

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1967/41

Karar Sayısı:1969/57

Karar günü:23, 24 ve 25/10/1969

Resmi Gazete tarih/sayı:12.3.1971/13776

Davacı : Türkiye İşçi Partisi

Dâvanın konusu : 28/7/1967 günlü ve 933 sayılı Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun tümünün Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir.

C) Dayanılan Anayasa hükümleri :

Madde 2- Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.

Madde 4- Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletindedir.

Millet, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.

Madde 5- Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.

Madde 6- Yürütme görevi, kanunlar, çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.

Madde 12- Herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin, kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Madde 36- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Madde 38- Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Çiftçinin topraklandırılması, ormanlarının devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlarıyla kamulaştırılan toprak bedellerinin ödeme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde, ödeme süresi on yılı aşamaz. Bu takdirde, taksitler eşit olarak önedir ve kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten çiftçinin hakkaniyetli ölçüler içerisinde geçinebilmesi için zarurî olan ve kanunla gösterilen kısmının ve küçük çiftçinin kamulaştırılan toprağının bedeli herhalde peşin ödenir.

Madde 40- Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Kanun, bu hürriyetleri, ancak kamu yararı amacıyla sınırlayabilir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak, tedbirleri alır.

Madde 41- İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının getirdiği önceliklere yönetmek ve kalkınma planlarını yapmak, Devletin ödevidir.

Madde 58- Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.

Madde 61- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler, ancak kanunla konulur.

Madde 64- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir.

Maddede 85- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.

İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî parti grupları, en az on üyeden meydana gelir.

Meclisler, kendi kolluk işlerini başkaları eliyle düzenler ve yürütürler.

Madde 105- Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.

Bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumdadır.

Madde 106- Bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur.

Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir bakan birden fazlasına vekillik edemez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla Yüce Divana verilen bir bakan, bakanlıktan düşer.

Herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç on beş gün içinde atanma yapılır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Madde 107- Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelenmesinden geçirilerek, tüzükler çıkarabilir.

Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayınlanır.

Madde 112- İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür, ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Madde 113- Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler, Resmi Gazete ile yayınlanır.

Madde 114- İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak dâvalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

Madde 116- Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri, kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Madde 117- Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler memurluk eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Madde 126- Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Madde 127- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malların Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerin teminatı kanunla düzenlenir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.

Madde 128- Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarisının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Madde 129- İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.

Ç) İptali istenen 933 sayılı ve 28/7/1967 günlü Kanun hükümleri:

Madde 1- A) Kalkınma Plâni finansman hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadi faaliyet sektörlerine plânın bölgelerarası dengeli kalkınma ilkesi de gözönünde tutularak, genel ve katma bütçelerden ödünç verme şeklinde transferler yapmak amacı ile fonlar tesis edilebilir.

Bu fonların ve dış kaynaklardan aynı amaçla yapılacak tahsislerin kullanılış esasları ve şartları yıllık programlarda gösterilir.

Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl "gelişme ve teşvik fonları "isimli bir bölüm açılır. Fonlar bu bölümün maddelerinde gösterilir.

Bu transferler, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle tespit edilecek millî bankalar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların birlikleri, istihsal ve satış (ezcümle ihracat) kooperatifleri ile bunların birlikleri aracılığı ile yapılır.

B) Plânın uygulanmasına ilişkin yıllık programlarda, sermaye ve idare hakimiyeti mahdut sayıda özel kişilere ait olmamak kaydı ile Devlet ve Kamu iktisadi Teşebbüsleri sermayesinin iştiraki ile kurulması öngörülen karma teşebbüslerin sermayelerindeki Devlet hisseleri için gerekli ödenekler, Genel Bütçe Kanununun Maliye Bakanlığı kısmında açılacak bir bölümün maddelerinde gösterilir.

Bu karma teşebbüslerin nitelikleri, yukardaki fıkradan faydalanma şartları ve bunlar üzerindeki Devlet denetiminin nasıl yapılacağı yıllık programlarda gösterilir.

Madde2- Kalkınma plâni ve yıllık programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve tanzimi maksadiyle :

A) 6 Ocak 1961 tarihli ve 193 sayılı Gelir vergisi Kanununa 28 Şubat 1963 tarihli ve 202 sayılı Kanunla eklenen 3. maddenin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Yatırım indiriminin nispeti yukardaki fıkraya göre indirimden istifade edecek yatırım miktarının azamî % 80 nidir. Bölgelere ve iktisadi faaliyet sektörlerine göre uygulanacak nispetler, bu haddi aşmamak üzere yıllık programlarda belirtilir.

B) Yatırım mallarında ve ham maddelerde gümrük vergi ve resimleri ile ithalden alınan diğer vergi ve resimler toplamında iktisadi faaliyet sektörlerine göre kısmi veya tam muafıklar ihdası veya bu vergiler ve resimler toplamının kısmen veya tamamen iadesi konulan. Bakanlar Kurulu kararnameleleri ile düzenlenir.

C) Sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler tesis ve tanzimi ve bu maksatla, gerektiğinde arazi istimlâki, Bakanlar Kurulu kararnameleleri ile yapılır.

Bu bölgelerde icabında kanalizasyon, elektrik, su ve yol gibi alt yapı tesisleri yaptırıldıktan sonra gayrimenkul, buralarda plân ve program hedeflerine uygun olarak tesis kuracaklara tayin edilecek vade ve faizi nispetlerinde ilgili bakanlıklarca devredilir. Bu fıkranın uygulanmasındaki esaslar Bakanlar Kurulu kararnamesi ile düzenlenir.

D) Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, iş kanunları, mahallî idareler kanunları ile diğer mevzuatta her türlü yatırımlara, (ezcümle sanayi kuruluş ve işletmesine) ait ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek, çabuklaştırmak ve yetkili mercileri bir arada çalıştırmak için Bakanlar Kurulu gerekli tedbirleri, icabında kararnameler çıkararak alır.

E) Bakanlar Kurulu standart ve kalite kontrolü konularında tatbikatı geliştirici tedbirler almaya yetkilidir. Bu kontrollerin hizmetin icaplarına göre sıhhatli ve süreli bir tarzda yapılabılmesini sağlamak amacıyla, mesai saatleri dışında ve ek mesai ücreti ödenmek şartıyla veya mukaveleli personel çalıştırmak hususunda kararname çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Madde 3- Kalkınma Plân ve programlarına uygun olarak ihracatın teşviki ve döviz gelirlerinin artırılması maksadiyle :

A) İhracatı teşvik edilecek maddeleri ihraç edenlerin tanıtma, pazar araştırması ve ilk yerleşme faaliyetlerine yardımcı olmak amacıyla;

İhracatçılara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların birlikleri veya ihracatçı birlikleri veyahut İstihsal ve satış (ezcümle ihracat) kooperatifleri ve bunların birlikleri eliyle birinci maddenin (A) bendinin ikinci ve üçüncü fıkraları uyarınca tesis edilecek bir fondan ödünç verilebilir. Bu fonun kullanılmasında ve ödünç verme İşlemlerinde uygulanacak esas, şart ve usuller, ödünç alanın ödünç verme mukavelesindeki hükümlere uymasını sağlayacak tedbirler ve denetleme yolları ile bu fondan hangi ihraç mallarının yararlanacağı, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile tespit edilir.

Yukarıdaki fıkrâ hükümleri; yurt dışında iş alacak Türk müteşebbislerinin tanıtma ve ilk yerleşme faaliyetlerine yardımcı olması amacıyla de uygulanabilir. Ancak, bu konu Bakanlar Kurulu kararnamesi ile düzenlenirken, bu müteşebbislerin dış memleketlerde aldıkları işlerin şümulü ve yurda getirecekleri döviz miktarı dikkate alınır.

B) 27 Haziran 1963 tarihli ve 261 sayılı Kanunun birinci maddesi ile ihraç malları hakkında Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler aşağıdaki hallerde de kullanılabilir :

1. İthal ihtiyacını ikame edecek ve Bakanlar Kurulu kararnamesi ile tespit edilecek mallar hakkında;

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

2. Döviz geliri sağlayan ve Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile tespit edilecek hizmetler hakkında;

3. Yurt içinde yabancı turistlerce yapılacak harcamalar hakkında.

C) İhracatın Kalkınma Plânı ve yıllık programlar dairesinde geliştirilmesi ve düzenlenmesi için gerekli tedbirler Bakanlar Kurulu kararnameleri ile alınır.

Madde 4- 6 Ocak 1961 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa 28 Şubat 1963 tarihli ve 202 sayılı Kanunla eklenen 2. ve 3. maddeler; 2 Mayıs 1949 tarihli ve 5383 sayılı Gümrük Kanununa bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin değiştirilmesi hakkında 25 Mayıs 1964 tarihli ve 474 sayılı Kanun 2., 3. ve 5 Maddeleri; 5 Temmuz 1963 tarihli ve 261 sayılı Kanunun 1. maddesiyle işbu Kanunun 2. maddesinin "A" ve "B" bendleri ile 3. maddesinin "B" bendinin "I" numaralı fıkrası gereğince öngörülen teşvik tedbirleri ve diğer kanunlarda öngörülen teşvik tedbirlerini uygulamak ve bu amaçla gerekli belgeleri müteşebbislere vermekle görevli olmak üzere, Başbakanlığa bağlı bir "Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu" kurulmuştur.

Bu büroda, ilgili bakanlıklardan yeteri kadar personel, kadroları ile çalıştırılır ve geçici süreli görevler için mukaveleli uzman istihdam edilebilir.

Madde 5- Kalkınma Plânı ve yıllık programlara göre şehirleşmenin gelişmesini düzenlemek amacı ile mahallî idarelere yardım yapılması için Genel Bütçe Kanununda açılacak bir bölümdeki ödenek ile dış kaynaklardan yapılacak tahsislerin kullanılması Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur.

Bakanlar Kurulu yukarıdaki fıkranın uygulanmasında, hızlı sanayileşme ortamı olan ve bunun yükünü taşıyan mahallî idarelerin elektrik, su, yol, kanalizasyon gibi alt - yapı tesislerinin planlanmasını ve yapılmasını sağlamaya; gerektiğinde müstakbel gelişme sahaları için arsa istimlak etmek üzere kararname çıkarmaya yetkilidir.

Bu arsaların mahalli idarelere devrine dair esaslar ve usuller Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle tespit edildi.

Çeşitli hükümler

Madde 6- 18 Ocak 1954 tarihli ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununun 8'. maddesinin (a) bendi ile kurulmuş olan komite kaldırılmıştır. Kanunun bu komiteye vermiş olduğu görevleri Devlet Planlama Merkez Teşkilâtı ifa eder.

Aynı Kanunun 8. maddesinin (b) bendinde zikredilen itiraz mercii Yüksek Planlama Kuruludur.

Madde 7- Kalkınma Planının uygulanmasında özel ihtisas ve kabiliyet gerektiren Maliye, Ticaret, Sanayi, Ulaştırma, Bayındırlık ve Tarım Bakanlıkları müsteşar, müsteşar muavini, daire başkanı, daire başkan muavini, genel müdür ve genel müdür muvavini görevlerine, meslek kıdemi ve müktesep maaş derecesi hakkında aranılan şartlar dikkate alınmaksızın atanmalar yapılabilir. Bu atanmada, görevliye tayin edildiği kadronun maaşı müktesep hak teşkil etmeksizin ödenir.

Bu atanmalarla ilgili esaslar, Devlet Personel Dairesinin mütalâası alınarak Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle tespit edilir.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Madde 8- Kalkınma Planının uygulanması ile ilgili olarak geçici süreli önemli işlerin ve projelerin yürütülmesinde mukaveleli personel istihdamı esasları, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle düzenlenir.

Bu kanunun 2. maddesinin (E) bendinin ve 4. maddesinin uygulanmasıyla ilgili olarak geçici görevlerde mukaveleli personel istihdam edilebilir. 30 Eylül 1960 tarihli ve 91 sayılı Kanunun 19. maddesi bu şekilde istihdam edilecekler hakkında da uygulanır.

Madde 9- Bu kanunun 2. maddesinin "C" bendi ve 5. maddesi gereğince yapılan kamulaştırmalarda 8 Eylül 1956 tarihli ve 6830 sayılı istimlak Kanununun 23. maddesi hükmü uygulanmaz.

Madde 10- Kalkınma Planı ve yıllık programlar gereğince yaptırılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılması, 10 Haziran 1934 tarihli ve 2490 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildir.

Bu hizmetlerin görülmesine ait esaslar Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle düzenlenir.

Madde 11- 5 Temmuz 1963 tarihli ve 261 sayılı Kanununun 2. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Madde 12- 10 Haziran 1930 tarihli ve 1705 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir :

Ek madde- Orman Genel Müdürlüğünün kendi istihsal ettiği mal ve maddeleri ihraç edebilmesi için ihracat ruhsatnamesi aranmaz.

Madde 13- Bu kanunda söz konusu kararnamelerin ve 5 Temmuz 1963 tarihli ve 261 sayılı Kanununun 1. maddesinde yazılı kararnamelerin çıkarılmasından önce Yüksek Planlama Kurulunun mütalâası alınır.

Madde 14- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 15- Bu kanunu Bakanlar Kurulu yürütür.

D) İlk inceleme :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15 . maddesi uyarınca yapılan ve Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş, Üye İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Halit ZARBUN, Ziya Önel ve Muhittin Gürün'ün katıldıkları 16/11/1967 günlü ilk inceleme toplantısında; olayda ilk önce Türkiye İşçi Partisinin iptal dâvası açması için karâr vermeğe yetkili organının belli edilmesi gerekmiş ve yapılan görüşmeler sonunda sözü edilen Parti Tüzüğü'nün 17. maddesi uyarınca Merkez Yönetim Kurulunun Partinin en yüksek merkez organı olduğu ve bu nedenle de dâvanın yetkili organın kararına dayanılarak açılmış bulunduğunun kabulü gerektiği, Başkan İbrahim Senil, Üye Celâlettin Kuralmen, Sait Koçak, Muhittin Taylan, Halit ZARBUN, Ziya Önel ve Muhittin Gürün'ün Parti Tüzüğü'nün 14. ve 15. maddeleri gereğince adı geçen Partinin en yüksek merkez organının Genel Yönetim Kurulu olduğu ve bu kurul kararına dayanmaksızın açılmış olan dâvanın yetki yönünden reddi gerektiği yolundaki karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile kararlaştırıldıktan sonra, dosyada eksiklik olmadığından işin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş, Üye İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit ZARBUN ve Muhittin GÜRÜN'ün katıldıkları 19/9/1967 günlü toplantıda dâva ile ilgili Devlet Planlama Teşkilâtının bağlı bulunduğu Başbakanlığa sözlü açıklamaları dinlemek üzere tebligat yapılmasına Avni Givda'nın karşı oyu ile ve oy çokluğu ile, davacının sözlü açıklama için çağrılmasının şimdilik gerekli olmadığına Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylarıyla ve oy çokluğu ile karar verilmiş ve 8/10/1968 de Devlet Planlama Teşkilâtı temsilcileri dinlenmiştir.

E- Esasın incelenmesi :

Devlet Planlama Teşkilatı temsilcilerinin sözlü açıklamaları dinlendikten sonra dâva dilekçesi, hazırlanan rapor, dâvaya temel tutulan Anayasa hükümleri ve bunlara ilişkin hazırlık çalışmalarını gösteren belgeler ve dâva konusu kanunla ilgili hazırlık çalışmaları belgeleri incelendi, gereği görüştülüp düşünöldü :

Konunun incelenmesinde Anayasa Mahkemesi, davacının ileri sürdüğü iptal nedenleri ile bağılı olmadığından kendiliğinden tartışılmasını gerekli göreceğı nedenleri de tartışıp karar verilmek yetkisine, gerek Anayasa ilkeleri, gerekse 44 sayılı Kanununun 28. maddesinin birinci fıkrası gereğince sahip bulunduğundan, davacının ileri sürmediğı nedenler dahi tartışılmış ve karar, gerek davacının öne sürdüğü Anayasa'ya aykırılık nedenlerinin gerekse mahkemenin kendiliğinden ele aldığı konuların sırasına göre ve ilk önce usule ve daha sonra da esasa ilişkin nedenler incelenmek yoluyla verilmiştir.

