantıda bulunmaması halinde yerine çağrılması gereken Hüseyin Karamüstantikioğlu'nun da Yargıtay Hukuk Genel Kuruluna katıldığı anlaşılmıştır. Bu durumda, Muammer Yazar'ın görüşmelere katılmaktan çekinmesi, Yasama Meclislerince seçimi henüz yapılmayan dört üyeliğin de boş bulunması nedeniyle, Anayasa Mahkemesinin toplanamaması sonucunu doğuracağından, 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Yasanın 46. maddenin son fıkrası hükmü uyarınca görüşmenin Muammer Yazar'ın da toplantıya katılması ile sürdürülmesi gerekmiştir.

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

Anayasaya aykırılık sorununun çözümü için önce iptali istenen kuralın niteliğinin ve hangi amaçla adı geçen Bütçe Kanununa alındığının saptanması ve varılan sonuçlara göre Anayasa'ya aykırı olup olmadığının araştırılması gerekmektedir.

A. İptali istenen kuralın niteliği:

1- 30/5/1974 günlü, 1805 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 Yılı Bütçe Kanunu" nun iptali istenen 8. maddesi, mazbut vakıflarda ilgililerin intifa haklarının Vakıflar Nizamnamesine ek 23/12/1937 ve 13/10/1939 tarihli nizamnamelere göre ödeneceğini açıklamaktadır. Bu maddede adı geçen tüzüklerden ilki "Vakıflarda intifa haklarının ne suretle tespit ve ita edileceği hakkında, 17/7/1936 tarihli Vakıflar Nizamnamesine Ek Nizamname" adını taşımakta ve mazbut vakıflarda ilgililerin intifa haklarının esaslarını ve ödeme şeklini belirtmektedir. İkinci tüzük ise, yine intifa hakları ile ilgili olmak üzere, birinci tüzüğe kimi maddeler eklenmiştir.

2762 sayılı "Vakıflar Kanunu" nun 39. maddesi de aynı konuyu düzenlemiştir. Bu maddenin ikinci fıkrası "...alâkalıların vakfiyeye göre intifa hakları mahfuzdur." kuralı ile, mazbut vakıflarda ilgililerin vakfiyede belirtilen intifa haklarını saklı tutmuştur. Bu kurala göre, ilgililerin intifa haklarının vakfiyede saptanmış olan koşullar uyarınca ödenmesi gerekir.

Böylece mazbut vakıflarda ilgililerin intifa haklarının ödenmesi konusu hem yasa ile hem de bu yasaya dayanan tüzüklerle; düzenlenmiş bulunmaktadır. Hal böyle iken, "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 Yılı Bütçe Kanunu" nun iptali istenen 8. maddesi ile intifa haklarının ödenmesinde, Yasa kuralının bir yana bırakılarak, sadece tüzük kurallarının uygulanması sağlanmak istenmiştir.

Bu durum sözü geçen, Bütçe Kanunu yolu ile 2762 sayılı "Vakıflar Kanunu"nda değişiklik yapmakta olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Her ne kadar, 2762 sayılı Yasanın 39. maddesinin yürürlükten kaldırılmamış olmasına ve sözü geçen değişikliğin bir malî yıl için geçerli olup yılın bitmesiyle yasa kuralının kendiliğinden yürürlüğünü sürdürmeye başlayacağına bakılarak bütçe kanunu kuralının 2762 sayılı Yasada değişiklik meydana getirmediği düşünülebilirse de, bir malî yıl içinde yasanın asıl kuralının uygulanmasının durduğu ve adı geçen tüzük kuralları doğrultusunda uygulamayı zorunlu kıldığı da bir gerçektir. Kaldı ki bu kural Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçe yasalarında daha sonraki yıllarda da yinelenmekle süreklilik kazanmış bulunmaktadır.

Şu halde bütçe kanunu'nun, asıl kanunu belli bir süre için değiştirmiş olduğu kuşkusuzdur.

2- 2762 sayılı "Vakıflar Kanunu" hükümlerine göre, mazbut vakıflar, ayrı ayrı tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve tamamı malî yönden birleşmiş olduklarından bunların gelirleri ve giderleri, kendilerini yönetmekle görevli kılınan Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesinde yer alır. Öte yandan dava konusu madde, mazbut vakıflarda ilgililerin intifa haklarının ödeme biçimini düzenlediğine göre, malî bir nitelik de taşımaktadır. Ancak gerek maddenin bu niteliği, gerekse mazbut vakıfların gelir ve giderlerinin Vakıflar Genel Müdürlüğü Bütçesi içinde gösterilmesi, aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere söz konusu kuralın "bütçe ile ilgili kural" deyiminin kapsamı içinde sayılması için yeterli değildir.

B. İptali istenen maddenin Anayasaya aykırılığı sorunu:

"Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 Yılı Bütçe Kanunu'nun 8. maddesi kuralının Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerindeki kurallar açısından incelenmesi, aşağıda açıklanan sonuçları vermektedir.

