

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1978/42

Karar Sayısı:1978/56

Karar Günü:7/11/1978

Resmi Gazete tarih/sayı:12.2.1979/16548

İTİRAZDA BULUNAN : Danıştay 12. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 1/3/1975 günlü, 15164 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1868 sayılı "1975 yılı Bütçe Kanunu" nun 35. maddesinin B bendinin iptali istenmektedir.

I- OLAY :

Davacı, Türk Hava Yolları pilotlarından olup toplu iş sözleşmesi gereğince kendisine, 1975 yılı içinde, uçuş tazminatı, ikramiye, fazla mesai, çocuk zammı, tahsil yardımı, giyim, yemek giderleri, ev kirası, telefon devir ve konuşma ücretleri ile taşıma giderleri adı altında yapılan ödemelerin toplam tutarı 240.000 Liranın üstüne çıkmıştır. Belirtilen tutardan fazla olan ödemelerin itiraz konusu yasa kuralı uyarınca Hazineye geri verilmesi gereği ileri sürülmüştür. Bu nedenle vergi dairesi fazla ödenen parayı geri vermesi için davacıya 11/5/1977 günü bildiri de bulunmuştur.

Davacı yapılan işlemin kaldırılması istemiyle 24/5/1977 gününde Maliye Bakanlığına başvurmuşsa da bu başvurusu 17/8/1977 tarihinde reddedilmiştir. Bu durum üzerine davacı söz konusu işlemin iptali istemiyle Danıştay'da 2/11/1977 günlü dava açmış ve bu arada yapılan işlemin dayanağı olan yasa kuralının Anayasaya, aykırı olduğu savında bulunmuştur. Bu savı ciddi gören Danıştay 12. Dairesi, Anayasa'nın değişik 151. ve 44. sayılı Yasanın 27. maddeleri uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

1- İptali istenen kurallar

1/3/1975 günlü ve 15164 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve aynı günde yürürlüğe giren 1868 sayılı "1975 yılı Bütçe Kanunu" nun itiraz konusu hükümleri içeren 35 inci maddesi şöyledir :

"Madde 35- Mali yıl içinde :

A) (Bu bent Anayasa Mahkemesinin 8/3/1977 günlü ve 1976/59 Esas, 1977/15 Karar sayılı kararı ile iptal edilmiştir.)

B) Genel Bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler, özel idareler, kamu iktisadi teşebbüslerinde (sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan kuruluşlara ait olanlar dahil) özel ve toplu sözleşmelerle istihdam olunan personele ödenecek ücretler ile sağlanan nakdî ve aynî menfaatların yıllık tutarının onikide birinin gayri safi Miktarı 20.000 lirayı geçemez.

Aynî menfaatlar, sözleşmeler itibariyle Maliye Bakanınca görevlendirilecek üç kişilik bir kurul tarafından değerlendirilir. Limiti aşan sözleşmelerin yeniden düzenlenmesi mümkün olmadığı takdirde, limiti aşan kısım gelir bütçesinde açılacak özel bir tertibe gelir kaydolunmak üzere Hazineye yatırılır. Bu madde hükümlerine uyulmaması halinde 6183 sayılı Kanun "hükümlerine göre takibat yapılır."

Esas Sayısı:1978/42
Karar Sayısı:1978/56

(İptali istenen hükümler (B) işaretli bendin başından maddenin başından sonuna kadar uzayan bölümün kapsadığı hükümlerdir.)

2- Anayasa Metinleri : Dayanılan Anayasa hükümleri

"Madde 64- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerince verilir kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir.

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 tarihte gösterilebilir. Kararnameler, Resmî 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 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.

Anayasanın ikinci kısmının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile 4. bölümünde yer alan siyasî 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 benimsememesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet senatosundan gelen metni benimsemezse, heriki 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.

Esas Sayısı:1978/42
Karar Sayısı:1978/56

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, tasan 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 onbeşgünden, 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. ve 9. fıkralar hükümleri saklıdır."

"Madde 93- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları 10 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 Cumhurbaşkanıca yayımlanır."

"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.

Bu tasarılar ve rapor, 35 milletvekiliyle 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Karma komisyonun en çok 8 hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür. Ve en geç 10 gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin en geç 1 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.

Esas Sayısı:1978/42
Karar Sayısı:1978/56

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 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 kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 25/5/1978 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Şekip 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 yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıdaki sorun üzerinde durulmuştur.

