

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1983/9

Karar Sayısı : 1984/1

Karar Günü : 26/1/1984

R.G. Tarih-Sayı :13.12.1984-18604

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Üçüncü Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 27/2/1979 günlü, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin birinci fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I - OLAY :

Sayıştay uzman denetçisi olan davacı, 4 Haziran 1979 - 30 Eylül 1979 tarihleri arasında saymanlık hesaplarının denetimi için, Erzurum ve Ağrı illerinde görevlendirilmiştir.

Bu illerde 114 gün görev yaptıktan sonra Ankara'ya dönen davacı, gündeliğini, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin o tarihte yürürlükte bulunan hükümlerine göre, aylık tutarının % 3,5'i üzerinden hesaplayarak, yolluk bildirimini düzenlemiştir.

Sayıştay Başkanlığı, 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin birinci fıkrasında "1/3/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yazılı oran ve gündelik tutarlarına ilişkin sınırlayıcı hükümler uygulanmamak üzere ... her yıl Bütçe Kanunu ile saptanması gereken katsayı oran ve tutarlar (H) cetvelinde gösterilmiştir" denilmiş olmasını gözönünde tutarak, davacıya gündeliklerinin, Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinde yazılı asgari hadde göre hesaplanmış olduğu miktarlar üzerinden ödenemeyeceğini bildirmiştir.

Davacının Harcırah Kanununun 33. maddesinde yazılı asgari hadde göre hesapladığı gündeliği 442 lira olduğu halde, 1979 Yılı Bütçe Kanununa bağlı (H) cetvelinde, kendisinin durumunda olanlar için ödenmesi kabul edilen gündelik miktarı 225 liradır.

Sayıştayın, harcırah avansının mahsubunu 442 lira gündelik üzerinden yapmayı reddedip, 225 lira üzerinden yapması sonucunda 24.738 liralık bir haktan yoksun kaldığını ileri süren davacı, 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun, Anayasaya aykırı gördüğü 30. maddesinin 1. ve 3/c. fıkraları ile (H) cetvelinin 1/c - 2. bendi hükümlerinin iptalinin sağlanması ve 24.738 liralık gündelik farkının kendisine ödenmesine karar verilmesi için 10/4/1981 tarihli dilekçe ile Danıştay'a dava açmıştır.

Davacı, Danıştay Onuncu Dairesinin istemin reddine ilişkin E: 1980/520, K: 1981/1021 sayılı kararına karşı, 4/9/1981 tarihli dilekçesi ile kararın düzeltilmesi isteminde bulunmuştur. İstemi yerinde gören Danıştay Üçüncü Dairesinin, sözü geçen kararı ortadan kaldırdıktan sonra, 28/12/1982 tarihli, E: 1982/5033 sayılı kararı ile, 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükmün o tarihte yürürlükte olan 334 sayılı TC. Anayasası'nın 126.

maddesine aykırı bulunduğu yolundaki davacı iddiasının ciddi olduğu kanısına varmış ve anılan maddenin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III - YASA METİNLERİ :

A - İtiraz konusu yasa hükmü :

27/2/1979 günlü, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin, itiraz konusu hükmü de içeren birinci fıkrası şöyledir :

"1/3/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yazılı oran ve gündelik tutarlarına ilişkin sınırlayıcı hükümler uygulanmamak üzere, bu madde ile aynı Yasanın 34., 35. ve 50. maddeleri uyarınca her yıl Bütçe Kanunu ile saptanması gereken katsayı, oran ve tutarlar, (H) cetvelinde gösterilmiştir.

B - Anayasa Kuralları :

7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 16i. maddesinde şöyle denilmektedir :

"Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

I - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca. Ahmet H. Boyacıoğlu, H. Semih Özmert, Nahit Saçlıoğlu, Hüseyin Karamüstantikoğlu, Osman Mikdat Kılıç, Mithat Özok, Kenan Terzioğlu, Orhan Onar, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Mahmut C. Cuhruk, Necdet Darıcıoğlu, Servet Tüzün, Yılmaz Aliefendioğlu ve Yekta Güngör Özden'in katılmalarıyla 7/6/1983 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, Anayasa'ya uygunluk denetiminin 1961 ve 1982 Anayasalarından hangisine göre yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Davacı, iptalini istediği yasa hükmünün olayın geçtiği tarihte yürürlükte bulunan 9/7/191 günlü, 334 sayılı T. C. Anayasası'nın 126. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüş, davaya bakmakta olan Danıştay Üçüncü Dairesi de bu iddiayı ciddi görerek konunun, Anayasa Mahkemesince, 1961 Anayasasına göre bir karara bağlanmasını istemiş ise de, işin Danıştay'daki evresinde 7/11/1982 günlü, 2709 sayılı yeni Anayasa yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da açıklandığı gibi, Anayasalar, Devletin şeklini, temel yapısını, işlevini, vatandaşın temel hak ve özgürlükleriyle bunların sınırlandırış

biçimini ve herkesin Devlete karşı görevlerini düzenleyen temel kurallar bütünüdür. Anayasal düzen bu temel kurallara göre somutlaşır.

Anayasa'ya uygunluk denetimi yoluyla korunacak hukuki temel düzen yeni Anayasa düzenidir. Bu da ancak denetimde yeni Anayasa kurallarının esas alınmasıyla mümkün olabilir.

Öte yandan, kanunların, zaman içinde uygulanmasında başkaca hüküm konulmuş olmadıkça, yürürlüğe girmesiyle birlikte derhal etkisini göstermesi kuraldır. Üstün bir hukuk normu olan ve uyulması zorunlu bulunan Anayasa hükümlerinin de yürürlük bakımından bu kurala bağlı oldukları açıktır. Bu düşüncelerle :

1 - İtiraza konu edilen yasa kuralı hakkında Anayasa'ya uygunluk denetiminin 1982 Anayasası kurallarına göre yapılması gerektiğine, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

2 - Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının Sayıştay Denetçileri açısından incelenmesine oybirliğiyle,

karar verilmiştir.

V - ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen yasa hükmü ve aykırılık savı ile ilgili Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri, öteki yasama belgeleri ve konu ile ilişkili bütün metinler okunduktan sonra, gereği görüşülüp düşünüldü :

10/2/1954 günlü, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun, dava sırasında yürürlükte olan ve konu ile ilgili bulunan 33. maddesi şöyledir :

"Bu Kanun gereğince, yurt içi yevmiyelerinin miktarı her sene Bütçe Kanunları ile tespit olunur. Ancak bu yevmiyeler :

a)

b) Bu Kanuna tabi kurumlarca mıntika merkezleri haricine vazife ile gönderilecek alelumun müfettiş ve müfettiş muavinleri ile ... senelik hesap tetkiki maksadıyla taşraya gönderilecek Divanı Muhasebat murakıp ve muavinleriyle Başvekalet Umumi Murakabe Heyeti uzman ve uzman muavinleri için -15 liradan aşağı olmamak kaydıyla- aylık veya ücret tutarlarının % 3,5'inden az ve % 7'sinden çok;

olamaz."

27/2/1979 günlü, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinde ise, 1/3/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yazılı oran ve gündelik tutarlarına ilişkin sınırlayıcı hükümler uygulanmamak üzere, bu madde ile aynı yasanın 34, 35 ve 50 nci maddeleri uyarınca her yıl Bütçe Kanunu ile saptanması gereken katsayı, oran ve tutarların (H) cetvelinde gösterilmiş olduğu yazılıdır.

Aynı Kanuna bağılı (H) cetvelinde müfettişler ve gündelikleri bunlar gibi hesaplananlardan bir bölge veya Türkiye çapında denetim hizmeti yürütenler için, gündelik tutarı 225 lira olarak belirlenmiştir.

1979 yılında en alt derecedeki memurun aylık göstergesi 300, en yukarı derecedekinin ise 1200'dür. O yılın Bütçe Kanunu ile kabul edilen katsayı da 18 olduğundan, (H) cetveli ile verilen 225 lira gündelik, belli bir derecenin üstünde bulunanlar için, aylık tutarlarının % 3,5'inden daha az olmaktadır.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinde, yurtiçi yevmiyelerinin miktarının her sene Bütçe Kanunu ile tespit edileceği kabul edilmiş ise de, bu yevmiyelerin aşağı ve yukarı sınırları ayrıca gösterilmiştir. 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinde, bu sınırların uygulanmayacağı belirtilmiş ve bu Kanuna bağılı (H) cetvelinde müfettişler ve gündelikleri bunlar gibi hesaplananlardan (bu arada Sayıştay Denetçi ve Denetçi Yardımcılarından) aylıkları belli bir derecenin üstünde bulunanlar için, Harcırah Kanunu ile kabul edilen aşağı sınırın altında bir yevmiye tespit edilmiştir.