I- Usule ilişkin gerekçeler :

1- Meclis ve Senato Komisyonlarının Güven Partisinin kuruluşu üzerine yeniden kurulmaksızın inceleme yapmış olmaları sorunu :

Anayasa'da kimi durumlarda kurulması öngörölen karma komisyonlar dışında kanun tasarı ve tekliflerinin önce komisyonlarda,

Meclisler genel kurulunda incelenmesi yükümünü koyan bir kural yoktur. Anayasa'nın birkaç maddesinde (Madde 91 ve 92), Meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bu kurallar, bütün kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlardan geçirilmesi yükümünü öngören birer kural niteliğinde olmadıkları gibi genellikle Yasama Meclislerinde var oldukları bilinen komisyonlardan o maddelerde öngörölen durumlarla sınırlı olmak üzere ne biçimde yararlanılacağını belirtmekten öteye bir anlam taşımamaktadırlar. Komisyon çalışmalarının genel kurullar adına inceleme yapıp düşünce bildirmekten başka bir ereğı bulunmadığı, Meclislerin tasarı ve teklifler üzerinde egemen oldukları ve kendi iradelerine göre sınırsız bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilinen bir gerçek olup bir tasarı veya teklifin ilgili komisyonda incelenmiş bulunup bulunmamasının Meclis iradesinin gereğı gibi belirmesine engellik edeceği dahi düşünölemez.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Anayasa'nın kurulmasını buyurduğu komisyonlar dışında kalan komisyonlar, birer İçtüzük düzenlemesidir. Millet Meclisinde yürürlükte bulunan İçtüzüğün 36. maddesiyle Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 36. maddesinde belirtildiğı gibi, o maddelerde anılan durumlarda komisyon çalışmalarından vazgeçilebilmesi ve işin doğrudan doğruya meclislerin genel kurullarında görüştülerek sonuçlandırılabilmesi dahi, sözü edilen komisyonların çalışmalarının yasama çalışmalarında temel bir etken olmadığı göstermektedir. Zira komisyon çalışmaları Anayasa uyarınca gerekli görölse idi, herhangi bir zorunluk yüzünden dahi bu yoldan vazgeçilmesi olanağı bulunmazdı. Bu sonuca göre meclislerce kabul edilen kanunların geçerliliğı bakımından konulmuş bir koşul bulunmayan komisyon çalışmalarında ve komisyonların kuruluşlarında düşünölen yanılmalar ya da işlenen usulsüzlükler, kanunların

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Anayasa'ya aykırı sayılmaları için yeter bir neden değildir ve Güven Partisinin kuruluşu üzerine komisyonların yeniden kuruluşuna gidilip parti gruplarının komisyonlarda güçleri oranında etkili olmaları sağlanmaksızın işlem yapılmış olmasına dayanan iptal istemi reddolunmalıdır.

Fazlı Öztan, Avni Givda, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ahmet Akar bu görüşe katılmamışlardır.

2- Millet Meclisi Başkanlık Divanının Anayasa'ya uygun biçimde kurulmamış olması sorunu

:

İptal dâvasına konu olan 933 sayılı Kanunun Millet Meclisinde görüşülüp kabul edildiği sırada görevli Başkanlık Divanına Türkiye İşçi Partisi grubundan üye alınmamış olduğu görülmektedir. Bu Divan, Anayasa Mahkemesince 27/2/1968 günlü, esas 1967/6, karar 1968/9 sayılı kararlarla iptal edilen 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Meclis kararları uyarınca kurulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin az önce anılan 27/2/1968 günlü kararında belirtildiği üzere Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin Millet Meclisi kararı, İçtüzük kuralı koyma niteliğinde bulunan bir karardır ve bundan dolayı Anayasa'nın 84. ve 85. maddelerinin kapsamına girmektedir. Millet Meclisinin 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü toplantılarında başkanlık divanının kuruluşuna ilişkin olarak verilen kararlar Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden artık ortada başkanlık divanının kuruluşu ile ilgili ve İçtüzük niteliğinde bir karar kalmamıştır.

Ancak dâva konusu 28/7/1967 günlü ve 933 sayılı Kanun, 28/5/1967 den 18/7/1967 ye değin geçen dönem içinde Millet Meclisinde görüşülmüş bulunmaktadır; Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ise 27/2/1963 de verilmiş olup Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasına göre iptal kararı, geriye yürümeyeceği gibi Mahkemece iptal edilen kanun veya İçtüzük, karar verildiği gün yürürlükten kalkar. Bu Anayasa kuralları uyarınca 27/2/1968 de iptal edilmiş bulunan Millet Meclisi Kararının geçersiz duruma girmesi o günde başlamıştır. Bu iptalin daha önceki bir dönemde Millet Meclisince kabul edilmiş olan bir kanunun görüşülmesi sırasında görev yapmış bulunan Millet Meclisi Başkanlık Divanının hukukî durumu üzerinde herhangi bir etkisi olacağını kabul etmek, iptal kararını geriye yürütmek anlamına gelir ki böyle bir anlayış az önce bildirilen Anayasa ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Bu nedenlerle, Başkanlık Divanının Türkiye İşçi Partisi grubundan üye alınmaksızın kurulmuş olmasının, inceleme konusu Kanunun iptalini gerektirmediğine karar verilmelidir.

Şeref Hocoğlu, Fazlı Öztan, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar, bu görüşe katılmamışlardır.

3- Millet Meclisi Genel Kurulunda Hükümet tasarısı yerine Anayasa Komisyonunca değiştirilerek kaleme alınmış bulunan Kanun tasarısının görüşülmesi sorunu :

933 sayılı Kanuna ilişkin hükümet tasarısı Bütçe plan Komisyonundan geçtikten sonra Millet Meclisi Genel Kuruluna gönderilmiş ve Genel Kurulca bu tasan Anayasa'ya aykırı bulunup bulunmadığının incelenmesi için Anayasa Komisyonuna yollanmıştır. Anayasa Komisyonunca kendisine gelen tasan üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak ortaya bir metin konmuş ve bu metin dahi yeniden Bütçe Plan Komisyonunca incelenip değişikliklerle kabul edildikten sonra Millet Meclisi Genel Kuruluna gönderilmiştir.

Anayasa Komisyonunun kendisine gönderilen metinleri değiştirmeye yetkisi olmayacağı, yalnızca bunların Anayasa'ya aykırı olup olmadıkları üzerinde düşünce bildirmeye yetkili olduğu kabul edilse bile, bu durum dâva konusu Yasanın iptalini gerektirecek bir usulsüzlük sayılamaz; zira Bütçe Plan Komisyonu Anayasa Komisyonundan değişikliklerle gelen metni benimsemiş ve

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

incelemiş ve sonuçta görüşülmek üzere Millet Meclisi Genel Kuruluna sunmuştur. Buna göre Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülen metin, hükümet tasarısının Bütçe ve Plan Komisyonunca değiştirilmiş biçiminde başka bir metin sayılmaz. Kaldı ki Anayasa'da hükümet tasarılarının Meclis komisyonlarınca değiştirilemeyeceğini ve Meclisler Genel Kurullarınca olduğu gibi görüşmeye temel tutulacağını öngören bir kural bulunmadığı gibi içtüzüklerde de böyle bir kural yoktur. Meclis uygulamalarına uygun olarak bu işte de hükümet tasarısı ve komisyonların bunun üzerinde yaptığı değişiklikler bastırılarak üyelere dağıtılmış ve Genel Kurul görüşmelerinde milletvekillerine bu metinlerin hepsini gözönünde tutmak olanağı sağlanmıştır. Böylece yasa koyucunun iradesini gölgeleyen herhangi bir usulsüzlük söz konusu olmadığı gibi bundan ötürü iptal dahi söz konusu olamaz.

II- Esasa ilişkin gerekçeler :

1) 933sayılı Kanunla kurulan kararnameler düzeni bakımından kanunun tümünün Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Dâva konusu Yasanın maddeleri teker teker incelenerek Anayasa'ya aykırı olup olmadıkları belli edilmedikçe yalnız birçok maddelerde kararname yapılması öngörülmüş ve yıllık programlara dayanılmış bulunulmasına bakılarak Anayasa'ya aykırılık konusunda bir karara varılamaz; zira, incelenen kanun baştan sona değin tek bir konuyu düzenlemiş olmayıp birbiri ile ilişkisi bulunmayan alanlarda ve değişik nitelikte düzenleme yapan türlü kuralları bir arada toplamış bulunmaktadır. Bu bakımdan bu dâvada, ileri sürülen biçimde bir yorumun benimsenmesi. Anayasa sınırları içinde kararname çıkarılmasını öngörmüş bulunan veya kararnameden söz edilmeyen madde, bent ya da fıkraların dahi iptal edilmesi sonucunu doğurur ki Anayasa Mahkemesi ancak Anayasa'ya aykırı kuralları iptal ile görevli kılınmış olduğundan, böyle bir karar onun görevi sınırlarını aşan bir nitelik kazanır. Demek ki bu Yasanın maddelerini ayrı ayrı inceleyip sonuca göre karar vermek yerinde olur.

2) Anayasa'ya göre planın uygulanması devlete düşen bir görev olmasına karşılık, 933 sayılı Kanunla sonuç olarak bu ödevin devletçe özel kesime yükletilmek yolunun tutulmuş olması sorunu :

933 sayılı Kanunla iş adamlarına birçok yaralar sağlanmasına bakılarak Devletin Kalkınma Planı açısından Anayasa'nın kendisine yüklediği ödevleri özel kesime aktarma yolunu benimsediği sonucu çıkarılamaz; çünkü bu Yasa hükümlerinde kamu kesimine plan gereğince ödev verilmesini yasaklayan ya da engelleyen hiç bir kural bulunmadığı gibi kamu kesiminin plana ve bağlı bulunduğu yasalara göre kalkınma yolundaki çalışma ödevlerini azaltan ya da ortadan kaldıran bir yön de yoktur. Gerçekten, bu Yasa yardım yapılması yolunda bir takım yetkileri kapsamakta olup bu yardımların tutarı üzerinde herhangi bir kural koymamakta, yardımların tutarını özellikle bütçe yasalarına bırakmaktadır. Devletin Anayasayla doğrudan doğruya kendisine yükletilmiş bulunan bir ödevi kendi kuruluşları dışında başka bir kuruluşa ya da kişiye aktarması, elbet Anayasayla bağdaştırılamaz. Ancak ödevlerin özel kesime aktarılması başka bir konu, özel kesimin devlete düşen ödevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırıcı doğrultularda çalıştırılması için özendirici tedbirler alınması başka bir konudur. 933 sayılı Yasa genellikle özendirici tedbirler belirten kuralları kapsamaktadır; bundan dolayı Yasanın tümünün, tartışılan neden açısından, Anayasa'ya aykırı bulunduğu kabul edilemez. Özendirici tedbir olarak özel kesime ödünç verilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmadığı ise aşağıda (4/a bendinde) ayrıca incelenecektir.

3) 91 sayılı Kanun ve plan ortada iken ayrıca uygulama kanununa yer bulunmadığı sorunu :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Burada incelenen soruna karşılık verilebilmesi için ilkönce plandaki kuralların niteliği araştırmalıdır. Bu araştırmada 77 sayılı Yasa ile 91 sayılı Yasanın kısaca incelenmesi yolu ile doğru bir sonuca ulaşılabilir.

Beş yıllık plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar birtakım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak bu kurulların özel kesim bakımından henüz bağlayıcı bir niteliği söz konusu olamayacağından, bunların uygulanması yürürlükte bulunan yasaların birtakım kurallarının değiştirilmesi gereğini de ortaya koyabilir. Plan, Yasama Meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde bulunmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur, özellikle özendirici tedbirlerden olarak özel kişi veya kuruluşlara ödünç verilecek paraların gerçekten plan ve program amaçlarına uygun yönlerde kullanılmış olup olmadığının denetlenmesi yolunda özel kişileri bağlayıcı kurallar koyamaz. Planın Meclislerce görüşülüp kabul edilmesine ilişkin kurallardan, bu yön açıkça anlaşılmaktadır. Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması hakkındaki 77 sayılı, 16/10/1962 günlü Kanunun koyduğu kurallara göre Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra plan, önce Cumhuriyet Senatosunda daha sonra Millet Meclisinde görüşülüp onaylanmakta ve bu onay sonucunda kesinlik kazanmakta, görüşmeler planın tümü üzerinde olmakta, plan ancak Plan Karma Komisyonunda incelenebilmekte, planın onaylanmasına ilişkin kararda planda değişiklik yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiş değilse, planın değiştirilmesinde dahi onaylanmasındaki usul izlenmektedir (Madde 1, 2, 4). Yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülüp kabul edilmesi ise, bambaşka usullere bağlanmıştır. (Anayasa Madde 92-93). Planın ve yasaların görüşülme ve kabul edilmesindeki bu başlıklar, planın, hukukça, bir yasa değerinde olmadığını belirtmektedir. Esasen Anayasa da planı, "kanun" olarak nitelendirmemiştir; oysa bütçenin görüşülüp kabul edilmesi dahi özel kurallara (Anayasa Madde 94) bağlanmış ise de bütçeyi Anayasa "kanun" olarak adlandırmıştır. (Anayasa Madde 94/6).

91 sayılı ve 30/9/1960 günlü (Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması hakkında Kanun) başlıklı Yasa planın hazırlanma usullerini göstermekte ve planın Bakanlar Kurulunca kabulünden sonra Yasama Meclislerinin onayına sunulacağını bildirmektedir. (Madde 2/C, 4/2, 10-14). Bu Yasada planın uygulanmasının Planlama Teşkilâtınca izleneceği ve bir takım tedbirlerin saptanarak Bakanlar Kuruluna salık verileceği yolunda kurallar varsa da bu kurallar dahi planın yürürlükteki yasalarla çatışması durumları için herhangi bir tedbir kapsamakta değildir. (Madde 2/E, 9/2-B c, 16).

Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrasında anılan konulan düzenliyen Yasanın, tek bir yasa olmasını gerektiren herhangi bir neden yoktur. Anayasa'mızın birçok maddelerinde geçen "kanunla düzenlenir" veya "Özel kanunla düzenlenir gibi sözler, hiç bir zaman tek bir yasa ile düzenlenir" anlamına gelmez.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere planın kendi başına uygulanmasını sağlayacak bir yasa kuralı niteliğinde bulunmaması, Anayasa'nın 129. maddesinde kanunla düzenleneceği bildirilen yönlerin tek bir kanunda düzenlenmesinin Anayasa gereği olmaması, 91 ve 77 sayılı Yasaların planın uygulanmasını sağlayacak yasa kurallarının tümünü kapsamaması karşısında bu konuda ek bir düzenleme niteliğinde olan 933 sayılı Kanunun Anayasa'nın sözü edilen 129. maddesine aykırı bir yönü yoktur.

4- 933 sayılı Kanunun 1. maddesinin A bendi hükmünün, Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu bentte bütçeden ayrılacak ödeneklerin ve dış kaynaklardan sağlanacak yardımların, kullanılış kuralları ile koşullarının yıllık programlarda gösterilmesi ve yapılacak yardımların Bakanlar Kurulu kararnamesi ile saptanacak ulusal bankalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

kuruluşları ve bunların birlikleri, üretim ve satış kooperatifleri ya da bunların birlikleri aracılığı ile birtakım kuruluş ve kişilere ödünç olarak aktarılması ilkesi benimsenmiştir.

a- Burada ilkin çözümlenecek yön, özel kesime ödünç olarak devlet parasından veya mallarından yardım yapılmasının Anayasa'ya aykırı olup olmadığıdır.

Anayasa'nın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesi veya Anayasa'nın 41. maddesindeki iktisadî ve sosyal hayatın düzenlenmesinde, kalkınma planlarının yapılmasında gösterilen kurallardan herhangi birisi, özel kesime, belli alanlarda ve belli ölçüde, özendirici tedbir olarak, Devletçe ödünç para yardımı yapılmasına engel sayılamaz; yeter ki yapılan yardımlar devletin doğrudan doğruya yerine getirmekle yükümlü bulunduğu iktisadî ve sosyal kalkınma ödevini başkalarına yaptırmak ve kendisinin eylemli olarak bu ödevin yüklerinden sıyrılmak istediği anlamına gelmesin.

Yukarıda (2 sayılı bentte) açıklandığı üzere, 933 sayılı Kanunun koyduğu kurallarda böyle bir nitelik yoktur. Bundan başka özel kesime ödünç olarak yardım sağlanmasının da Anayasa'nın 41. ve sosyal devlet ilkesi bakımından 2. maddelerine aykırı bir yanı olup olmadığı konusunda doğru bir sonuca ulaşabilmek için bu maddeleri, Anayasa'nın 36., 40. maddeleri ile birlikte gözönünde tutmak gerekecektir; zira bir kurala tek başına düşünülerek anlam verilmek istenmesi, o kuralın, bağlı bulunduğu bütünün bir parçası olması nedeniyle, ilke olarak, hukuka uygun bulunmaz. Anayasa'nın, 36. maddesinde mülkiyet hakkını, 40. maddesinde çalışma ve sözleşme haklarını ve devletin özel teşebbüsün ulusal iktisadın gereklerine ve sosyal ereklere uygun yürütmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma ödevini öngörmüş bulunduğu dahi düşünülse, onun karma ekonomi düzenini benimsediği ve bu düzen içinde plan ereklerine varılmasında özel teşebbüsten yardımcı bir etken olarak yararlanılmasını yasaklamadığı, yardımcı etken olan özel teşebbüse plan ereklerine yönelmesi için belli ölçüde özendirici yardımlar yapılabileceği anlaşılır. 40. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca ulusal iktisadın ve sosyal amaçların çerçevesi içinde çalışmakla ödevli bulunan özel teşebbüse, bu ödevini yerine getirdiği ölçüde ve sosyal devlet ilkesinin, ulusal eğitim ve savunma gibi işlerin gerektirdiği öncelikler gözönünde tutularak devletin öbür ödevlerini aksatmayacak kapsamda, bir takım özendirici yardımlar yapılmasının sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayan bir yanı dahi yoktur.

Sosyal ve iktisadî kalkınma planının yürütülmesi, Anayasa'nın 41. ve 129. maddeleri uyarınca devlete yükletilmiş ödevlerden, başka deyimle, Anayasa'nın öngördüğü kamu işlerindedir. Bu iş için yardımcı olacak özel kesime belli ölçülere göre ödünç verilmesi, vergilerden karşılanacak olan devlet giderlerinin kamu işi dışında harcanması anlamına gelmez ve bu türlü bir harcamaya yetki veren yasa ilkesi, Anayasa'nın 61. maddesine aykırı olamaz.

b- Anayasa'mızın 107. maddesinde tüzükler ve 113. maddesinde yönetmelikler yoluyla yürütmenin, yasalara aykırı olmamak üzere, düzenleyici kurallar koyabileceği kabul edilmiştir. Buna dayanılarak yürütmenin Bakanlar Kurulu kararnamesi adı altında düzenlemeler yapamayacağı, onun düzenleyici kuralları yalnızca tüzük ve yönetmelik biçiminde koyabileceği ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 6. maddesine göre yürütmenin yasa sınırları içerisinde kendisine verilen işleri yapmakla görevli kılınmasına ve Anayasa'nın 107. ve 113. maddelerinin incelenmesinden, yürütmenin yasa ile yetkili kılınsa bile tüzük ve yönetmelik dışında ve fakat yönetmelik niteliğinde düzenleyici kuralları koymasının yasaklandığı anlamı çıkarılamamasına göre burada kararname ile düzenleme yoluna gidilmesinin yalnızca bu nedenden ötürü Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik, yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmenlik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir. Buna göre bu Yasadaki kararnameler, hukukça, Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir.

