

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1992/26

Karar Sayısı: 1992/48

Karar Günü: 17.9.1992

R.G. Tarih-Sayı :29.11.1992-21420

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 98 Üyesi.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 29 Mart 1992 günlü, 21186 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer nüshasında yayımlanan "1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 1. maddesine bağlı (A) işaretli cetvelinde gösterilen Kültür Bakanlığı kısmı ile bu kısmın unsurlarını ve açıklamalarını içeren bölümlerinin Anayasa'nın 6., 7., 11., 87., 88., 95., 161., 162. ve 163 maddelerine; ve konuyla bağlantılı TBMM Başkanlık Divanı'nın 23 Mart 1992 günlü, 17 sayılı kararının 24.3.1992 günlü, 60. Birleşimin birinci oturumunda onaylanmasına ilişkin TBMM kararının Anayasa'nın 6., 11., 88., 95., 162/4. maddelerine ve İçtüzüğü'nün 13., 14., 43., 50., 52., 53., 73., 74., 75., 77., 82. ve 157. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ :

A. iptali istenen Yasa Metni :

1992 Mali Yılı Bütçe Yasasının birinci maddesine bağlı Kültür Bakanlığı (Daire 26) kısmı ile bu kısmının unsurlarını ve açıklamalarını içeren bölümler için bkz: Resmi Gazete'nin 29. 3.1992 günlü 21186 mükerrer saydı Sh. 162-170.

B. TBMM Genel Kurulu'nun iptali istenen 24.3.1992 Günlü Kararı :

TBMM Genel Kurulu'nun, Başkanlık Divanı'nın 23 Mart 1992 günlü, 17 sayılı, "Konuya ilişkin tutanaklara göre, oturum Başkanlık divanınca yapılan açık bir usulsüzlük görülmemekle birlikte; 1992 bütçe oylamasını müteakip oylanması gereken 1990 mali yılı kesinhesabının oylamasının yapılmamış olması nedeniyle ve oylamaya yapılan itirazın oylama üzerinde yaratacağı kuşkuyu da ortadan kaldırmak için, İçtüzüğü'nün 13 üncü maddesi uyarınca, Kültür Bakanlığının 1992 mali yılı bütçesi oylamasının tekrarlanmasına ve aynı Bakanlığın 1990 mali yılı kesinhesabının da oylamasının yapılmasına. . ," biçimindeki kararının 24.3.1992, günlü, 60. Birleşiminin birinci oturumunda kabul edilmesine ilişkin karar, (TBMM, Tutanak Dergisi B: 60, 24.3.1992 gün 0:1)

C. Dayanılan Anayasa Kuralları :

iptal istemine dayanak yapılan Anayasa kuralları şunlardır :

1. "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organla-n eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

2. "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

3. "MADDE 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kamu kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

4. "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 ilânına 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 getirtmesine, karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevlerini yerine getirmektir."

5. "MADDE 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasan ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir."

6. "MADDE 95.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür.

İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığına tahsis edilir."

7- "MADDE 161.- Devletin ve kamu İktisadi 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."

g. "MADDE 162.- 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 tasardan 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 Komisyonunu 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 taşanlarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar,"

D. Dayanılan İçtüzük Kuralları :

iptal istemine dayanak yapılan İçtüzük kuralları şunlardır :

1. "MADDE 13.- Başkanlık Divanı, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirir.

Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Yanlışlık birleşiminden sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takibedilecek yolu kararlaştırır.

Başkan, kendisine ait görevlerin yerine getirilmesi bakımından gerekli görürse, Divanın görüşünü alabilir.

Başkanlık Divanının toplantı yeter sayısı üye tamsayısının, karar yeter sayısı ise hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğudur;

Ancak Başkanlık Divanı Üyelerinin tek başlarına üzerlerine aldıkları işlerden dolayı yapılacak şikâyetler için toplantı yeter sayısı, hakkında şikâyetle bulunulan üyenin dışındaki bütün üyelerin tamamıdır.

Başkan veya vekil olarak görevlendirdiği Başkanvekili hazır bulunmadan Divan toplanamaz ve karar alamaz."

2. "MADDE 14.- Başkanın görevleri şunlardır :

1. Millet Meclisini Meclis dışında temsil etmek;
2. Genel Kurul görüşmelerini yönetmek;
3. Tutanak Dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini denetlemek;
4. Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak;

5. Danışma Kuruluna başkanlık etmek;
6. Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek;
7. Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak;
8. Millet Meclisinin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek;
9. Millet Meclisini ve çalışmalarını tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak;
10. Kendisine Anayasa, kanunlar ve İçtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

Başkan, özürlü olduğu veya Millet Meclisi toplantı halinde iken Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, Başkanvekilllerinden birisini kendisine yazıyla vekil olarak tayin eder.

Başkan, Millet Meclisi Başkanlığına ayrılan resmi konaklarda oturur."

3. "MADDE 43. - Komisyonlar, karara bağladıktan işler için birer rapor düzenlerler. Rapor, başkan veya komisyon sözcüsü yahut o iş için seçilen özel sözcü tarafından yazılır. Raporda konu hakkında komisyonun düşünceleri ile komisyonca yapılan değişikliklerin gerekçeleri yer alır.

Raporlar konu hakkındaki son oylamaya katılan komisyon üyelerince imzalanır.

Daha önceki toplantılara katılmış olup tasan veya teklifin tümünün son oylamasında hazır bulunamayan komisyon üyeleri varsa gerekçeli muhalefetlerini de yazarak raporu imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılamadıkları belirtilir.

Komisyon raporunda imzası bulunan komisyon üyesi, diğer komisyonlarda ve Genel Kurulda, çekinse veya aykırı olduğunu rapor metninde yazıyla belirttiği hususlar dışında, sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz.

Komisyon raporları bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve Genel Kurulda görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenir.

Komisyon raporunun tümüne veya belli kısımlarına çekinse veya muhalif kalan komisyon üyeleri rapora çekinserlik ve aykırılık görüşlerini eklemek hakkına sahiptirler. Bu üyeler, raporda tasan veya teklifin hangi maddesine aykırı olduklarını yazmak zorundadırlar.

Üyeler, komisyon raporuna katılmakla beraber, raporda yer almayan görüşlerini rapora eklemek hakkına da sahiptirler."

4. "MADDE 50.- Millet Meclisi Genel Kurulunun gündemi şu kısımlardan ibarettir.

1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları.
2. Özel gündemde yer alacak işler.

3. Seçim.

4. Oylaması yapılacak işler.

5. Genel Görüşme ve Meclis Araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler.

6. Sözlü sorular.

7. Kanun tasan ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler. Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile 5 inci ve 6 ncı kısımların her biri için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir.

3 üncü ve 4 üncü kısımlardaki seçimler ve oylamalar için de haftanın belli bir günü ayrılabilir.

Gündemdeki işlerin görüşme sırası Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir.

Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, 7 nci bentteki işlerin görüşme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Hükümet, esas komisyonlar ve kanun teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür.

Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulur.

Başkan birleşimi kapatırken, gündemde bulunan hususlardan hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildirir. Bu husus ayrıca ilân tahtasında ilân edilir.

Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus, Genel Kurulda konuşulamaz."

5. "MADDE 52.- Başkanlığa gelen kanun tasan ve teklifleri, resmi tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve gensoru önergeleri, gelen kağıtlar listesinde yayımlanır. Bunlardan Genel Kurula sevk edilenler bu listede ayrıca belirtilir. Başkanlığa geliş tarihleri de ayrıca gösterilir.

Gelen kağıtlar Meclisin toplantı günleri dağıtılır ve tutanağa eklenir.

Gelen kağıtlar, tatile rastlamadığı takdirde Cumartesi ve Pazar hariç, her gün yayımlanır, ilân tahtasına asılır ve ilk birleşim tutanağına eklenir."

6. "MADDE 53.- Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülemez.

Bu süre geçmeden gündeme alınması, gündemdeki kanun tasan ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde, Genel Kurul, işaret oyuyla karar verir."

7. "MADDE 73.- Tüzükte başkaca bir hüküm yoksa, her konuda her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır. Bu konuşmalar yapıldıktan sonra görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmemişse, Başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir.

Görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise, 1 inci fıkra gereğince siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar."

8. "MADDE 74.- Hükümetçe hazırlanan kanun tasardan bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur.

Gerekçede tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğü açıkça gösterilmek lâzımdır. Başkan, gelen tasarıları ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale eder ve bunu tutanak dergisine ve ilân tahtasına yazdırır.

Bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse oturumun başında söz alır."

9. "MADDE 75.- Milletvekillerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabilir.

Kanun teklifleri de, gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilir.

Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler.

Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilir."

10. "MADDE 77.- Anayasanın 92 nci maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmiş olan kanun tasan veya teklifleri, ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez."

11. "MADDE 82. - Kanun tasan veya tekliflerinin görüşülmesinde, önce tasan veya teklifin tümü hakkında söz verilir.

Anayasa değişiklikleri hariç, kanunun tümünün veya maddelerinin oylanması, onbeş üye tarafından açık oy istenmemişse, işaretle olur.

Aksi Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa, siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına kanun tasan ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar, yirmişer dakika ile üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakika ile sınırlıdır.

Maddeler hakkında konuşma süreleri bunun yansı kadardır."

12. "MADDE 157.- İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, milletvekillerince yapılabilir. Bunlar hakkında, kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır.

Bu teklifler, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülür ve sonuçlandırılır.

Anayasa Komisyonu, İçtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıktan ve bunların doldurulması ve düzeltilmesi için uygun gördüğü tedbirleri, bir rapor halinde Meclis Ba kanlı ına sunar. Bu rapordaki görüşler Başkanlık Divanı'nca da benimsenirse, Meclis Başkanı İçtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarır.

İçtüzük değişiklikleri. Millet Meclisi karan olarak Resmi Gazetede yayımlanmakla yürürlüğe girer; kararda ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İ t z  'n n 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven D N ER, Yılmaz ALİEFENDİ  LU, Mustafa  AH N, Oğuz AKDO- ANLI, ihsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Ha ım KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN' n katılmalarıyla 9.4.1992 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, iptali istenen TBMM kararının İçtüzük de i ikli i niteliğinde olup olmadığını kapsayacak biçimde esasının incelenmesine geçilmesine; 5.5.1992 gününde, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİ  LU, Servet TÜZÜN, Mustafa  AH N, ihsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZARO LU, Ha ım KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN' n katılmalarıyla yapılan ikinci incelemede ise, Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin iptal istemine ilişkin gerekçe eksikliği giderildi inden esas incelemenin biçim yönünden yapılmasına oybirliği ile karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

İçin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenen Bütçe Yasası'nın ilgili kısmı, TBMM karan ile dayarılan Anayasa ve TBMM İ t z   kuralları, bunların gerekçeleriyle öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği g r   l p d   n ld :

A. TBMM'nin 24.3.1992 Günlü Kararının Anayasa Mahkemesi'nin Denetim Alanına Girip Girmedi i Sorunu :

Kültür Bakanlığı bütçesinin yeniden oylanması önerisini içeren TBMM Başkanlık Divanı'nın 23.3.1992 günlü, 17 sayılı kararının Genel Kurul'un 24.3.1992 günlü, 60. birleşiminin 1. oturumunda oylanıp kabul edilmesine ilişkin TBMM kararının Anayasa ve i t z  e aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmektedir.

Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerine ve Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre TBMM kararlarının Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilmesi için bir İçtüzük kuralı niteliğinde olması gerekmektedir.

Bu nedenle dava konusu TBMM kararının bir İçtüzük kuralı niteliğinde olup olmadığı öncelikle incelenmelidir.

Konunun açıklığa kavu turulabilmesi için TBMM kararının oluşumunu ve bu kararın alınmasına neden olan gelişmeleri özetlemekte yarar bulunmaktadır :

TBMM Genel Kurulu'nun 21.3.1992 günlü, 57. birleşiminde, Kültür Bakanlığı bütçesi, bölümlerine geçilmesi kabul edilmeyerek reddedilmiştir.

TBMM Başkanlık Divanı, 22.3.1992 gününde, yapılan başvuru üzerine, İçtüzüğü'nün 13. maddesi uyarınca Kültür Bakanlığı'nın 1992 Mali Yılı Bütçesi oylamasının yinelenmesine ve aynı Bakanlığın 1990 Mali Yılı Kesinhesabı'nın da oylamasının yapılmasına karar vermiştir.

Bu karar, TBMM Genel Kurulu'nun 24.3.1992 günlü, 60. birleşiminde benimsenmiş ve Kültür Bakanlığı 1992 Mali Yılı Bütçesinin bölümlerine geçilmesi yeniden oylanarak kabul edilmiştir.

iptali istenen karar, Başkanlık Divanı kararının kabul edilmesine ilişkin 24.3.1992 günlü TBMM karardır.

Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasa'nın 148. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya biçim ve esas yönünden uygunluğunu denetler.

TBMM kararları, Anayasa'da sayılan ayırık kurallar dışında ilke olarak Anayasa Mahkemesi'nin denetim kapsamı dışında kalmakta ise de, Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında da belirtildiği gibi, TBMM'nin İçtüzük kuralı niteliğindeki ya da yasa hüküm ve etkisindeki kararları anayasal denetime bağlıdır. TBMM kararının, anayasal denetime bağlı olup olmayacağı araştırılırken, bu kararın alınmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin açıklanması gerekir. TBMM kararları, Anayasa'nın denetime bağlı tuttuğu işlerle eşdeğer ve etkide ise, anayasal denetime bağlı olması doğaldır. Bunun karşıtı bir görüş, başka bir deyişle TBMM kararlarının niteliği, değeri ve etkisi üzerinde durmadan, bu kararların anayasal denetim dışında kaldığının kabul edilmesi, yasa değeri ve etkisinde ya da İçtüzük kuralı niteliğindeki TBMM kararlarının anayasal denetime bağlı olmaması sonucunu doğuracağı gibi, anayasal denetimden kaçırmanın da yolunu açabilir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, TBMM'nin çalışmalarıyla ilgili usul ve esaslara ilişkin kararları, İçtüzük kuralı niteliğindedir. Kararın alınmasında İçtüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin yonteme uyulmaması bu kararın bir İçtüzük kuralı niteliğinde sayılmasını engellemez. TBMM'nin bir kararının, İçtüzük kuralı olarak kabul edilebilmesi için ya bir İçtüzük kuralını değiştirir ya da İçtüzükte bulunmayan bir konuda kural koyucu nitelikte olması gerekir.

Bütçenin görüşülmesi ile ilgili kimi özel usul ve esaslar Anayasa'nın 162. maddesinde yer almıştır. Bu hükmün kapsamadığı konularda İçtüzük kuralları uygulanmaktadır. TBMM İçtüzüğü'nde Bütçe Yasalarının görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar hakkında 118. madde dışında ayrı bir düzenleme bulunmamakta, uygulama İçtüzüğü'nün, yasalara ilişkin görüşme, oylama ve esaslarına göre yürütölmektedir, İçtüzüğü'nün 118. maddesinde, genel ve katma bütçe yasa taşanlarının "açık oylama" yöntemiyle oylanacağı belirtilmiştir.

Anayasa'da ve İçtüzük'te, reddedilen Bütçe Yasa taşanlarının ya da bunların bölümleri hakkında ne gibi işlem yapılacağı ya da yeniden oylanıp oylanamayacağı hakkında bir kural bulunmamaktadır. İçtüzük'te TBMM Komisyonlarında, yasa tasarısı ya da önerilerinin yeniden görüşmelerine ilişkin bir kural (M.44) bulunmaktaysa da Bütçe yönünden bu konuda bir düzenleme yer almamıştır.

TBMM Başkanlık Divanı'nın, oylamanın tekrarlanması hakkındaki 23.3.1992 günlü, 17 sayılı karar, Divanın görevlerini düzenleyen İçtüzüğü'nün 13. maddesindeki, önemli yanlışlıkların

düzeltilmesini öngören kurala dayandırılmıştır. Başkanlık Divanı'nın bu önerisi Genel Kurul'un 24.3.1992 günlü ve 60 saydı birleşiminde oylanarak onaylanmıştır.

Nitekim, 1978 ve 1988 yıllarına ait Bütçe oylamalarının yenilenmesine ilişkin Başkanlık Divanı kararları ve onları onaylayan Meclis kararları İçtüzüğün aynı maddesine dayanılarak oylamaya yapılan itiraz üzerine alınmışlardır. Aradaki tek ayrılık, anılan yıllarda Genel Kurul'daki oylamalara yapılan itirazların tutanaklara geçmiş olmasıdır.