Harcırah Kanununa aykırı olarak Bütçe Kanunu ile yapılan bu düzenlemenin Anayasa'ya uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında : "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz denilmektedir. Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa tasarısının bu maddeye tekabül eden 176. maddesinde, Bütçe Kanunu ile "Mevcut Kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler" getirilemeyeceği ayrıca belirtilmişken, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nca bu son hüküm tasarıdan çıkarılmıştır.

Sözü geçen komisyonun değişiklik gerekçesinden, "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmiş olmasının yeterli görüldüğü, bu hükmün başka bir hükümle açıklanmasına gerek olmadığı, böyle bir açıklama olmadan da Bütçe Kanunu ile mevcut kanunların hükümlerini değiştiren veya kaldıran hükümler getirilmesine imkan bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 88. maddesinde, kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve Milletvekillerinin yetkili olduğu belirtilmiş, kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esaslarının düzenlenmesi İçtüzüğe bırakılmış olduğu halde, 162. maddesinde Bütçe Kanunlarının hazırlanma ve görüşülmesi için özel bir usul getirilmiştir.

Sözü geçen 162. maddede aynen şöyle denilmektedir :

"Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Anayasa'nın 89. maddesinde Cumhurbaşkanı; yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunların, bir daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisi verilmiş bulunduğu halde, Bütçe kanunları bu yetkinin dışında tutulmuştur.

Anayasa'nın, kanunların teklifi, görüşülmesi ve yayımlanması için, özelliklerini gözönünde tutarak, ayrı ayrı kurallara bağladığı iki türlü usulden birinin diğeri yerine kullanılmaması gerekir. Bütçe kanunlarının Anayasa'nın 88. maddesine göre teklif edilip İttüzükte kanun tasarıları ve teklifleri için öngörülen usullerle görüşülmesi nasıl mümkün değil ise, bütçe ile ilgili olmayan ve sözü geçen 88. madde gereğince teklif edilerek İttüzükte yazılı usul ve esaslara göre incelenip görüşülmesi gereken öteki kanunların da, Bütçe kanunlarına mahsus bir yöntemle teklifine ve görüşülmesine imkan yoktur.

Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmasına olanak sağlanması, Anayasa'nın öngördüğü olağan usullerle çıkarılamayan kimi yasa kurallarının bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi eğilimini yaratabilir. Böylece, kendine özgü hazırlıklar gerektiren düzenlemeler ve değişiklikler yerine, bütçe kanunlarında yer alacak geçici kurallarla yetinilmesi yolu seçilebilecektir. Nitekim, Anayasa'ya uygun olmamakla birlikte, bu yolun sağladığı kolaylık, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan hükümler koymak ve bazı kanunların o mali yıl içinde uygulanmasını bütçe kanunuyla önleme alışkanlığını doğurmuş; Harcırah Kanununun 33. maddesiyle kabul edilen oranların uygulanması da, uzun yıllar bu yolla engellenmiştir. 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesine konulan itiraz konusu hüküm de bu engellemeyi sağlayan hükümlerden biridir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yazılı oran ve gündelik tutarlarına ilişkin sınırlayıcı kuralların uygulanmamasını öngören, böylece Harcırah Kanununu değiştiren bu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğunun kabulü gerekir.

Sözü geçen hükümle değişikliğe uğratılan yurt içi gündelikleri konusunun bütçe ile ilgili olup olmadığı hususuna gelince :

Anayasa Mahkemesinin kararlarında, örneğin, 9/12/197s tarihli, E: 1976/34, K: 1976/52 sayılı kararda (15/3/1977 günlü, 15879 sayılı Resmi Gazete) "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini yorumlanarak açıklığa kavuşturulmuştur.