İtiraza konu edilen hükümler, yukarıda olay bölümünde açıklandığı üzere 1868 sayılı 1975 Yılı Bütçe Kanununun 35. maddesinin B bendi ile, bu bendde belirtilen (aynî menfaatler)in ne suretle değerlendirileceğini ve bu yararlar hakkında ne gibi bir işlem yapılacağını gösteren ve bu bendi izleyen paragrafda yer alan hükümlerdir. Anayasa Mahkemesine başvuran Danıştay 12. Dairesinin 25/4/1978 günlü, 1978/280 esas sayılı kararında, son paragrafı da kapsayan (B) bendinin tümüne karşı Anayasaya aykırılık savında bulunulmuştur. Sözü edilen karara ve tarafların dava ve savunma dilekçelerine göre, görülmekte olan davada uygulanacak hükümlerin de bu hükümler olduğu ortadadır, öte yandan 35. maddenin birinci fıkrasının A bendi hükmünün Anayasa Mahkemesinin 17/5/1977 günlü 19540 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 8/3/1977 günlü, 1976/53 Esas 1977/15 Karar sayılı kararıyle iptaline karar verilmiştir. Bu nedenle işin esasının incelenmesi 35. maddenin A bendinin dışındaki hükümler üzerinde yapılmalıdır.

Böylece yapılan ilk incelemede, dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, itiraz yoluna başvuran mahkemenin gerekçesi, iptali istenilen yasa hükümleriyle dayanan veya ilgili bulunan Anayasa kuralları ve ileri sürülen diğer gerekçeler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Anayasaya aykırılık iddiası davada doğrudan doğruya dayanan Anayasanın 126. maddesi ile yasalasma yöntemi yönünden dayanan 64, 92, 93 ve 94. maddeleri açılarından olmak üzere iki yönden araştırılıp incelenmiştir :

1- Anayasanın 126. maddesi yönünden inceleme :

126 maddenin 3. fıkrasının son tümcesi şöyledir: "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulmaz." 1975 Yılı Bütçe Kanununun iptali istenilen 35. maddesinin B bendindeki hükümler parasal (malî) hükümler ise Anayasanın 126. maddesindeki (bütçe ile ilgili hükümler) deyimine girmezler. Nitekim yasalasınca Anayasanın 126. maddesini oluşturan Anayasa tasarisının 125. maddesine (malî hükümler) sözcükleri konulmuş, tasarinın Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında parasal hükümlerin her çeşidinin bütçe kanununa

Esas Sayısı:1978/42
Karar Sayısı:1978/56

konulamayacağı, bir yıllık gelir tahminleriyle ödeneği ve bütçenin uygulama yöntem ve yerlerini gösteren bütçe kanununa ancak bunlarla ilgili hükümler konulabileceği kabul edilerek (malî hükümler) sözcükleri tasarıdan çıkarılmış bunun yerine "bütçe ile ilgili hükümler" deyimini konulmuştur.

Oysa 1975 Yılı Bütçe Kanununun 35. maddesinin B bendindeki "... özel ve toplu sözleşmelerle istihdam olunan personele ödenecek ücretler ile sağlanan nakdî ve aynî menfaatların yıllık tutarının onikide birinin gayri safi miktarı 20.000 lirayı geçemez" tümleci (ibaresi) bir yıllık gelir tahmini veya ödenek yahut bunların uygulaması ile ilgili olmayıp süreklilik taşıyan bir kanun hükmü niteliğindedir. Bu nedenle iptali istenen hüküm Anayasa'nın 126. maddesine aykırıdır.

2- Yasalaşma yöntemi açısından dayanılan Anayasa'nın 64, 92, 93 ve 94. maddeleri yönünden inceleme : Anayasa'nın 64. maddesi "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, devletin bütçe ve kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" yetkilerini Türkiye Büyük Millet Meclisine verdikten sonra 92. maddesi görüşme ve yasalaşmanın yöntem ve koşullarını belirtmiş; 93. maddesi de Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlayacağını, uygun bulmadığı kanunu bir daha görüşülmek üzere, bu konuda göstereceği gerekçeyle birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine göndereceğini hükme bağlamış, bütçe kanunları ile Anayasa'yı bu hükmün dışında tutmuştur.

