

"...

I - İPTAL DAVASININ GEREKÇESİ :

Dava dilekçesinde, iptal isteminin gerekçesi olarak, Özetle şunlar ileri sürülmektedir:

A) Biçim Yönünden :

1 - Millet Meclisi Başkanı, dava konusu yasa tasarısını yalnızca Plân Komisyonundan geçirmek suretiyle Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırı hareket etmiştir. İktidar Partisi olarak Plân Komisyonunda çoğunlukta olmaları ve öteki komisyonlardan tasarıyı geçirememeleri olasılığının bulunması Millet Meclisi Başkanını bu yoldan sonuç almaya itmiştir.

2 - Millet Meclisinin 20/9/1978 günlü 167. birleşiminde öncelikle görüşülerek açık oyla kabul edilen tasarı, Millet Meclisi Başkanlığının 21/9/1978 günlü, 1437 sayılı yazısı ile Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına gönderildikten sonra, Cumhuriyet Senatosunun C.H.P. li Başkanınca, aynı gün, kendilerine çoğunlukta olduğu Bütçe ve Plân Komisyonuna havale edilmiş, ertesi gün, yani 22/9/1978 günü de bu komisyonda kabul edilerek Cumhuriyet Senatosu Genel Kuruluna gönderilmiştir.

3 - Tasarı, bekletilmeksizin, Bütçe ve Plân Komisyonuna havale edildikten sonra C.H.P. li Komisyon Başkanı, yalnız C.H.P. li üyeleri çağırarak Komisyonu toplamış ve tasarının görüşülmesi bu ortamda tamamlanmıştır. Bütçe ve Plân Komisyonunun A.P. li üyeleri ile öteki üyelerine çağrı yapılmamış, onlara tasarıyı okuma ve inceleme olanağı da verilmemiştir.

4 - Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 23. maddesine aykırı bir tutumla, Başkan tasarının, sayıca egemen oldukları Bütçe ve Plân Komisyonunda görüşülmesiyle yetinerek açıkça taraf tutmuştur. İlgililer, temsilciler ve uzmanlar dinlenmeden, yalnızca Maliye Bakanlığı yetkilileri çağırılarak iş çarçabuk bu Komisyonda tezgâhlanmıştır. Böylece, tasarının havale edildiği komisyonlarda bile, görüşmelerin yeterince yapılmasına olanak verilmemiştir.

5 - İçtüzüğün 27. maddesi, komisyona gelen teklif ve tasarıların Başkanlıkça gündeme alınmasını, bu gündemin birleşimden bir gün önce üyelere dağıtılmasını ve komisyon üyelerinin toplantıya çağırılmasını öngördüğü halde, Komisyon Başkanı, anılan maddenin buyurucu kurallarına uymamış, tasarıyı aldığı gün, kendi arkadaşlarını, özel yöntemlerle çağırarak görüşme yapılmasını sağlamıştır.

6 - İşin ivediliğini belirleyen bir karar alınmamış olmasına karşın; 48 saatin geçmesi beklenmeksizin Komisyonda görüşmeye başlanması İçtüzüğün 28. maddesine aykırıdır.

7 - Tasarı Cumhuriyet Senatosu Genel Kuruluna da kasıtlı olarak çarçabuk getirilmiş ve görüşmeler aynı kararlılık içinde sürdürülmüştür. Görüşmelerin kurallara uygun biçimde ve tam olarak yapılabilmesi amacıyla, tasarının, ilgili uzmanlık komisyonlarına, özellikle Anayasa ve Adalet Komisyonuna havale edilmesi önergeyle istendiği halde bu önerenin de reddi yoluna gidilmiştir.