Anılan kararda da belirtildiği gibi, "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini mali nitelikteki hükümler anlamında değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek gerekir. Bir kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir veya bütçeye gelir getirir nitelikte bulunması, bunun 161. maddede öngörülen "Bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasını icabettirmez. Çünkü, hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek hükümler bulunabilir. Harcamalara ilişkin pek çok kanunun ve bütün vergi kanunlarının "Bütçe ile ilgili sayılmaları kabul edildiği takdirde, bir devlet hizmetinin yeniden kurulması veya yeni bir vergi yükümü getirilmesi veya bu konularda yürürlükte bulunan

kanunların değiştirilmesi veya kaldırılması için bütçe kanunlarına hükümler konulması yoluna gidilebilir.

Böyle bir uygulama, Anayasa'nın 162. maddesiyle, özelliği gözönünde tutularak sadece bütçeler için kabul edilmiş bulunan bir yönteme, Anayasa Koyucunun amacına aykırı olarak genellik ve genişlik kazandırır.

Harcırah Kanununun 33. maddesinde, yurt içinde verilecek gündeliklerin miktarlarının her yıl bütçe kanunu ile tespit edileceği kabul edilmiştir. Gündelik miktarlarının sözü geçen maddede gösterilmeyip bütçe kanunlarına bırakılmasından maksat, bu miktarların değişen fiyatlara ve yaşama şartlarına uygunluğunu sağlamaktır.

1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin birinci fıkrasında yer alan itiraz konusu kural ve fıkra söz geçen (H) cetveli, Harcırah Kanununun öngördüğü, bütçenin uygulamasıyla ilgili düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin bütçe ile ilgili olduğunun kabulü gerekir.

Ne var ki, sözü geçen 30. maddenin birinci fıkrasında "Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yazılı oran ve gündelik tutarlarına ilişkin sınırlayıcı hükümler" in uygulanmayacağı belirtilmek ve bu fıkranın gönderme yaptığı (H) cetvelinde, sözü geçen sınırlayıcı hükümlere aykırı gündelikler tespit edilmek suretiyle, Harcırah Kanunu'nun değiştirilmesi yoluna gidilmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin 1979 yılında yürürlükte bulunan hükümleri karşısında, senelik hesap tetkiki maksadıyla taşraya gönderilecek Sayıştay denetçi ve yardımcılara aylık tutarlarının % 3,5'inden az, % 7'sinden çok gündelik verilmesi mümkün olmadığından, 1979 Yılı Bütçe Kanunu'na bağlı (H) cetvelinde, sözü geçen maddede yazılı aşağı sınırın altında gündelik tespit edilmiş olması, söz konusu hükmü o bütçe yılı için işlemez duruma sokarak ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, bütçe kanunlarında., öbür kanunların hükümlerini kaldıran veya değiştiren hükümler yer alamayacağından, 10/2/1954 günlü, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33. maddesinin (b) bendinde öngörülen sınırlamanın uygulanmasını engelleyen 27/2/1979 günlü, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığından dolayı Sayıştay denetçileri açısından iptaline karar verilmelidir.

VI - SONUÇ :

27/2/1979 günlü, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 30. maddesinin birinci fıkrasının Sayıştay denetçileri açısından Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline; Muammer Turanın, "sözü edilen maddenin birinci fıkrasında parantez içinde bulunan (a)'dan sonra gelen (ve) ile parantez içinde bulunan (b)'nin iptaline karar verilmesi gerektiği" yolundaki karşıoyu ile ve oyçokluğuyla, 26/1/1984 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet H. BOYACIOĞLU	H. Semih ÖZMERT	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Hüseyin KARAMÜSTANTİKOĞLU	Kenan TERZİOĞLU	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Orhan ONAR	Muammer TURAN
Üye	Üye	Üye
Mehmet ÇINARLI	Selahattin METİN	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mahmut C. CUHRUK	O. Mikdat KILIÇ	Mithat ÖZOK

KARŞIOY YAZISI

Burada, itiraz yoluyla başvuru hükmün Anayasa'ya uygunluk denetiminin olay zamanında yürürlükte bulunan 1961 Anayasası ile daha sonra y  r  rl  ge giren 1982 Anayasası'ndan hangisine göre yapılacağı konusunun tartişılması gerekmektedir.