TBMM'nin, Başkanlık Divanı kararını onaylayan kararın, İçtüzük'te açıkça gösterilmeyen Meclis'in çalışmasıyla ilgili bir konuda yöntemi düzenleyen ve belirleyen yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindedir. Bu karar, Anayasa'nın ve İçtüzüğün açıkça öngörmediği bir konuya çözüm getirmekte ve bütçe tasarısının görüşülmesi süreci içinde bir çok kez yapılan oylama arasında verilen bir ret kararıyla meydana gelen tıkanıklığı giderme amacını gütmektedir. Bu nedenle de, bir İçtüzük kuralı niteliğinde olup, anayasal denetime bağlı olması gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamışlardır.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu :

1. TBMM Kararı Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, söz konusu TBMM Kararının, Anayasa'nın 6., 11., 88., 95., 162. ve TBMM İçtüzüğü'nün 13., 14., 43., 50., 52., 53., 73., 74., 75., 77., 82. ve 157. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmektedir. Görüldüğü üzere iptal davası istemi, Anayasa'ya aykırılık savı yanında, içtüzüğe aykırılık görüşüne de dayandırılmıştır. Bu durumda konunun Anayasa ve İçtüzük yönlerinden ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

a- Anayasa Yönünden inceleme :

al. Anayasa'nın 6. ve 162. Maddeleri Açısından :

Dava dilekçesinde, TBMM'nce reddedilen yasa tasarılarının yeniden görüşülmesine ya da oylanmasına ilişkin Anayasa'da bir kural bulunmamasına karşın, TBMM Başkanlık Divanı kararının yeniden oylamayı sağladığı, bu durumun bir Bütçe tasarısının Başkanlık Divanı'nca Genel Kurul'a sunulması anlamına geldiği, oysa Anayasa'da bu yetkinin Bakanlar Kurulu'na verildiği ve böylece Başkanlık Divanı ve onun kararını benimseyen Genel Kurul'un kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkiyi kullandıkları, reddedilen bütçe tasarısının yeniden görüşülmesine Bütçe Komisyonu'ndan başlanması gerektiği ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 162. maddesiyle bütçe görüşülmesi düzenlenmiş, 6. maddenin ikinci fıkrasında ise, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamaz." kuralı öngörülmüştür.

Anayasa'da yasaların TBMM'nde görüşülme usul ve esasına ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiştir. Anayasa'ya göre TBMM, çalışmalarını kendi yapacağı İçtüzük hükümlerine göre yürütecek (M. 95), TBMM'nde yasaların önerilmesi ve görüşülmesinin usul ve esasları bu İçtüzükle düzenlenecektir (M. 88). Anayasa'da Bütçe'nin görüşülmesiyle ilgili olarak öngörülen düzenleme ise, Bütçe tasarılarının TBMM'ne sunulduğu, Komisyonun oluşumu, Bütçe Komisyonu'nda ve Genel Kurul'da görüşülmesi, üyelerin Genel Kurul'da gider

arttırıcı ya da gelir azaltıcı önerilerde bulunamaması konularıyla sınırlıdır (M. 162). Bu maddeye göre, Bakanlar Kurulu'nca genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporun, "mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce" TBMM'ne sunulması, Bütçe Komisyonu'nun ellibeş gün içerisinde kabul edeceği metnin, TBMM'de görüşülüp, mali yılbaşına kadar karara bağlanması gerekir. Maddede ayrıca Bütçe Komisyonu'nun oluşumu, TBMM üyelerinin düşüncelerini her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler şuaasında açıklamaları, bölümler ve değişiklik önerileri üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oya konulması, bütçe tasarısının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında gider arttırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamaması esasları düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, Anayasa'da reddedilen bütçe tasarısının yeniden nasıl görüşüleceğine ilişkin yöntemi belirleyen bir kural bulunmamaktadır. Anayasa'daki kesin süreler nedeniyle reddedilen bütçe tasarısının yeniden düzenlenerek Bütçe Komisyonu'ndan başlamak suretiyle tekrar görüşülmesi olanağı bulunmamaktadır. Kaldıki, reddedilen kuruluşa ait bütçe tasarısının, bütünden ayrı zamanda ve ayrı biçimde görüşülerek çok daha sonra yürürlüğe girmesi, Bütçe'nin birliği ilkesiyle de bağdaşmaz.

Öte yandan 1982 Anayasasının geçici 6. maddesi uyarınca yürürlükte olan İttüzük'te, genel ve katma bütçe taşanlarının tümünün açık oylama yöntemiyle oylanması dışında (M. 118), Bütçe Yasaların görüşme usul ve esastan hakkında özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Reddedilen bir bütçe tasarısının Genel Kurul'da yeniden oylanmasına olanak sağlayan Başkanlık Divanı karan, "yeni bir bütçe tasarısının TBMM'ne sunulması" niteliğinde görülemez. Bu nedenle, yeniden oylamaya neden olan Başkanlık Divanı'nın ve Divan'ın kararını kabul eden Genel Kurul'un Bakanlar Kurulu'na ilişkin bir yetkiyi kullanmaları sözkonusu değildir.

Bu durumda Anayasa'nın 6. maddesinin ikinci fıkrasında, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." kuralına ay-kın bir durum bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu TBMM kararının Anayasa'nın 6. ve 162. maddelerine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

Servet TÜZÜN, ihsan PEKEL ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır. a2. Anayasa'nın 87. Maddesi Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'ne "yorum yapma" yetkisinin verilmediğini, TBMM'nin reddedilmiş tasarıyı "yeniden görüşme karan vererek" ya da "yapılan işlemleri yeniden görüşme hüküm ve değerine ulaştırarak" bu maddeye yorum getirdiği ileri sürülmektedir.

Gerçekten, 1924 Anayasası'nda öngörülen (M. 26) "yasama yorumu" kurumuna 1961 ve 1982 Anayasalarında yer verilmemiştir. Ne var ki, dava konusu TBMM karan ve dayanağı olan Başkanlık Divanı karan, Anayasa'nın ya da bir yasanın yorumu yoluyla alınmamıştır.

Bu durumda nesnel ya da öznel bir yorum yetkisinin kullanılması değil, uygulamaya ilişkin yeni bir İttüzük kuralı konulması söz konusudur.

Kaldiki, Başkanlık Divanı karan "yeniden görüşmeye" değil, "yeniden oylamaya" ilişkindir. TBMM, söz konusu birleşimde bu karan kabul ederek bütçe tasarısının görüşülme sürecinin devamını olanaklı kılmıştır.

Bu nedenle Anayasa'nın 87. maddesine aykırılık bulunmamaktadır. a3. Anayasa'nın 88. ve 95. Maddeleri Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, söz konusu TBMM kararının İçtüzüğü değiştirici nitelikte bulunduğu ve bu nedenle Anayasa'nın 88. ve 95. maddelerine aykırılık olduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasında, yasa önermeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu; ikinci fıkrasında da yasa tasan ve önerilerinin TBMM'nde görüşülme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği kurala bağlanmış; 95. maddesinin birinci fıkrasında da, TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği belirtilmiştir.

Anayasada bir konuyu düzenleyen özel bir kural varken, mevcut genel kural yerine, konuya özgü özel kuralın uygulanması gerekir. Anayasa'nın 161-164. maddelerinde bütçe ve bütçenin görüşülmesiyle ilgili özel kuralları getirilmiştir.

Anayasa'nın 162. maddesinde, genel ve katma bütçe taşanlarının ancak Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ne sunulacağı belirtilmektedir. Bu özel hüküm karşısında, dava konusu Meclis kararının, Bütçe Yasaları yönünden, Anayasa'nın yasalara ilişkin genel hüküm içeren 88. maddesinin birinci fıkrasıyla ilişkisi bulunmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 88. ve 95. maddeleriyle öbür maddelerinde yasa tasan ve önerilerinin, bu arada bütçenin Genel Kurul'da görüşülme usul ve esaslarına ilişkin bir kural yer almamıştır. Bu konu, TBMM'nin çalışması ve genelde yasa tasan ve önerilerinin görüşülmesindeki usul ve esaslar bağlamında içtüzüğe bırakılmıştır. Bu nedenle soruna çözüm getiren dava konusu TBMM karan bir İçtüzük kuralı niteliğindedir. İçtüzük'te düzenlenmeyen konularda "yeni düzenleme"ye gidilmesine, düzenleme bulunan konularda "değişiklik" yapılmasına ilişkin TBMM kararları, salt içtüzüğe uymamaları nedeniyle Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz. Bu kararların alınmasında İçtüzükte belirtilen yöntem uylunmamış olması da sonucu etkilemez. Çünkü, İçtüzüğü yapan ve uygulayan irade, TBMM'nin yasaların yapımında aranan çoğunluğun iradesidir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu TBMM kararında Anayasa'nın 95. maddesine aykırılık bir yön görülmemiştir.

a4. Anayasa'nın 94. Maddesi Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, yeniden oylama karan yeren Başkanlık Divanı'nın yansız davranmadığı, bu durumun Genel Kurul'da red oylamasına katılmayan üyelerin Divan'da oylamaya katılmasından ve Meclis Başkanı'nın Divan kararının oluşması sırasında çekimser oy kullanmasından anlaşıldığı ileri sürülmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararda belirttiği gibi, Başkanlık Divanı'nda herhangi bir partinin mutlak söz sahibi olması değil, Divan'ın tarafsızlık içinde çalışması ve tarafsızlığını koruyabilecek bir bünyede olması kuraldır (AYM'nin 27.2.1968 günlü, E. 1967/6 K.1968/9 sayılı karan, AMKD., Sayı : 6, Sayfa : 115).