Meclislerde kurulan ve genel kurullar adına çalışan uzmanlık komisyonlarının, kendilerine gelen teklif ve tasarıları bilgileri içinde görüşüp kabul etmeleri kuşkusuz bir haktır. Anayasa'nın 64. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve İçtüzüklere de aktarılmış bulunan söz

Esas Sayısı:1978/65

Karar Sayısı:1979/27

konusu görüşme ve kabul etme hakkından genel kurullar gibi komisyonlar da yoksun bırakılamaz. Bu hakkın kullanılmasını engelleyecek bir yola başvurulmaması Anayasa buyruğudur. Anayasanın 64. maddesinden kaynaklanan dava konusu yasa tasarısının Anayasa'ya, özellikle anılan maddeye uygun olup olmadığının ancak Anayasa Komisyonunda görüşülüp karara bağlanabileceğinin, ayrıca, kaldırılması, değiştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi öngörülen hükümler yönünden de ilgili uzmanlık komisyonlarının olumlu katkılarda bulunabileceğinin düşünülmemesi ve tasarının bu komisyonlara havale edilmemesi, konunun açıklığa kavuşmasını ve yapılan işin Meclislere maledilmesini önlemiştir.

Elli'ye yakın yasayı, bu yasalara ilişkin değişik konuları bir araya getiren yetki yasası tasarısının, ilgili uzmanlık komisyonlarında görüşülmemiş olmasına karşın, Meclislerin genel kurullarında ciddiyetle ele alındığı ve yetki kapsamına giren her konunun, ayrı ayrı incelenip tartışıldığı da savunulamayacaktır. Bu durumda, tasarı adeta görüşmesiz oylanmış ve kabul edilmiş olmaktadır.

8 - Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda, tasarının tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan ve maddelerin görüşülmesine başladıktan sonra, 1. maddenin görüşülmesi sırasında, Başkanın değiştirge önermelerini okutması ve toptan oya sunması üzerine, A.P. Grubu olarak, bu işlemin İçtüzüğe aykırı olduğu açıkça bildirildiği halde, değiştirge önermelerini verenlere ve öteki ilgililere söz hakkı da tanınmaksızın bu önermeler toptan oylanarak reddedilmiş, tasarının görüşülmesi böylece Anayasa ve içtüzük hükümlerine aykırı olarak kısıtlanmıştır.

9 - Tasarının Cumhuriyet Senatosundan da çarçabuk geçirilmesi Çabası, İçtüzüğün 52. maddesine uyulmamasına da yol açmıştır. Gerçekten beş üye ayağa kalkarak, yetersayı olmadığını ileri sürdükleri ve yoklama yapılmasını istedikleri, dakikalarca ayakta bekledikleri ve buldukları yerden Başkanı da uyardıkları halde, Başkan, yoklama yapmamakta direnerek İçtüzüğün verdiği hakkın kullanılmasını isteyerek önlemiştir.

10 - Tasarı, Millet Meclisinde açık oyla kabul edildiği, Cumhuriyet Senatosunda da açık oylama yapılması zorunluğu genel kurulda gereğince açıklandığı, İçtüzüğün 107. maddesinde de, vergi koyan ya da kaldıran yahut vergileri artıran veya eksilten yasa tasarılarının oylamasında açık oya başvurulacağı belirtildiği halde, önce işarı oylama yaparak tasarının oybirliğiyle kabul edildiğini açıklayan Başkan, ayrıca açık Oylama da yapmak suretiyle, sonuç olarak bu zorunluğu benimsemiş, ancak yerine getirme yöntemine uymamıştır.

Konunun Önemi göz önünde tutularak, açık oylamaya özen gösterilmesi ve adları okunan üyelerin kürsüye konmuş kutulara oy pusulalarını bizzat atmalarının sağlanması gerekirken, tasarımı bir an önce yasalaştırabilmek için, kutular, sıralar arasında dolaştırılmak, bu arada, adları tutanaklarda yazılı altı kişiye mükerrer oy kullandırılmak ve genel kurula o gün katılmayan, yoklamada bulunmayan, üstelik Ankara'da olmayan ve bir bölümü yurt dışında bulunan yedi üyenin oyları da kutulara atılmak suretiyle oylama yapılmıştır.

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda o gün 87 kişi bulunduğu ve oylamaya katıldığı halde, Başkan, 94 kişinin varlığını "kabul ederek sonucu açıklamıştır. Tutanaklar düzenlenirken ortaya çıkan bu durum karşısında Başkan, tutumunu değiştirmeyerek, tasarının yasalaştığını bildirmiş, sözlü ve yazılı olarak yapılan uyarılara da aldırmaz etmeksizin, yasayı Cumhurbaşkanının onayına sunulmak üzere Millet Meclisi Başkanlığına göndermiştir.