Yasalar belirleyici, düzenleyici ya da yasaklayıcı nitelikleriyle ilgili oldukları konularda genel ve nesnel (objektif) hukuksal durumlar oluştururlar. Bir yasanın ya da o hükmün, kapsamı içerisine giren olay ya da olaylara uygulanması öznel (subjektif) durumlar doğurur. Kiřiyle - kişi ya da kişiyle - devlet arasındaki ilişkilerin ve yürütme etkinliklerinin yasanın belirlediği düzenleyici kurallara göre olmasında kamu yararı (nesnel yarar); etkinliklerini yürürlükteki yasaya göre düzenleyen kişilerin de, kendilerine bu yasanın uygulanmasını istemekte kişisel yararları (  znel yarar) vardır. Bu durum kişiler yönünden kazanılmış hak doğurur. Başka bir deyişle kişinin, olay günündeki yasanın kendisine uygulanmasını istemekte kazanılmış hakkı vardır. Bu durum, aynı zamanda, yasalara duyulan güvencenin doğal sonucudur.

Yasaların zaman içerisinde uygulanmasında, son yasanın toplumun gelişen ve değişen gereksinmelerini en iyi karşılayacak nitelikte olduğu ve bu nedenle yürürlüğe girdikten sonraki tüm olaylara uygulanmasında kamu yararı bulunduğu varsayılır ve etkisini hemen göstermesi istenir.

Ancak bu düşünce kişinin, kendisine olay zamanındaki yasanın uygulanmasını ve bu yöndeki kazanılmış hakkına uyulmasını isteyebilmesini engellememelidir. Yasaların, yürürlüğe girdikleri günden itibaren yeni olaylar için uygulanmaları doğal olmakla beraber, yürürlüğe girmelerinden önce meydana gelen olaylardan doğan uyuşmazlıkların çözümünde kural olarak yeni yasanın değil olay zamanındaki yasanın uygulanması ve böylece kişinin, kazanılmış hakkına saygı duyulması hukukun temel ilkelerinden biridir. Nitekim bu kural, ceza ile ilgili yönüyle, 1961 Anayasası'nın 33., 1982 Anayasası'nın 38. maddelerinde "Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez." biçiminde yer almıştır. Kişinin kamu düzenini koruyucu yasaları ihlal etmesi sonucunda "suç" şeklinde ortaya çıkan olaylarda (ceza yasalarında olduğu gibi) sonraki lehteki yasanın uygulanması, olayın toplum düzenini eskisi kadar rahatsız etmediğinin kamu iradesini temsil eden yasa hükmüyle anlaşılması ve eski yasadaki daha ağır cezanın verilmesinde artık kamu yararı görülmemesi nedeniyle olup, ceza hukukunda "lehteki hüküm uygulanır" biçiminde formüle edilen başka bir ilkeye dayanır.

Öteki yasalara göre üst normu oluşturan ve bir ülkenin hukuksal yapısını sınırlayıcı ya da belirleyici temel ilkeler getiren Anayasaların da, zaman içinde uygulanmalarında yasalardan pek farklı düşünülemez.

Her ne kadar, Anayasa hükümlerinin ayrıık haller dışında doğrudan uygulanacak kurallar olmamaları nedeniyle öznel durumlar doğurmaları çok halde söz konusu olmaz ise de, kişinin kendisine uygulanacak olay zamanındaki yasa ya da kuralın o tarihte yürürlükte bulunan Anayasa'ya uygun olmasını isteyebilme hakkı vardır. 1961 Anayasası'nın 8. maddesi, 1982 Anayasası'nın 11. maddesi "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" hükmünü getirmiştir. Sonradan Anayasa değişse de, kişinin hakkında uygulanacak yasanın olay tarihinde yürürlükte olan Anayasa'ya uygun olmasını isteyebilmesi kendisi açısından kazanılmış bir haktır.