Anayasakoyucu, bu konuda ne düşündüğünü ve ne erek güttüğünü 94. maddenin ikinci fıkrasında açığa vurmuştur. ,

Bu fıkra göre Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak biçimde kurulur. Siyasi parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler.

Anayasa'nın güttüğü amaç, Başkanlık Divanı'nın yansızlığının sağlanmasıdır. Yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran bir siyasi partinin Başkanlık Divanı'na ve aynı zamanda dolaylı biçimde yasama etkinliğine egemen olmasını önlemek amacıyla bu kural getirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle Başkanlık Divanı'nın yansız davranması gerektiği bir gerçek olmakla birlikte, dava konusu TBMM kararının dayanağını oluşturan kararın alınmasında Başkanlık Divanı'nın yansız davranmadığı savına katılmak olanaklı değildir. Çünkü, Anayasa ve İçtüzük'te red oylamasına katılmayan üyelerin konunun görüşüldüğü Başkanlık divanı toplantısına katılmalarını engelleyen bir kural bulunmamaktadır. Ayrıca Başkan'ın çekimser oy kullanması ile Divan'ın yansızlığı arasında bağ kurulamamıştır.

Açıklanan nedenlerle Başkanlık Divanı kararını kabul eden TBMM karar Anayasa'nın 94. maddesine aylan görülmemiştir.

a5. Anayasa'nın 7. ve 11. Maddeleri Yönünden inceleme :

Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisi ve bu yetkinin devredilmezliğine ilişkindir. TBMM'nin, Anayasa'nın 87. maddesine göre bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarını görüşerek kabul etmesi ve bu amaçla yaptığı oylamalar ve verdiği kararlar kuşkusuz yasama işlevinin bir bölümüdür. Bu görevlerini yerine getirirken verdiği kararlardan dolayı yasama yetkisini başka bir makama ya da organa devrettiği kabul edilemez.

Bu nedenle, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 11. maddesi ise Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğüne ilişkin olup dava konusu karar ile doğrudan ilgili değildir.

a6. Anayasa'nın 161. ve 163. Maddeleri Yönünden inceleme :

Anayasa'nın 161. maddesi Bütçe'nin görüşülmesiyle ilgili olmayıp hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgilidir.

163. madde ise, Bütçelerde değişiklik yapabilme esaslarını düzenlemektedir. Her iki maddenin konuyla ilgisi bulunmamaktadır, b. İçtüzük Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde, Anayasa'da Bütçe Yasalarının TBMM'nde görüşülmesine ilişkin kimi kurallar bulunduğu, bunun dışındaki alanı düzenleyen İçtüzük kurallarının değer ve etki yönünden Anayasa hükmü gibi sayılması ve bu kurallara aykırılığın Anayasa'ya aykırılık gibi düşünülmesi gerektiği öne sürülmektedir.

Her ne kadar, Anayasa'da yasa tasan ve önerilerinin TBMM'nde görüşümle usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği (M. 88), TBMM'nin çalışmalarını "kendi yaptığı" İçtüzük

hükümlerine göre yürütüleceği öngörülmüş ise de TBMM Genel Kurulu'nun İçtüzük niteliğindeki bir kararının, yine "kendi yapmış olduğu" İçtüzük kuralına uyulmaması nedeniyle iptali olanaklı bulunmamaktadır. Çünkü, İçtüzük kuralı niteliğindeki bir Genel Kurul kararın İçtüzük kurallarıyla eşdeğer durumdadır.

Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerinde, TBMM İçtüzüğü'nün ancak Anayasa'ya uygunluk yönünden denetime bağlı olduğu açık biçimde vurgulanmıştır. Bu kural gereği, İçtüzük değişiklikleri ya da İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki TBMM kararları ancak usul ya da esas yönünden Anayasa'ya aykırılık içeriyorlarsa iptal edilebilirler.

Ayrıca Anayasa'da yasa ve bütçe tasarılarının TBMM'nde görüşülme usul ve esaslarıyla TBMM'nin çalışmalarına ilişkin çok az kural öngörülmüş, bu alanın düzenlenmesi hemen tümüyle içtüzüğe bırakılmıştır. Bu bağlamda, Anayasa'da İçtüzüğün nasıl yapılacağı konusunda bir usul de öngörülmemiştir, İçtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usul yine İçtüzük'te (M. 157) yer almıştır. Bir başka anlatımla yöntemi Anayasa değil, İçtüzüğü kabul eden TBMM istenci belirlemiştir. Bu usule uymadan alınan TBMM'nin İçtüzük'te değişiklik yapan türdeki kararları da, konusuna özgü olarak, TBMM'nin başka zamanda açıklanan ve daha sonraki istencidir.

Bunların yanında davacı görüşünün kabulü, İçtüzüğü hemen tümüyle anayasal hüküm, değer ve etkisinde kılacaktır ki, bunun olanaksızlığı ortadadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, yerleşik kararlarında, İçtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yonteme uygulamadan alınan bir kararın İçtüzük kuralı niteliğinde sayılmasına engel oluşturmayaacağını kabul etmiştir.

Açıklanan nedenlerle İçtüzük kuralı niteliğindeki kararların içtüzüğe (İçtüzüğün içtüzüğü) aykırılığı anayasal denetim kapsamı dışındadır.

2. Kültür Bakanlığı Bütçesi Yönünden inceleme : a. Açıklama :

Davacı 1992 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 1. maddesine bağlı (A) cetvelinin Kültür Bakanlığı'na ilişkin bölümünün, Anayasa'nın 6., 7., 11., 87., 88., 95., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptalini istemektedir.

Anayasa Mahkemesi, dava dilekçesindeki gerekçelerin biçime ilişkin bulunması karşısında davacının öz yönünden Anayasa'ya aykırılık savının bulunup bulunmadığının saptanabilmesi için gerekçenin tamamlattırılmasına karar vermiş, gelen tamamlayıcı gerekçeleri de gözönünde tutarak esas incelemenin biçim yönünden yapılması gerektiğini 9.4.1992 günlü ilk inceleme kararında belirlemiştir.

Bu nedenle Anayasa'ya uygunluk denetimi yalnızca biçim yönünden yapılacaktır.

Ancak, biçim yönünden incelemeye geçmeden önce Kültür Bakanlığı bütçesinin hukuken geçersiz ve "yok" sayılması gerektiği yolundaki sav üzerinde öncelikle durulmasında yarar görülmüştür.

Dava dilekçesinde, "yetkisiz organ eliyle hukuken geçersiz bir kararla TBMM Genel Kurulu'na ikinci defa sunularak bu kez kabul edilen RED edilmiş Kültür Bakanlığı bütçesinin hukuken geçersiz ve yok sayılması" gerektiği ileri sürülmüştür.

Yönetim hukukunda yokluk, bir hukuksal işlemin hiç doğmamış, hukuk alemine çıkmamış sayılması sonucunu doğurur. Bu bağlamda, Anayasa yargısında yasama işlemlerinin

yok sayılabilmesi ancak yetki ve görev gaspı ya da çok ağır biçim eksikliği durumlarında söz konusu olabilir. Olayda; bütçe taşanlarını görüşmeye ve kabule yetkili ve görevli TBMM Genel Kurulu'nun, daha önce reddetmiş olduğu Kültür Bakanlığı bütçesini Başkanlık Divanı'nın ilk oylamada yanlışlık yapıldığı nedenine dayandırılan önerisini benimseyerek bu kez kabul etmesinde bir yolduk durumunun bulunduğı düşünülemez.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorununun incelenmesi :

Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrası, yasaların biçim yönünden denetlenmesini, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı hususuyla sınırlamıştır.