Genel kurallar koyma ve bunları değiştirme veya kaldırma yetkisi, Anayasa'nın 5. ve 64. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilkel yetkileri olup Meclisin bu yetkilerini herhangi bir kuruluşa veya kişiye aktarmasının yine Anayasa'nın 5. maddesi ile yasak edilmiş bulunmasına ve Anayasa'nın 6. maddesi uyarınca yürütme yetkisinin ancak bir yasaya dayanmasının zorunlu olmasına göre, ister tüzük, ister yönetmelik, isterse Bakanlar Kurulu kararnamesi olsun, idarenin koyacağı düzenleyici kuralların idarenin, yetkisi sınırlarını aşmamış ve yasama yetkisi alanına taşmamış bulunması, vazgeçilmez bir koşuldur.

Anayasa'nın 5., 6., 64., 107. ve 113. maddelerinin hepsini birlikte gözönüne alırsak hukuki durumu şöylece açıklayabiliriz : Anayasa'nın 107. maddesi uyarınca tüzükler, ya yasaların uygulanması ereği ile ya da yasaların göstereceği yönleri düzenlemek üzere konulabilir, 113. maddesi uyarınca da yönetmelikler yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılabilir. Demek ki, Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine göre ilkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasa koyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Anayasa'nın 6. maddesindeki yürütmenin yasalar çerçevesinde görevini yerine getireceği kuralının anlamı da budur.

Bir de idarenin bir bütün olup yasalarla düzenleneceği (Anayasa madde 112/2) kuralıyla Devletin sosyal bir hukuk devleti olması (Anayasa madde 2) dolayısıyla yurttaşlara bütün alanlarda fırsat eşitliği tanınmasının ve idarenin kişisel ölçülere yer bırakmıyacak nesnel kurallara bağlanmasının gerekliliği ilkesi birlikte düşünülünce, yasa koyucunun, yürütmeye ya da idareye görev verdiği alanları eksiksiz olarak düzenlenmesi ve tanıdığı takdir yetkisinin sınırlarını kişisel amaçlara yönelen uygulamaları önleyecek biçimde belirtmesi zorunluğu ortaya çıkmaktadır. Yine hukuk devletinin gereklerinden bulunan ve Anayasa'nın 114. maddesinde yürütme ve idare açısından özellikle düzenlenmiş olan yargı denetiminin etkinlikle yapılabilmesi yolu ile hukuk devleti ilkesinin sözde kalmayıp gerçekleştirilebilmesi de, ancak az önce anılan koşullara uygun bir yasa düzenlenmesinin sonucu olabilir.

Söylenenleri özetliyecek olursak şu sonuca varırız; Yasa düzenlemek istediği alan yeterince düzenliyecek ve yürütmeye tanıyacağı yetkilen yine yeterince sınırlandırarak, yürütme ise, yasanın tanıyacağı sınırları belli yetkinin nasıl kullanılacağını düzenliyecektir.

Bu kuralı tartışma konusu yasa bendine uyguladığımızda görürüz ki yapılacak yardımın ancak ereği ve ödünç verme niteliğinde olduğu yasa ile belli edilmiş, bunun dışında kalan yönlerin ve özellikle ödünç verme ve alınacak paraların kullanma kurallarının ve koşullarının başka deyimle ne gibi işletmelere ne koşullar altında verileceğinin ve işin bu evresine ilişkin denetleme işlemlerinin nasıl yapılacağının düzenlenmesi, yıllık programlara bırakılmıştır. Yıllık programlar ise, 91 sayılı, 30 Eylül 1960 günlü Kanunun 15. maddesinin (Yıllık programlar Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanarak Yüksek Plânlama Kuruluna sevk edilir. Bu kurul, programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulunda kabul edilen yıllık programlar kesinleşir. Yıllık programlar bütçeler ile iş programlarından evvel hazırlanır. Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında Plânlama Teşkilâtının yıllık programları ile kabul edilmiş olan esaslara uyulur.) kuralı uyarınca, Bakanlar Kurulu karardır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Bütçelerin hazırlanmasında yıllık programların gözönünde tutulması gereği, bunları kararname niteliğinden çıkarmaz, bunların tüzük ve yönetmeliklerden kapsamca daha etkili birer hukuk kuralı sayılması sonucunu doğurmaz. Şu da gözönünde tutulmalıdır ki Bütçe Kanununun kendisi bile bir yasa olmakla birlikte, kendisiyle ilgili olmayan konularda kurallar kapsayamaz. Bu yön, Anayasa'nın 126. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde kesinlikle bildirilmiştir ve anılan cümle hükmünün Anayasa Mahkemesince nasıl yorumlandığı da mahkemenin bir iptal kararında açıklanmıştır. (E. 1968/24, K. 1969/2 sayılı ve 7/1/1969 günlü karar; 13133 sayılı ve 21/2/1969 günlü Resmî Gazete). Öbür yasalarda yer alması gereken bir kural, Bütçe Yasasına bile geçerli olarak konulamayacağına göre yıllık programların bütçe yasalarının yapılmasında gözönünde tutulması gereği, bu kararnamelere idari düzenleyici bir kural ve bütçenin görüşülmesi ve kabulü sırasında yasama organınca önemle ele alınacak derin ve titiz bir değerlendirmeden geçirilecek tedbirler belgesi olmaktan başka bir nitelik sağlayamaz ve böylelikle programlara dayanan bütçenin kabulü, programın Yasama Meclislerince kabulü, anlamına gelemez.

Şu da belirtilmelidir ki Anayasa'nın 129. maddesinde kalkınmanın plâna göre gerçekleştirileceğinin ve Kalkınma Plânının uygulanması esaslarının yasa ile düzenleneceğinin, 126. maddesinde plânı ilgilendiren yatırımlar için yasa ile özel süre ve usullerin konulacağı bildirilmiş olması ve kalkınmanın plâna bağlanmasına Anayasa düzenimiz içerisinde Anayasa koyucunun özel bir önem vermiş bulunması dahi, plân uygulaması yasasında Bakanlar Kurulunca, yasama meclislerinin yetkisi alanına taşarak düzenleyici kurallar koymak yetkisinin verilmesini Anayasa'ya uygun kılamaz.

Bir kez 129. maddedeki (Esaslar) sözcüğü, kurallar, hükümler anlamındadır. Anayasa, plânın yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin kuralların yasalarla saptanacağı öngörmekle, bunların konulmasının Yasama Meclisi kararı ile ya da idarî bir kararla olmasını önlemek istemiştir. Anayasa'nın bir çok maddelerinde yer alan (Esaslar)sözcüğü, kendisinin koymuş olduğu ya da yasa ile konulacak olan kurallar anlamında kullanılmıştır; nitekim Anayasa'nın 21. maddesinin üçüncü fıkrasında (Özel okulların bağlı olduğu esaslar, ... kanunla düzenlenir.), 106. maddesinin birinci fıkrasında (Bakanlar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur.) denilmektedir ve bu yerlerde geçen (Esaslar) sözcükler, yasa ile konulacak hukuk kurallarını anlatmaktadır, yoksa bu madde ve fıkralarda düzenlenmesi öngörülen konuların bağlı olacakları kurallardan en önemli olan bir kaçının yasa ile konulmasının ve geri kalan kuralların, Anayasa'nın 5., 6., 107. ve 113. maddelerinde öngörülen sınırlandırmalar gözetilmeksizin Bakanlar Kurulunca konulmasının Anayasa'yı yapanlarca istenildiğini anlatmakta değildir. Yine Anayasa'nın 126. maddesinin yatırımlara ilişkin kuralında özel süre ve usullerin yasa ile konulmasının öngörülmesi dahi, ancak Anayasa sınırları içerisinde kalan bir yasa yapılması anlamına gelebilir.

Anayasa'nın plânlı kalkınmaya özel bir önem vermiş olması dahi plâna ilişkin düzenlemeler için yapılacak yasalarda Anayasal sınırlar dışına çıkılmasını gerektirmez; çünkü Anayasa'ya bağlı çağdaş bir devlette Anayasa'dan daha üstün bir yasa düşünülemez ve bu bakımdan hiçbir yasanın Anayasa'ya aykırı olmayacağı ilkesi, Anayasa'nın ayırık durumu bulunmayan bir ilkesidir (Anayasa Mad. 8).

Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi gözönünde tutulunca, Anayasa'da yasa ile düzenleneceği bildirilen bütün yönlerin, ancak Anayasa'ya uygun yasalarla düzenlenmesinin istendiği sonucuna zorunlu olarak, varılır.

Anayasal sınırları aşan Bakanlar Kurulu kararnameleri ile düzenlemenin, iktisadi tedbirlerin yasa kuralları ile karşılanamayacağı, bu tedbirlerin süratle alınması gerektiği düşüncesine dayandırılması dahi bugünkü iktisadi gerçeklerle, Yasama Meclislerinin çalışma durumuna uygun düşmemektedir. Bir kez, her konuda alınacak iktisadi tedbirler, genellikle, bellidir, iktisada ilişkin

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

yazılarda ve uzman raporlarında gösterilmiş bulunmaktadır, yoksa bunlar yeniden aranılacak bulunacak değildir. Yapılacak iş, bilinen ve salık verilmiş olan tedbirlerden hangisine, belli durumda, başvurulacağı, birçok tedbirlerden hangisinin belli durumda seçileceğidir ki bu tedbirler yasada sayıldıktan sonra bunlardan bir veya birkaçının seçimi konusunda yürütmeye yasada belirlenecek sınırlar içinde yetki tanınabilir.

Yasada öngörülmeleyen çok önemli bir durumla karşılaşılır ya da gösterilmeyen bir tedbir zorunlu görülürse, ki bu seyrek gerçekleşebilecek bir olaydır, o zaman ivedilikle yasanın değiştirilmesi veya ek bir yasa çıkarılması yoluna gidilebilir. Unutulmamalıdır ki Meclisler çoğunluğunun kamu yararı gördüğü konularda yasa değişiklikleri kısa zamanda, Yasama Meclislerinde yapılabilmektedir.

Az önemli işlerde veya plân değıştikçe zorunlu olacak değışiklikler için ise, bu işlerin biriktirilmesi ve değışiklik tasarılarının uygun zamanlarda Meclislere yollanması yoluna gidilebilir.

Planın uygulanması ile ilgili yasama çalışmaları için Meclislerin içtüzüklerine Anayasa ile çatışmayan hızlandırıcı kurallar da konulabilir.

Bundan başka bendin ikinci fıkrasında yardıma aracılık edecek ulusal banka veya kuruluşların nitelikleri gösterilmiş ise de bunların devlet parasını veya dış yardımları ne gibi koşullarla programda gösterilen nitelikteki kişilere veya kurumlara aktaracakları ve bunları ne gibi koşullarla geri alacakları ve hele bu ödünç paraların yerli yerinde kullanılmış olup olmadığını nasıl denetliyecekleri, paraların ödenmesinde güvence alınıp alınmayacağı, aracı kuruluşların sorum kuralları bildirilmemiştir. Böylece düzenlenecek alanın esaslı konulan yasada yeterince belli edilmemiştir; oysa bu işte bütün bu yönler, temel yönlerdir Temel yönlerde yürütmenin düzenleyici kurallar koyması Anayasa'ya uygun olamaz.

c- Anayasa, devlet malının denetlenmesi için iki yol öngörmüştür : Bunlardan birisi Sayıştay aracılığı ile Türkiye Büyük" Millet Meclisince denetim yolu (Anayasa Mad. 126., 127. fıkra 1 ve 2 ve madde 128); ötekisi de yasada gösterilen bir kamu kurumu aracılığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisince denetimdir (Anayasa Madde 127 fıkra 3). Bugün yürürlükte bulunan 441 sayılı Yasaya göre kamu iktisadî kuruluşlarının denetiminde aracı kuruluş Yüksek Denetleme Kurulu ise de, yasa koyucu iktisadî devlet kuruluşlarından bir bölümü için başka denetleme kurulları da kurabilir.

933 sayılı Yasaya göre ödünç verilecek paralar bütçede yer alıyor ise de, bunların aracı kuruluşlara verilmişinden sonraki evrede denetlenmesi Sayıştay Kanunu hükümlerince artık Sayıştay'ın inceleme alanı dışında kalmaktadır. Demek ki ödünç verilen paraların aracı kuruluşlarca yerinde kullanılmış olup olmadıkları ve zamanında geri alınmış bulunup bulunmadıkları Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sayıştay aracılığıyla yapacağı denetimden kurtulmaktadır. Bu bakımdan incelenen bentte düzenlenmiş bulunan ödünç verme kuralları, Anayasa'nın 127. maddesine dahi aykırıdır.

Öte yandan konunun iktisat alanına girmesi bakımından Sayıştay denetiminin olaya uygulanmasının etkisiz ve gereksiz olacağı öne sürülebilir. Bu durumda devletin bir iktisadî devlet kuruluşu niteliğinde kuracağı bir özel kesim yatırım bankasına bu işleri yaptırması ve bu bankayı, verdiği paralar üzerinde gerçekten etkili bir denetimde bulunacak yetkilerle donatması ve bankanın hesaplarını ve bütün işlemlerini Yüksek Denetleme Kuruluna ya da kuracağı başka bir kurula denetletmesi ve o kuruluş aracılığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimini sağlaması dahi düşünülebilir.

Bakanlar Kurulunun kararnamelerle etkili bir denetim düzeni karabileceği ileri sürülebilirse de burada üzerinde durulan denetim, az yukarıda belirtildiği üzere, Anayasa'nın öngördüğü Türkiye

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Büyük Millet Meclisi denetimi olduğu için, idarî denetim ne ölçüde etkin olursa olsun anayasal denetimin yerini tutamaz. Kaldı ki kararnamelerle kurulacak denetimde özel kişilerin özgürlük alanlarına ve özellikle Anayasa'nın 40. maddesi ile korunan iş görme özgürlüklerine karışma söz konusu olacağından, kişilerin anayasal özgürlükleri ancak yasa kuralları ile sınırlandırılabilceği için (Anayasa Mad. 11/1), böyle bir denetimin kararname ile gerçekleştirilmesi bu yönden dahi Anayasa'ya uygun görülemez.

Denetim konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin gensoru ve benzeri denetim yolları ile herhangi bir yönü her zaman denetleme olanağı bulunduğundan anayasal denetimin böylece gerçekleştirilebileceği ileri sürülerek incelenen kuralda bu yönden Anayasa'ya aykırılık bulunamayacağı görüşü dahi doğru değildir; zira, Anayasa'nın 127. maddesinin, devlet malının ve işletmelerinin denetimi konusunda gensoru ve benzeri denetim yolu ile yetinmiyerek özel bir denetim yolunu benimsemiş bulunması karşısında, tartışma konusu olan yönlerde de sözü edilen 127. maddedeki özel anayasal denetimin gerçekleştirilmesini aramak, sözü edilen Anayasa kurallarının kaçınılmaz sonucudur.

ç- Dış kaynaklardan sağlanan yardımlar dolayısıyla devlet borçlanmakta bulunduğundan, bunların amaçlarına uygun olarak kullanılmış olup olmadıklarının da yine yukarıki (c) fıkrasında niteliği belirtilen anayasal denetimden geçirilmesi zorunlu olduğu gibi, bunlardan yararlanacak kişilerin özgürlük alanlarına girilmiş olacağından, bunlar üzerindeki etkili denetim tedbirlerinin, de yasalarla belirlenmesi Anayasa gereğidir" (Anayasa Mad. 127, madde 40, madde 11/1).

d- Yukarıki açıklamalara göre incelenen bent, Anayasa'nın 2., 5., 6., 64., 126., 127. maddeleri ile 11. maddesinin birinci fıkrasına ve 113. maddesine aykırıdır ve iptali gerekir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

5- 933 sayılı Kanunun 1. maddesinin (B) bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

a) 440 sayılı ve 12 Mart 1964 günlü İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler hakkındaki Kanunun 1. maddesinin ikinci fıkrasında; 4., 5. maddeleriyle, 26., 27. maddelerinde ve 32. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet iştiraklerinin kuruluş, işleyiş ve sona erişlerine ilişkin kurallar vardır.