Aksi halde olay tarihindeki Anayasa'ya aykırı, ancak yeni Anayasa'ya uygun yasaya göre kişilerin mahkum edilmesi söz konusu olabilir. Önceki olaylara uygulanan yasaların yeni Anayasa'ya göre incelenmesi gerektiği görüşünün benimsenmesi durumunda, kazanılmış hakların zedelenmesi yanında, yeni Anayasa'dan önce yürürlükten kalkmış olsa da, olay tarihinde yürürlükte olması nedeniyle mahkemelerde "uygulanacak kural" durumunda bulunan yasaların denetimlerinin de yeni Anayasa hükmüne göre yapılması gerekecektir. Eski olaylar için yeni Anayasa'ya göre denetim görüşü esas alınırsa, Anayasa Mahkemesince, iptal edilen hükmün bir yıl sonra yürürlüğe gireceğinin belirtilmesi ancak henüz bir yıl dolmadan yeni Anayasa'nın yürürlüğe girmesi durumunda uygulama nasıl olacaktır' Karara bağlanmış, ancak henüz yürürlüğe girmemiş mahkeme kararı yeni Anayasa'ya göre yeniden gözden geçirilebilecek midir'

Öte yandan, yeni Anayasa'nın, anayasal denetimde kapsamın, yöntemin ve yetkilerin belirlenmesi yönünden uygulanacak tek metin olduğundan kuşku duyulamaz. Anayasa Mahkemesi, anayasal denetimini yeni Anayasa'dan aldığı yetki, yöntem ve kapsam içinde kullanacaktır.

Ancak, burada tartışma konusu olan husus, yeni Anayasa'ya göre denetim yetkisini kullanacak olan Anayasa Mahkemesinin, eski Anayasa'nın yürürlükte bulunduğu döneme ait olaylara uygulanan yasaları incelerken ve bunların Anayasa'ya uygun ya da aykırı olduğu sonucuna varırken hangi Anayasa hükmüne bakacağıdır.

Ayrıca, burada, iptal davaları ile Anayasa'ya aykırılığın öteki mahkemelerde ileri sürülmesi sonucunda itiraz yoluyla yapılan başvuruların ayrı nitelikli anayasal denetim yolları olduğunu belirtmek gerekir. İptal davalarında amaç, Anayasa'ya aykırı yasa ya da hükmü uygulamaya geçilmeden ortadan kaldırmak; itiraz yoluyla başvurularda ise, Anayasa'ya aykırı bir yasanın uygulamasını önlemektir. Ayırım böyle olunca iptal davalarında anayasal denetimin yeni Anayasa'ya göre yapılması doğaldır. Çünkü zaten çok büyük bir olasılıkla iptali istenen yasa, yeni Anayasa'dan sonra yürürlüğe girmiş olacaktır. İptali istenen yasa, yeni Anayasa'dan daha önce yürürlüğe girmiş olsa bile, dava, uygulama sonucunda itiraz yoluyla açılmadığına göre öznel bir durumdan ve kazanılmış bir haktan söz edilemez.

İtiraz yoluyla Anayasal denetimde ise, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen ya da aykırı görülen kural, olaya, uygulanmış öznel bir durum yaratılmış ve kazanılmış hak doğmuştur. Uygulanacak kural durumundaki bu hüküm anayasal denetim sırasında yürürlükten kalkmış dahi olabilir.

161 ve 1982 Anayasalarında itiraz yoluyla yapılan başvurularda, önceki olaylar için yeni Anayasa'ya bakılacağı yönünde bir hüküm bulunmamaktadır.

Her ne kadar 1961 Anayasası'nın geçici 9. maddesinde "Anayasa Mahkemesi'nin görevine başladığı tarihte yürürlükte olan herhangi bir kanun hakkında; bu Anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açılabilir. Bu halde iptal davası açma hakkı, Anayasa Mahkemesi'nin görevine başladığının Resmi Gazete'yle yayımlandığı tarihten itibaren altı ay sonra düşer" denilerek 1961 Anayasası'na aykırı düşen yasaların ayıklanabilmesi için özel bir olanak tanınmışsa da, 1982 Anayasası'nda söz konusu geçici maddeye koşut bir kural getirilmemiştir. Kaldı ki, bu madde sadece iptal davalarıyla ilgili olup, Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşu nedeniyle getirilmiştir.