Anayasa'nın 86, 92, ve 93. maddeleri ile 94. maddelerinin karşılaştırılması sonucunda, diğer kanunlarla bütçenin görüşülme ve yasalaşma yol ve yöntemlerinin, toplanma ve karar yeter sayılarıyla yürürlüğe girme koşullarının başka başka olduğu açıkça görülmektedir. Bu kurallar karşısında bütçe ile ilgili bulunmayan bir hükmün bütçe kanununda yer alması, Anayasa'nın 92. ve 93 maddelerinde yazılı yönetime tabi tutulmuş olmadığından Anayasa'ya uygun biçimde yasalaşmış sayılma olanağı vermez ve bu nedenle o hükmün yasa olarak kabulü de Anayasa'ya aykırı düşer. Bu konuda daha geniş gerekçeler Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği için burada yinelenmesine gerek görülmemiştir. (7/1/1969 günlü, E. 1968/24, K. 1969/4 sayılı karar, 21/2/1969 günlü 13133 sayılı Resmî Gazete, Kararlar Dergisi Sayı: 7, Sayfa 149; 27/6/1972 günlü, E. 1972/25, K. 1972/36 sayılı karar, 27/10/1972 günlü, 14349 sayılı Resmi Gazete, Kararlar Dergisi, Sayı: 10, Sayfa 494; 21/11/1974 günlü, E. 1974/26, K. 1974/48, 29/1/1975 günlü, 15133 sayılı Resmî Gazete, Kararlar Dergisi, Sayı 12, Sayfa 385; 10/6/1976 günlü, E. 1976/23, K. 1976/33 sayılı karar 15/9/1976 günlü, 15708 sayılı Resmi Gazete; 21/10/1976 günlü, E. 1976/35, K. 1976/49 sayılı karar, 23/12/1976 günlü, 15798 sayılı Resmî Gazete; 9/12/1976 günlü, E. 1976/34, K. 1976/52 sayılı karar, 15/3/1977 günlü, 15879 sayılı Resmî Gazete; 23/12/1976 günlü, E. 1976/32, K. 1976/56 sayılı karar, 22/3/1977 günlü, 15886 sayılı Resmî Gazete.)

Bu nedenlerle 1868 sayılı 1975 Yılı Bütçe Kanununun 35. maddesinin B bendi ile bu bendi tamamlayıp izliyen paragrafın tümü Anayasa'nın 64, 92, 93, 94 ve 126. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar verilmelidir.

Bu takdirde de Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanunun 28. maddesinin 2. fıkrasındaki durum ortaya çıkmaktadır. Sözü geçen fıkra aynen şöyledir : "... Ancak, eğer müracaat kanun veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhinde yapılmış olup da bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanun veya içtüzüğün diğer bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanun veya içtüzüğün bahis konusu diğer hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir."

1975 Yılı Bütçe Kanununun 35. maddesinin A bendinin, yukarıda değinildiği gibi Anayasa Mahkemesinin 8/3/1977 günlü, 1976/53 Esas, 1977/15 karar sayılı kararıyla iptal edilmiş bulunması

Esas Sayısı:1978/42
Karar Sayısı:1978/56

ve aynı maddenin B bendi ile bu bendde yazılı (aynî menfaatların) nasıl saptanacağını gösterip bunlar hakkında yapılacak işlemi belirten ve B bendini izleyen paragrafın tümünün iptalinin de şimdi kararlaştırılmış olması, maddenin başında yer alan ve "malî yıl içinde" sözcüklerinden oluşan bölümünün yasadaki deyimile, "uygulanmaması sonucunu doğurmuş" tur. Bu nedenle de sözü edilen bölümün 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Yasanın 28. maddesinin 2. fıkrası gereğince iptali gerekir.

SONUÇ:

1- 1/3/1975 günlü, 15164 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1868 sayılı "1975 yılı Bütçe Kanunu" nun 35. maddesinin itiraz konusu "B" işaretli bendinin tümünün Anayasa'nın 64, 92, 93, 94 ve 126. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline,

2- Anılan maddenin (A) işaretli bendindeki kuralın Anayasa Mahkemesinin 8/3/1977 günlü, Esas : 1976/53, Karar: 1977/15 sayılı kararı ile iptal edilmiş bulunması ve bu kararın yukarıdaki (1) sayılı fıkrasıyla de aynı maddenin (B) işaretli bendinin iptaline karar verilmiş olması karşısında, maddenin başında yeralan "Malî Yıl içinde" sözcüklerinden oluşan bölümün de uygulanma olanağı kalmadığından 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Yasanın 28. maddesi uyarınca iptaline,

7/11/1978 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Şevket Müftügil

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Osman Tokcan

Üye
Rüştü Aral

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