İnceleme konusu B bendiyle, anılan 440 sayılı Yasada düzenlenenden büsbütün ayrı nitelikte Devlet veya kamu iktisadî kuruluşları ortaklıkları öngörülmekte ve bunların niteliklerinin, ne yolda kurulacaklarının ve bunlar üzerindeki devlet denetiminin nasıl yapılacağı yıllık programlarda gösterilmesi ilkesi konulmaktadır. Yine aynı bent hükmü ile yıllık programlarda Devletin veya İktisadî Devlet Kuruluşlarının girmesi öngörülen bu gibi ortaklıklardaki Devlet payları için gerekecek ödeneklerin de Genel Bütçe Kanununun Maliye Bakanlığı kısmına konulması ilkesinin kabul edildiği görülmektedir. Anayasamızın yasama yetkisi ile ilgili kurallarından açıkça anlaşılacağı üzere yasa koyucu Anayasa kurallarını gözönünde bulundurmak şartıyla gerekli gördüğü her alanda düzenleyici kurallar koyabilir ve bu hükümlerin sonucu olmak üzere meydana gelen kamu hizmetlerinin gerektireceği yıllık harcamaların karşılığı ödeneklerin de bütçelere kesinlikle konulması zorunluğunu da bir kuralla önceden kabul edebilir. Nitekim bütçeler bu ilkeye göre yapılmakta ve kanuna dayanan harcamaların karşılığı olan ödeneklerin Bütçe Kanunlarında yer alması zorunluğu da Muhasebei Umumiye Kanununun belli başlı ilkeleri arasında yer almaktadır.

Devlet içinde yürütmenin görevleri ise, ancak yasa kurallarını uygulamaktır; oysa söz konusu B bendine göre, Devletin hangi tür ortaklıklara, ne ölçüde katılacağını belli etme yetkisi

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

yıllık programlara, yani (yukarıda 4/b de açıklandığı üzere) yürütmeye bırakılmakta, yasama organı da bütçeyi yaparken, yürütmenin bu saptamasına uyararak gerekli ödenekleri bütçeye koymak yükümü altına sokulmaktadır. Demek ki, bütçeye ilişkin olmak üzere B bendinde yer alan kurallar, Anayasa'nın, yasama yetkisi ve yürütme görevine ve bunların karşılıklı durumlarına Yürütmenin yasamaya bağlılığı ilkesine) ilişkin bulunan 5., 6., 64. ve 94. maddelerine aykırıdır.

b) Öte yandan Anayasa, kamu hizmetlerinin kanunla kurulacağı ve idarenin görevlerinin de kanunla düzenleneceği ilkesini benimsemiştir (Anayasa Mad. 106, 112, 113).

Bu nedenle, incelenen B bendinde öngörüldüğü biçimde bir ortaklığa Devletin katılmasında kalkınma planının uygulanması bakımından bir zorunluk bulunuyorsa, başka deyimle böyle bir katılmada kamu yararı görülüyorsa bu bir kamu hizmeti olarak ele alınabilir ve devletin katılacağı ortaklıkların niteliğinin, devletin katılma koşul ve usullerinin, konulacak sermaye miktarı ile teşebbüsün idare ve denetim usullerinin ve ortaklıktaki devlet payı üzerindeki Yasama Meclisleri denetiminin nasıl sağlanacağına yasa ile düzenlenmesi gerekirdi; oysa incelenen B bendi, bütün bu konuların düzenlenmesi işlerini yıllık programlara, yani yürütme organına bırakmak yoluyla yasama yetkisini yürütmeye aktarmış bulunmaktadır.

c) Yukarıda (4/c bendinde) açıklandığı üzere Anayasa, devlet mal ve parasının denetimi konusunda iki yoldan T. B. M. Meclisinin denetimini öngörmüştür ve bugün yürürlükte bulunan 468 sayılı ve 12/5/1964 günlü Kanunun 6. maddesiyle değiştirilmiş bulunan 15/7/1960 günlü ve 23 sayılı Kanunun 10. maddesi uyarınca Kamu İktisadî Kuruluşları durumunda yönetilen Devlet mallarına ilişkin Yasama Meclisleri denetimi Yüksek Denetleme Kurulu aracılığı ile yapılmaktadır.

Sözü edilen ortaklıklara katılma, Devletin, kamu iktisadî teşebbüsü niteliğinde bir iş türü olduğuna göre bunlar üzerindeki Yasama Organı denetiminin de şimdiki usuller gereğince Yüksek Denetleme Kurulu yoluyla veya bu kuruluşun yapısı, öngörülen ortaklıkların denetimine elverişli sayılmazsa kanunla kurulacak ayrı bir denetleme usulünün uygulanması yoluyla Yasama Meclislerinin etkili bir denetim yapmasının sağlanması gerekir; oysa incelenen B bendi, bu konudaki denetimin nasıl yapılacağına belirlenmesi işini de yıllık programlara yani yürütmenin düzenlemesine bırakmış ve yasama organının denetiminden hiç söz etmemiştir;

ç) Devlet Planlama Teşkilâtı temsilcileri, incelenen B bendinin yeni bir kural getirmediğini, Devletin ve İktisadî Devlet Kuruluşlarının bu tür katılımlarının yürürlükteki yasa kurallarıyla düzenlenmiş olduğunu, ancak yürürlükteki kuralların eksik yanlarının giderilmesi düşünüldüğünü öne sürmüşlerse de bu savlar yerinde görülmemiştir. Gerçekten, tartışılan bendin kesin yazılışı, yürürlükte bulunan yasal kurallar kapsamı dışında kalan bir takım katılmaların öngörüldüğünü anlatmaktadır. Bununla birlikte, bir an için, ancak gerekli görülen yönlerde yürürlükteki yasa kurallarından başka kurallar konulacağı, öbür yönlerde yürürlükteki kurallara uyulacağı varsayılsa bile, bu durumda da yürürlükteki yasa kurallarının yürütme organınca değiştirilmesi kabul ediliyor demektir ki yürütmeye böyle yetki veren tartışma konusu bent, yasaların ancak T. B. M. Meclisince değiştirilebilmesi ilkesine aykırı olur (Anayasa Madde 64).

Her ne kadar Devlet Planlama Teşkilatı temsilcilerinin açıklamalarında devlet iştiraklerinin bilanço kâr ve zarar çizelgelerinin bütçe gerekçesine bağlı olarak, iktisadî devlet kuruluşları iştiraklerinin bilanço kâr ve zarar çizelgelerinin ise ilgili oldukları kuruluşların bilanço, kar ve zarar çizelgeleriyle birlikte T. B. M. Meclisine sunulmak yoluyla gerekli denetimin sağlanmakta olduğunun öne sürüldüğü görülmekte ise de, sözü edilen bu usulün 440 sayılı Kanuna dayanılarak kurulan Devlet veya iktisadî devlet kuruluşları iştirakleri için uygulanmaları mümkün olup inceleme konusu 933 sayılı Kanuna dayanılarak kurulan Devlet veya teşekkül iştirakleri için uygulanması söz konusu değildir; çünkü yukarıda (a ve ç de) açıklandığı üzere, incelenen B bendinin öngördüğü

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

iştirakler, yürürlükteki yasa kuralları kapsamı dışında bırakılmış ve düzenlenmeleri yürütme organına verilmiştir.

Kaldı ki bu gibi devlet veya teşekkül paylarının, ortaklıktaki bir yıllık bütün hareketlerinin baştan sona değin incelenerek durumları bir raporla ortaya serilmeden hesap sonuçlarını birer sayı olarak gösteren bilanço ve kâr - zarar çizelgelerinin T. B. M. Meclisine sunulmuş olmasıyla, Anayasa'nın 127. maddesinde öngörölmüş bulunan yasama organı denetiminin yapılmış sayılması olanağı dahi yoktur. Yukarıda (a - c) açıklanan nedenlerle söz konusu B bendi kuralları, Anayasa'nın 5., 6., 64., 106., 112., 113. ve 127. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

6- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin A ve B bentlerinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Sözü edilen 2. madde yatırım indirimi, gümrükte alınan vergi ve resimlerin tümünden ya da bir bölümünden bağışık tutma ve yine gümrükte alınan vergi ve resimlerin tümünü ya da bir bölümünü geri verme konularını düzenlemiştir. Yatırım indirimi, sonuç olarak kanunla belirtilmiş bulunan vergi oranının, indirim uygulanacak ödevli bakımından değiştirilmesi yoluyla vergiden indirim yapılması anlamına geldiği gibi gümrükte alınan vergi ve resimlerin geri verilmesi dahi bunların tümünden ya da bir bölümünden bağışık tutma niteliğindedir. Gerçekten Anayasa Mahkemesinin şimdiye kadar vermiş bulunduğu birkaç kararda (65/25-65/57 sayılı, 26/10/1965 günlü; 67/54-68/12 sayılı, 18/4/1968 günlü kararlar gibi - Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı : 3, S. 219 ve sonrası, Sayı: 6, S. 138) vergiden bağışık tutma yönüne değinilmemekle birlikte vergi ve benzeri malî yükümlerin ödevli, matrah, oran, tarh tahakkuk ve alım yolları ile uygulanacak yaptırımlar ve zaman aşımı gibi yönlerinin yasa ile düzenlenmesinin Anayasa'nın 61. maddesi uyarınca zorunlu olduğu belirtilmiştir. Vergiden bağışık ya da ayırık tutma yönlerinin dahi bu sayılanlar ölçüsünde önemli konular olduğu kuşkusuzdur. Bundan ötürü, bu yönlerin de yasa ile belirtilmiş olması, Anayasasının sözü edilen maddesindeki kural gereğidir. Kaldığı tartışma konusu kurallardan gümrükte alınan vergi ve resimlere ilişkin bulunanı, açıkça, daha önce yasalarla düzenlenmiş olan yönlerin değiştirilmesi ya da kaldırılması için Bakanlar Kuruluna yetki verir niteliktedir. Anayasa'nın 64. maddesine göre yasaları değiştirmek ve kaldırmak Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri arasında sayıldığı gibi Anayasa'nın 5. maddesi dahi Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama yetkisini herhangi bir kuruluş veya kişiye bırakmasını yasaklamaktadır. Demek ki tartışma konusu A ve B bentlerindeki kuralların hepsi Anayasa'nın 61. maddesine aykırı bulunduğu gibi bunlardan gümrükte alınan vergi ve resimlere ilişkin bulunan B bendi kuralları ayrıca Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine dahi aykırı bulunmaktadır; bunların iptali gerekir.

Anayasa'nın 61. maddesinde yalnızca vergi ve malî yükümlerin konulmasının yasa ile belirtileceği yazılı bulunduğu için yasa ile konulmuş olan vergiden bağışık ya da ayırık tutmanın 61. madde kuralının kapsamı dışında kaldığı ileri sürölmekte ise de bu görüş doğru değildir; çünkü vergi veya resim koyma kavramı içine, konulan vergi veya malî yükümden bağışık tutma, kanunda belirtilmiş vergi oranında değişiklik yapma kavramı da girmektedir. Bundan başka az yukarıda da belirtildiği üzere vergiden indirim yapma ya da bağışık tutma işi. en az, vergi koyma işi ölçüsünde büyük bir önem taşımaktadır. Anayasa'nın eşit önemde bulunan iki konudan birisi için yasa hükmünü zorunlu sayarken öteki için zorunlu saymamış olması düşünölemez. İnsanlık tarihinde birçok devrimlerin önemli etkenlerinden birisi olmuş bulunan bütçe ve vergi işlerine ilişkin anayasal kuralların tarihî gelişim açısından değerdendirilmesi dahi bizi bu sonuca götürür. Anayasa'nın 61. maddesinin temelinde yatan düşünce, vergiye ilişkin önemli konuların Yasama Meclisince düzenlenmesini sağlamaktır. Kuralların yorumu sırasında, onların konuluş amaçları bir yana

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

bırakılmaz. Amaca dayanan yorum ise, 61. maddedeki (koyma) kavramını, az önce belirtildiği üzere, geniş biçimde yorumlama zorunluğunu doğurur.

Bu işlerde yasal düzenlemenin uygulamada olanak dışı bulunduğu dahi düşünülemez; zira plan açısından hangi malların ya da hangi işlerin yatırım indiriminden veya bağışıklıktan yararlandırılabilceği saptanabilir. İktisadî gelişme ya da bir takım koşullarda değişiklik yüzünden indirimden ya da bağışıklıktan yararlanması nedeni kalmayan konular için gerektiğinde meclislerden değiştirici yasalar çıkartılabilir.

2. Maddenin A bendinin iptali görüşüne Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş, Halit ZARBUN ve Ziya Önel, 2. maddenin B bendinin iptali görüşüne de Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Kentoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, katılmamışlardır.

7- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin C bendinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Burada özel kişilere verilecek mallar için kamulaştırma yapılmasının Anayasa'ya aykırılığı yönü ile kamulaştırmaya ilişkin yasal kurallar yerine bu bent uyarınca yapılacak kamulaştırmalara ilişkin kuralların Bakanlar Kurulu kararnamesi ile konulup konulmayacağı yönünün tartışılması gerekmektedir. Devletin gördüğü kamu işlerinin bir bölümünün yerine getirilmesi, devlet mallarının özel kişilere şu veya bu koşul altında geçirilmesini gerektirebilir. Devletin görevlerinin eskisine göre çok değişik alanları ilgilendirmesi ve özellikle bugünkü devlete bir çok iktisadi görevler yükletilmiş bulunması karşısında böyle durumların olağan sayılması gerekmektedir. Devletin, yalnızca ülkede disiplini sağlamakla görevli bulunduğu çağlardaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları ile bugün devletin birçok iktisadi görevleri de bulunduğu çağdaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları birbirinin benzeri olamaz. Yurdun bir takım yerlerinde turistik bölgelerle sanayi bölgelerinin düzenli biçimde kurulması ve böylelikle kalkınma plânı ereklerinin gerçekleştirilmek istenmesi, birer kamu işi niteliğindedir. Bu kamu işlerinin görülebilmesi için zorunlu bulunan taşınmazların kamulaştırılmasında çağdaş anlayışa göre kamu yararı var sayılmak gerekir. Bu nedenlerle tartışma konusu kuraldaki kamulaştırmanın kamu yaran düşüncesine dayanmaması bakımından Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasına aykırı bulunduğu savı doğru değildir. Anayasa'nın anılan maddesinde dahi, barındırma tasarılarının gerçekleştirilmesi ve çiftçinin topraklandırılması için kamulaştırma yapılabileceği ilkesine dayanılarak bir takım kurallar konulmuştur. Çiftçiyi topraklandırma işleriyle barındırma tasarılarının gerçekleştirilmesi işleri, kamulaştırılmış taşınmazların özel kişilere geçirilmesini zorunlu kılar. Anayasa'nın 38. maddesindeki kuralların yazılışından özel kişilere geçirilecek olan taşınmazların devletçe kamulaştırılmasının Anayasa'da bu iki durumla sınırlı olarak öngörüldüğü anlamı çıkarılamaz. Gerçekten bu kurallar ne gibi durumlarda özel kişilere geçirilebilecek malların kamulaştırılabileceğini bildirmek üzere konulmuş kurallar olmayıp bu özel durumlarda kamulaştırılan taşınmazların kamulaştırma paralarının ne biçimde ödeneceğini göstermek üzere konulmuştur.

Ancak bu türlü kamulaştırmalara ilişkin yasa hükümlerinin, burada görüldüğü üzere, kamu yararına dayandırılması zorunlu bulunduğu gibi bu yönün Anayasa Mahkemesinin denetimi altında olduğu da kuşkusuzdur,

Tartışma konusu kural ile Bakanlar Kurulu kararnamelerinin istenilen biçimde çıkarılmasına ve Bakanlar Kuruluna 6830 sayılı Kamulaştırma Yasası ile bağlı kalmaksızın kamulaştırma kuralları koymak yetkisinin verilmiş olduğuna ilişkin görüş dahi doğru değildir. Gerçekten 933 sayılı Yasanın 9. maddesinde, tartışma konusu C bendi ile 933 sayılı Yasanın 5. maddesi gereğince yapılan kamulaştırmalarda 8 Eylül 1956 tarihli ve 6830 sayılı Kanunun 23. maddesinin uygulanmayacağı

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

ilkesi yer almaktadır. Eğer-Bakanlar Kuruluna kamulaştırma-konusundaki yasa kurallarının gözönünde tutmadan kararname çıkarma yetkisi tanınmış olsa idi, bu 9. maddenin konulması için hiç bir hukuki neden bulunmazdı. Demek ki Bakanlar Kurulu kamulaştırma kararı verirken 6830 sayılı Yasa hükümleri ile, başka deyimle kamulaştırma konusunda temel ve genel yasa niteliğinde bulunan yasa kuralları ile bağlı olarak kararname çıkaracaktır, inceleme konusu fıkra ile 6830 sayılı Yasanın yalnız kamulaştırma kararı verecek idare yerlerine ilişkin 5. maddesi kuralının burada anılan kamulaştırmalar bakımından değiştirilmesi söz konusudur ki bunda da Anayasa'ya herhangi bir aykırılık düşünülemez; çünkü Anayasa'nın 38. maddesinde bu türlü kararların hangi idare yerince verileceğini düzenleyen bir ilke yer almış değildir. Konunun özel önemi bu işlerde Bakanlar Kurulunun kamulaştırma karar vermesini haklı göstermektedir ve bu yoldaki düzenlemede Anayasa'nın 5. ve 64. maddeleri gereğince Yasama Meclislerinin yetkisi içindedir. Şu duruma göre hükümde Anayasa'ya aykırılık yoktur.

8- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin C bendinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu fıkra uyarınca özel kişilere verilecek malların devlet malları olması bakımından bunların verilmesi koşullarının yasa kuralları ile belli edilmesi gerektiği gibi, mallan alacaklara bir takım ödevler yükletilerek onların hukuk alanlarına ve özellikle iş görme özgürlüklerine bir takım sınırlandırmalar getirileceği için de yasa koyucunun düzenlemesi zorunludur. (Anayasa Mad. 11., 40., 64., 126/2). Devlet malının elden çıkarılması ve bu mâlların belirtilen amaçlara uygun biçimde kullanılmasının sağlanması işlerinde Sayıştay aracılığı ile Büyük Millet Meclisinin denetimi, Anayasa hükümleri gereğidir. (Anayasa Mad. 127, 128).

