

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayı:1978/39

Karar Sayısı:1978/53

Karar Günü:7/11/1978

Resmi Gazete tarih/sayı:12.2.1979/16548

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Birinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 27/2/1975 günlü, 1868 sayılı "1975 Yılı Bütçe Kanunu" nun (R) işaretli cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün "gayrimenkul kiraları" na ilişkin (a) bendinin "sürekli görevle yurt dışında bulunan ..." diye başlayan dördüncü fıkrasının, Anayasa'nın 64., 92., 93., 126. maddelerine aykırı oluşu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

I- OLAY :

Emekli Kurmay Albay olan davacı, 30/8/1973-30/8/1975 tarihleri arasında Pekin'de kara ateşeliği görevini yaparken Büyükelçilik için kiralanın konutun bir dairesinde oturduğunu, kira parası olarak aylığı 3500,- TL. üzerinden 24 ay için toplam 84.000 liranın kur farkı alacağından mahsup yoluyla kesildiğini, bu işlemin hukuksal dayanağı bulunmadığını ileri sürerek, işlemin iptali ve 84.000 TL. nin geri verilmesi isteği ile Askerî Yüksek İdare Mahkemesinde dava açmıştır. Adı geçen Mahkemenin Birinci Dairesi, "1868 sayılı 1975 yılı Bütçe Kanununun (R) işaretli cetvelin 350 Kiralarla ilgili bölümünün Gayrimenkul kiralarına ilişkin (a) bendinin (sürekli görevle yurt dışında bulunan...) diye başlayan dördüncü fıkrasının Anayasanın 64, 92, 93 ve 126. maddelerine aykırı olduğu" kanısına vararak, bu hükmün iptali için resen Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

A) İptali istenen yasa hükmü :

1/3/1975 günlü, 15164 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 27/2/1975 günlü, 1868 sayılı "1975 Yılı Bütçe Kanunu" nun (R) işaretli cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün "a) Gayrimenkul kiraları" bendinin iptali istenen dördüncü fıkrası hükmü şöyledir :

"Sürekli görevle yurtdışında 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 miktarının Misyon Şefleri için 1/12 si, bunlar dışında kalanlar için 1/10 u her ay kira karşılığı olarak kesilir. Ancak, bu şekilde yapılacak kesinti (söz konusu binalar kiralanmak suretiyle sağlanmış ise) binanın tamamının ikametgâh olarak kullanılması halinde aylık gerçek kira bedelinden, binanın kısmen ikametgâh, kısmen resmî daire olarak kullanılması halinde aylık gerçek kira bedelinin yarısından fazla olamaz."

B) Dayanılan Anayasa maddeleri:

"Madde 64 (20/9/1971 günlü, 1488 sayılı Yasa ile değişik) Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine gerilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir.

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

Esas Sayı:1978/39
Karar Sayısı:1978/53

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, Resmî 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, Anayasa'nın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak, komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

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

Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasa'ya 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 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 metin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lazımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Esas Sayı:1978/39
Karar Sayısı:1978/53

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 mahallî idarelerin seçimleri ve siyasi 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. ve 9. 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 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 Cumhurbaşkanıınca yayınlanır."

"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 hiç bir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesinin 25/5/1978 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Osman Tokcan, Ahmet Salih Çebi, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Ahmet H. Boyacıoğlu ve Necdet Darıcıoğlu'nun katılmalarıyla içtüzüğün 15. maddesi uyarınca, yaptığı ilk inceleme toplantısında, dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ .

İşin esasına ilişkin rapor, itiraz yoluna başvuran mahkemenin kararı ve ekleri, iptali istenen yasa hükmü, dayanan Anayasa maddeleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve konu ile ilgili öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasının son tümcesi, Bütçe Yasasına bütçe ile ilgili olanlar dışında hüküm konulmasını yasaklamaktadır. Bütçe Yasasına konulabilecek hükümleri sınırlayan bu kuralın Anayasa'da yer alış nedeni, Bütçe Yasası ile başka yasaların hazırlanış biçimleri ve nitelikleri yönünden farklarını belirleyen Anayasa'nın 64., 92., 93. ve 94. maddelerinin incelenmesinden açıkça ortaya çıkmaktadır.

Esas Sayı:1978/39
Karar Sayısı:1978/53

Gerçekten, Anayasa'nın 64. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken, "Kanun koyma" yetkisi yanında, ayrıca "Devletin Bütçe Kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" yetkisinden de söz edilmesi, iki çeşit yasanın Anayasa Koyucu tarafından temelde birbirinden ayrı olarak ele alındığını ortaya koyduğu gibi, yasaların görüşülmesi ve kabulü konusunu düzenleyen 92. madde yanında, Bütçe Yasasının görüşülmesi ve kabulünü ayrı bir yöntemle bağlayan 94. maddenin getirilmiş olması ve 93. maddede, Cumhurbaşkanı'nın yasaları bir kez daha görüşülmeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisinin kapsamına bütçe yasalarının alınmamış bulunması da iki çeşit yasa arasındaki ayrımı kesinlikle belirlemektedir.

Bu anayasal durum karşısında, itiraz konusu hükmün Bütçe Yasasında yer alabilmesi, "Bütçe ile ilgili olması" koşuluna bağlıdır. Halbuki Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği gibi, bir hükmün Anayasa'nın 126. maddesindeki anlamda "Bütçe ile ilgili" sayılabilmesi, yalnızca bütçenin uygulanması ile ilgili uygulamayı kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte bulunmasına bağlı olup, itiraz konusu hükmün bu niteliği taşımadığı ve ancak Bütçe Yasası dışında bir yasal düzenlemeye konu olabileceği açıkça ortadadır.

Nitekim, daha önceki bir itiraz nedeniyle, 1828 sayılı, "1974 yılı Bütçe Kanunu"nun (R) işaretli cetvelinin "351-Kiralar" bölümünün "a) gayrimenkul kiralan" bendinde yer alan aynı nitelikteki bir hüküm Anayasa Mahkemesinin 21/10/1976 günlü, Esas 1976/35, Karar 1976/49 sayılı kararı ile ve yukarıda özetlenen gerekçeye dayanılarak iptal edilmiştir. (13 Aralık 1976 günlü, 15798 sayılı Resmî Gazete).

Böyle olunca, 27/2/1975 günlü, 1868 sayılı "1975 Yılı Bütçe Kanunu" na ekli (R) işaretli cetvelin "350-Kiralar" bölümünde yer alan "a) gayrimenkul kiraları" bendinin "Sürekli görevle yurt dışında bulunan..." diye başlayan fıkrasının da aynı gerekçe ile ve Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmelidir.

VI- SONUÇ :

27/2/1975 günlü 1868 sayılı 1975 yılı Bütçe Kanununa ekli (R) işaretli cetvelin "350 .kiralar" bölümünün gayri menkul kiralarına ilişkin (a) bendinin "sürekli görevle yurt dışında bulunan..." diye başlayan fıkrasının Anayasanın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline,

7/11/1978 gününde oybirliği ile karar verildi.

Başkan
Şevket Müftügil

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Osman Tokcan

Üye
Ali Rüştü Aral

Esas Sayı:1978/39
Karar Sayısı:1978/53

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Adil Esmer

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Nahit Saçlıoğlu

Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
Bülent Olçay