

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/60

Karar Sayısı : 1994/54

Karar Günü : 13.7.1994

R.G. Tarih-Sayı :17.01.1996-22526

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 10. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 24.12.1993 günlü, 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi olan davacı, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. Maddesinin uygulanmasıyla ilgili Maliye Bakanlığı'nca çıkartılan 512 sayılı Genel Tebliğ'in iptali için Danıştay'a başvurmuştur.

Davacı, 512 sayılı genel tebliğin dayanağını oluşturan 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin Anayasa'nın 2., 10., 26., 27., 73/3., 130/4. ve 161. maddelerine aykırı olduğu iddiasında bulunmuştur. Danıştay 10. Dairesi de davacının Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bularak gerekçeli kararında 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesini Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve

162. maddelerine aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 28. maddesi aynen şöyledir :

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hasılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cari yıl kârları Hazineye irad kaydedilir. Maliye Bakanı bu oranı, döner sermayeler veya işletmeleri itibarıyla % 30'una kadar yükseltebilir.

Peşin gelirlerin ve yıl sonu kârlarının toplanmasına, kaydına, raporlanmasına, bildirim ve ödeme sürelerinin tesbitine ve peşin gelirlerin yıl sonu kârlarına mahsubuna ilişkin hususlar Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Yıl sonu kârları ve peşin gelirler yatırılmadığı takdirde 6183 sayılı Kanundaki usullere göre yıllık % 12 zamlı olarak tahsil edilir. Ancak hesaplanan zam, sermayeler ita amiri ve saymanlarından yarı yarıya alınır. Maliye Bakanlığınca verilen ek süreler için zam uygulanmaz.

Daha önceden veya yılı içinde herhangi bir suretle statüsü değiştirilen döner sermayeli işletmeler hakkında da bu madde hükmü uygulanır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

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 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 getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

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

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

3- "MADDE 89.- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

4- "MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî 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."

5- "MADDE 162.- Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

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

Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî 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 önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

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

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince yapılan ilk inceleme toplantısında, ilk incelemeye ilişkin rapor, itiraz yoluna başvuran mahkemenin gerekçesi, iptali istenen yasa kuralı ve ilgili Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

İtiraz yoluna başvuran Danıştay 10. Dairesi'nin Anayasa'ya aykırılık savlarını değerlendirmeden önce bakılmakta olan bir davanın bulunup bulunmadığı sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasa'nın 152. maddesiyle, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinde, "Bir davaya bakmakta olan mahkeme"nin itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne iptal isteminde bulunabileceği belirtilmektedir. Anayasa'nın, "bir davaya bakmakta olan mahkeme" biçimindeki nitelemesini; o davaya bakmaya yani uyumsuzluk konusu işi çözmeye veya suç sayılan eylemi işleyeni yasa kuralları çerçevesinde yargılamaya görevli mahkeme olarak anlamak gerekir. Mahkemelerin görevleri Anayasa'nın 142. maddesi gereğince ancak yasa ile düzenlenir. Anayasa Mahkemesi, Anayasal denetim için itiraz yolu ile getirilen

bir davada itiraz eden mahkemenin, yasa kurallarına uygun olarak o

davaya bakmaya görevli olup olmadığını saptamak zorundadır.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki davanın Anayasa'nın 152. maddesi yönünden var sayılabilmesi için dava ehliyeti bulunanlarca süresinde yönteminde açılmış ve mahkemenin görevine giren bir dava olması gerekir. Bu koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda inceleme yaparak karar vermek Anayasa Mahkemesi'nin yetkisi içindedir. Anayasa Mahkemesi, anayasal denetim yetkisini kullanabilmesi için itiraz yoluna başvuran mahkemenin o davaya bakmakla görevli olup olmadığını saptamak ve buna göre kendi görevini yerine getirmek zorundadır.

Danıştay 10. Dairesi'ndeki davanın görülmesi sırasında 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. 10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesi değiştirilerek daha önce idari eylem ve işlemler hakkında "menfaatleri ihlâl edilenler" iptal davası açma hakkına sahip iken yapılan değişiklikle "kişisel hakları ihlâl edilenler" idari eylem ve işlemler hakkında dava açabilecekleri öngörülmüştür. Değişiklik yapan Yasa'nın geçici 2. maddesinde de, "Değiştirilmiş olan 2 nci maddenin hükmü bu Kanunun yürürlüğünden evvel açılmış olup devam eden veya hükmü

bağlanılmış olupta kesinleşmemiş bulunan davalarda da uygulanır" açıklığı getirilerek Yasa geriye doğru işletilmiştir. Bu kurala göre, Danıştay 10. Dairesi'nin görmekte olduğu dava 9.3.1994 günü açılmış olduğundan, 4001 sayılı yasa hükümleri bu dava için de uygulanacaktır.

