

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1984/11

Karar Sayısı : 1984/11

Karar Günü : 15/11/1984

R.G. Tarih-Sayı :22.02.1985-18674

İtiraz Yoluna Başvuran : Danıştay 10. Dairesi

İtirazın Konusu : 27/2/1980 günlü, 2269 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin Anayasanın 87. ve 161. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmesi istenmiştir.

I - OLAY :

Davacı, İzmir'de bulunan mazbut, Ayşe Gülpembe Hanım Vakfı'nın intifasına müstehik yegane evladı olduğundan bahisle 1980 yılı gelirlerinden eksik ödenen toplam 671.863 liranın faizi ile birlikte davalı Vakıflar Genel Müdürlüğünden tahsiline karar verilmesi istemiyle tam yargı davası açmıştır. Danıştay 10. Dairesi, 27/2/1980 günlü, 2269 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanunu'nun davada uygulanacak 6. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vararak anılan maddenin iptaline karar verilmesi için Anayasa'nın 152. ve Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 10/11/1983 günlü, 2949 sayılı Kanun'un 28. maddeleri uyarınca Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III - METİNLER :

1 - İptali İstenen Yasa Kuralı :

27/2/1980 günlü, 2269 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesi şöyledir :

"MADDE 6 - Mazbut vakıflarda ilgililerin intifa hakları, 2762 sayılı Kanun'un 39. maddesinin uygulanmasını gösterir tüzükte değişiklik yapıncaya kadar Vakıflar Nizamnamesine ek 23/12/1937 ve 13/10/1939 tarihli Nizamnamelere göre ödenir."

2 - Dayanılan Anayasa Kuralları :

1982 Anayasası'nın itiraza dayanak yapılan kuralları şöyledir :

"MADDE 87 - Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce

verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

"MADDE 161 - Devletin ve kamu iktisadî 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."

IV - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, Ahmet H. Boyacıoğlu, H. Semih Özmert, Hüseyin Karamüstantikoğlu, Kenan Terzioğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Yekta Güngör Özden, Orhan Onar, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Selahattin Metin, Servet Tüzün, Mahmut C. Cuhruk, Osman Mikdat Kılıç ve Mithat Özok'un katılmalarıyla 13/9/1984 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, itiraz yoluna başvuran Danıştay 10. Dairesi iptalini istediği yasa hükmünün, hem 334 sayılı Anayasa'nın 64. ve 126., hem de 2709 sayılı Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırılığından söz ettiği cihetle, Anayasaya uygunluk denetiminin ve bu konuda raportörce sürdürülmesi gereken çalışmanın hangi Anayasaya göre yapılması lazım geldiği üzerinde durulmuştur.

İtiraz konusu hükmü içeren 2269 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 1961 Anayasası'nın mer'i olduğu dönem içinde, yani 27/2/1980'de kabul edilerek o dönemde yürürlüğe konulmasına rağmen, başvurunun ve ilk incelemenin yapıldığı tarihte 1982 Anayasası'nın yürürlükte olduğu görülmektedir. Bu durumda Anayasa'ya uygunluk denetiminin hangi Anayasa hükümlerine göre yapılması sorunu ortaya çıkmaktadır.

Çıkan bu sorun, Anayasa Mahkemesi'nin 9 Nisan 1984 günlü, 18367 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 28 Nisan 1983 günlü, Esas : 1981/13, Karar : 1983/8 sayılı kararında, dayanakları ayrıntılarıyla gösterilerek Anayasa'ya uygunluk denetiminin 1982 Anayasası esas alınarak yapılması gerektiği yolunda çözüme bağlanmış bulunduğundan, bunların burada yinelenmesine gerek görülmemiştir. Bu kararda belirtilen nedenlerle bu işe ilişkin Anayasaya uygunluk denetimi de, 1982 Anayasası esas alınarak yapılmalıdır.

Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan ve Mehmet Çınarlı bu görüşe katılmamışlardır.