Yukarıda da (Bent 4/b) belirtildiği gibi, hukuk devletinde, devlet yönetimi nesnel hukuk kurallarıyla olur ve hukuk devletinde bu türlü düzenlemelerin bütün yurttaşlara olabildiğince fırsat eşitliği sağlayacak biçimde olması yargı denetiminin etkili olmasına engellik edecek koşulları kapsamaması gerekir. Bütün bunlar, temel ilkelerin hepsinin yasa koyucu tarafından konulması ve ancak yasa koyucunun uygun göreceği ayrıntıların yürütmece düzenlenmesi yolunun seçilmesini zorunlu kılar; oysa burada konu, bütünüyle yürütmenin düzenlemesine bırakılmıştır. Gerçekten bu gibi yerlerin hangi durum ve koşullarda, hangi nitelikte olan kişilere verileceği, vade ve faiz oranları, öngörülen kullanma koşulları yerine getirilmediğinde uygulanacak yaptırımlar gibi temel kuralların yasa koyucu tarafından belirlenmesi gerekmekte idi.

Bu açıklamalara göre incelenen fıkranın, Anayasa'nın 2., 5., 6., 11., 40., 64., 112., 113., 126., 127., 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali gerekir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

9- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin D bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu bendin yazılışından anlaşıldığına göre Bakanlar Kurulu, türlü ilgili yasalardaki kuralların elverdiği oranda ve ayrıntıları düzenleyici bir takım tedbirler alacaktır. Bu ise idarenin olağan yetkileri içinde bulunan ilgili yasalar kurallarının uygulanmasını sağlamak yetkisinin Anayasa'nın 113. maddesi uyarınca kullanılmasından başka bir durum değildir ve tartışma konusu kuralda Anayasa'ya aykırılık, yoktur. Üyelerden kimisi, maddedeki ahenkleştirme ve çabuklaştırma deyimlerinin yürürlükteki yasalar hükümlerinin kararnameyle değiştirilmesine yol açabileceğini ve böylelikle kuralda Anayasa'ya aykırılık bulunduğunu ileri sürmüşlerse de bu görüş benimsenmiştir; zira bendin yazılışının tüm olarak incelenmesinden ve özellikle, ahenkleştirme ve çabuklaştırma sözlerinin yetkili yerlerin bir arada çalıştırılması sözleriyle birlikte yazılmış olmasından

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

anlaşılmaktadır ki burada yürürlükteki yasalar çerçevesini aşan veya onlarda değişiklik yapabilmeyi öngören bir düzenleme düşünülmüş değildir.

Avni Givda, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ahmet Akar, bentteki ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek, çabuklaştırmak deyimlerini kapsamı üzerinde durarak hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı görüşüne katılmamışlardır.

10- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin E bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu bendin birinci cümlesinde standart ve nitelik denetimi konularında uygulamaları geliştirici tedbirler almak söz konusudur ki bu, yalnızca yürürlükteki yasa kurallarının düzgün biçimde uygulanmasını sağlamak amacına yönelmiş bir kural olması açısından Anayasa'nın 113. maddesi çerçevesi içine girmektedir. Bu tedbirlerden olarak çalışma saatleri dışında ve ek çalışma parası ödenerek adam çalıştırılması dahi yine Anayasa ile çatışan bir nitelikte değildir. Bu türlü denetimlerin hem doğru hem hızlı yapılması, malların ülkeden gecikme olmaksızın çıkmasını ve böylece gelirlerin elde edilmesinde gecikme olmamasını ve daha önemlisi Türk mallarına dış piyasalarda güven ve istek gösterilmesini sağlamak bakımından kamu yararına dayanmaktadır. Bunda da Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Yasa; Bakanlar Kuruluna sözleşmeli adam çalıştırma yetkisini dahi vermektedir. Ancak, standart ve kalite denetimleri devletin aslî ve sürekli ve genel idare kurallarına göre yapılan işlerindedir. Nitekim bu denetimler bir takım yasalara dayanmaktadır (10/6/1930 günlü, 1705 sayılı Ticarete Tağsişin Men'i ve ihracatın Murakabesi ve Korunması hakkında Kanunla buna ek 9/6/1936 günlü ve 3018 sayılı Kanun, 132 sayılı ve 18/11/1960 günlü Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu). Anayasa'nın 117. maddesinin birinci fıkrası uyarınca devletin genel idare kurallarına bağlı aslî ve sürekli görevleri, ancak memurlar eliyle görülebilir. Buna göre aslî ve sürekli görevler için sözleşmeli kimse veya başka deyimle hukukî durumca memur sayılmayan bir kimse çalıştırılmaz. Sözleşmeli kimse çalıştırılması geçici nitelikteki işlerde söz konusu olabilir. Özü sürekli olan standart ve nitelik denetimi işleri içinde arada sırada ortaya çıkan ve kısa sürede yapılacak olan bir iş için özel görgüsü bulunan bir uzmanın çalıştırılmasının gerekmesi gibi durumlar olabilir; ancak Yasanın 8. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde bu gibi geçici nitelikteki işler için sözleşmeli kimse çalıştırılması öngörülmüş olduğundan, incelenmekte olan kuralda geçen sözleşmeli kimselerin geçici olmayan işlerde çalıştırılacak kişiler olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, bendin son cümlesindeki (veya mukaveleli personel) sözleri Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır. Bundan başka, memurların nitelikleri, hak ve ödevlerinin dahi ancak yasalarla belirtilmesi Anayasa'nın 117. maddesinin ikinci fıkrası gereğidir. Burada çalıştırılacak sözleşmeli kişilerin nitelikleri ile hak ve ödevlerinin dahi kararname ile düzenleneceği anlaşılmaktadır. Kuralda bu yönden de Anayasa'ya aykırılık vardır.

Bu açıklamalara göre incelenen fıkradaki (veya mukaveleli personel) sözleri iptal edilmelidir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

11- 933 sayılı Kanunun 3. maddesinin A bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Buradaki fon dağıtımına ilişkin kurallar, sözü edilen Yasanın 1. maddesinin (a) bendinin iptali için ileri sürülen gerekçelere göre (bent 4) Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır. Kaldı ki burada yurt dışında çalışacak Türk iş adamlarına verilecek ödünç paraların yerli yerinde kullanılmış olup olmadığının Yasama, Meclislerince bundan önce (bent 4/c) açıklandığı üzere, denetlenmesi konusu

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

büsbütün güçlük ve incelik göstermektedir ve böylece bu konuda ayrıntılı yasa hükümleri konulması daha büyük bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre incelenen bent, iptal olunmalıdır.

Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

12- 933 sayılı Kanunun 3. maddesinin B bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Burada düzenlenen konu, bir takım kimselere vergi geri verilmesi niteliğindedir. Bu düzenlemenin Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yapılması, 933 sayılı Yasanın 2. maddesinin A ve B bentlerinin iptali için (Yukarıda 6. bentte) gösterilen gerekçelere göre Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır ve bendin iptali gerekir.

Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

13- 933 sayılı Kanunun 3. maddesinin C bendinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Burada konulan kural hukukî nitelikçe daha önceki bentlerde anılanlar dışında kalan ve yalnızca yönetimin düzgün işlemlerini sağlamaya elverişli olan tedbirlere ilişkindir. Kuralın yazılışına göre yürütme, ancak, yürürlükteki yasalar çerçevesi içinde kalan ve bunların verdikleri yetkilere dayanan bir işlem yapacaktır.

Demek ki, bu bent hükmünde, inceleme konusu 933 sayılı Kanunun daha önceki maddelerinde veya 3. maddesinin daha önceki bentlerinde düzenlenen fon kurulması, fonlardan para Ödenmesi, vergi geri verilmesi veya vergilerde bağışıklık tanınması gibi tümüyle yasa konusu bulunan işlemlere dayanak kabul edilmesini düşündürecek herhangi bir nitelik yoktur; onun, ancak herhangi bir kanunda anılmış (Daha açıkçası bu bent hükmü konulmuş) olmasa bile, yürütmenin her halde Anayasa'nın 113. maddesi gereğince sahip olduğu bir yetkinin, bir kez daha, belirtilmiş olmasından öte bir anlamı bulunmadığı açıktır. Bu nedenle bent hükmünde Anayasa'ya aykırı bir yön görülmemiştir.

14- 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Bu fıkra da anılan yasalar kurallarını uygulamak ve bu erekle gerekli belgeleri iş sahiplerine vermekle görevli bir büro kurulmasında Anayasa'ya aykırı bir yön yoktur.

Bu konuda Başbakanlığa bağlı böyle bir büro kurulmasının, Anayasa'nın 105. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bir hizmet bakanı olmayıp bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlendirilmiş bulunan Başbakanı, belli işler gören bir bakan durumuna sokacağı için Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Ancak Başbakan dahi bir bakan olduğuna göre Anayasa'nın bu kuralını, Başbakanın görevlerini sınırlandırıcı nitelikte değil, onun en başta gelen görevini belirtmek üzere konulmuş bir kural bulunduğu yolunda yorumlamak doğru olur. Nitekim 105. maddenin birinci fıkrasında Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı olarak, anılan iki görevi yapacağı belirtilmektedir. Bundan başka, Anayasa'nın 106. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bakanlıklar, yasanın koyduğu kurallara göre kurulur; bu açıdan Anayasa'da bakanların ve Başbakanın tüm görevlerini bildiren ilkelere yer verilmiş değildir. Bütün bunlar Başbakana herhangi bir hizmet dairesinin yasa hükümleri ile bağlanmasının, Anayasa'ya aykırı olmadığını göstermektedir.

15- 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Burada ilgili bakanlıklardan yeteri kadar görevlinin kadroları ile çalıştırılacağı kuralı ile geçici görevler için sözleşmeli uzman çalıştırılacağı kuralı yer almıştır. Bakanlıkların kadrolu memurlarının hangilerinin sözü edilen büroda çalıştırılacağı Başbakanlıkça belli edileceği ya da bu konuda bir Bakanlar Kurulu kararnamesi çıkarılabileceği düşünülebilir. Her iki durumda da ilgili bakanlıklardaki memurlar kendi kadroları ile bu bakanlıklardaki görevlerinden alınıp sözü edilen bürodaki görevlerinde çalıştırılacaklar demektir, başka deyimle bu büroya atanan herhangi bir memur, yasanın yazılışından anlaşıldığı üzere, kadrosu ile yeni görevine geçecek daha açıkçası eski görevdeki kadrosu alınarak Başbakanlık kadroları içine katılacaktır. Bakanlıkların kadroları, ancak yasalarla belli edilebilir ve edilmiştir. Başbakanın ya da Bakanlar Kurulunun idarî işlemi ile kadrolara ilişkin yasa hükümleri değiştirilecek demektir, oysa yasa hükümlerini değiştirmek, ancak büyük Millet Meclisinin yetkilerindedir ve bu yetki Meclise herhangi bir kişiye veya kurula bırakılamaz (Anayasa madde 5 ve 64). Demek ki incelenen kural, Anayasa'ya aykırıdır ve fıkradaki (İlgili bakanlıklardan yeteri kadar personel kadrolariyle çalıştırılır ve) denilerek anlatılan kuralın iptali gerektir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

Sözü edilen fıkradaki sözleşmeli uzman çalıştırılması kuralının Anayasa'ya aykırı bir yanı yoktur. Çünkü bu kimseler ancak (Yukarıda bent 10 da açıklandığı üzere) geçici süreli görevler için çalıştırılabileceklerinden ve bu yön kuralın yazılışından açıkça anlaşıldığından ve görevin geçici nitelikte olup olmadığı da yetkili denetim yerlerince denetleneceğinden, Anayasa'nın 117. madesiyle çelişen bir kural söz konusu değildir.

16- 933 sayılı Kanununun 5. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Mahallî idarelere genel bütçeden yardım yapılması ilkesinin, Anayasa'ya aykırı bir yanı yoktur. Ancak yardım ödeneklerinin ve dış kaynak yardımlarının mahallî idarelere aktarılması koşullarının ve yardım yapılacak mahallî idarelerde aranılacak niteliklerin ilkeleri yasa ile belli edilmiş değildir, buna göre Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine aykırılık durumu vardır.

Bir de, mahallî idarelerle merkezi idare arasındaki karşılıklı bağ ve ilişkilerin bir yasa ile düzenlenmesi Anayasa gereğidir (Madde 116/4). Mahallî idareler organlarının halkın seçimi ile iş başına gelmiş bulunmaları bakımından onları merkezî idarenin yasayla belli edilmiş denetleme yetkisini aşan biçimde etkisi altında bırakacak kurallara bağlamak, gerçekten bunların kuruluşu ve genel karar organlarının halk tarafından seçilmeleri ile güdülen ereğe aykırı düşer.

Bundan başka gerek yardımları, gerekse maddenin 2. ve 3. fıkralarında öngörülen taşınmaz malların verilmiş amacına uygun biçimde kullanılmasını sağlamak üzere mahallî idarelere bir takım ödevler yüklenerek bunların yetki alanlarının daraltılması ve kullanım konusunda yüklenecek ödevlerin yaptırımlarının öngörülmesi dahi yine yasa kuralları konulmasını zorunlu kılar. Bu bakımlardan 5. maddenin birinci ve üçüncü fıkraları ile benimsenen düzenleme biçimi Anayasa'ya aykırıdır. Anayasa Mad. 5., 64., 116/4). Maddenin ikinci fıkrası ise, birinci fıkranın uygulanmasını sağlamak üzere konulmuş olduğundan ve birinci fıkranın iptaliyle artık uygulama olanağı kalmamış olduğundan onun da iptali gerekir, yoksa mahallî idarelere aktarılmak üzere altyapı tesisleri kurulmasında ve Bakanlar Kurulu kararnamesi ile taşınmaz mal kamulaştırılmasında ilke olarak Anayasa'ya aykırılık yoktur. Bu konuda Yasanın 2. maddesinin C bendinin birinci fıkrası için bu kararda (7. bentte) benimsenen gerekçeler, 5. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen kamulaştırma için dahi öncelikle geçerlidir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, iptal görüşüne katılmamışlardır.

17- 933 sayılı Kanunun 6. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Burada başka bir özel yasa hükmü ile kurulmuş olan bir kuruluşun işlerinin Devlet Planlama Teşkilâtına ve Yüksek Planlama Kuruluna verilmesi yolu ile sözü edilen Yasanın değiştirilmesi durumu vardır. Bu niteliği ile inceleme konusu kuralın Anayasa kuralları ya da ilkeleri ile bir bağlantısı görülmemiştir.

Başbakanın ancak çalışmalarda işbirliği sağlayan ve genel siyasetin yürütülmesini gözeten durumda olması nedeniyle ona belli bir hizmet dairesinin bağlanmasının Anayasa'ya aykırı olacağı görüşü ise, 933 sayılı Yasanın 4. maddesinin birinci fıkrasına ilişkin olarak gösterilen gerekçeye göre yersiz bulunmuştur (bent 14).

Yabancı sermaye sahiplerinin kişisel çıkarları bakımından Devlet Planlama Teşkilâtı üzerinde daha kolaylıkla etkili olacakları görüşü ise, kandırıcı bir gerekçeye dayanmamaktadır ve bu bakımdan şimdiki yasa düzenlemesinin kamu yararına aykırı olduğu ilkesi benimsenemez.

18- 933 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu fıkradaki kural, Devlet görevlilerinin atanmalarında genellikle aranan koşullar içinde meslek kıdemi koşulu ile kazanılmış aylık derecesi koşulundan vazgeçilerek atanmalar yapılabilmesini ve atanacak kişiye kadro aylığının kazanılmış hak sayılmaksızın ödenmesini öngörmektedir. Maddede sayılan işlerin özellikleri böyle ayrık bir kuralı haklı gösterebilir ve zorunluk dolayısıyla bunda kamu yararı bulunduğu ileri sürülebilir. Gerçekten, Anayasa'nın 58. maddesi kamu hizmetine girmekte yeterlik koşulunu temel tutmuştur; bu koşulu oluşturan nitelikler arasında kıdemle kazanılmış aylık derecesinin, ilke olarak bulunduğu açıktır; ancak pek istisnâ durumu ve özel niteliği olan kimi görevler için bu ilkelere ayrık kurallar konulması, Anayasa'ya aykırı sayılmayabilir. Bu bakımdan, incelenmekte olan fıkra Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Şu da belirtilmelidir ki yukarıki açıklamalar, kuralın dayandığı ilkeye ilişkin olup, maddede anılan görevlere kazanılmış hak olarak yükselmiş bulunan ve 933 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bu görevleri yerine getiren memurlar için bu maddeye dayanılarak işlem yapılmasının, Anayasa'nın 2. maddesinde benimsenmiş hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı kuşkusuzdur; zira kazanılmış hakka saygı gösterme, hukuk devleti İlkesinin gereklerindedir ve kazanılmış hakkı çiğneyen her tutum, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı niteliktedir. Böylece, tartışılan kural gereğince, yasa yürürlüğe girdiği zaman görevde bulunan kimselerin bu fıkra uyarınca görevden uzaklaştırılabilecekleri görüşünün de doğru olmadığı anlaşılmaktadır.

