

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1991/60

Karar Sayısı : 1992/16

Karar Günü : 3.3.1992

R.G. Tarih-Sayı :03.06.1992-21247

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 4. Nolu idare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 17.2.1982 günlü, 2597 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1982 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesi ile 9.12.1982 günlü, 2722 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü 1983 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin, Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptali istemidir.

I- OLAY :

Vakıf evlâtları olan davacılar, vakfa ait kira gelirlerinin kendilerine noksan ödendiğini ileri sürerek yapılan yanlışlığın düzeltilmesi için Vakıflar Bölge Müdürlüğüne başvuruda bulunmuşlar, istemlerinin reddedilmesi üzerine, bu meblağın faizi ile birlikte ödenmesi dileğiyle dava açmışlardır.

Ankara 4 Nolu idare Mahkemesi'nce yapılan incelemede; anılan vakfın, Vakıflar Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulunun 3.9.1982 günlü, 416/432 sayılı karar ile mazbut vakıflar arasına alındığı ve vâkıf evlâtlarına 1982 ve 1983 yıllarında yapılan ödemelerin, "17.2.1982 günlü, 2597 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1982 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesi ile "9.12.1982 günlü, 2722 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1983 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesine dayandığı anlaşılmıştır.

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, 2597 ve 2722 sayılı Bütçe Yasalarının 6. maddesinde yer alan hükmün bütçe ile ilgili hüküm niteliği taşınamaması nedeniyle Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu kanısına vardığını ileri sürerek, Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddeleri uyarınca iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

A- iptali istenen Yasa Kuralları :

17.2.1982 günlü, 2597 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1982 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 6. maddesi hükmü şöyledir :

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

9.12.1982 günlü, 2722 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1983 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 6. maddesindeki hüküm de yukarıdaki hükmün aynıdır.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

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

2. "MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin 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."

C- ilgili Anayasa Kuralı :

"GEÇİCİ MADDE 15.- 12 Eylül 1980 tarihinden,, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Milli Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufla bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, ihsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN'ün katılmalarıyla 16.1.1992 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru karan ve ekleri, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen yasa kuralları ile dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunan Ankara 4 nolu idare Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırılık savlarını değerlendirmeden önce, itiraza konu olan kural baklana Anayasa'ya aykırılık savında bulunulup bulunulamayacağı sorunu çözümlenmelidir.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddelerine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, o davada uygulanacak yasa hükümlerini Anayasa'ya aykırı görür veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa, bu konuda bir karar verilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidir.

itiraz yoluna başvuran Ankara 4 Nolu idare Mahkemesi'nin bakmakta olduğu, görevi ve yetkisi içine giren bir dava bulunduğı gibi, iptali istenen yasa kuralları da bu davada uygulanacak hüküm niteliğı taşımaktadır.

Ancak, iptali istenen kuralın yer aldığı 2597 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1982 Mali Yılı Bütçe Kanunu 17.2.1982 günü, 2722 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü 1983 Mali Yılı Bütçe Kanunu ise 9.12.1982 günü kabul edilmiştir.

Oysa, Anayasa'nın geçici 15. maddesine göre; 12 Eylül 1980'den ilk genel secimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı oluşturuluncaya kadar geçecek süre içinde, yani, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan kararla yapılan işlemlerin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemez. O halde, bu dönemde çıkarılan yasalar hakkında Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yolu ile Anayasa'ya aykırılık savında bulunulamaz.

7 Kasım 1982'de halkoyu ile kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın öngördüğü biçimde yapılan ilk genel seçimler sonucu oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk Başkanlık Divanı 6.12.1983'de toplanmış olduğuna göre, iptali istenen kuralların Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülemeyeceğı açıktır.