1- Anayasa'nın değişik 64. maddesi açısından inceleme :

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

Anayasa'nın değişik 64. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini göstermektedir. Maddenin ilk fıkrasında (Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak) ve ondan sonra da (Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görmek ve kabul etmek) işleri bu yetkiler arasında sayılmaktadır.

Görüldüğü gibi Anayasa, (Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak) işi ile (bütçe kanun tasarılarını görüşüp kabul etmek) işini ayrı nitelikte yetki alanları saydığından değişik biçimde belirlemek yolunu seçmiştir.

Böylece bütçe kanunlarını öteki yasalardan ayrı tutan Anayasa ilkesi karşısında; bir yasa hükmünün ancak aynı nitelikte olarak hazırlanıp kabul edilen bir başka yasa hükmü ile değiştirilebilmesinin veya kaldırılabilmesinin mümkün olabileceğini, bunun gibi bütçe kanunları hükümlerinin de aynı nitelikte hazırlanmış ve kabul edilmiş bulunan bütçe kanunu ekleriyle değiştirilebileceğini kabul etmenin zorunlu olduğu, doğal olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu açıklamadan, bir yasa hükmünün bütçe kanunu ile veya bir bütçe kanunu hükmünün genel anlamdaki bir yasa hükmü ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına Anayasa ilkelerinin olanak tanımadığı kolayca anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken, "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 Yılı Bütçe Kanunu"nun 8. maddesi yukarıda açıklanmış olduğu gibi, 2762 sayılı Yasanın 39. maddesinin uygulanmasını 1974 malî yılı içinde geçerli olmak üzere ertelenmiş ve sonuç olarak onu değiştirmiş olduğundan Anayasa'nın 64. maddesine aykırı bulunmaktadır.

2- Anayasa'nın 92., 93., ve 94. maddeleri açısından inceleme :

Anayasa, sözü geçen maddelerinde, kanun tasarı ve teklifleri ile bütçe kanunu tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmelerini ve Cumhurbaşkanınca yayınlanmak suretiyle yürürlüğe konulmalarını ayrı yöntem ve kurallara bağlamıştır.

Anayasa'nın 92. maddesine göre kanun tasarı ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde; sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp kabul edilmesi; Meclislerde değişik sonuçlara varılmışsa her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulu karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde kesin sonuca bağlanması gerekmektedir. Millet Meclisinde ve C. Senatosundaki oylamalarda aranacak yeter sayılar, çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurulmuş maddede belirlenmektedir. Bu kurallara uygun olarak kanunlaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen metinleri Cumhurbaşkanının on gün içinde yayınlaması da 93. maddenin gereği bulunmaktadır. Yine aynı madde, Cumhurbaşkanına, uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere gerekçesini göstermek kaydıyla, on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisi vermekte, T.B.M. Meclisinin yine kabulü halinde yayınlanma zorunluğunu koymaktadır.

Buna karşılık Bütçe Kanunu tasarıları için Anayasa'da değişik bir yöntemin kabul edildiği görülmektedir.

Gerçekten, Anayasa'nın 94. maddesine göre Bütçe Kanunu tasarısı önce otuzbeş milletvekilinden ve onbeş C. Senatosu üyesinden kurulu elli kişilik bir karma komisyona verilir. Karma Komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna ve gruplarına en az otuz üyelik verilmek şartile siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsiline gözönünde tutulması gerekir. Karma Komisyonca kabul edilen metin önce C. Senatosunda, sonra tekrar Karma Komisyonda, sonra da Millet Meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, meclislerin genel kurullarında, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler üzerindeki

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

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 kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.

Görüldüğü gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla meclisler, bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ve kabulünde öteki kanun tasarı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler. Bir takım sınırlamalarla bağlıdırlar.

Öte yandan, Anayasa'nın 93. maddesi, yayınlanmak üzere, kendisine gelen bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilme yetkisini Cumhurbaşkanına vermemiş, açık bir hükümlerle bunu yetki dışı bırakmıştır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan doğal olarak çıkarılacak sonuç, Anayasa'nın birbirinden tümüyle ayrı olarak düzenlediği bu değişik yasama yöntem ve biçimlerinden belli birisine göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yöntem ve yollardan geçilerek sağlanabileceğidir. Esasen hukukun genel kuralları da hukuk alanında geçerli olan herhangi bir belgenin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının, tersine bir hüküm olmadıkça veya yetkili bir mahkeme kararı bulunmadıkça o belgenin hazırlanmasında ve geçerli hale gelmesinde uygulanmış bulunan yol ve yöntemlerden geçirmek yoluyla mümkün olabileceği doğrudur.

Bu duruma göre bir kanun hükmünün malî yıl gibi geçici bir süre için bile olsa, bütçe kanunu ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına olanak bulunmadığı gibi öteki kanunlarda da bütçe kanunu ile ilgili ödenek hükümlerinin yer alması aynı nedenlerden ötürü olanaksız olduğundan her iki hale de uymayan bir hüküm, Anayasa'nın 92., 93. ve 94. maddelerine aykırı düşer.