Esas Sayısı:1978/65

Karar Sayısı:1979/27

Oylamada bulunmadıkları saptanan yedi üyenin oyuyla 94 üye tarafından kabul edildiği bildirilerek tasarının yasalaşması sağlandığına ve genel kurula da sonuç bu biçimde açıklandığına göre, 94 değil, 87 üyenin katılımıyla açık oylama yapıldığı ortaya çıkar, 87 üye ise, kabul için yetersayı değildir. Bu durumda, Başkanın sonuca ilişkin açıklaması gerçeği yansıtmamaktadır. Tasarı, Cumhuriyet Senatosunda kabul edilmediği halde kabul edilmiş gibi gösterilmiştir.

27/9/1978 günü yapılan Örneği ekli yazılı uyarıya karşın C.H.P. li Cumhuriyet Senatosu Başkanvekili yasalaşmamış tasarımı, Cumhurbaşkanına sunulmak üzere C.H.P. li Millet Meclisi Başkanına göndermiş, C.H.P. li Millet Meclisi Başkanı da C.H.P. li Cumhurbaşkanı Vekiline göndererek yayımlanmasını sağlamışlardır.

B) Öz Yönünden :

1 - Dava konusu yasa 50 adet yasa değişikliğini öngörmektedir. 50 yasadaki birbiri ile bağlantılı olanı yok denecek kadar azdır. Pek çoğunun birbiri ile hiç ilgisi yoktur.

Örneğin, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda yapılacak değişiklik ile Sosyal Sigortalar veya Orman Kanunlarında yapılması Öngörülen değişiklikler aynı amaç, ilke ve kapsam içinde ele alınmıştır. Amaçları, ilkeleri ve kapsamaları değişik olması gereken yasaları bir araya getirmeye, birbiri ile bağdaştırmaya olanak yoktur. Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile Millî Korunma Suçlarının Affına, Millî Korunma Teşkilât, Sermaye, Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanunun, ayrıca, Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine Dair Kanunun, keza Devlet Memurları Kanunu ile Hazine Tahvilleri İhracına Dair Kanunun aynı ilke ve amaç ile açıklanması da olanaksızdır,

Her yasa başlıbaşına bir müessesedir ve bir müesseseyi düzenlemektedir. Bu düzenlemeyi yaparken, o müessesenin kurulmasındaki amacı, ilkeyi ve kapsamı da, belirtir. Yasa koyucunun amacı da böylece anlaşılır. İncelenmekte olan yetki yasasına bakılarak birbiri ile bağlantılı olmayan 50 yasanın, bu anlayış içerisinde değerlendirilebileceği, kapsamlarının, amaçlarının ve ilkelerinin ayrı ayrı saptanabileceği gerçekten düşünülemez. Örneğin, Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapılması düşüncesi doğrudur. Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda, hatta buna bağlı olarak Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda değişiklik yapılması düşüncesi de doğru olabilir. Bunların aynı yasa içerisinde amacıyla, ilkesiyle ve kapsamı ile belirlenmesi belki olağandır. Ama, bu yasaların yanına örneğin Orman Kanununun da konulduğunda ilkenin de, amacın da, kapsamın da açıklanmasında kesinlikle güçsüz kalmacaktır. Yasaların bütünlüğü ve müesseselerin belirliliği zedelenmeden bu doğrultuda bir işlem yapılamaz. Gerçekten her müessese belli bir konudur. Bunun içinde öteki müesseselerin amaçlarına ve ilkelerine yer verilemez.

Kısacası, iptali istenen yasadaki yuvarlak sözler ve genel deyimler amacı, ilkeyi ve kapsamı açıklamak için yeterli değildir.