Böylece yapılan ilk inceleme sonunda :

1 - Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle,

2 - İtiraza konu edilen yasa kuralı hakkında Anayasaya uygunluk denetiminin 1982 Anayasası kurallarına göre yapılması gerektiğine Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan ve Mehmet Çınarlı'nın karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla karar verilmiştir:

V. ESASIN İNCELEMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvurma kararı ve ekleri, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen yasa, itiraza dayanak yapılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki yasama belgeleri okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Anayasanın 161. maddesinin son fıkrası, Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili olanlar dışında hüküm konulmasını yasaklamaktadır. Bütçe Kanunu'nda yer alabilecek hükümleri sınırlayan bu kuralın Anayasaya giriş nedenini, Bütçe Kanunu ile öteki kanunların hazırlanış biçimleri ve nitelikleri yönünden farklarını belirleyen Anayasanın 87., 88., 89., 162. ve 163. maddelerinin incelenmesi açıkça ortaya koymaktadır.

Gerçekten Anayasanın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirlenirken, "Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yetkisi yanında, ayrıca, "bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabulü yetkisinden de söz edilmesi, Anayasa Koyucunun iki çeşit yasayı birbirinden farklı biçimde ele aldığını ortaya koyduğu gibi, kanunların teklif edilmesini ve görüşülmesini düzenleyen 88. madde yanında, Bütçenin görüşülmesi ve kabulünü ayrı bir yöntemle bağlayan 182. maddenin getirilmiş olması kanun kuvvetinde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi 91. maddede ayrıntıları ile düzenlendiği halde 163. maddede "Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez" kuralının açıklıkla Anayasaya girmesi, ayrıca 89. maddede, Cumhurbaşkanının kanunları bir kez daha görüşülmeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisinin kapsamı içine "Bütçe Kanunları bu hükme tabi değildir" denilmek suretiyle dahil edilmemiş olması bu iki çeşit kanun arasındaki ayrımı kesinlikle belirlemektedir .

Anayasa hükümlerinin ortaya koyduğu bu durum karşısında, itiraz konusu hükmün Bütçe Kanununda yeralabilmesinin bütçe ile ilgili olma koşuluna bağlı olduğunda kuşku duyulamaz. Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi, bir hükmün, Anayasanın 161. maddesindeki anlamda "Bütçe ile ilgili" sayılabilmesi o hükmün yalnızca bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte bulunmasına bağlıdır. Bu itibarla Anayasanın 161. maddesinin son fıkrasında yer alan "bütçe ile ilgili hükümler" deyimini, mali nitelikte hükümler anlamında değil, bütçenin uygulanmasıyla ilgili uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında, açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünülmelidir. Çünkü bir kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir veya bütçeye gelir getirir nitelikte olması; onun, 181. maddede belirtilen "bütçe ile ilgili hükümlerden sayılmasına neden olamaz. Genellikle her kanunda harcamalara yol açabilecek hükümlerin bulunabileceği, vergi kanunlarının da bütçeye belli kaynaklardan gelir sağlayacakları bilinen gerçeklerdendir. Bütçe kanunlarıyla öteki kanunlar arasında mevcut olan bu (gelir gider) ilişkisinin, sözü edilen bu kanunların, 161. maddede yer alan "bütçe ile ilgili hükümler" deyiminin kapsamı içinde sayılmasına olanak verdiği kabul edilecek olursa bütün bu kanunların, söz gelimi tarım, orman, adalet, savunma, sağlık ve benzeri kamu hizmetlerini düzenleyen kanunlarla tüm vergi kanunlarının "Bütçe ile ilgili" sayılarak değiştirilmeleri veya kaldırılmaları için bütçe kanunlarına birer madde konulması yoluna gidilebilir ki, Anayasanın bu yolu kapattığında, 181. maddeyle getirilen sınırlama ereğinin, bütçe kanunlarını yabancı hükümlerden ayıklamak ve derli toplu bir düzenleme ile, bu kanunlarda, gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 39. maddesi "... alakalıların vakfiyeye göre intifa hakları saklıdır" hükmünü ihtiva etmekte ve iptali istenilen 6. madde ile de, sözü edilen bu kural yürürlükten kaldırılmamış olmasına rağmen, bu hükmün, itiraz konusu madde ile bir mali yıl

Esas Sayısı : 1984/11
Karar Sayısı : 1984/11

için uygulanmasının durdurulduğu, bunun yerine o dönemde, tarihleri belirtilen tüzük hükümlerinin zorunlu olarak uygulama alanında tutulduğu bir gerçektir. Bu durumda Bütçe Kanununun, asıl kanunu belli bir süre için değiştirdiği ortaya çıkmaktadır. Yasalara konu olan bir işin bütçe yasası ile düzenlenmesine ya da bir yasa. hükmünün bütçe yasası ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına Anayasanın yukarıda değinilen kurallarının elvermiyeceği açıktır.