Üniversite öğretim üyesi olan davacı, Üniversite bünyesinde kurulmuş bulunan döner sermaye işletmelerinin kullanmadıkları yıl sonu kârları ile aylık gayrisafî hâsılatından % 10 oranında Hazineye irad kaydedilmesini öngören Maliye Bakanlığı'nın 512 sıra sayılı Genel Tebliği'nin iptali için Danıştay'a başvurmuştur. Davacı, dilekçesinde, 1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesine dayanılarak çıkarılan sözkonusu Tebliğin uygulanması sonunda, döner sermaye işletmesinin kaldıramayacağı bir malî yükün altına sokulduğunu; ürettiği mal ve hizmetlerin maliyetlerinin artacağını; bu nedenle işletmenin küçülerek işlemez duruma geleceğini ve neticede kendisinin döner sermaye işletmesi aracılığı ile sürdürdüğü kitap yayın çalışmalarının duracağını ileri sürmüştür.

2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde idarî işlemler hakkında iptal davası açmak için gerekli olan "menfaatleri ihlâl edilenler" koşulu, 4001 sayılı Yasa ile "kişisel hakları ihlâl edilenler" biçiminde değiştirilmiştir. Davacının, dava konusu işlemle kişisel hakkı ihlâl edilmediğinden 2577 sayılı Yasa'nın değişik 2. maddesinde öngörülen dava ehliyeti bulunmamaktadır. Bu nedenle de Danıştay 10. Dairesi'nin elinde bakmakta olduğu bir davanın varlığından söz edilemez. Başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

V- SONUÇ

24.12.1993 günlü, 3941 sayılı "1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 28. maddesinin iptali istemiyle yapılan itirazın; dava konusu idarî işlem davacının kişisel hakkını ihlâl etmediği için Anayasa'nın 152. maddesinde öngörülen itiraz yoluna başvuran Mahkemece bakılmakta olan bir dava bulunmadığından, 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince başvuran Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ile Mustafa YAKUPOĞLU'nun "İşin esasına geçilmesi gerekir." yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

13.7.1994 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Mustafa GÖNÜL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Samia AKBULUT

Üye	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye		Üye
Lütfi F. TUNCEL		Mustafa YAKUPOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1994/60

Karar Sayısı : 1995/54

Anayasa'nın 152. ve 294 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. Maddeleri gereğince mahkemelerin bir yasa veya kanun hükmünde kararname kurallarının Anayasa'ya aykırılığı savı ile Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluna başvurabilmeleri için bu kuralların Mahkemece bakılmakta olan davada uygulanacak kurallar olması gerekir. Bu nedenle, itiraz yolu ile yapılan başvurularda Anayasa Mahkemesi'nin başvurunun bir "davaya bakmakta olan mahkemece" yapılmış olup olmadığını ve Anayasa'ya aykırılığı savında bulunulan kuralların bakılmakta olan davada uygulanacak kurallar olup olmadığını saptaması zorunludur. Bunların ötesinde itiraz başvurularında Anayasa Mahkemesi'nin davacının dava ehliyetinin bulunup bulunmadığını inceleme yetkisi yoktur.

Dava ehliyetini saptama yetkisi öncelikle davaya bakmakta olan mahkemelerin, sonrada bunların karar ve hükümlerini son inceleme mercilerininindir. Adli, idari ve askerî yargıya ilişkin davalarda dava ehliyetinin varlığını veya yokluğunu bunlar kendi kararları ile belirlerler. Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda yapacağı bir belirleme itiraz yoluna başvuran mahkeme yönünden bağlayıcı olamaz. Çünkü, itiraz yoluna başvuran mahkemelerin karar ve hükümlerinin son inceleme mercii Anayasa Mahkemesi olmayıp diğer adli, idari ve askerî yüksek mahkemelerdir.

Kaldiki, davanın davacının ehliyeti yönünden red olasılığının bulunması Danıştay 10. Dairesini bakmakta olduğu işin (dava) niteliğini değiştirmez. Yargı mercilerinde görülmekte olan davalar davacılar yönünden her zaman olumlu sonuçlanmayabilir. Hatta bu sonuç, davanın başında da görülebilir. Ancak, bu durum, uyuşmazlığı dava olmaktan çıkarmaz.

Danıştay 10. Dairesi'nin elinde bakmakta olduğu bir dava vardır. Danıştay 10. Dairesi bakmakta olduğu bu davada dava konusu idari işlem nedeniyle davacının "menfaatinin" veya "kişisel hakkının" ihlâl edilip edilmediğini saptama yetkisi öncelikle Danıştay 10. Dairesi'nin, Daire kararının temizi durumunda ise Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nundur. Anayasa Mahkemesi'nin itiraz başvurusunda bulunan Danıştay 10. Dairesi'nin bakmakta

Esas Sayısı : 1994/60
Karar Sayısı : 1994/54

olduğu davada davacının "menfaatinin" veya "kişisel hakkının" ihlâl edilip edilmediğini saptama yetkisi bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, çoğunluğun "...davacının dava konusu işlemle doğrudan ihlâl edilen kişisel bir hakkı olamayacağından mahkemenin elinde bakmakta olduğu bir davadan söz edilemez. Başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir." biçimindeki düşüncesine katılmıyorum. İşin esasının incelenmesi gerekir.

Üye

Ahmet N. SEZER