Anayasakoyucunun söz konusu kuralı getirmekteki amacının Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi'nin yasama yetkisini tek başına veya birlikte kullandıkları döneme ilişkin tüm yasalar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Yasa uyarınca alınan kararlar ve yapılan işlemleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında bırakmaktır. Nitekim, 27.10.1980 günlü, 2324 sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun"un 4. maddesinde yer alan; "Milli Güvenlik Konseyinin bildiri ve kararlarında yer alan ve yer alacak olan hükümlerle 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan ve çıkarılacak olan Bakanlar Kurulu Kararnamelerinin ve üçlü kararnamelerin yürütülmesinin durdurulması ve iptali" isteminin ileri sürülemeyeceğıne ilişkin hükümlerle, 6. maddesindeki; "Milli Güvenlik Konseyinin bildiri ve kararlarında yer alan ve alacak olan hükümlerle Konseyce kabul edilerek yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların 9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Anayasa hükümlerine uymayanları Anayasa değişikliğı olarak ve yürürlükteki kanunlara uymayanları da kanun değişikliğı olarak yayımladıkları tarihte ve metinlerinde gösterilen tarihlerde yürürlüğe girer." biçimindeki hükümler de hep aynı amacın gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemelerdir. Bir başka deyişle, yasa koyucunun olağanüstü dönemin olağanüstü koşullarının gerektirdiğı işlere yasal kolaylık sağlamak istediğı,

söz konusu dönemin tartışma konusu yapılmasında kamu yaran görmediği anlaşılmaktadır. Ancak, 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun, 1982 Anayasası'nın geçici 3. maddesi ile yürürlükten kaldırıldığından, Anayasa'nın geçici 15. maddesinin konulmasına gerek duyulmuştur.

Belirtmek gerekir ki, söz konusu geçici 15. maddenin, "geçici" olarak adlandırılmasına karşın, bir anayasa kuralı olarak Anayasada yer alan diğer kurallarla etki ve değer bakımından farklı olmadığı da bir gerçektir. Çünkü, anayasa kural ve ilkeleri etki ve değer bakımından eşit olup, aralarında bir alt üst ilişkisi bulunmamaktadır. Anayasa da yer alan bu ve bunun gibi belli bir konuya ilişkin kuralların, Anayasa'nın genel ilkelerinden ayrı nitelikte kabul edilerek Anayasa'ya aykırılıklarından söz edilemez. Anayasada belli bir konuyu düzenleyen özel ilke varken, genel ilkenin değil, konuya özgü anayasa ilkesinin uygulanması doğaldır.

Ayrıca Anayasa'nın 11. maddesinde; "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz." biçiminde açıklanan temel ilke ve buyruğa uygun ve anayasal koruma altında bulunan yasa kurallarının Anayasa'ya aykırılığının düşünülmemeyeceği de kuşkusuzdur.

Yukarda açıklandığı üzere Anayasa'nın geçici 15. maddesi, bir dönemin yasal işlemlerinin Anayasa'ya aykırılığı savında bulunulmasını uygun görmemiş, bir anlamda yasaklamıştır. Ancak bunların hukuk devleti ilkesine uygun biçimde yargı denetimine açılması, Anayasa'ya aykırılık savında bulunma ve inceleme yasağının kaldırılmasına bağlı olup, bu da Anayasa'nın 87. maddesi uyarınca doğrudan yasama organının görev ve yetkisi kapsamına girmektedir.

Bu durumda, söz konusu yasa kuralları hakkında, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına Anayasa'nın geçici 15. maddesi olanak vermediğinden itirazın reddine karar verilmesi gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

V- SONUÇ :

Anayasa'nın geçici 15. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında bulunan 2597 ve 2722 sayılı Yasaların 6. maddelerine yönelik itirazın esas incelemeye geçilmeden REDDİNE ;

Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

3.3.1992 gününde karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Servet TÜZÜN

Esas Sayısı : 1991/60
Karar Sayısı : 1992/16

Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU
Üye	Üye	
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/60

Karar Sayısı : 1992/16

I- 12 Eylül 1980 tarihinden ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı oluşuncaya kadar geçen süre içinde çıkarılan Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca çıkarılan karar ve tasarrufların Anayasa'ya aykırılığının iddia edilemeyeceği yolundaki Anayasa'nın geçici 15 inci maddesinin son fıkrasındaki kuralın maddenin bütünü ile birlikte değerlendirilmesi ve yorumlanması gerekir.