Açıklanan bu nedenlerle, itiraz konusu hükmün, Anayasanın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmelidir.

VI - SONUÇ :

27/2/1980 günlü, 2289 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanununun itiraz konusu edilen 6. maddesi hükmünün Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle,

15/11/1984 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu	H. Semih Özmert	Necdet Darıcıoğlu
Üye	Üye	Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu	Kenan Terzioğlu	Yılmaz Aliefendioğlu
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör Özden	Orhan Onar	Muammer Turan
Üye	Üye	Üye
Mehmet Çınarlı	Selahattin Metin	Servet Tüzün
Üye	Üye	Üye
Mahmut C. Cuhruk	Osman Mikdat Kılıç	Mithat Özok

KARŞIOY YAZISI

İtiraz yoluyla başvuru hükmün Anayasaya uygunluk denetiminin olay zamanında yürürlükte bulunan 1961 Anayasası ile daha sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası'ndan hangisine göre yapılacağına ilişkin karşı g r   m Mahkememizin 26/1/1984 günlü, E : 1983/9, K : 1984/1 sayılı kararında olduğu gibidir. (RG. 13/12/1984, Sayı : 18604) .

 ye

Yılmaz Aliefendio lu

KAR IOY YAZISI

Her olguya, olaya, olu a, 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  nc , 7/11/1982 gün ve 2709 sayılı Anayasanın 38 inci maddelerindeki : "Kimse i lendi i zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadı ı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu i lendi i 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 i lendi i zaman yürürlükte bulunan Anayasanın suç saymadı ı bir fiilden dolayı evleviyetle kimseye ceza verilemez. Örneğin : İ lendi i zaman yürürlükte bulunan yasa, fiili suç saysa, o zaman yürürlükte bulunan Anayasa suç saymasa, dolayısıyla yasa fiilin i lendi i zamanki Anayasaya aykırı olsa yasanın iptal edilip Anayasaya uygun hareket eden kimsenin cezalandırılmaması gerekir... Fiilin i lendi i zamandan sonra yürürlüğe giren ve yürürlüğe girdikten sonraki fiillere, olgulara, olaylara, olu lara ve işlemlere uygulanacak olan yeni Anayasa önceden işlenen fiilin e idini suç saysa ve yasa sonraki Anayasaya uygun olsa dahi i lendi i 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 il inci maddelerindeki : Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kurulu  ve kişileri ba layan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz"  eklindeki hükümlerde fiilin i lendi i ve olayın vuku bulduğu zamandaki Anayasaya göre de uygunluk denetimi yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu konu; hukuki durumlar ve hukuki tasarrufların sakat ve muteber olu 'arı, 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 sürekli. Ancak, yeni bir objektif tasarruflarla kaldırılır veya değiştirilebilir.

Subjektif tasarruflardan doğan subjektif hukuki durumlar ise; objektif durumların aksine, belirli, ferdi ve geçicidir. (İhtiva 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 itihaz edildiği andan itibaren ortadan kaldırılır. 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 yasaları 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.

Başlıca bu nedenlerle karara karşıyım.

Üye

Muammer TURAN

KARŞIOY YAZISI

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

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

Hiçbir zaman aynı olaya uygulanması mümkün olmayan Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanunu hükümleri ile 1982 Anayasası hükümlerini birbirleriyle karşılaştırıp sonuca varmanın hukuk mantığıyla bağdaşmayacağı kanaatındayım.

Bu sebeple, Vakıflar Genel Müdürlüğü 1980 Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu yapılan 6. maddesi hükmünün, o tarihte yürürlükte bulunan 1961 Anayasası'na göre incelenip karara bağlanması gerektiğini düşündüğümden, aksi yönde oluşmuş bulunan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Mehmet ÇINARLI