

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1978/46

Karar Sayısı:1978/54

Karar Günü:7/11/1978

Resmi Gazete tarih/sayı:12.2.1979/16548

İtiraz Yoluna Başvuran : Danıştay Beşinci Dairesi

İtirazın Konusu : 28/2/1976 günlü, 1970 sayılı "1976 yılı Bütçe Kanunu"nun (R) işaretili cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün "a) Gayrimenkul kiralari" bendinin, Anayasa'nın 64., 92., 93. ve 126. maddelerine aykırı olduğu ileri sürölerek, iptaline karar verilmesi istenmiştir.

I- OLAY :

"Davacı vekili, Avrupa Ekonomik Topluluđu Nezdinde Türkiye Daimî Temsilciliđi göreviyle Brüksel'de bulunan müvekkilinin kaldığı Devlete ait binanın kira parasına karşılık olarak aylığından 1/12 oranında kesinti yapılmaya başlandığını, bu işlemin yasalara aykırılığından sözederek Dışışleri Bakanlığına yaptığı başvurunun reddedildiğini, işleme dayanak tutulan "1976 yılı Bütçe Kanununun (R) cetvelinin (350 kiralar) bölümünün 4. faslında yer alan hükmün" Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürölerek, davalı Bakanlığın işleminin iptaline ve haksız kesilen paraların geri alınmasına karar verilmesini istemiştir. Anayasaya aykırılık savını ciddi bulan Danıştay Beşinci Dairesi, "1976 yılı Bütçe Kanununun (R) cetvelinin (350 Gayrimenkul Kiraları) bölümünün" Anayasa'nın 64., 92., 93. ve 126. maddelerine aykırılığı görüşüyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

A) İptali istenen yasa hükmü :

1/3/1978 günlü, 15515 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 28/2/1976 günlü "1976 Yılı Bütçe Kanunu"nun (R) işaretili cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün iptali istenen "a) Gayrimenkul kiralari" bendi şöyledir :

"350 KİRALAR :

a) Gayrimenkul kiralari :

Taşınır ve taşınmaz malların kira bedelleri ile 237 sayılı Taşıt Kanun ve ekleri gereğince makamlarına otomobil tahsis edilenlerin garaj kiralari; büyükelçilik, elçilik, daimi delegelik, askeri temsilcilik, ateşelik, yardımcı delegelik ve başkonsolosluk ikametgâh karşılığı ve otel kiralari; büyükelçilik ve elçiliklerin nezdinde akredite bulundukları Devlet hükümetleri ile birlikte yazlığa taşınmaları halinde muvakkaten tutulacak bilumum otel, garaj ve eşya kiralari; 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 ödemeler; Amerikan Askerî Heyeti Başkanı ile kara, hava, deniz gurup başkanının ikametleri için Millî Savunma Bakanlığınca mobilyalı veya mobilyasız olarak kiralanacak binalar ve bunların sözleşmeleri gereğince ödenecek diğer giderleri, Dışışleri Bakanlığı kadrolarından atanan elçi, müsteşarlara, 1 inci sınıf ortaelçi unvanına haiz daimi temsilci yardımcılara ve kendilerine 1 inci sınıf ortaelçi payesi verilen uzman müşavirlere 5/5/1969 tarihli 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 ortaelçi payesi verilen en az 2 nci dereceye haiz daimi temsilci yardımcılarına, hizmetin icapları gerektiriyorsa Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarının mutabakatı ile tahsis edilen ikametgâh kiralari,

Özel şartlar sebebiyle, lagos, Jagarta, Cezayir, Cidde, Tahran, Kuveyt, Tripoli ve Tokyo şehirlerinde görevli merkezden tayin olunmuş memurlar için, derece ve görevleri, ile mütenasip olarak, Misyon Şefi tarafından kiralanacak konutların kiralari "Devletin yurt dışındaki müşterek mülkiyetine ait binalara ilişkin temizlik, aydınlatma, ısıtma, kapıcı, bahçıvan gibi müşterek masraflarda da ayrılamaması halinde."

Bu kalemnden karşılanır.

Sürekli görevle yurt dışında bulunan ve kendilerine Devletçe ikametgâh temin edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 926 sayılı Türk Silâhlı 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 yansından fazla olamaz.

Dışışleri Bakanlığı Genel Sekreterliği konutu kirası bu kalemnden, konutun diğer masrafları bütçenin ilgili kalemlerinden karşılanır."

B) Dayanılan Anayasa maddeleri:

"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 kararnameler 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, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazetede 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 kuralara 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 Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede 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 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. 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 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. ve 9. 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 Cumhurbaşkanlığınca yayınlanır."

"Madde 126- Devletin ve kamu iktisadi 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 usûller 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 Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca 13/6/1978 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lütfi 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 şu konu üzerinde durulmuştur.

1976 yılı Bütçe Yasasının (R) cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün iptali istenen "a) Gayrimenkul kiralari" bendi beş fıkradan oluşmaktadır. Bunlardan birinci, ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında, kimi kira paralarının ve bunlarla ilgileri belirtilen giderlerin bütçenin bu kaleminden ya da başka kalemlerinden karşılanacağı gösterilmekte yalnızca "Sürekli görevle yurt dışında bulunan..." diye başlayan dördüncü fıkra, sürekli görevle yurt dışında bulunan ve kendilerine Devletçe konut sağlanan kişilerin aylıklarından yapılacak kesintinin oranı ve sınırı ile ilgili bir hüküm yer almaktadır.

Anayasa'ya aykırılık savının ileri sürüldüğü dava, sürekli görevle yurt dışında bulunan davacıya Devlet tarafından ayrılan konutun kira parasına karşılık olarak aylığından kesinti yapılması nedeniyle ve bu işlemin iptali istemiyle açıldığına göre "a) Gayrimenkul kiralari" başlıklı hükmün yalnızca dördüncü fıkrası davada uygulanacak kural niteliğinde olduğundan, işin esası hakkındaki incelemenin bu fıkra ile sınırlandırılması gerekmektedir.

Böylece, yapılan ilk inceleme sonunda;

(Dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının, 28/2/1976 günlü, 1970 sayılı, 1976 yılı Bütçe Kanununun (R) işaretli cetvelinin "350-Kiralar" bölümünün, gayrimenkul kiralari ile ilişkin (a) bendinin "Sürekli görevle yurt dışında..." diye başlayan dördüncü fıkrası hükmüyle sınırlı olarak 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.

Gerçekten, Anayasa'nın 64. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 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 yönetim bağlayan 94. maddenin getirilmiş olması ve 93. maddede, Cumhurbaşkanı'nın yasaları bir kez daha görüşmeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisine 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 kiraları" 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, 28/2/1976 günlü, 1970 sayılı "1976 Yılı Bütçe Kanunu"na bağlı (R) işaretli cetvelin "350 Kiralar" bölümünde yer alan "a) Gayrimenkul kiralan" 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 :

28/2/1976 günlü, 1970 sayılı, 1976 Yılı Bütçe Kanununa bağlı (R) işaretli cetvelin "350 kiralar" bölümünün (a) "Gayrimenkul kiraları" bendinin "Sürekli görevle yurt dışında bulunan..." diye başlayan fıkrasının Anayasa'nın 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 Rüşti Aral

Esas Sayısı:1978/46
Karar Sayısı:1978/54

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