Bu nedenle, yasaların biçim yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılırken Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasının gözönünde bulundurulması gerekir.

Biçim Denetimini Sınırlandıran Kuralın Bütçe Yasası'nı Kapsayıp Kapsamadığı Sorunu :

Anayasa'da, Bütçe Yasaları ile yasalar ayrı esaslara dayandırılmıştır. Örneğin, TBMM'nin görev ve yetkilerini belirlerken "Kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak" kuralından sonra ayrıca, "Bütçe ve kesinhesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek"ten (M. 87) söz edilmiş; yasaların önerilmesi ve görüşülmesi ile ilgili madde (M. 88) mevcut iken, Bütçe Yasalarının Önerilmesi, görüşülmesi ve kabulü ayrı bir maddede ayrı biçimde düzenlenmiş (M. 162); Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildiği halde (M. 91), KHK'lerle Bütçe'de değişiklik yapılması engellenmiş (M. 163); Cumhurbaşkanı'na yasaları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi verilirken Bütçe Yasaları bu yetki dışında tutulmuştur (M. 89).

Ancak, Bütçe Yasalarının anayasal denetimi konusunda özel kural getirilmediğine göre, bunların yasaların denetimine ilişkin genel kurallara bağlı olması gerekir. Dolayısıyla Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasındaki sınırlama, Bütçe Yasalarının biçim yönünden denetiminde de geçerlidir.

C. Biçim Yönünden inceleme :

Anayasa'nın 148. maddesine göre, yasaların biçim açısından denetlenmesi, son oylamanın, Anayasa'da öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığıyla sınırlıdır. Ancak, Meclisteki görüşülmesi sırasında birçok kez oylamaya bağlı tutulan Bütçe Yasası tasarısında, "son oylama"nın hangisi olduğunun saptanması önem kazanmaktadır. Sorun, bütçe tasarısının ayrı oylama yöntemine bağlı oluvasından kaynaklanmaktadır. Konunun daha iyi anlaşılması yönünden bütçenin oylama yöntemine kısaca değinmekte yarar bulunmaktadır.

Anayasa'da genelde yasaları, özelde Bütçe Yasalarının oylama yöntemini kurala bağlanmamış; buna karşılık TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı İçtüzük bükümlerine göre yürüteceği (M.95), yasa öneri ve taşanlarının TBMM'nde görüşülme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği belirtilmiştir (M. 88). Bu kurallara uygun olarak TBMM'nin çalışmalarında uygulayacağı oylama yöntemlerine İçtüzüğün 115-125. maddelerinde yer verilmiştir.

İçtüzüğün 82. maddesinde (fık. 2) yasanın tümünün ya da maddelerinin oylanmasının, onbeş üye tarafından açık oy istenmemişse işaretle yapılacağı belirtilmiş; 118. maddesinde ise,

genel ve katma bütçe yasa tasarılarının tümünün açık oylama yöntemiyle oya sunulacağı kurala bağlanmıştır.

İçtüzüğün 116. maddesinde, Anayasa'da, yasalarda ya da İçtüzük'te açık ya da gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğunun belirtilmediği bütün durumlarda, kural olarak işaret oyuna başvurulacağı, İçtüzük'te işaret oyuyla yapılacağı belirtilen oylamaların ise mutlaka bu yöntemle sonuçlandırılacağı açıklanmıştır.

Anayasa'nın 162. maddesine göre Bakanlıkların ya da genel bütçeli öbür kurumlarla katma bütçeli kurumların her birinin bütçesi tümü yönünden görüşülmeye açılmakta, görüşmeler sonunda bütçenin bölümlerine geçilmesi oya sunulmaktadır. Yukarıdaki İçtüzük hükümlerine göre, bölümlerin oylanması işaret yöntemiyle gerçekleştirilmekte, genel bütçeli (ya da katma bütçeli) kurumlarının hepsinin görüşülüp oylanması bittikten sonra genel bütçenin (ya da katma bütçenin) tümünün oylanmasında açık oylama yöntemine başvurulmaktadır.

Dava konusu Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin de içinde bulunduğu 1992 Mali Yılı Genel Bütçesi'nin oylanmasında da durum böyle olmuştur. Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin tümü üzerindeki görüşmeler bittikten sonra bölümler geçilmesi ve bölümlerin oylanması işaret yöntemiyle gerçekleştirilmiş; genel bütçenin tümünün kabul edildiği sonuç oylaması ise açık oylama yöntemiyle yapılmıştır, işaretle oylamada sayı belirtilmeden "kabul edilmiştir" ya da "kabul edilmemiştir" biçiminde sonuç tutanağa geçilmekte; açık oylamada ise, sayısal sonuç tutanakta yer almaktadır.

Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin bölümlerine geçilmesi işaret yöntemiyle gerçekleştirildiğinden, denetim açısından son oylamadaki karar çoğunluğunun sayıyla saptanabilmesi olanaklı olmamıştır. Ancak, dava dilekçesinde dava konusu bütçenin oylanmasında yeterli çoğunluk bulunmadığı yönünde bir sav ileri sürülmediği gibi, TBMM Tutanak Dergisi'nde de bu yönde bir saptama yer almamıştır.

Kaldiki, Kültür Bakanlığı Bütçesi, 1992 Mali Yılı Bütçe Tasarısı için yapılan oylamada da yer almıştır.

1992 Mali Yılı Bütçesi yönünden son oylama, bütçenin tümünün "açık oylamayla" kabul edildiği oturumdaki durumdur.

Dava konusu Kültür Bakanlığı Bütçesi'ni de içeren 1992 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın son oylama sonuçları şöyledir (TBMM., TD., 19, C. 8, YY. 1, B. 61, Sy. 671).

Üye Sayısı: 450

Oy verenler: 402

Kabul edenler: 260

Reddedenler: 142

Çekimserler: -

Geçersiz oylar: -

Oylamaya katılmayanlar: 48

TBMM son oylamada, üye tamsayısının üçte birinden fazlasıyla toplanıp, oylamaya katılan 402 milletvekilinin salt çoğunluğundan fazla olan 260 oyla karar verdiğine ve kabul oyu sayısı üye tamsayısının dörtte birinden bir fazlasını aştığına göre, oylamanın Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen çoğunlukla yapıldığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle 1992 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın Kültür Bakanlığı bölümüne ilişkin biçim yönünden iptal isteminin reddedilmesi gerekir.

V- SONUÇ :

A. Kültür Bakanlığı 1992 Yılı Bütçesi'nin bölümlerine geçilmemesine ilişkin oylamanın yeniden yapılmasına olanak sağlayan TBMM Başkanlık Divanı'nın 23.3.1992 günlü, 17 sayılı önerisinin TBMM Genel Kurulu'nda onaylanması hakkındaki 24.3.1992 günlü kararın eylemli bir İçtüzük kuralı niteliğinde olduğuna, Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ile Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. İçtüzük kuralı niteliğindeki söz konusu TBMM kararının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Servet TÜZÜN, ihsan PEKEL ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. 25.3.1992 günlü, 3790 sayılı 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 1. maddesine bağlı (A) cetvelinde gösterilen Kültür Bakanlığı'na ilişkin bölümün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

17.9.1992 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Servet TÜZÜN	Mustafa GÖNÜL	Mustafa ŞAHİN
Üye	Üye	Üye
ihsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER
Üye		Üye
Haşim KILIÇ		Yalçın ACARGÜN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Hukuk devletini tüm çağdaş nitelikleriyle gerçekleştirmeye katkıda bulunmak için Anayasa'ya uygunluk denetimi işlevini yerine getirmek çabasını özenle sürdüren Anayasa Mahkemesi'nin, TBMM. İçtüzüğü'ne ilişkin Anayasa'ya aykırılık savlarını inceleyeceği, İçtüzük kuralıyla eşdeğer işlem ve düzenlemelerle, İçtüzük uygulamalarını ve bu anlamdaki değişiklikleri denetleyeceği tartışmasıdır. Karşioy kullandığım kararın bu doğrultudaki ilkeleri yinelemesine katılıyorum. Ancak, dava konusu yapılan 24.3.1992 günlü TBMM. kararın, İçtüzük değişikliği niteliğinde bir uygulama değildir. TBMM'nin çalışmaları konusunda yöneme ve öze ilişkin her karar, İçtüzük kuralı niteliğinde sayılamaz. TBMM'nin bir kararının İçtüzük kuralı niteliğinde sayılabilmesi için, İçtüzüğü eylemli olarak değiştirmesi, yeni bir İçtüzük kuralı koyması biçiminde olması gerekir. Bu nitelikte olmayan bir TBMM. karar işlemi anayasal yargı denetimi kapsamına alınamaz. Denetimin daha etkin ve yararlı olması, yasama organı çalışmalarının dana geniş biçimde denetlenmesiyle hukuk devletinin saygınlığının artacağı görüşüne katılmak ayırdır.