19- 933 sayılı Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Sözü edilen maddenin 1. fıkrasında atanmaları özel koşula bağlanan kişiler, Devletin sürekli ve aslî görevlerini genel idare kuralları uyarınca yapan kimselerdir. Anayasa'nın 117. maddesinin 1. fıkrası, bu tür işlerde ancak memur çalıştırılabileceğini, 2. fıkrası da memurların atanmaları, nitelikleri, hakları ve ödevlerinin yasa ile düzenlenebileceğini bildirmektedir. Burada ise, bütün bu konuların kararname ile düzenlenmesinin öngörülmesi Anayasa'nın 117. maddesinin 2. fıkrası ile 5 ve 6. maddeleri kurallarına aykırıdır. Atanacak kişilerde aranacak özel niteliklerin saptanmasında benimsenecek ilkelerin de, ancak yasa ile belli edilmesi kamu yararı bakımından ayrıca zorunludur. Bu gerekçelerle tartışma konusu kuralın iptali gerekir.

Lütfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

20- 933 sayılı Kanunun 8. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Anayasa'nın 117. maddesi, nitelikleri yukarıda 10. bentte anılan) geçici süreli işlerde çalışanları kapsamına almadığı için bu maddede öngörülen geçici işlerde sözleşmeli kimseler görevlendirilmesinde ve bunların görevlendirilmesindeki kuralların Bakanlar Kurulu kararnamesi ile saptanmasında Anayasa'ya aykırı bir yön yoktur.

Maddenin son cümlesi hükmü ise, Anayasa kurallarını ilgilendiren bir yönü kapsamamaktadır.

21- 933 sayılı Kanunun 9. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Bu madde hükmü ile kamulaştırmaya ilişkin kuralları kapsayan 6830 sayılı ve 31/8/1956 günlü Kanunun (Mal sahibinin geri alma hakkı) başlıklı 23. maddesindeki (İstimlâk bedelinin katılması tarihinden itibaren beş sene içinde istimlâk maksadına uygun herhangi bir tesisat yapılmıyarak gayrimenkul olduğu gibi bırakılırsa mal sahibi veya mirasçısı istimlâk bedelini ödeyerek gayrimenkulu geri alabilir. Doğmasından itibaren bir sene içinde kullanılmayan geri alma hakkı düşer ve idare gayrimenkule dilediği gibi tasarruf eder.) kuralının uygulanması önlenmektedir.

Anayasa'nın 38. maddesinde, 36. maddede öngörülen mülkiyet güvencesine aykırı bir durum olarak kamulaştırma kuralı, mal sahibinin isteğine bakılmaksızın malının zorla onun elinden alınması kuralı benimsenmiştir. Bu ilkenin benimsenmesinin nedeni, kamu yararının karşılanması düşüncesidir ve 38. maddenin yazılışından açıkça anlaşıldığı üzere kamu yararı bulunmayan durumlardan bu kuralın uygulanması olanağı yoktur. Bundan anlaşılıyor ki mülkiyet hakkının kamulaştırma yolu ile değişikliğe uğratılmasının nedeni, kamu yararının karşılanması ihtiyacının, malikin mülkiyet hakkının korunması ihtiyacından daha üstün tutulmasıdır; buna göre kamulaştırma yapıldıktan ve işin niteliği bakımından belli süre geçtikten sonra taşınmaz malın kamu yararının gerektirdiği yönde kullanılmaya başlanılmamış olması durumunda kamu yararının zorunlu kıldığı ihtiyacın kalmamış veya gerçekleşmemiş olması sonucu doğmakta ve dolayısıyla kamulaştırmayı haklı gösteren neden ortadan kalkmış bulunmaktadır. İmdi malikin mülkiyet Hakkının korunması düşüncesinin! gözetilmesini engelliyen neden ortadan kalkmış bulununca, mülkiyet hakkının, malike geri verilerek mülkiyet güvencesi kuralına uyulması zorunluğu belirlemektedir. Hukukî durumu özetlemek gerekirse denilebilir ki, kamu yararının korunmasının doğurduğu zorunluk sonucunda değişikliğe uğratılmış bulunan mülkiyet hakkının bu zorunluğun gerçekleşmediğinin anlaşılması durumunda yeniden korunması zorunlukların kapsamı içinde değerlendirilmesi gerektiği yollu hukuk kuralı gereğince, zorunluktan önceki hukukî durumun geri gelmesi, Anayasa'nın 36. ve 38. maddeleri kurallarının bir arada düşünülmesinden çıkan bir sonuç olmaktadır.

Kamulaştırılan malın kamu yararının gerektirdiği amaçta kullanılmaması durumunda mâlike geri verileceği yolunda bir kuralın Anayasa' da yer almamış olması dolayısıyla, kamulaştırılan malın geri verilmesi konusunun Anayasa alanını ilgilendirmediği görüşü, hukuka uygun değildir; zira 11. maddesinin birinci fıkrasında sözden ve ruhtan söz edilmiş olmasından da anlaşıldığı gibi, Anayasa yalnız sözü ile değil, özü ile de bir takım kurallar koyar ve yine Anayasa'nın koyduğu açık kuralların dayandığı hukuk ilkeleri dahi, Anayasa kuralı gibi bağlayıcıdır. Burada gerek 38. maddenin yazılışından ve kabul edilmesindeki zorunluktan, gerekse 36. ye 38. maddelerin birlikte incelenmesinden belirdiği üzere kamulaştırılan malın kamu yararına uygun biçimde kullanılmaması durumunda eski mal sahibine geri verilmesinin Anayasal bir gerek olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sınaî ya da turistik bölge kurulması uzun bir zaman işi olacağı için 6830 sayılı Kanunun 23. maddesinin olduğu gibi uygulanmasının güdülen amaca aykırı düşeceği düşünülebilir. Burada Anayasaya aykırı olan yön, kamulaştırma amacına uygun hiçbir tesis yapılmamış olmakla birlikte

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

malın geri alınma olanağının salt biçimde kaldırılmış bulunmasıdır. Buna göre yasa koyucunun geri alma hakkım, süre ve yapılacak tesislerin niteliği bakımından ihtiyaca uygun kurallara bağlamasına engel yoktur.

Yukarıda açıklandığı üzere kamulaştırılan malın, kamulaştırmanın amacı bulunan işe, uygun bir süre içinde, ayrılmamış olması durumunda malın eski mâlikine geri verilmesi, Anayasa buyruğudur, incelenen madde hükmünün böyle bir geri vermeyi önlediğinden ötürü, Anayasayla çelişmekte olduğundan iptali gerektir.

Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN, bu görüşe katılmamışlardır.

22- 933 sayılı Kanunun 10. maddesinin Anayasaya aykırılığı sorunu:

Bu maddede belirli yatırımlar için gerekecek danışmanlık, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve denetim işlerinin yaptırılmasında 10 Haziran 1934 günlü ve 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve ihale Kanununun uygulanmıyacağı, bunun yerine Bakanlar Kurulunun bu gibi işlerin görülmesine ilişkin kuralları, çıkaracağı kararnamelerle, saptayacağı ilkesi benimsenmiştir,

Burada söz konusu edilen işler, Kalkınma Planının ve programların uygulanmasına ilişkin belirli yatırım işleri olduğu için, genel artırma, eksiltme hükümlerinden ayrı bir işlemin öngörölmüş olmasında Anayasa'ya aykırılık düşünölemez. Bu konularda yapılacak sözleşmelerin bağlı olacağı kuralların Bakanlar Kurulunca yürürlükte bulunan Yasalar çerçevesinde saptanmasında da Anayasa'ya aykırı bir yön olamaz.

23- 933 sayılı Kanunun 11. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bakanlar Kurulunun kendi yetkileri içinde çıkaracağı kararnamelerin Meclisten geçirilmesini buyuran bir Anayasa kuralı bulunmadığından, kararnamelerin Meclise bildirilmesi kuralının kaldırılmasında Anayasa'ya aykırılık yoktur. Kararnamelerin yasama Meclislerinden geçirilmesi zorunluğu, Bakanlar Kuruluna yasa değerinde kararnameler çıkarma yetkisinin tanınmış bulunduğu hukuk düzenlerinde vardır. Bizim Anayasamız, böyle bir kural kabul etmiş olmadığı için kararnamelerin Meclisten geçirilmesi Anayasa açısından gereksizdir.

24- 933 sayılı Kanunun 12. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Bu madde uyarınca Orman Genel Müdürlüğünün ürettiği orman mal ve ürünlerinin dışarıya satışında ihraç ruhsatı aranması ödevi kaldırılmıştır. Orman Genel Müdürlüğü bir kamu kuruluşu olduğu için ihraç ruhsatının aranması ile elde edilmek istenilen güvence, işin özünde sağlanmış bulunmaktadır. Bundan ötürü, başka ihracatçılarla eş durumda bulunmıyan Genel Müdürlüğün böyle ayrık bir kurala bağlı tutulması, Anayasa'nın 12. maddesindeki yasa karşısında eşitlik ilkesine aykırı bir durum yaratmıyacağı gibi Anayasa'nın başka bir kuralının zedelenmesi niteliğinde de değildir;

25- 933 sayılı Kanunun 13. maddesinin Anayasaya aykırılığı sorunu:

Bakanlar Kurulunun yasaların uygulama biçimlerini sağlamak üzere çıkaracağı kararnamelerin çıkarılmasından önce genel idare içinde bir kuruluş olan Devlet Planlama Teşkilâtının düşüncesini alması, kararnamelerde plan ve programlarla çatışan yönlerin ya da plan ve programlar açısından çelişmelerin bulunmasını önleme bakımından yararlıdır; başka deyimle bunda kamu yararı vardır. Ancak Devlet Planlama Kuruluşunun bildirdiği düşünce, Bakanlar Kurulu için bağlayıcı nitelikte olmadığından Anayasa'nın 113. maddesiyle Bakanlar Kuruluna

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

tanınmış bulunan yetkilerin bu yasa kuralıyla sınırlandırılmış olması düşünülemez. Bundan ötürü tartışma konusu kuralda Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Fazlı Öztan ve İhsan Ecemiş, bu görüşe katılmamışlardır.

26- 933 sayılı Kanununun 14. ve 15. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe gireceğini belirten 14. maddesinde Anayasa'ya herhangi bir aykırılık düşünülmiyeceği gibi Yasanın Bakanlar Kurulunca yürütülmesini öngören 15. maddesinde dahi Anayasa'ya aykırılık söz konusu edilemez.

Sonuç:

I- 1 - 933 sayılı Kanunun kuruluşları Anayasa'ya uymayan komisyonlarda görüşülmüş olmasının bu Kanunun biçim yönünden iptalini gerektirmediğine Fazıl Öztan, Avni Givda, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

2- 933 sayılı Kanunun Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında görev yapan Başkanlık Divanının Anayasaya uygun biçimde kurulmamış olmasının Kanunun biçim yönünden iptalini gerektirmediğine Şeref Hoccoğlu, Fazlı Öztan, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

3- Millet Meclisi Genel Kurulunda Hükümet tasarısının değil de Millet Meclisi Anayasa Komisyonunda yeniden düzenlenen ve Bütçe Plan Komisyonunca değişikliklerle benimsenen tasarının görüşülmeye esas tutulmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

4- 91 sayılı Kanun ve plan var iken uygulama konusunda ayrı kanun çıkarılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

II- 1.-933 sayılı Kanununun 1. maddesinin A bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Oluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN'un karşı oyları ile ve oyçokluğu ile;

2. 933 sayılı Kanununun 1. maddesinin B bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

3. Aynı sayılı Kanununun 2. maddesinin A bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş, Halit ZARBUN ve Ziya Önel'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

4. Aynı Kanununun 2. maddesinin B bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

5. a) Aynı Kanununun 2. maddesinin C bendini birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı bulunmadığına oybirliği ile;

b) Aynı bendin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

6. Aynı Kanununun 2. maddesinin (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına, Avni Givda, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın, bentteki "Ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek,

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

çabuklaştırmak" deyiminin kanunların kararname ile değiştirilmesine yol açabilmesi yönünden Anayasa'ya aykırı bulunduğu yolundaki karşı oylarıyla ve oyçoklu ile;

7. Aynı maddenin E bendinde yer alan (veya mukaveleli deyiminin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

8. Aynı Kanunun 3. maddesinin A bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

9. Aynı Kanunun 3. maddesinin B bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

10. Aynı Kanunun 3. maddesinin C bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına, oybirliği ile;

11. a) Aynı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

b) Aynı Kanunun 4. maddesinin son fıkrasındaki "ilgili Bakanlıklardan yeteri kadar personel kadroları ile çalıştırılır ve" deyiminin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

c) Aynı Kanunun 4. maddesinin son fıkrasındaki "geçici süreli görevler için mukaveleli uzman istihdam edilebilir" hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

12. Aynı Kanunun 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

13. Aynı Kanunun 6. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

14. a) Aynı Kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile

;

b) Aynı Kanunun aynı maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

15. Aynı Kanunun 8. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

16. Aynı Kanunun 9. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Lûtfi Ömerbaş, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş ve Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla oyçokluğu ile; 17. aynı Kanunun 10., 11. ve 12. maddelerinin Anayasaya aykırı olmadığına oybirliğiyle;

18. Aynı Kanunun 13. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına, Fazıl Öztan ve İhsan Ecemiş'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

19. Aynı Kanunun 14. ve 15. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına oybirliği ile;

20. Dâvanın 93' sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırı görülmiyen hükümlerine yönelmiş bölümlerinin reddine, 2. maddenin D bendindeki "Ruhsat formalitelerim ahenkleştirmek, çabuklaştırmak" deyimini için Avni Givda, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylan

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

ve oyçokluğu ile; 13. maddede Fazlı Öztan ve İhsan Ecemiş'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile ve öteki hükümlerde oybirliği ile;

23, 24, 25/10/1969 günlerinde karar verildi.

Başkanvekili Lütfi Ömerbaş	Üye A. Şeref Hocaoğlu	Üye Fazlı Öztan	Üye Hakkı Ketenoğlu
Üye Fazıl Uluocak	Üye Sait Koçak	Üye Avni Givda	Üye Muhittin Taylan
Üye Şahap Arıç	Üye İhsan Ecemiş	Üye Recai Seçkin	Üye Ahmet Akar
Üye Halit Zarbun	Üye Ziya Önel	Üye Muhittin Gürün	

KARŞIOY YAZISI

I - 27/8/1967 günlü ve 933 sayılı Kalkınma planının uygulanması esaslarına dair Kanununun 1. maddesinin A bendinin :

Birinci fıkrasında :

Kalkınma Plânı hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadi faaliyet sektörlerine, plânın bölgeler arası dengeli kalkınma ilkesi de gözönünde tutularak, genel ve katma bütçelerden ödünç verme şeklinde transferler yapmak amacı ile fonlar tesis edilebileceği;

İkinci fıkrasında :

Fonların kullanılış esas ve koşullarının yıllık programlarda gösterileceği;

Üçüncü fıkrasında :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl "geliştirme ve teşvik fonları" isimli bir bölümün açılacağı ve fonların bu bölümün maddelerinde gösterileceği;

Dördüncü fıkrasında :

Transferlerin, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle, tespit edilecek kuruluşların aracılığı ile yapılacağı;

Belirtilmiştir.

Â bendinin birinci fıkrasında yer alan ve özel kesime, Kalkınma Plânı hedeflerini gerçekleştirme doğrultusunda, devlet parasından veya mallarından ödünç olarak yardım yapılmasına olanak veren hükmün, Anayasa'ya aykırı bulunmadığı, kararda yeteri kadar açıklanmıştır.

Bendin öteki fıkralarında yer alan hükümler ise; böyle bir yardımın uygulanması yönlerine ilişkindir. Fonların esas ve koşullarının yıllık programlarda gösterileceğini öngören hüküm ki bu yıllık programlar beş yıllık plânda belirtilen işler dışında hiçbir işi kapsamaz, uygulamalara yön verici niteliği ile başta gelmekte, fonların, her yıl Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak "gelişme ve teşvik fonları" bölümünün maddelerinde gösterileceğine ve transferlerin yapılması biçimine ilişkin öteki hükümlerle birlikte konuya yeteri kadar objektif vermektedir.

Öte yandan ne zaman ve nasıl bir gelişme göstereceği önceden kolaylıkla kestirilemeyen ve tedbirlerinin hemen alınması gereken kimi iktisadî olaylar karşısında, her olay için kanun çıkarılmasına değin, yürütme görevini yüklenenleri seyirci durumda bırakmanın, kamu yararını zedeleyeceği gerçeği de gözden uzak tutulmamalıdır.

Nitekim Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkındaki 1567 sayılı Kanunun kimi hükümleri ile değişikliklerinin iptali istemi üzerine Anayasa Mahkemesince verilen 28/3/1963 günlü ve 1963/4-71 sayılı karar, konuyu yeterince açıklığa kavuşturmuş bulunmaktadır.

Aslında 933 sayılı Kanun, adından da anlaşılacağı üzere. Kalkınma Planını gerçekleştirmek için gerekli uygulamaları erek edinmiştir. Beş yıllık planda yer alan işlerden bir yıl içinde yapılması öngörülenler, yıllık programlarda gösterilecek ve programlar her yıl Bütçe Kanununun kabulünden önce kesinleşmiş olacaktır. Kanun, fon tesisinin ve transfer yapılmasının esas, erek ve koşullarını saptamıştır. Yürütmenin bu esas, erek ve koşullar dışında bir uygulama yapması olasılığından artık söz edilemez. Bu nedenlerle inceleme konusu A bendinde yer alan hükümler, yasama yetkisinin Bakanlar Kuruluna devri niteliğini değil, Kalkınma Planının gerçekleştirilmesinin sağlanması için Bakanlar Kuruluna derektifler verme niteliğini taşımaktadır.

Öte yandan söz konusu bentte, denetimle ilgili bir hüküm yer almış değildir. Bu nedenle bendin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine imkân vermediği ileri sürülemez. Genel hükümlere göre denetim, elbette işleyecektir.