Anayasa'nın 64. maddesindeki amaç, kapsam ve ilke kavramları, değiştirilmesi istenen yasanın hangi amaçla, hangi ilkeyle ve hangi kapsam içerisinde değiştirilebileceğinin çerçeve yasadaki gösterilmesi anlamını içermektedir. Bu bakımdan, savurganlığı önlemek, etkin önlemler almak, Devlet yaşantısında belki amaç olarak ele alınabilir ama, 64. maddedeki amaç sözcüğünün anlamı içersine bunlar sığdırılmaz. Gene, günün şartlarına uydurmayı Devlet yaşantısında ilke olarak düşünebilsek, gerekliliğini kabul etsek bile bu 64. maddedeki ilke

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

sözcüğüyle eşdeğerde sayılamaz. Öte yandan, örneğin 2490 sayılı Yasada, Devlete bir hizmet veya mal alınırken kimlerin, hangi rakama kadar yetkili kılınacağı, Bayındırlık Müdürüne ihaleleri kaç liraya kadar onama yetkisinin verileceğinin, Valinin ya da Genel Müdürün hangi işlerde, ne ölçüde yetkili olduklarının, mal alımlarında kimlerin kaç liraya kadar satınalma yetkisi bulunduğu, Sayıştayın izni alınmadan Kaymakamın, Valinin veya bakanın kaç liraya kadar harcama yapabileceğinin belirlenmesine, yetki sınırlarının çizilmesine kapsam ve ilke kavramlarının anlamı içinde yer verilebilecektir.

Her yasa bir müessese kurduğuna, bir müesseseyi düzenlediğine göre, bu düzenlemedeki amacı, kapsamı ve ilkeyi belli etmek Anayasa'nın 64. maddesinin temel gereğidir. Bu ilke, belli konu ögesinin saklı tutulması koşuluyla, önce amacın saptanması, sonra bu amaca hangi ilkelerle ulaşılabileceğinin ortaya konmasını ve gene bu Ölçüler içerisinde yapılması Öngörülen işin kapsamının açıkça ve kesin olarak belli edilmesini zorunlu kılmaktadır. Daha açık bir anlatımla, belli konudaki amaç, bu konuyla ilgili ilkeler ve belli doğrultuda yapılacak işin kapsamı belirlenecektir. Böylece, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin sınırları kesinlikle çizilmiş, sapmalar ve taşmalar da önlenmiş olacaktır. Belli bir konuyu içermeyen yetki yasası bu yönüyle Anayasa'nın esprisine aykırı düşmektedir.

2 - Yasa tekniği bakımından, bu denli çok sayıda yasanın bir araya getirilerek tümü için yetki verilmesine de 64. maddenin esprisi içinde olanak yoktur.

Anılan maddede "Kanun" deyimini yoktur. Bunun yerine "Kanunlar" deyimini kullanılmıştır. Böylece, çerçeve yasa ile ancak bir müessesenin düzenlenmesine ilişkin maddeler için yetki verilebileceği anlatılmak istenmiştir. "Kanunlar" deyimini, her konu için ayrı yasa konulması düşüncesini doğrulamaktadır. Böylece, bir "Kanun" ile toptan yetki verilmesi yerine, "Kanunlar" ile belli konularda değişik yetkiler tanınması yeğlenmiştir. Aynı çerçeve yasa ile tüm yasaların değiştirilmesi için yetki verilmesine yasal engel bulunmadığı görüşü ise Anayasa'nın 64. maddesiyle çelişen bir düzenlemeye yol açmış olacaktır.

3 - İnceleme konusu yasada kapsam çok geniş tutulmuştur. İlke çok geneldir. Amaç, savurganlığı Önleme olarak açıklanmış ve buna çok geniş bir anlam verilmiştir. Bu ögeler yasa maddelerine yansıtılmamış, yasa numaralarının ve değiştirilecek madde numaralarının gösterilmesiyle yetinilmiştir. Yasa içine amacı, ilkeyi koymadan yetki almak ise, açık bono almak, sınırsız yetkilerle, keyfi davranışlarla Meclislerin güvenini kötüye kullanmak demektir.

4 - Anayasanın 64. maddesi, 5. maddedeki yasa yapma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği ilkesini korumak amacıyla çok sıkı koşullar koymuştur. Koşullardan birisi de belli konularda yetki verilmesine ilişkindir. Belli konuların da, yetki yasalarında, kapsamı, ilkesi ve amacı ile ayrıca belirlenmesi, kesinleştirilmesi gerektiğine değinilerek genel sınırları çizilmiş belli bir yetki ile yasa gücünde kararname çıkarılması, yalnızca derleme yönünden, Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Demek ki Anayasa, belli konuda getirilecek yetki yasasının, yani çerçeve yasanın; amacıyla, ilkesiyle, kapsamıyla, süresiyle, içereceği yasa ve madde numaralarıyla yetki verdiği organı bağlamış ve ona yalnız bu çerçeve içerisinde derleme ve düzenleme yapmanın teknik yönlerini bırakmıştır. Bu yetkinin serilmesinde çok kısıkanç davranıldığı açıktır. Anayasayı, 5. ve 64. maddeleriyle bu ölçüler içerisinde anlamak gerekir. İptali istenen yasada bu ögelere değer verilmemiştir.