İptali istenen madde, yukarıda açıklanmış bulunan niteliklerinden anlaşılacağı üzere, 2762 sayılı "Vakıflar Kanunu" nun Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerine göre değiştirilmesi veya kaldırılması mümkün olan 39. maddesi kuralı Anayasa'nın 94. maddesindeki yol ve yöntemleri uygulamak yoluyla değiştirmiş olduğundan, Anayasa'nın sözü geçen maddelerine aykırı duruma düşmüştür.

3- Anayasa'nın 126. maddesi açısından inceleme :

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

Burada "bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Anayasa tasarisının Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik, konuyu gereği gibi aydınlatacak niteliktedir.

Anayasa tasarisında bu kural, "Bütçe Kanununa malî hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "malî hükümler" deyimini üzerinde durarak, erek, bütçe uygulamasıyla ilgili olmayan konuların Bütçe Kanununda yer almaması olduğuna göre, deyimini, ereği karşılamadığım ileri sürmüş ve komisyonda açıklama istemiştir. Komisyon bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşmeleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "malî hükümler" deyimini "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisinde kabul edilmiştir.

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

Şu duruma göre Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini, malî nitelikte hüküm anlamına değil, bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında, açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluğu vardır.

Şurasının da gözönünde bulundurulması yerinde olur :

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 Yasada harcamalara yol açabilecek bir veya bir çok hükümler bulunabilir. Keza her vergi kanunu bütçeye belli bir kaynaktan gelir sağlar. Bütçe kanunlarıyla öteki kanunlar arasında mevcut olan bu (Gelir Gider) ilişkisinin, söz konusu kanunların, 126. maddede yer alan "Bütçe ile ilgili hüküm" deyiminin kapsamı içinde sayılmasına olanak verdiği kabul edilecek olursa bütün bu kanunların, söz gelimi tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri kamu hizmetlerini düzenliyen pek çok kanunun ve tüm vergi kanunlarının "Bütçe ile ilgili" sayılarak değiştirilmeleri veya kaldırılmaları için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir.

Oysa bu kanunlar, Bütçenin yapısı ile, onun uygulanması yöntemleriyle ve bütçenin, Anayasanın 126. maddesinde belirtildiği gibi yıllık harcamaların saptanmasından ibaret olan temel ereği ile ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun, herhangi bir alanda belli bir erek doğrultusunda ve bütçelerden tüm değişik yöntemlerle oluşturduğu düzenlemelere ilişkin yasama belgeleridir.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak, bir kanunun gider veya gelire ilgili kurallarının bütçe kanunlarıyla değiştirilebileceği yolunda bir görüş ve uygulama, Anayasanın yukarıda (V. Esasın incelenmesi bölümünün (B -2) sayılı bendinde) açıklanan, 92. ve 93. maddelerini gelire ilgili veya gidere yol açabilecek kanunlar bakımından işlemez duruma sokar ve 94. maddede yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri dolayısıyla ayrıcalıklı olarak öngörülen, pek sınırlı nitelikteki yola, Anayasa Koyucunun ereğine aykırı olarak genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126. maddedeki sözü geçen kuralın tek ereğinin, bütçe kanunlarını bünyeyi yabancı hükümlerden ayıklamak ve derli toplu düzenleme ile bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

1805 sayılı Yasanın iptali istenen maddesindeki kural, yukarıda açıklanmış olduğu gibi, "Bütçe ile ilgili" olmadığı halde bütçe kanununda yer almış bulunması nedeniyle Anayasanın 126. maddesine açıkça aykırıdır.

Bu nedenlerle dava konusu kuralın iptaline karar verilmelidir.

VI. SONUÇ :

1- Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun Anayasa Mahkemesi'ne başvurma kararına katılmış bulunan Muammer Yazar'ın toplantıda bulunmaması halinde yerine çağrılması gereken Hüseyin Karamüstantikoğlu'nun da Yargıtay Hukuk Genel Kuruluna katıldığı anlaşılmaktadır. Muammer Yazar'ın görüşmelere katılmaktan çekilmesi, Yasama Meclislerince seçimi henüz yapılmayan dört üyeliğin de boş bulunması nedeniyle, Anayasa Mahkemesi'nin toplanamaması sonucunu doğuracağından,, 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Yasanın 46/son maddesi uyarınca görüşmenin Muammer Yazar'm da toplantıya katılması ile sürdürülmesine (Muammer Yazar bu oylamaya katılmamıştır).

2- 30/5/1974 günlü, 1805 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1974 yılı Bütçe Kanununun 8. maddesi hükmünün. Anayasanın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırı olduğundan iptaline,

2/11/1978 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Esas Sayısı:1978/38
Karar Sayısı:1978/49

Başkan
Şevket Müftügil

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Osman Tokcan

Üye
Ali Rüştü Aral

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Adil Esmer

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Nahit Saçlıoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Kenan Terzioğlu

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
Bülent Olçay