II- Karma teşebbüsler, özel sektörün yetişmediği ikdisadî faaliyetlerin, kamu sermayesini de katarak, gelişmelerini sağlamak ereği ile kurulmaktadırlar. Karma teşebbüsler, 440 sayılı Kanunla zaten düzenlenmiştir. 1. maddenin B bendinin birinci fıkrası, planın uygulanmasına ilişkin yıllık programlarda, sermaye ve idare hakimiyeti mahdut sayıda özel kişilere ait olmak kaydıyla devlet ve kamu ikdisadî teşebbüsleri Sermayesinin iştiraki ile kurulması ön görülen karma teşebbüslerin sermayelerindeki devlet hisseleri için gerekli ödeneklerin, Genel Bütçe Kanununun Maliye Bakanlığı kısmında açılacak bir bölümün maddelerinde gösterileceğini, ikinci fıkrası da karma teşebbüslerin niteliklerinin, bene"nin birinci fıkrasından faydalanma şartlarının ve bunlar üzerindeki devlet denetiminin nasıl yapılacağına programlarda belli edileceğini açıklamaktadır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Bu hükümlerle 440 sayılı Kanunda bir değişiklik yapılmamış, ancak, 440 sayılı Kanunun genellikle karma teşebbüslerin takdirine bıraktığı işlere, Kalkınma Planına uygunluğu sağlama bakımından, bir açıklık getirilmiştir. Burada Bakanlar Kuruluna verilen yetki, iştiraklerin plana uygun olarak yapılmasını sağlamak ereğini gütmektedir.

Uygulamaya yön veren bu hükümlerin, yasama yetkisinin devri niteliğini taşıdığı yolundaki görüş, yerinde değildir.

Devletin, kamu İktisadî teşekkülleri aracılığı ile katıldığı karma teşebbüslerin denetimi, mevcut hukuk düzeni içinde o teşekküllerin denetimi ile birlikte yapılmak gerekir. Kanunda bu denetimi önleyen bir hükme yer verilmiş değildir.

Devletin doğrudan doğruya katılacağı karma teşebbüsün denetimi, genel olarak karma teşebbüslerin rejimine bağlı kalacaktır. Bunun aksini düşünmek, yani bu tür teşebbüslerde de Devlet denetimini hâkim kılmak, bir bakıma devletin Kalkınma Planını gerçekleştirmek amacı ile özel kesime yardım yapmasını engellemek niteliğini taşır.

III- 2. maddenin A ve B bentleri, Kalkınma Planına ve yıllık programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve tanzimi maksadı ile yapılacak yatırım indirimi ve bunun oranı, gümrük vergi ve resimleri ile ithalden alınan diğer vergi ve resimler toplamında, iktisadî faaliyet sektörlerine göre, kısmî veya tam muafıklar ihdası veya vergiler ve resimler toplamının kısmen veya tamamen iadesi konularının Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile düzenleneceğine ilişkindir.

Bu bentlerle yürütmeye verilen yetki, Kalkınma Planına ve planda yer alan işlerden bir bölümünü belli süre içinde gerçekleştirmeyi öngören yıllık programlara uygunlukla sınırlandırılmış ve yatırım İndiriminin en yüksek haddi belli edilmiştir. Konuların açık olan esnekliği, tedbirlerde de çabukluğu ve esnekliği gerektirir. Vergi ve resim muafıkları konusunda Bakanlar Kuruluna ancak plana uygun yatırımlar için gümrük himayesi sağlamak üzere yetki tanınmaktadır. Bir tarife pozisyonunda çeşitli malların bulunuşu veya o pozisyonadaki malın, Kalkınma Planı ve yıllık program dışı işlerde de kullanılmasının mümkün oluşu karşısında bu yönlerinde kanunlarla düzenlemesini istemek çoğu kez beklenen yararın elde edilmesi sonucunu doğurur.

Görülüyor ki burada Bakanlar Kuruluna verilen yetki, plan ve programlarla sınırlı bir uygulama alanı ile ilgilidir. Kararnamelerin önceden yayınlanması da objektifliği ve dolayısıyla fırsat eşitliğini sağlamış olacaktır.

Maddenin C bendinin ikinci fıkrası, sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler tesis ve tanzimi maksadıyla Bakanlar Kurulunca kamulaştırılmış olan yerlerin, gerektiğinde alt yapı tesisleri de yapıldıktan sonra, buralarda plan ve program hedeflerine uygun olarak tesis kuracaklara devredilmesi konularını düzenlemektedir. Ülkenin bir çok yerlerinde gerçekleştirilecek olan bu konu, yerlerin özelliklerine göre çeşitli uygulamalara ihtiyaç gösterir. O kadar ki aynı bölge sınırları içinde bile yer yer değişik uygulamalara ihtiyaç duyulabilir. Bunların tümünün, önce den kestirilip Kanunda belirtilmesi elbette mümkün değildir. Kanun "plan ve program hedeflerine uygun olarak tesis kuracaklara" deyimi ile yürütmeye gerekli direktif vermiş bulunmaktadır. Bundan sonrası uygulama alanı ile ilgili olmak gerekir. Devir esaslarının önceden Bakanlar Kurulu Kararnameleriyle belirtilmesi, fırsat eşitliğini sağlamağa yeterlidir ve fıkra, devlet denetimini önleyici bir hükümü kapsamamaktadır.

Maddenin E bendinde yer alan (Veya mukaveleli personel) deyimi, standart ve kalite kontrolü işlerinde çalıştırılacak kişilere ilişkindir. Bu işler arasında geçici nitelikte olanlarda bulunabilir. Sözleşmeli personelin ancak geçici nitelikteki işlerde kullanılabileceği Kanunun 8.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

maddesinde belirtildiğine göre, bendin, daimî nitelikteki işlerde de sözleşmeli personel kullanılmasına imkân verdiğini ve bu nedenle Anayasa'ya aykırı olduğunu düşünmeye yer yoktur.

IV- Kanunun 3. maddesinin A bendi hükümleri için. Kanunun 1. maddesinin A bendine;

Aynı Kanunun B bendi içinde Kanunun 2. maddesinin A ve B bentlerine;

İlişkin görüşler ileri sürüleceğinden, bunların tekrar yazılmasına yer görülmemiştir.

V- Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrası, birinci fıkra ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulacak "yatırımları ve ihracatı geliştirme ve teşvik bürosu" nda, ilgili bakanlıklardan yeteri kadar personelin kadroları ile çalıştırılacağını öngörmektedir. Bu hükümden, Bakanlıklara özel kanunlarla verilen kadrolarda çalışan memurların bir kısmının Başbakanlık kadrosuna aktarılacağı anlamını çıkarmağa yer yoktur. Bu bürolarda çalıştıracak memurların, kendi bakanlıkları ile ilişkilerinin kesileceğine dair bir hüküm, fıkroda yer almamıştır. Hükümün çabukluk ve kolaylık sağlamaktan öteye bir ereği yoktur.

VI- Kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasında Kalkınma Planına ve yıllık programlara göre şehirleşmenin gelişmesini düzenlemek ereği ile mahallî idarelere yardım yapılması için Genel Bütçe Kanununda açılacak bölümdeki ödenek ile dış kaynaklardan yapılacak tahsislerin kullanılmasının Bakanlar Kurulu Kararnameleriyle olacağı açıklanmış, ikinci fıkroda birinci fıkranın uygulanmasında Bakanlar Kurulunun neleri yapmaya yetkili olacağı belirtilmiş ve son fıkroda da arsaların mahallî idarelere devrine dair esaslarla usullerin Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle saptanacağı gösterilmiştir.

Mahallî İdarelere genel bütçelerle yardım yapılması ilkesi, Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.

Birinci fıkra, Anayasa'ya aykırı olmayan yardıma ilişkin ödenek ve tahsislerin kullanılması esaslarının Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle düzenleneceğini açıklamış, ikinci fıkroda kararname ile düzenlenecek işlerin nelerden ibaret olacağını göstermiştir. Arsaların mahallî idarelere devri konusu, her mahallî idare için ayrı özellikler taşıyabileceğinden bunların devrine ilişkin esasların bir kanunla genel biçimde düzenlenmesi imkânsızdır.

Madde, Kalkınma Planı ve yıllık program dışında herhangi bir konunun gerçekleştirilmesine elverişli değildir. Erek, neden ve konu Kanunda belirtildiğine göre, bu işlerin, Bakanlar Kurulunca yerine getirilmesinden daha tabî bir şey olamaz. Kanun, Bakanlar Kurulu Kararnamesinden söz etmeseydi dahi bu işler, Kanunun öngördüğü ereğe, nedene ve konuya uygun biçimde yine idare tarafından yapılacaktı. Hal böyle olunca ortada Anayasa'ya aykırı bir yön yoktur.

VII- Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrası, birinci fıkradaki ayırık atanmalarla ilgili kararnaların, Devlet personel Dairesinin düşüncesi alınarak Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle tespit edileceğini öngörmektedir,

Maddede ikinci fıkra yer almasaydı, Anayasa'ya aykırı görülmeyen birinci fıkra hükmü elbette Bakanlar Kurulunca uygulanacaktı. Maddenin ikinci fıkrası, atanmalarla ilgili esasların önceden Bakanlar Kurulunca saptanmasını öngörmekle konuya objektiflik getirmiş bulunmaktadır.

VIII- Kanunun 9. maddesi, 2. maddenin C bendi ile 5. madde uyarınca yapılacak kamulaştırmalarda, 6830 sayılı istimlâk Kanununun 23. maddesinin uygulanmayacağı hükmünü getirmiştir. Kamulaştırılan bir taşınmazın, koşullarının gerçekleşmesi halinde, geri alınabilmesi, Anayasal bir kural değildir.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Kamulaştırma, belli bir kamu yararı gereğine dayanır. Geri alma hakkı, bir Kanunla tanınmamış olsaydı taşınmazı, kamulaştırmanın ereği dışına çıkmaksızın elinde bulundurduğu sürece idareden geri almak söz konusu olamazdı. 9. madde hükmü, bir başka Kanun hükmünün kimi olaylarda uygulanması olanağı önlenmiş, belli türdeki kamulaştırmalarda 6830 sayılı istimlâk Kanununun 23. maddesinin uygulanmasını kamu yararı bakımından zararlı görmüştür. Konunun özelliği de bunu haklı gösterecek niteliktedir.

İdarenin, kamulaştırma ereğini yerine getirmekten açıkça vazgeçmesi veya taşınmazı kamulaştırmanın temel ilkesi olan kamu yaran gereği ile bağdaşmayacak bir başka doğrultuda kullanmak istemesi halinde maddenin, eski malikin, genel hükümlere dayanarak taşınmazı geri isteme hakkını kullanmasını önleyemeyeceğinden söz etmek de yerinde olur.

Bu nedenlerle 933 sayılı Kanunun kimi hükümlerinin iptaline ilişkin karara karşıyım.

Lûtfî Ömerbaş

Anayasa
Mahkemesi
Başkan Vekili

KARŞIOY

Mahkememiz, kalkınma planlarının uygulanma biçimini gösteren 933 sayılı Kanunun belirli hükümlerini, Devlet organlarından biri olan yürütmeye, kanunla düzenlenmesi gereken ve yasamanın düzenleyebileceği türden olan düzenleme yetkileri vermiş olması ve buna benzer nedenlerle iptal etmiştir. Konuya ilişkin aykırı görüşümüzün bütünü ile açığa çıkması için Devletimiz görevleri arasında Kalkınma Planının hangi kertede yer aldığı ve neleri kapsadığı, yönlerinin aydınlanması bakımından Anayasa'mızdaki bu konuyu düzenleyen hükümlere kısaca gözetmekte zorunluluk görmekteyiz.

Anayasa'mız sadece 41., 126. ve 129. maddelerinde kalkınmadan ve onun planından söz etmekte, 41 ve 129. maddelerinde ise planlama düzeyi olarak ekonomik, sosyal ve kültürel alanlar gösterilmektedir. Bu kapsam nedeni ile planlama ve plan, onun hazırlanması ile uygulanması, en azından Anayasa'mızın başlangıç kısmının 3., 4. ve 5. paragrafları ile birinci kısımdaki genel esaslar, temel haklar ve ödevlere ilişkin ikinci kısmın birinci ikinci ve üçüncü bölümündeki hükümlerine uygun olması ve kişinin üçüncü bölümdeki sosyal ve iktisadî haklarının gerçekleştirilmesi amacına ulaşılacak biçimde düzenlenmesi ve yapılması gerekir.

Bu hükümlerden doğrudan konumuzu ilgilendirenleri aşağıdadır: Başlangıç kısmının 3., 4., ve 5. paragrafları:

"Bütün fertlerini, kaderde, kıvançta ve tasada ortak, bölünmez bir bütün halinde, millî şuur ve ülkeler etrafında toplayan ve milletimizin, dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak millî birlik ruhu içinde daima yüceltmeyi amaç bilen Türk milliyetçiliğinden hız ve ilham alarak ve;

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

"Yurtta sulh cihanda sulh" ilkesinin, millî mücadele ruhunun, millet egemenliğinin, Atatürk devrimlerine bağlılığın tam şuuruna sahip olarak;

İnsan hak ve hürriyetlerinin, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak için; hazırlanan bu Anayasa...",

Anayasa'nın ilgili maddeleri :

Madde 40- Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurma serbesttir.

Kanun, bu hürriyetleri, ancak, kamu yararı amacıyla sınırlayabilir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenilirlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.

Madde 41- İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam ÇALIŞMA esasına ve herkez için insanlık haysiyetine yakışır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.

Madde 42- Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler, işsizliği önleyici tedbirleri alır.

Angarya yasaktır.

Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir.

Anayasa'mızın bu hükümlerine göre milletimizin iktisadî ve sosyal hayatı, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yakışır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre Devletçe düzenlenecektir. Başlangıç hükümlerinin 5. paragrafta yer alan ilkelere göre de demokratik hukuk devletinin başlıca görevi insan hak ve hürriyetlerini millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmek ve teminat altına almaktır. Polis devletinin dışarıya karşı milletin istiklâlini ve içeride bireylerin emniyetini korumaktan ibaret görevi yanında sosyal devlet, yurttaşlarının çalışma imkânlarını, adaletli ölçüde kazanç elde etmelerini, insanlık haysiyetine yakışır biçimde geçinmelerini sağlamakla da görevlendirilmiş ve sonradan yüklenen bu görev, devlet görevleri arasında birinci sırayı almıştır. Devlete bu görevi veren hükümlerden 41. maddenin ikinci fıkrası ile 129. madde de iktisadî ve sosyal kalkınmanın planla gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Bu hükümler arasında kalkınma koşullarına bir göz attığımız zaman görmekteyiz ki;

a) Sosyal devletin kalkınma planları, millî bütünlüğü sağlayıcı, milletimizi millî şuur ve ülkü etrafında toplayıcı olacak ve Atatürk devrimlerine bağlılık şuurunu koruyacaktır.

b) İnsan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzurunu gerçekleştirmek ve teminat altına almak görevini taşıyan sosyal hukuk devleti esaslarına uygun biçimde yapılacaktır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

c) Herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine, özel teşebbüs kurma serbestliğine ilişkin hükümlere yer verilecek, özel teşebbüsün millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütülmesine çalışılırken özel teşebbüsün güvenilirlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma ödevi de yerine getirilecektir.

d) Devlet bu görevlerini yerine getirirken insan hak ve hürriyetlerini koruyacak ve Anayasa'nın diğer hükümleri ile hukuk kurallarına da riayet edecektir.

Bu esaslara bakarak denebilir ki iktisadi ve sosyal kalkınma düzenlemesi tümü ile Anayasaca yapılmış ve hukuk çerçevesi Anayasaca belirtilmiştir.

Planlamanın bu hukuk alanı yanında bir de iktisadi ve sosyal hayata etkili bulunan diğer unsurlar bulunmaktadır. Bunlar, memleketin içinde bulunduğu kültür, teknik ve bilim seviyesi, sermaye olanakları, millî tarih ile coğrafi durumun millî şuura kazandırdığı iyi veya kötü eğilimler, yabancı devletlerle olan ilişkiler, doğal koşullar ve iklim şartları gibi etkenlerdir.

Hukuk bağları, sosyal ve doğal etkenleri bu kadar geniş, başarı koşulları bu kadar çok olan planlamanın ereği insan, amacı insan etkenlerinin başlıcası da yine insandır. İnsan düşüncesi, insan duygusu insanların kurdukları toplumların istekleri ve benimsedikleri akımlar, aralarında bulunduğu diğer özgür milletlerin yarattığı koşullar, doğal değişiklikler ise Devletçe kontrol edilemeyen, önceden kestirilip tedbirlere bağlanması her zaman mümkün olmayan etkenlerdir.

Görülüyor ki Kalkınma Planı, bu günün sosyal devletinin, varlığını koruma ve gereği gibi sürdürmesi için zorunlu ve bu ölçüde önemli iken hukukî ve doğal ortamı yönünden de gerçekleştirilmesi o kadar güçtür.

Kısa bir bakışla girift ve çetrefil olduğu anlaşılan iktisadî ve sosyal kalkınma görevini, devlet organlarından yasama veya yürütmeden hangisinin yapmasının yerinde olacağı sorunu, çözümü gerekli bir sorun oluyor.