5 - 64. maddenin son fıkrası, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerle dördüncü bölümündeki siyasî haklar ve Ödevlerin yasa gücünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini belirtmektedir. İkinci kısmın dördüncü

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

bölümünde 58. ve 61. maddeler de yer almaktadır 58. madde "Kamu hizmetlerine girme hakkı" nı, 61. madde ise "Vergi ödevi" ni düzenlemektedir. Bu iki konuda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi verilemeyeceğinde kuşku yoktur.

Oysa, 261 sayılı Yasanın 1. ve 474 sayılı Yasanın 2. maddeleri vergi ile ilgilidir. Bu maddeler, vergilerin artırılması, eksiltilmesi, istisna ve bağışıklıklar, vergi hadleri ve Gümrük Kanununa bağlı Gümrük Tarife Cetvellerinin değiştirilmesi konularında yetki verilmesini içermektedir. Belirtilen doğrultuda gerçekleştirilen düzenleme, bu bakımdan, 64. maddenin son fıkrası ile konan yasak kapsamı içinde sayılmalıdır.

Ayrıca, örneğin, ekonomik dengenin sağlanmasına ilişkin yasalarda, Türk Ticaret Kanunu, Taşıt Kanunu, Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ve Muhasebe-i Umumiye Kanununda ve öteki yasaların bir bölümünde yapılacak değişiklikler de, vergileri, harçları, rüsumları ve pulları artırıcı nitelikte olup, ek yükümlülük getirmesi yönünden, vergi yasası değerindedir. Bu nedenle, anılan yasak, belirtilen düzenlemeler için de geçerlidir.

6 - Hem doğrudan doğruya, hem de dolaylı yollardan vergi ödevini artırana, getirdiği ayrılıklar, bağışıklıklar ve vergi iadeleriyle vatandaşlar arasında vergi ödeme dengesini bozan söz konusu yasa değişiklikleri böylelikle Anayasanın 12. maddesindeki Eşitlik ilkesine de aykırı düşmektedir.

7 - Anayasanın 12. maddesi hiç kimseye ayrı muamele yapılmayacağını, ayrıcalık tanınmayacağını, herkesin yasa önünde eşit sayılacağını hükme bağlamıştır. Oysa, yetki yasasında İktisadî Devlet Teşekkülleriyle öteki anonim şirketler, gerçek ve tüzel kişiler, aynı konuda, ayrı ve değişik muamelelere bağlı kılınmışlardır. Örneğin, İktisadî Devlet Teşekkülleri, sermayelerinin dörtte biri ve yedek akçelerinin tamamı ile Devlet tahvili almaya zorlanmadığı halde ötekiler sermayelerinin dörtte biri ve yedek akçeleri kadar Devlet tahvili almaya süresiz olarak zorlanmışlardır. Bu zorunluk bir yandan eşitlik ilkesini bozmakta, öte yandan angarya yasağına aykırılığı oluşturmaktadır.

8 - Anayasanın 58. maddesiyle, kamu hizmetlerine girme hakkı tüm vatandaşlara açık tutulmuştur. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmeyeceği kesinlikle belli edilmiştir. Buna karşın yetki yasası, 64. maddenin son fıkrasına aykırı olarak, ikinci kısmın dördüncü bölümündeki 58. madde kapsamına giren konularda da yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi tanımış bulunmaktadır.

Sonuç olarak, 26.9.1978 günlü, 2171 sayılı Yetki Yasası, tümüyle, Anayasa'nın 5., 58., 61., 64., 85. ve 86. maddelerine aykırı olduğundan hem biçim hem de Öz yönünden iptaline karar verilmesi gerekir."