Anayasa'nın geçici 15 inci maddesi, belirli bir dönemde fevkalade şartlar altında siyasal görev yapan Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi Üyeleri ile bu dönemde alınan kararları uygulayan kamu görevlilerini cezai, mali ve hukuki sorumluluktan koruyan kuralları bütünüdür.

Bu dönemde çıkarılan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa'ya aykırılığının iddia edilememesi, o dönem karar ve tasarruflarının daha sonra Anayasa'ya aykırılık yoluyla hukuki tartışma konusu yapılmasını önlemeye yöneliktir. Yoksa, bu olağanüstü dönem aşıldıktan ve demokratik ve normal anayasal döneme geçildikten sonra 1980-1983 yılları arasında çıkan kanunların uygulanması nedeni ile mahkemelerin itiraz yoluyla yaptıkları Anayasaya aykırılık başvurularını önlemeye yönelik değildir. Nitekim, 1961 Anayasası'nın 1982 Anayasası'nın geçici 15 inci maddesinin son fıkrasına paralel olan geçici 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrası hükmü, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yolunu kapatmak için çok ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Geçici 15 inci madde bu derece ayrıntılı ve kapsamlı

düzenlenmemiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları'nın, bu iki maddesinin mukayesesi, geçici 15. inci maddenin Anayasa'ya aykırılık iddiasını önlemek için değil hukuki sorumluluk konusunu çözümlmek için konulduğunu açıkça göstermektedir.

II- Anayasa'nın geçici 15 inci maddesinin Anayasa'nın yürürlüğü ile ilgili 177 inci maddesi ile birlikte yorumlanması gerekir. Sözü edilen madde hükümleri yürürlükte olan ve Anayasa'ya aykırılık taşıyan tüm hukuk kurallarının yeni anayasa dönemi içindeki durumunu ele almakta ve açıklığa kavuşturmaktadır. 177 inci maddenin (e) bendi hükmüne göre, Anayasa hükümlerinin mevcut kurum ve kurallarla olan çelişkileri doğrudan doğruya Anayasa hükümlerinin uygulanması ile çözümlenebilecektir.

Anayasa'nın 177 inci maddesinin (e) bendi hükmü ile Anayasa'nın geçici 15 inci maddesindeki Anayasa'ya aykırılık iddiasını engelleyen hüküm, 12 Eylül 1980 ile TBMM'nin açılışı arasındaki tesis edilen tasarrufların tartışılması dışında bütün Anayasa'ya aykırılık iddialarına imkan verici anlamadadır.

III- Geçici 15 inci madde ile ilgili olarak yapılacak engelleyici bir yorum, 1980-1983 yıllarında yürürlüğe konulan sayılan sekizyüzü bulan güncel bir yasal düzenleme grubunun anayasal denetimini sürekli engelleme demektir. 1961 Anayasası'nın geçici 4 üncü maddesi ile başlayan ve 1982 Anayasası'nın geçici 15 inci maddesi ile sürdürülen bu durum, pek çok konuda Türkiye'yi anayasası ile değil Anayasanın yasaklayıcı geçici hükümleri ile yönetilen bir ülke olma yükü altında bırakmaktadır. Anayasal yorumlarda anayasal hakların eksiksiz kullanılması ve anayasal müesseselerin bütünüyle çalışması temel yorum kuralı olmalıdır. Anayasa kurallarında belirsizlik ve uyumsuzluk hallerinde Anayasa hükümlerinin bu yönde yorumlanması ve Anayasa'nın geçici 15 inci ve 177 inci maddelerinin bu anlayışla ele alınarak Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 152. ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28 inci maddesine göre Mahkemenin itiraz başvurusunun esastan incelenmesi gerektiği oyuyla karara karşıyım.

Güven DİNÇER

Başkanvekili