Oylamaya ilişkin karar, İçtüzük'te doğrudan ilgili bir kural bulunmaması nedeniyle TBMM. Genel Kurulu'nca, sorunu çözmek için alınmıştır. Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı olan işlemlerin adlarına değil, içerik ve niteliklerine bakılır, "İçtüzük" adını taşımasa da bu içerik ve nitelikteki işlem ve kararlar Anayasa'nın 148. maddesi gereğince Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlıdır. Bu koşulu ve sınırın, olayın ve uygulamanın özgürlüğüne bakmadan genişletmek, doğru değildir, İçtüzüğün 13. maddesinin ikinci tümcesine uygun durumun 14. maddeye uygun çözümü, İçtüzük değişikliği ya da yeni bir İçtüzük kuralı olarak değerlendirilecek nitelikte değildir. Yürürlükteki İçtüzük kurallarına uyumlu biçimde, önemli bir yanlışlığı düzeltmek amacıyla alınmış karar İçtüzük değişikliği olarak yorumlanamaz, İçtüzüğün 77. maddesine dayanan sava katılmak, Devletin, ya da ilgili kurumun bir yıl bütçesiz kalması sonucunu doğurur. Başkanlık Divanı kararın, Kültür Bakanlığı Bütçe Tasarısı'na değil, bu tasarının Genel Kurul'da yapılan oylamasına ilişkin itirazla ilgilidir. Tersine düşünce, İçtüzüğün 13. maddesini uygulanmaz duruma düşürür.

Yöntem saptırması yoluyla denetimden kaçma, denetimi engelleme ve sonuçsuz kılma girişimlerine olduğu gibi, dava konusu olayı böyle algılayan çoğunluk kararının bu bölümüne karşıyım.

Yekta Güngör ÖZDEN

Başkan

KARŞIOY GEREKÇESİ

Kültür Bakanlığının 1992 Mali Yılı Bütçe Tasarısı, TBMM Genel Kurulu'nda görüşüldükten sonra maddelerine geçilmesi kabul edilmeyerek reddedilmiştir. Daha sonra TBMM Başkanlık Divanı, 22.3.1992 gününde, yapılan başvuru üzerine Meclis İçtüzüğü'nün 13. maddesi uyarınca Kültür Bakanlığı 1992 Mali Yılı Bütçe tasarısının oylamasının yeniden yapılması ile aynı Bakanlığın 1990 Mali Yılı kesinhesabının oylanmasına karar vermiştir. Bu karar TBMM Genel Kurulu'nun 24.3.1992 günlü 60. Birleşiminde kabul edilerek, reddedilen bakanlık bütçesi yeniden oylanmıştır.

Başkanlık Divanı kararının kabul edilmesine ilişkin 24.3.1992 günlü, TBMM karan, Mahkememizce de "Yeni bir İçtüzük kuralının ihdası" biçiminde nitelendirilmiştir. Yeni bir İçtüzük kuralı niteliğinde görülen TBMM'nin sözkonusu bu karan Anayasa'ya aykırıdır. Şöyle ki;

Karardaki çoğunluk görüşü de, reddedilen bütçe tasarısının yeniden oylanması ile ilgili uygulama TBMM İçtüzüğü'nün 13. maddesinde belirtilen şartları taşımadığı yolundadır. Yani Kültür Bakanlığı Bütçesi TBMM Genel Kurulu'nda usulüne uygun olarak reddedilmiştir. Bu, ilgili Bakanlığın gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin de yapılmasına TBMM'nin izin vermemesi demektir. Yetkililere bu konuda izin vermemenin gerek siyasal gerekse ekonomik sebepleri mutlaka vardır, bu sebeplerin yetkili kurullarda yeniden görüşülerek (mümkünse giderilerek) TBMM Genel Kurulu'nun iradesine yeniden sunmak gerekir. Reddedilen bir bütçe tasarısının TBMM Genel Kurulu'nda yeniden nasıl görüşüleceğine ilişkin Meclis İçtüzüğü'nde bir hüküm yoktur. Bu sebeple TBMM Genel Kurulu da eylemli bir İçtüzük düzenlemesine giderek reddedilen bütçe tasarısını yeniden oylayıp kabul etmiştir.

TBMM Genel Kurulu'nun bu eylemli İçtüzük düzenlemesi Anayasa'ya aykırı biçimde yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında, genel yasaların görüşülme usul ve esaslarının Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde, Bütçe Yasa Tasarılarının ise 162. maddesinde ayrı bir düzenlemeye bağlı olduğu vurgulanmıştır. Gerek genel yasa tasarılarının gerekse bütçe yasa tasarılarının değiştirilme ve kaldırılmalarında Anayasa da farklı biçimde düzenlenmiştir. Eğer, Bütçe Yasa Tasarıları'nın da genel yasa tasarılarında ki usul ve esaslara bağlı tutulması düşünülseydi Anayasa koyucunun 162. maddeyi düzenlemesi gerekmezdi. Bütçe tasarıları ayrı bir önem taşıdığından ki ayrı maddelerde değişik yasalaşma usul ve esasları getirilmiştir.

Çoğunluk görüşü de Kültür Bakanlığının Bütçe Yasa Tasarısı'nın maddelerine geçilmesinin reddedilmesi sırasında yapılan oylamanın usulüne uygun olduğu yolundadır. Artık usulüne uygun olarak reddedilmiş bir bütçe tasarısı olduğuna göre bunun Meclis İçtüzüğü'nün 13. maddesinde yeniden görüşülme usulü ile hiçbir ilgisi yoktur. Meclis İçtüzüğü'nün 13. maddesiyle ilgili olmayan reddedilmiş bir bütçe tasarısının Genel Kurul gündemine yeniden getirilmesi için Başkanlık Divanı'na karar alınması da Anayasamız 6. maddesine aykırılık oluşturmuştur. Anayasa'nın 162. maddesi gereğince Bakanlar Kuruluna ait olan Bütçe Yasa Tasarısının TBMM'ne sunma yetkisi eylemli olarak Meclis Başkanlık Divanı'na gasp edilmiştir. Bakanlığın bütçesiz kalacağı düşünülemeyeceği, reddedilen tasarının nasıl görüşüleceği de İçtüzükte belirtilmediğine göre, eylemli olarak TBMM Genel Kurulu'nun gerçekleştirdiği "yeni İçtüzük düzenlemesinin" Anayasa'nın 162. maddesinin düzenleniş amacına ve ruhuna uygun olarak yapılması gerekirdi. Böyle yapılmayarak genel yasa

tasarılarındaki usul ve esasın uygulanması Anayasa'nın 6 ve 162. maddelerine aykırılık oluşturmuştur.

Bu sebeple "yeni bir İçtüzük düzenlemesi" niteliğindeki dava konusu TBMM kararının iptali gereke inden çoğunluk görüşüne katılmadık.

 ye

Servet TÜZÜN

 ye

Ha ım KILIÇ

KAR IOY YAZISI

İptal istemine ve kar ıoy yazımıza konu olan olayı özetlemekte yarar görmekteyiz.

TBMM. Genel Kurulu'nun 21.3.1992 günlü, 57. Birle iminde, Anayasa'nın 162. maddesinin dördüncü fıkrası ve TBMM. İ t z  'ne uygun olarak Kültür Bakanlığı B t cesinin tümü üzerindeki görüşmeler bittikten sonra yapılan oylamada b t cenin bölümlerine geçilmesi kabul edilmemiş böylece adı geçen Bakanlık b t cesi reddedilmiştir.

Bir gün sonra, 22.3.1992'de DYP ve SHP Grup Ba kanvekilleri, TBMM. Ba kanlı 'na başvurarak, toplantı yeter sayısı bulunmadan oylama yapıldığı, ayrıca Anayasa uyarınca b t ceyle birlikte karara ba lanması gereken Kültür Bakanlı 'nın 1990 yılı kesinhesabının oylanmadı ı savıyla, yapılan oylama hatasının İçtüzük'ün 13. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca giderilmesini istemişlerdir.