Öte yandan, Devlet harcamaları yıllık bütçelerle yapılmaktadır: Olayda 1979 yılı Bütçe Yasası 1979 mali yılı sonunda yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu sırada uygulanan ve yine aynı Anayasa döneminde geçerliliğini kaybeden Bütçe Yasası'nın, uygulandığı olaylar nedeniyle yapılacak anayasal denetimin, yeni Anayasalara göre yapılmasında isabet bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülen 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu sırada meydana gelen olaya uygulanan kuralın Anayasa'ya uygunluk denetiminin, 1961 Anayasası hükümlerine göre yapılması gerektiği oyuyla verilen kararın bu yönüne karşıyım.

Üye

Yılmaz Aliefendioğlu

KARŞIOY YAZISI

I - Her olguya, olaya, oluşa, eylem, işlem vs.'ye vuku buldukları tarihteki mevzuat hükümlerinin uygulanması hukukun temel ilkelerindendir.

9/7/1961 gün ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 33 üncü, 7/11/ 1982 gün ve 2709 sayılı Anayasanın 38 inci maddelerindeki : "Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz, kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır ceza verilemez" şeklindeki hükümler de aynı ilkeden kaynaklanmaktadır. Bu hükümlerdeki "kanun" sözcüğünün kapsamına Anayasa da girmektedir. Yani işlendiği zaman yürürlükte bulunan Anayasanın suç saymadığı bir fiilden dolayı evleviyetle kimseye ceza verilemez. Örneğin : İşlendiği zaman yürürlükte bulunan yasa, fiili suç saysa, o zaman yürürlükte bulunan Anayasa suç saymasa, dolayısıyla yasa fiilin işlendiği zamanki Anayasaya aykırı olsa yasanın iptal edilip Anayasaya uygun hareket eden kimsenin cezalandırılmaması gerekir. Fiilin işlendiği zamandan sonra yürürlüğe giren ve yürürlüğe girdikten sonraki fiillere, olgulara, olaylara, oluşlara ve işlemlere uygulanacak olan yeni Anayasa önceden işlenen fiilin eşidini suç saysa ve yasa sonraki Anayasaya uygun olsa dahi işlendiği zaman yürürlükte bulunan Anayasaya uygun fiilden dolayı kimsenin cezalandırılmaması, hukukun ana ilkesi ve Anayasaların açık hükümleri gereğidir. 1961 Anayasası'nın 8 inci, 1982 Anayasası'nın 11 inci maddelerindeki : Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" şeklindeki hükümlerde fiilin işlendiği ve olayın vuku bulduğu zamandaki Anayasaya göre de uygunluk denetimi yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu konu; hukuki durumlar ve hukuki tasarrufların sakat ve muteber oluşları, geri alınması kaldırılması ve değiştirilmesi konularıyla da yakinen ilgili bulunduğundan o konulara da kısaca dokunmakta yarar vardır :

Hukuki tasarrufların doğurduğu kudret ve yetkilerle mecburiyetler hukuki durumları oluşturur. Bu durumlar ya genel, gayrişahsi ve objektif veya belirli, ferdi ve subjektif olurlar.

Objektif tasarruflardan doğan objektif hukuki durumlar; genel, gayrişahsi ve süreklidir. Ancak, yeni bir objektif tasarruflarla kaldırılır veya değiştirilebilir.

Subjektif tasarruflardan doğan subjektif hukuki durumlar ise; objektif durumların aksine, belirli, ferdi ve geçicidir. (ihtiva ettikleri borçların ve mükellefiyetlerin ifası ile ortadan

kalkarlar) ve en önemli özellikleri, kural tasarruflarla değiştirilemezler. Müktesep hak teşkil ederler. Objektif hukuk alemindeki değişiklikler esas itibariyle bunlara etki etmez.

Sakat tasarruflar (Çıkarıldıkları zaman yürürlükte bulunan Anayasaya aykırı yasalar sakat tasarruflardır) : Doğuşlarında, yapıcı unsurlardaki sakatlıklar dolayısıyla hukuk nizamına, hukuk alemine uymayan tasarruflardır. Bunların ortadan kaldırılması, geri alınması ve hukuk nizamının emrettiği müeyyidelerin tatbiki demektir. Sakat tasarruflar hukuk aleminde, esasen vücut bulmadıkları için bir tesir de husule getirmemiş sayılabilir. Nitekim İdari Mahkemeler ve Danıştayın iptal kararları, makale şamildir. Dava konusu sakat idari tasarrufu işlemi), o tasarrufun ittihaz edildiği andan itibaren ortadan kaldırır. Ancak yasalar yönünden, istikrar düşüncesi daha fazla ağırlık kazandığı için, Anayasalar, Anayasa Mahkemesi'nce verilen iptal kararlarının geriye yürümiyeceğini kabul etmektedirler.

