

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1999/28

Karar Sayısı : 1999/38

Karar Günü : 21.9.1999

R.G. Tarih-Sayı :08.04.2000-24014

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Beşinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 64. maddesinin Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yurt dışı kadrolarında Sosyal Güvenlik Müşaviri iken müşavirliğin kapatılması nedeniyle, davacının yurt içine atamasının yapılacağına ilişkin işlemle buna dayanak oluşturan Başbakanlık oluru ve Maliye Bakanlığı tebliğinin ilgili kurallarının iptali istemiyle açılan davada 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 64. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Beşinci Dairesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A. İtiraz Konusu Yasa Kuralı

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 64. maddesi şöyledir:

"Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile kamu iktisadî teşebbüslerine ait yurtdışı teşkilâtlarını yeniden düzenlemeye veya kaldırmaya, sürekli kadroları ile sözleşmeli personel pozisyonlarını iptal etmeye ve halen yurtdışında sürekli görevli bulunan personelin görev sürelerini kısaltmaya, değişik kurumlara ait birimleri aynı çalışma mekanlarında toplamaya, ihtiyaç fazlası taşınır ve taşınmaz malların tasfiye edilmesi esas ve usullerini belirlemeye Dışişleri ve Maliye Bakanlarının müşterek teklifi üzerine Başbakan yetkilidir."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda 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 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 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."

C- İlgili Anayasa Kuralı

İlgili görülen Anayasa maddesi şöyledir:

"MADDE 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet Necdet SEZER, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 9.9.1999 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına" oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleriyle öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlıdır.

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Beşinci Dairesi'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 64. maddesiyle genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler ile kamu iktisadî teşebbüslerine ait yurt dışı teşkilâtlarının yeniden düzenlenmesi, kaldırılması, kadrolarının iptal edilmesi, görevli personelin görev sürelerinin kısaltılması, ihtiyaç fazlası taşınır ve taşınmaz malların tasfiye edilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Dışişleri ve Maliye Bakanlarının teklifi üzerine Başbakan yetkili kılınmıştır. Maddede Başbakana birçok konuda yetki verilmektedir. Bakılmakta olan davada davacı, genel bütçe içinde yer alan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sonradan iptal edilen yurt dışındaki sürekli kadrosunda çalıştığından esas incelemenin "Genel bütçeli dairelere ait yurt dışı teşkilâtlarının sürekli kadrolarının iptali" yönünden yapılması gerekmiştir.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuruda, bütçe yasalarının görüşölme usul ve esaslarının diğeryasalarından ayrı olarak Anayasa'da gösterildiğı bu nedenle, diğeryasalarla yapılması gereken düzenlemelerin bütçe yasalarıyla konulmasının, değıştirilmesinin ya da kaldırılmasının mümkün olmadığı, bütçe yasalarına bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı belirtilerek 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 64. maddesinin Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğı ileri sürölmüştür.

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 64. maddesinde, bazı kamu kuruluşlarının yurt dışı teşkilâtlarının yeniden düzenlenmesi, kaldırılması, çalışanların kadrolarının iptal edilmesi, ihtiyaç fazlası taşınır taşınmaz malların tasfiye edilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Başbakan'a yetki verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürölen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağılı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir.

Anayasa'nın 91. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na kimi durumlarda kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verebileceğı öngörölmüş, bunların çıkarılması, yayımlanması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce görüşölmesine ilişkin düzenlemeler belirlenmiştir. Bütçe yasa tasarılarının görüşölme usul ve esasları ise Anayasa'nın 162. maddesinde ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre bütçe yasa tasarılarının görüşölmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir.

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

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiğı 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 ya da KHK kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada veya KHK'de 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 düzenlemeler 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 gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa ya da KHK yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88., 89. ve 91. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. ve 162. maddelerinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde, bütünleştirmektir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilâtlarının yeniden düzenlenmesi, kaldırılması ya da değiştirilmesi 13.12.1983 günlü, 189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. ve 4. maddelerinde düzenlenmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılması ise 14.12.1983 gün ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yürütülmektedir. Bütçe Kanunu'nun 64. maddesiyle bu KHK kuralları değiştirilmiştir. 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu ile KHK'lerde yapılan değişikliğin bütçeyle ilgili olmaması nedeniyle itiraz konusu 64. madde "genel bütçeli dairelere ait yurt dışı teşkilatlarının sürekli kadrolarının iptali yönünden" Anayasa'nın 91., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır.

İptali gerekir.

İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleriyle doğrudan ilgisi görülmemiştir.

Güven DİNÇER bu görüşlere katılmamıştır.

VI- SONUÇ

25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 64. maddesinin, "Genel bütçeli dairelere ait yurtdışı teşkilâtlarının sürekli kadrolarının iptali" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 21.9.1999 gününde karar verildi.

Esas Sayısı : 1999/28
Karar Sayısı : 1999/38

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye		Üye
Mahir Can ILICAK		Rüştü SÖNMEZ