İçtüzük'ün 14. maddesinin 4. bendi uyarınca Divan'ın gündemini hazırlamakla yetkili ve görevli olan TBMM. Başkanı, sözkonusu başvuruyu 23.3.1992 günlü, TBMM. Başkanlık Divanı toplantısı gündemine almıştır. Yapılan görüşmeler sonunda Başkanlık Divanı ;

1- Kültür Bakanlığı 1992 Mali Yılı B t cesi oylamasının yinelenmesine,

2- Aynı Bakanlığın 1990 Mali yılı Kesinhesabının oylanmasına karar vermiştir.

TBMM. Başkanı bu karar, yine İçtüzük'ün 14. maddesinin 7. bendi uyarınca Genel Kurul'a götürmüştür. Konu, TBMM. Genel Kurulu'nun 24.3.1992 günlü, 60. Birle iminde yeniden ele alınmış, yöntem gerekleri yerine getirildikten sonra, Başkanlık Divanı kararın kabul edilmiştir. Bunun  zerine Kültür Bakanlığı'nın 1992 Mali Yılı b t cesinin bölümlerine geçilmesi yeniden oylanmı  ve kabul olunmuştur.

Dava dilekçesinde iptal istemine konu edilen, TBMM. Genel Kurulu'nun 24.3.1992 günlü, 60. Birle iminde alınmış Başkanlık Divanı kararının oylanıp kabul edilmesine ilişkin TBMM. karandır.

Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerine göre Anayasa Mahkemesi, yasaların, yasa gücündeki kararnamelerin, TBMM. İttüzüğü'nün ya da bunların belirli madde ve bükümlerinin biçim ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu açılan iptal davalarıyla denetler. Yasaların biçim yönünden denetlenmesinde, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığına bakılır.

Dikkat edilecek olursa, TBMM. İttüzüğü'nün tümü ya da belirli madde ve hükümleri anayasal yargı denetimine bağı tutulmasına karşın, TBMM. kararları, bu denetim dışında bırakılmıştır. Ancak, bunun da iki ayrık kuralı vardır : Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca TBMM. üyelerinin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ya da üyeliğin düşmesine ilişkin kararların iptali için Anayasa Mahkemesi'nde dava açılabilir. Burada üzerinde durulması gereken önemli nokta, TBMM'nin çeşitli türdeki işlemlerinin anayasal yargı denetimine bağı olup olmadıkları yolunda Anayasa'da açık bir kuralın bulunup bulunmadığıdır.

Ne var ki, açık bir kuralın bulunmaması durumunda, Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak yasama organınca oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına çekilebileceğı, yine Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarıyla pekiştirilmiştir. Mahkeme bunun için, denetim konusu olacak metin ya da belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliğı üzerinde durmaktadır. Eğer sözkonusu metin ya da belge, anayasal denetime bağı işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise, denetime bağı olacağının kabul edilmesi zorunludur. Aksi durumlarda, "usul saptırması" yoluyla çoğı kez anayasal denetim dışında çıkma yolu açılmış olur. Bu nedenledir ki, gerek Anayasa Mahkemesi kararlarında, gerek öğretide, İttüzük niteliğindeki TBMM. kararlarının anayasal denetime bağı tutulması gereğinde uyum vardır.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarından çıkarılması olanaklı ve geliştirilmiş ölçütlere göre, bir TBMM. kararının İttüzük değışikliğı ya da düzenlenmesi niteliğinde sayılabilmesi için,

1- İttüzük'te varolan bir kurala aykırı içerikte, dolayısıyla onu değıştirir nitelikte olması, ya da,

2- İttüzük'te hakkında kural bulunmayan bir konuda kural koyucu bir içerik taşıması gerekmektedir.

Dava konusu TBMM. kararının, içeriğinin yukarıdaki açıklamaların ışığında, bir İttüzük düzenlemesi niteliğinde kabulü olanaklı mıdır'

Bilindiğı üzere, bütçe görüşme ve oylamalarına ilişkin esas ve yöntemler, Anayasa'nın 162. maddesinde ilke özelliğinde, sayılı ve sınırlı biçimde yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın öngördüğü TBMM. İttüzüğü henüz hazırlanıp uygulanmaya konulmuş değildir. Bu alandaki gereksinim, Anayasa'nın geçici 6. maddesine göre, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan İttüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasıyla karşılanmaktadır. Ancak, bu İttüzük'te bütçe yasa tasarılarının görüşme esas ve yöntemleri hakkında özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Genel olarak, yasalara ilişkin görüşme ve oylama yöntem ve esasları kurala bağlanmıştır.

Demek oluyor ki, Anayasa'da ve İttüzük'te bakılmakta olan davada olduğu gibi, reddedilen bütçe yasa tasarılarının yeniden görüşülmesine ilişkin engelleyici ya da onaylayıcı bir kural bulunmamaktadır. Genelde, İttüzük'ün bir konunun yeniden görüşülmesi yöntemini,

44. maddesiyle yalnız komisyonlar için getirdiği, Genel Kurul çalışmaları yönünden bu konuda açık bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir.

Konumuza açıklık ve sağlıklı bir sonuç getirecek düzenleme "Başkanlık Divanının Görevleri" başlığı altındaki 13. maddede bulunmaktadır. Bu maddenin ikinci fıkrasına göre "Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Yanlışlık birleşiminden sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takibedilecek yolu kararlaştırır."

Bu fıkranın ikinci tümcesindeki "yanlışlık birleşiminden sonra anlaşılırsa. . ." koşulu, oylama olayına yapılan itirazla uyum halindedir ve Meclis Başkanı, var olan bir kuralın gereğini yerine getirmiş, yine İçtüzük'ün "Başkanın Görevleri" başlığı altındaki 14. maddesinin yedinci fıkrası uyarınca Başkanlık Divanı kararını uygulamıştır.

Yine sözü edilen fıkradaki "önemli yanlışlık"la ilgili bir ölçüt İçtüzük'te bulunmadığı için, bunun takdiri Başkanlık Divanı'na ve TBMM. Genel Kurulu'na bırakılmıştır,

Bütün bu açıklamalar sonunda denebilir ki, Başkanlık Divanı karar, oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği bakımından Anayasa'nın denetime bağlı tuttuğu işlemlerle eşdeğerde ve etkide değildir. Tümüyle, İçtüzük'te esasen var olan, yeni bir düzenleme getirmeyen ve TBMM'nin "içe dönük" bir çalışma yönteminin uygulanmasıdır, işin esasının incelenmesine geçilmemesi gerektiği kanısındayım.

Bu nedenle, Kültür Bakanlığı 1992 Yılı Bütçesi'nin bölümlerine geçilmemesine ilişkin oylamanın yeniden yapılmasına olanak sağlayan TBMM Başkanlık Divanı'nın 23.3.1992 günlü ve 17 sayılı önerisinin TBMM. Genel Kurulu'nda onaylanması hakkındaki 24.3.1992 günlü karar, "eylemli bir İçtüzük kuralı niteliğinde" gören Anayasa Mahkemesi'nin çoğunluk kararına karşıyım.

Üye

Mustafa GÖNÜL

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin, Esas : 1992/26, Karar : 1992/48 sayılı kararına ilişkin Sayın Mustafa GÖNÜL'ün karşıoy yazısında belirtilen görüş ve düşüncelere katılıyorum.

KARŞIOY YAZISI

TBMM Genel Kurulu'nun 21.3.1992 günlü 57. birleşiminde, 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı'na ait olan kısmının tümü üzerinde yapılan görüşmelerin tamamlanarak bölümlerine geçilmesi reddedilmiştir. Söz konusu kararın alınması sırasında veya oylamada yapılmış bir usulsüzlük saptanmamıştır.

TBMM İçtüzüğü'nün 13. maddesinde "Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir veya gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Yanlışlık birleşimden sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırır." kuralı vardır.

TBMM Genel Kurulu'nda, söz konusu red kararın alınırken oturum Başkanlık Divanınca yapılan açık bir usulsüzlük veya önemli bir yanlışlık görülmediğine göle sadece bir kuşkuyu gidermek gibi, hukuksallığa dayanmayan bir nedenle İçtüzüğü'nün 13. maddesi gereğince yeniden oylama yapılmasının Divanca kararlaştırılması ve TBMM Genel Kurulu'nda bunun karara bağlanması anayasal görülmediğinden Anayasa Mahkemesi, TBMM Genel Kurulu'nun bu konudaki 24.3.1992 günlü kararını eylemli bir İçtüzük kuralı niteliğinde görmüştür.