Tam ve muteber tasarruflar (Çıkarıldığı zamanki Anayasaya uygun ve sonraki Anayasaya aykırı örneğin, 1961 Anayasası'na uygun, 1982 Anayasası'na aykırı yasalar tam ve muteber tasarruflardandır); Bunlar da sonraki bir tasarrufla kaldırılabilir veya değiştirilebilir. Fakat esas itibariyle geri alınamaz. Örneğin; sonraki yasanın, önceki kendine aykırı yasalara açıkça olmasa da zımnen kaldıracağı veya değiştireceği ilkesi ile Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi yeni Anayasaya aykırı yasaların da ortadan kaldırılmasını gerektirir. Fakat tam ve sahih hukuki tasarruflar sonraki yasalar veya Anayasa ile kaldırıldığında veya değiştirildiğinde, onların o güne kadar ki doğurmuş olduğu hükümler, hukuki durumlar ve bunlara dayanan tekml hukuki hadiseler, haklar ve yükümlülükler muteberdir. Çünkü tam ve muteber bir hukuki tasarrufu (yasayı) sonraki bir tasarruf (yasa veya Anayasa), açıkça, istisnai ve özel bir hükümle geri almadıkça, ancak kaldırabilir ve değiştirebilir. Önceki tasarrufun mazideki değil, istikbaldeki hükümlerini durdurabilir ve devam edegelmekte olan hukuki duruma son verebilir.

II - Anayasanın 153 üncü maddesindeki; "kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez" hükmü yer almıştır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere iptal kararları genel, objektif ve mutlaktır. İptal edilen hüküm, mutlak ve herkese şamil olarak yürürlükten kalkar, yürürlükten kalkan bir hükmün de kimseye uygulanması söz konusu olamaz.

Halbuki çoğunluk kararında; "Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 30. maddesinin birinci fıkrasının Sayıştay Denetçileri açısından Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline denilmektedir. Bu kararla itiraz konusu kanun hükmü yürürlükten kalkmış mıdır' Kalkmamış mıdır' Kalkmışsa hiç kimseye uygulanamaz. Kalkmamışsa Sayıştay Denetçilerine de uygulanması gerekir. Hem iptal kararı verilip hem de Sayıştay Denetçileri dışındakilere uygulanabileceğini kabul etmek hukuk ve Anayasaya göre mümkün değildir.

Başlıca bu nedenlerle karara karşıyım.

Üye

Muammer Turan

KARŞIOY YAZISI

Olay eski Anayasa'nın yürürlükte bulunduğu bir tarihte geçmiş olsa bile, itiraz konusu yapılan kanun hükmü yeni Anayasa zamanında cereyan edecek olaylara da uygulanabilecek ise, denetimin yeni Anayasa'ya göre yapılması gerektiğini kabul ediyor ve böyle kanunlarla ilgili davalar için çoğunluk kararında ileri sürülen gerekçelere katılıyorum.

Ancak, yeni Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden önce yürürlükten kalkmış olan veya yeni Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra cereyan edecek herhangi bir olaya uygulanması mümkün bulunmayan kanun hükümlerine itiraz söz konusu olduğunda, bu itirazın, o hükümlerin uygulanma zamanına rastlayan eski Anayasa'ya göre incelenip karara bağlanması gerektiğini düşünüyorum.

Hiçbir zaman aynı olaya uygulanması mümkün olmayan 1979 Yılı Bütçe Kanunu hükümleri ile 1982 Anayasası hükümlerini birbirleriyle karşılaştırıp sonuca varmanın hukuk mantığıyla bağdaşmayacağı kanaatındayım.

Bu sebeple, 19'9 Yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinin itiraz konusu yapılan birinci fıkrası hükmünün, o tarihte yürürlükte bulunan 1961 Anayasası'na göre incelenip karara bağlanması gerektiğini düşündüğümden, aksi yönde oluşmuş bulunan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Mehmet Çınarlı