

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1999/22

Karar Sayısı : 1999/32

Karar Günü : 20.7.1999

R.G. Tarih-Sayı :04.02.2000-23954

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Beşinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 53. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacının, 4. derece 800 ek gösterge üzerinden emekli aylığı bağlanmasına ilişkin işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle uğradığı zararın giderilmesi için açtığı davanın temyiz incelemesinde, Danıştay Beşinci Dairesi, 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 53. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı kanısına vararak iptali istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A. İtiraz Konusu Yasa Kuralı

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 53. maddesinin (b) fıkrası şöyledir :

"b) 1.1.1998 tarihinden itibaren, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı iştirakçilerinden ek göstergeli veya daha yüksek ek göstergeli bir göreve atananlara; atandıkları görevin ek göstergesi üzerinden emekli aylığı, adi malullük aylığı, vazife malullüğü aylığı bağlanması ve emekli ikramiyesi ödenebilmesi veya toptan ödeme yapılabilmesi için emekli kesenek ve karşılıklarının bu ek gösterge üzerinden en az 6 ay süreyle Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına ödenmiş olması şarttır.

Her türlü müşavirlik görevlerine atananlar hariç; Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararla atananlar, ilgili mevzuat uyarınca sınava tabi tutulmak suretiyle atanılan görevlerde bulunanlar, Emniyet Hizmetleri sınıfına dahil olanlar, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 357 sayılı Askerî Hâkimler Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa tabi olanlar ile yaş haddi veya ölüm nedeniyle 6 aylık süreyi tamamlayamayanlar hakkında yapılacak emeklilik işlemlerinde yukarıdaki fıkra hükmü uygulanmaz.

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun ek 68 inci maddesi hükümleri saklıdır."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda dayanan 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 yirmibeş 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 önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

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

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet Necdet SEZER, Güven DİNÇER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 25.5.1999 günü yapılan ilk inceleme toplantısında; davada uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür. Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kurulutu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları yasa ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne batırmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne batırabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve Mahkeme'nin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın deditik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır. Dava, 4. derece ve 800 ek gösterge üzerinden emekli aylığı bağlanmasına ilişkin işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle doğan zararın giderilmesi istemine ilişkindir. Bu nedenle, 4316 sayılı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 53. maddesinin (b) fıkrasının ikinci ve üçüncü paragrafları itiraz yoluna başvuran Danıştay 5. Dairesi'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kurallar olmadığından bunlara ilişkin itirazın Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına, oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kurallarıyla gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Sınırlama Sorunu

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Beşinci Dairesi'nin Yasa'nın 53. maddesinin (b) fıkrasının bakmakta olduğu davada uygulayacağı birinci paragrafında, Emekli Sandığı iştirakçilerine atandıkları görevin ek göstergesi üzerinden emekli aylığı, adi malullük aylığı, vazife malullüğü aylığı, emekli ikramiyesi ve toptan ödeme yapılması yeniden düzenlenmektedir. Bakılmakta olan dava, emekli aylığı bağlanmasına ilişkin işlemin iptali ile eksik ödenen ikramiye tazminini içerdiğinden 53. maddenin (b) fıkrasının birinci paragrafı hakkındaki esas incelemenin "emekli aylığı ve emekli ikramiyesi" ile sınırlı olarak yapılması gerekmiştir.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Yasa'nın 53. maddesinin (b) fıkrasının birinci paragrafında, 1.1.1998 tarihinden itibaren Emekli Sandığı iştirakçilerine, atandıkları görevin ek göstergesi üzerinden emekli aylığı ve emekli ikramiyesi ödenebilmesi için, emekli kesenek ve karşılıklarının bu ek gösterge üzerinden en az 6 ay süreyle Kuruma ödenmiş olması öngörülmektedir.

Başvuru kararında, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esaslarının diğer yasalardan ayrı olarak Anayasa'da gösterildiği, Bütçe Yasalarına bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı, bu nedenle, 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 53. maddesinin (b) fıkrasının birinci paragrafının iptal edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Bütçe yasaları ile diğer yasalar arasında yapılan bu ayrım karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisi'nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de, Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalastırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasalarının öteki yasalardan ayrı olmaları nedeniyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasalarının da aynı yöntemle hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilmesi gerekir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. 161. maddedeki "bütçe ile ilgili hüküm" ibaresine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası

ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

Bütçeyle ilgisi bulunmadığından yasayla düzenlenmesi gereken bir konunun 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 53. maddesinin (b) fıkrasının birinci paragrafı ile kurala bağlanması Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 53. maddesinin (b) fıkrasının birinci paragrafının "emekli aylığı ve emekli ikramiyesi ödemesi" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 20.7.1999 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Üye	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Samia AKBULUT	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye		Üye
Mahir Can ILICAK		Rüştü SÖNMEZ