Anayasa'nın 164. maddesindeki "Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar" kuralı, esasta kesinhesap kanunu taşanlarının TBMM'nde görüşülmesinin geciktirilmesini önlemeye yönelik bir kuraldır. 1992 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı'na ait olan kısmı reddedildiğine ve bu şekilde bir neticeye bağlanmadığına ve bitirilemediğine göre; 1990 Yılı kesinhesap Tasarısı'nın, 1992 Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı'na ait olan kısmının TBMM Genel Kurulu'nda onaylanması aşamasından sonra ele alınması anayasal bir neticedir. Bu durumda, 1990 yılı kesinhesap tasarısının mutlaka görüşülmesi gerekse bile, sadece noksan kalan bu hususun TBMM Genel Kurulu gündemine alınarak tamamlatılması düşünülebilir. Bunun ayrı bir hukuki etkinlik kazanan söz konusu red kararını etkileyecek seviyede usulsüzlük sayılmasının hukuksal bir dayanağı yoktur.

TBMM Genel Kurulu'nun 1992 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı'na ait olan kısmının reddine ilişkin 21.3.1992 günlü kararın, toplantıda yapılan eleştiri ve cevaplarla birlikte hukuksal bir varoluştur. Bu olgu, salt bir oylama işlemi olarak görülemez. Bu itibarla, kararın alındığı genel kurulda bulunmayan eleştiri ve cevapların etkisi dışında kalan üyelerin katıldığı bir başka genel kurulda yapılacak oylama ile işin çözüme kavuşturulması bütçe ile ilgili olarak yapılan konuşmaların ciddiyeti, genel kurul kararlarının hukuksal etkinliği ve saygınlığıyla bağdaşmaz.

Anayasa'nın 162. maddesinde belirlenen biçimde TBMM Genel Kurulu'na getirilen bütçe kanunu tasarısının reddedilmesine esas olan konuşma ve değerlendirmelerin anayasal

muhatapı hiç kuşkusuz Bakanlar Kurulu ve Bütçe Komisyonu'dur. Bu gibi durumlarda, bu mercileri devreye sokan bir kuralın TBMM İçtüzüğü'ne konulması Anayasa'nın emri olarak görülmektedir. Getirilecek kuralın, Anayasa'daki kesin sürelerle ve bütçenin birliği ilkesine uygunluğunu sağlamanın olanaksızlığı da yoktur.

Bu nedenlerle, TBMM Genel Kurulu'nun 1992 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı'na ait olan kısmını reddeden 21.3.1992 günlü kararına esas olan konuşma ve değerlendirmelerin anayasal gereği yerine getirilmeden, yeniden oylamasına olanak veren ve bu şekilde bütçe görüşmelerinin ciddiyet, etkinlik ve saygınlığını tartışılır duruma getiren; TBMM Başkanlık Divanı'nın 23.3.1992 günlü 17 sayılı önerisi üzerine TBMM Genel Kurulu'nca alınan ve Anayasa Mahkemesi'nce eylemli bir İçtüzük kuralı niteliğinde görülen 24.3.1992 günlü karar Anayasa'nın 6. ve 162. maddelerine aykırı olup iptali gerekir.

Üye

İhsan PEKEL

KARŞIOY YAZISI

Kültür Bakanlığı 1992 yılı bütçesinin bölümlere geçilmemesine ilişkin oylamanın yeniden yapılmasına olanak sağlayan TBMM Başkanlık Divanı'nın 23.3.1992 günlü ve 17 sayılı önerisinin TBMM Genel Kurulu'nda onaylanması hakkındaki 24.3.1992 günlü kararın Anayasa ve içtüzüğe aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Öncelikle TBMM'nin dava konusu kararının Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girip girmediğinin saptanması gerekir.

Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerine göre TBMM kararlarının Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilmesi için bir İçtüzük kuralı niteliğinde olması gerekmektedir.

Bu karar İçtüzük değişikliği ya da düzenlemesi niteliğinde görüldüğü takdirde Anayasa Mahkemesi'nce denetlenmesi yapılabilir, istisnaları dışında TBMM kararları kural olarak Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı değildir.

Genel Kurul çalışmaları yönünden, Anayasa'da ve İçtüzükte reddedilen bütçe yasa tasarılarının yeniden görüşülmesine ya da oylamasına ilişkin bir kural bulunmamaktadır.

İçtüzüğün "Başkanlık Divanının Görevleri" başlıklı 13. maddesinin ikinci fıkrasında "Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Yanlışlık birleşimden

sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırır." denilmektedir.

Fıkranın birinci tümcesindeki kural ile aynı birleşimde yeniden oylamaya olanak sağlanmakta, ikinci tümcedeki kuralla da önemli yanlışlığın birleşim kapandıktan sonra anlaşılması halinde Meclis Başkanı'nın Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırılacağı belirtilmektedir.

İptali istenilen TBMM kararın İçtüzükte varolan bir kurala aykırı dolayısıyla onu değiştirici nitelikte olmadığı gibi, İçtüzükte kural bulunmayan bir alanda kural koyucu bir içerik de taşımamaktadır.

Bu karar İçtüzük kurallarının uygulanması sonucu alınmıştır.

Bu nedenlerle iptali istenilen TBMM kararının Anayasal denetime bağlı olmaması gerektiği kanısında olduğumdan sayın çoğunluğun "eylemli bir İçtüzük kuralı" olarak saptadığı nitelendirmeye katılmıyorum.

Üye

Selçuk TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesi yasaların, kanun hükmündeki kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün biçim ve esas yönünden Anayasa'ya uygunluğunu denetler.

TBMM'nin yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya üyeliğin düşmesine dair kararlarının Anayasa Mahkemesi'nce iptalinin istenebildiği gibi bazı ayırık kurallar dışında (Anayasa Md. 85) ilke olarak TBMM kararları Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı dışında kalmakta ise de Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatlarında da belirtildiği gibi TBMM'nin çalışmalarıyla ilgili usul ve esaslara ilişkin kararlar İçtüzük kuralı niteliğindedir. Kararın alınmasında, İçtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönteme uyulmaması bu kararın bir İçtüzük kuralı getirme niteliğinde, sayılmasını engellemez. TBMM'nin bir kararının İçtüzük kuralı niteliğinde kabul edilerek Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girdiğinin kabulü için ya bir İçtüzük kuralını değiştirici ya da İçtüzükte bulunmayan yeni bir kural koyucu nitelikte olması gerekir.

Anayasa'nın 164. maddesi kesinhesap kanun tasarılarının TBMM Genel Kurulu'nda yeni yıl bütçe kanunu Tasarılarıyla beraber görüşülerek karara bağlanacağını öngörmüştür.

TBMM'nin 21.3.1992 tarihli 57. birleşiminde 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı'nın Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasıyla bölümlere geçilmesine dair işlem oya sunulmuş ve Kültür Bakanlığı bütçesi reddedilmiştir. Ancak Kültür Bakanlığı'nın 1992 bütçesi görüşüldükten ve oylama yapıldıktan sonra görüşülüp oya sunulması gereken 1992 yılı kesinhesap yasa tasarısı görüşülüp oylanmadan oturum kapanmıştır. Bunun üzerine TBMM Başkanlık Divanı toplanarak bu uygulamanın İçtüzüğü'nün 13. maddesindeki önemli bir yanlışlığı oluşturduğu ve Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin kesinhesap kanun tasarısıyla beraber yeniden oylanması gerektiğine karar vermiş ve bu karar TBMM Genel Kurulu'nun 24.3.1992 günlü 60. birleşiminde onaylanarak, Kültür Bakanlığı 1992 Mali Yılı Bütçesinin yeniden oylanarak bölümlerine geçilmesi kabul edilmiştir.

TBMM'ce onaylanan Başkanlık Divanı karar İçtüzüğü'nün 13/2. maddesinin "Genel kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmeleri açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırır." hükmüne dayanmakta olup, Başkanlık Divanı'nın kararını onayan TBMM Genel Kurulu kararında bu nedenle İçtüzüğü'nün 13/2. maddesinin yorumlanarak uygulanması olup, yeni bir İçtüzük hükmü getirme niteliğinde kabul edilemez, İçtüzük kuralı getiren kararlardan olmayan TBMM'nin bu kararının ise Anayasa Mahkemesi'nin denetim görevi dışında olduğu sonucuna vardığımdan, iptali istenen TBMM kararını İçtüzük değişikliği niteliğinde görerek Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girdiğini kabul eden çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Yalçın ACARGÜN