Bu düzeyde de çelişmesiz bir sonuca varmak için Anayasacıların, sosyolog ve iktisatçıların görüşlerinden, ileri demokratik devletlerin bu yoldaki uygulamalarından bir kısmına, Anayasa'mızın hazırlanmasına ilişkin gerekçe ve görüşmelerle kabul edilmiş bulunan Anayasa hükümlerine ve özellikle Anayasa'mızın 29. maddesine göz atmak ve bunlar üzerinde durmak konunun aydınlanması için çoğunluk ve azınlık görüşleri bakımından faydalı olacaktır.

Bilginlerin görüşleri :

Freidrich, K.J. "Devrimizde teknik gelişmeleri inceliyecek ve gereken tedbirleri alacak istikrarlı ve kuvvetli bir ele ihtiyaç vardır. Ancak bu kuvvet Tranzizm'e kaymamalıdır." demektedir.

Jiraüde ise "Demokrasi hem hürriyet, hem de düzen rejimidir. Bu bakımdan toplumda çeşitli çıkarlar için birleşik bir temele dayanması kaydıyla kuvvetli yürütme, çağımızın gerekleri açısından yalnız meşru değil aynı zamanda şarttır." der.

jüetzevcih'de "parelementer rejimde icra zayıf olursa devlet sosyal görevlerini yerine getiremez." görüşündedir.

Düverger, Vedel gibi hukukçular da güçlü yürütmeyi savunurlar.

Sosyal planların en güzelim hazırlayan Beveridge bu konuyu derinliğine incelemiş ve sosyal ıslahat raporunda "Sefalet, işsizlik, cehalet ve hastalık gibi sosyal canavarlarla mücadelenin tamamen teknik yolla olacağını, hukukun sadece bu uğurda izlenecek yolun esaslarını ve temellerini

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

göstereceğini, diğer kısımları ilim ve teknik halledeceğini, sosyal adaletin de bu canavarlar karşısında sosyal tedbirleri almaktan ibaret bulunduğunu belirtmiştir.

Van Der Mebrsch bu uğurdaki görüşünü "Devletin ekonomiye müdahalesi yasama ve yürütme ilişkileri üzerinde de etkiler yaptı. Günü gününe izlenmesi ve süratle halledilmesi icap eden ve bünyeleri itibariyle çok karışık olan ekonomik sorunları, muayyen prosedürlere tabi olan, sert kayıtlar getiren ve günün ihtiyaçlarını daima geriden takip eden kanunlarla düzenlemek mümkün olamazdı." biçiminde dile getirmiştir.

Mendels France'ın görüşü de şöyle: "Parlamento ile hükümet arasında görev bölümünde ekonomik sahanın yürütmeye bırakılması gerekir."

Bilginlerimizden Prof. Bahri Savcı, 1909 ve 1924 Anayasalarında yasamanın, üstün tutulmuş olmasına rağmen hükümetin, yani yürütmenin üstün çalışmasının üç sebebinden birisi olarak "Cumhuriyet devrinde millî birliğin, ekonomik gelişmenin ve batılılaşmanın sağlanması için kuvvetli bir icra organının gerekli olması" nedenini göstermektedir.

Prof. Mümtaz Soysal ise : Sosyal devletin ekonomik alana girdilini izah etmekte ve devletin bu düzeyde işletmecisi ve üretici durumunda kaldığını ve bu durumlarda devletin ekonomik yetkilerle donatılmasının zorunlu bulunduğunu açıkladıktan sonra "Bütün bu yeni görevler yürütme organının daha yetkili olmasını gerektiriyor, bunun için de Devlet gücünü sınırlı tutmak endişesi yine ön planda gelmekle beraber, yürütme organının yetkilerini artırabilecek yeni yollar aranıyor." demektedir.

Bu görüşlere uygun olarak Fransa, İngiltere, Belçika, İsveç, Norveç, Danimarka gibi devletler, güçlü yürütme esasını uygulamaktadırlar. Federal Almanya ise reaksiyoner Anayasa'sının sınırlayıcı olmasına rağmen Anayasa hükümlerini yorumlama yolu ile sorunu, yasama organının çizeceği çerçeve içerisinde yürütmenin de tanzim edeceğini kabul ederek çözümlenmiştir.,

Anayasamız :

Anayasa'yı tedvin edenlerin görüşleri de bilginlerin görüşlerinin ve sayılı devletlerin uygulamalarının aynıdır. Örneği, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Alt Komisyonun (İdare, iktisat ve malî hükümler) hakkındaki muhtırasının (iktisat) bölümünde : "Tali Komisyonumuz millî kalkınma planına Anayasa'da yer verilmesi lüzumuna kanidir. Az gelişmiş memleketlerin kalkınması için bütün iktisadî alanı kapsayan planlara ihtiyaç olduğu, bugün herkesçe kabul edilen bir gerçektir... Kısaca dünya, en geniş anlamı ile millî kaynakları en rasyonel biçimde kullanmağa çalışmak şeklinde ifade edilebilecek olan planlı ekonomiye gitmektedir... Son derece çetin iktisadî meselelerle karşı karşıya bulunan memleketimizde plan yeni bir tecrübedir. Bu denemeyi peşinen güçleştirecek Anayasa hükümleri koymaktan kaçınmak, planın yürütülmesini kolaylaştıracak esaslara yer vermek ihtiyatlı bir davranış olacaktır.

Kazaî ve teşriî murakabelerin iyi işlemesi sağlandığı takdirde iktisadî alanda icra organına sorumluluğu nispetinde yetki tanımaktan kaçmak için ciddî bir sebep olması gerekir.

Bu sebeple kanun vazının -bu plan icaplarına göre- koyacağı kanunlarla muayyen alanları ve kuralları -hiç bir zaman teşriî bir yetkiyi, delegasyon yoluyla hükümete devretmemek ve tanımamakla beraber ona, tamamen icrai ve idarî mahiyeti haiz kararnameler ve kararlar ile tanzim edebilmek ve gerekli tedbirleri alabilmek hususunda yetkiler ve bu meyanda geniş takdir yetkisi tanınması gerekir.

Özetlersek; millî kalkınma planına Anayasa'da yer verilmelidir.

Bu hususta tafsilâttan kaçınmalı, hükümete müsbet vecibe yüklemekle yetinilmelidir.

... Planı yürütmek için, hükümetin iktisadî alanda sorumluluğu nispetinde yetkilere ihtiyacı olduğu gözönünde tutulmalıdır. "denmekle sosyal ve iktisadî kalkınma alanında güçlü ve yetkili yürütme gereği öne sürülmüştür.

Temsilciler Meclisindeki Anayasa'nın bu bölümü görüşülürken;

Ferit Melen: "Planlamanın, kanunlarla sert esaslara bağlanmaması lâzımdır. İktidarlara göre planlar değişebilir... İktisadî çok sıkı ve sert bağlarla bağlamaktan fayda değil zarar hasil olur.

Anayasa Komisyonu sözcüsü Turan Güneş : Plan yapılması netice olarak siyasî bir meseledir. Memleketin hangi istikamette gitmesi lâzım geldiğini gösterir bir şeydir. Planlama'nın hükümetten ayrı olması görüşüne de katılmıyoruz.

Komisyon Sözcüsü Coşkun Kırca : Bir planın asıl tatbikcisi hükümettir. Planlama Teşkilâtı Planın hazırlanmasında ve tatbikinde ancak bir vasıttır. Plan bütün hükümet, devlet ve kamu mekanizmasının iştiraki ve işbirliği ile yürütülür." demişlerdir.

Millî Birlikçe 129. maddeye eklenen "Bu maksatla Devlet planlama Teşkilâtı kurulur. Bu teşkilâtın kuruluş ve görevleri kanunla gösterilir." ibaresinin ilâvesi dolayısıyla Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan raporda "... ancak Planlama Teşkilâtı, hükümetin genel siyasî sorumluluğu içinde teknik zaruretlere göre çalışması gereken bir teşkilâttir." denmekte, Anayasa'mızın genel gerekçesinin iktidar yapısına ilişkin üçüncü kısmının ikinci bölümünde "İktidar yapısının genel unsurlarından birisi de yürütmedir. Yürütme esas itibariyle yasamanın gösterdiği alanda hareket eden tabii organdır... Bakanlar Kurulu ise yasama organının çizdiği hukukî alan içinde hükümet etme fonksiyonunu faal ve müessir bir şekilde yürütecek bir organ seviyesine çıkarılmıştır." açıklaması yapılmaktadır.

Anayasa'mızın 129. maddesi ise, iktisadi sosyal ve kültürel kalkınmanın bu uğurda hazırlanacak plâna göre gerçekleştirileceğini birinci fıkrasında; plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında, değiştirilmesinde gözetilecek esasların özel kanunla düzenleneceğini de ikinci fıkrasında belirtmiştir. Bu madde sadece iki temel kural bulunmaktadır, a) Kalkınmanın plâna göre gerçekleştirilmesi gereği, b) Plânın hazırlanışında, uygulanış ve değiştirilişinde gözetilecek esasların özel kanunla düzenlenmesi gereği. Bu iki esastan başka 129. madde ile plânlama düzenlenmemektedir. Anayasa'dan önce çıkarılmış bulunan 1960 tarihli ve 91 sayılı Kanun, plân hazırlama işlerini tamamen yürütmeye bırakmıştır. 15. maddesi ile; hazırlanan plânın yasamanın tasvibine arz olunacağı açıklanmıştır. 77. sayılı ve 1962 tarihli plânlama ile ilgili diğer, kanun da yasamanın plânın tasvip işinin kanunlardan ayrı olarak ve başka bir usulle kısa süreli görüşmelerden sonra yapılacağını ve tüm plân üzerinde değişikliğe gidilmeyeceğini belirtmektedir.

Görülüyorki Anayasa'dan hemen önce ve Anayasa'nın kabulünden hemen sonra çıkarılmış olan bu iki kanun da plânlamada esas görevi yürütmeye vermektedir. Bütün kamu hizmetlerinin nasıl yürütüleceğini, esasları yönünden bilmesi gereken ve millî kudreti doğrudan temsil eden yasamanın tasvibine, kural olarak Kalkınma Plânı da arzedilmektedir.

129. maddenin ikinci fıkrası Anayasa'nın diğer maddeleriyle yapılmış olan düzenlemelerine göre bir özellik taşımaktadır. Bu fıkrada Anayasa'nın diğer hükümlerinde olduğu gibi plânın nasıl uygulanacağı kanunla gösterilir denmemekte ve "Plânın ... uygulamasında ... gözetilecek esaslar ... özel kanunla düzenlenir, denmektedir. Bu ayrıcalığın üzerinde durmak gerekir. Anayasa'nın 21. maddesinin 3. fıkrasında da "Özel okulların bağlı olduğu esaslar ... kanunla düzenlenir." denmektedir. Burada özel okulların, kamu yararı bakımından tabii olmaları zorunlu olan esaslar

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

dışında kendi müesseselerinde özel uygulamalar ve çalışmalar yapabilmelerine müsaade edilmek istenmiştir. Devletin koyduğu bir öğretim türüne ait programlar uygulanmak kaydıyla programın filan veya falan şekilde veya zamanda uygulanması okul yöneticilerinin takdirine bırakılmış bulunmaktadır.

Plânlamada da kanunla yürütmenin görev alanı gösterilecek ve esaslardan ibaret olan bu çerçeve âlân içerisinde yürütme, (Faal ve müessir hükümet etme) işini yapacaktır. 129. maddenin bu şekilde düzenlenmesi nedeni Anayasa'yı hazırlayan alt komisyonun muhtırasında açıklandığı üzere Kanun koyucunun yürütmeyi olaylar karşısında gereken tedbirleri alabilmek hususunda yetkili kılmak ve bu düzeyde geniş takdir yetkisi vererek düzenlenmesini sağlamaktır. Esaslar dışındaki düzenlemenin yürütmece yapılmasını bu hükümlerle kabul etmiştir.

Sosyal hukuk devleti ilkesi de yürütmenin plânlama düzeyinde görev alanının kanunla çerçevelenmiş bulunmasını gerektirir. Anayasamız bu ilkeye uygun olarak 129. maddesiyle plân uygulamasının da kanunla düzenlenmesini uygun görmüş fakat uygulamanın her yönünün değil de sadece esaslarının kanunla düzenlenmesi kaidelerini koymuştur. Mahkememiz kararında 129. maddedeki "Esas" sözcüğünün (kural) anlamına geldiği öne sürülmektedir. Lügat manası ile bu sözcük "Asıl, temel, ana" anlamlarına gelmektedir. Halk ve ilim dilinde de esas sözcüğünü başka türlü anlamağa imkân yoktur. Denebilir ki "Esas" larda kural yani, kaide olabilir, fakat kaidelerin teferruatı ilişkin ikinci ve üçüncü derecede gelen kuralların değil temel kurallarını, ana kurallarını dile getirir. Nitekim kanunların ayırımında (Kanunu esasi) tabiri bu günkü anlamı ile "Anayasa"nın adıdır. Diğer kanunlara kaynak olacak ana kanun demektir. Adalet dilinde de bir mahkeme kararının Yargıtay'ca bozulması halinde (Esastan bozuldu), (Usulden bozuldu) gibi ayrımlar yer almıştır. Bunun için 129. maddedeki (Gözetilecek esaslar) teriminin ikinci kerteedeki kuralların üstünde olan prensip hükümler anlamına gelen bir mana taşımadığını kabul etmek gerekir.

Planlama konusunun devlet işleri arasındaki önemi, iktisadî ve sosyal hayatın özelliği, devlete verilmiş olan bu görevin ancak olayları yakından kovalamak ve gerekli kararları gününde ve saatinde almak yolu ile yapılabileceği, ekonomi ilminin herkesçe bilinen bir gereğidir. Olayların çok gerisinden gitmesi dolayısıyla yasamanın sosyal ve iktisadî kalkınma alanının bütününe gereği gibi düzenleyemeyeceği gözde tutularak 129. madde bu biçimde düzenlenmiştir.

Anayasa'nın ancak 3. maddesinde (Kanunla düzenlenir) yerine (Esasları kanunla düzenlenir) ibaresi bulunmasının bir nedeni olduğu açıktır. Temsilciler Meclisi bu iki ibarenin benzer anlamda (Müteradif) olmadığını bilirdi. Anayasa'nın 11. maddesi, temel hak ve hürriyetler... ancak kanunla sınırlanabilir. 13. maddesi (Kanunla sınırlanabilir), 18. maddesi (Kanunla sınırlanabilir) ve (Yurt dışına çıkma hürriyeti kanunla düzenlenir) biçiminde yazılmış ve ondan sonraki diğer maddeler de hak ve hürriyetlerin düzenlenmesini aynı biçimde kanunlara bırakmıştır. Yukarıda değinildiği gibi yalnız Anayasa'nın 21, 106 ve 129. maddelerinde "özel okulların bağlı olduğu esaslar kanunla düzenlenir, Bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur, planın... uygulamasında... gözetilecek esaslar... kanunla düzenlenir" denmektedir.

129. maddenin diğer iki maddeden de ayrıcalığı vardır. Bu maddede konumuzu aydınlatıcı bir sözcük bulunmaktadır. O da "gözetilecek" sözcüğüdür. Bu kelime ile birlikte 129. maddenin ikinci fıkrasında (Plan, yürütme organınca gerçekleştirilecek ve uygulama sırasında yürütmenin gözetmek zorunda olduğu esaslar uygulama yasasında gösterilecektir.) anlamı açık ve seçik olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü yürütmenin uygulama sırasında gözde tutacağı teknik kurallar, bilgi ve mantık kuralları, hükümetin genel siyaseti ki yasamaca yürütmeye güven oyu verilmele bu genel siyaset kabul edilmiştir. Ve bu arada planın hukuk alanını çerçeveleyen uygulamaya ilişkin esas kurallar bulunmaktadır. Kararda olduğu gibi (Gözetilecek kurallar kanunda gösterilir) anlamı benimsenirse hem madde yazılışına, hem de bu müessese hakkındaki Anayasa ruhuna aykırı düşer.

129. maddenin aksi biçimde düzenlenmesinin nedenlerini; Anayasa'yı hazırlayan bilginlerin görüşlerine, Temsilciler Meclisi alt komisyonu mutıralarına ve komisyonların gerekçeleriyle Temsilciler Meclisi çalışmalarındaki görüşmelere dayanarak yukarıda açıklamıştık.

Bu açıklamalarla ortaya çıkmaktadır ki Kalkınma planının uygulanmasında çetrefil ve girift olan bu işin yapılmasında yasamaya uygulama alanını çerçeveleyecek ölçüde esas kurallara ilişkin bir düzenleme ve yürütme de bu çerçeve içinde planın amacına ulaşması için gerekli her türlü tedbirleri alma, bütün işleri yapma ve esaslar dışındaki düzenleme görevini anında yerine getirme ödevi verilmiştir.

Sosyal devlet ilkesinin gereğinden bulunmuş olan sosyal ve iktisadi kalkınmanın planla yerine getirilmesi görevinin yasama ve yürütmece nasıl yapılacağı böylece açıklandıktan sonra Mahkememiz kararının madde madde incelenmesi daha kolay ve karşı görüşümüz daha belirgin olacaktır.

A- Mahkememiz kararında, yürütmenin yasama alanına taşmaması kaydıyla kararname çıkartması Anayasa'ya aykırı düşmez, dendiikten sonra Anayasa'nın 5, 6, 107 ve 113. maddeleriyle birlikte göze alarak yasa koyucu belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse onları uygulama yolunda sınırlan iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak bu alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Anayasa'nın 6. maddesindeki yürütmenin (Yasalar çerçevesinde) görevini yerine getireceği kuralının anlamı da budur, demek suretiyle Anayasamız'ın yukarıda belirtilen anlamı dışında bir anlam öne sürülmektedir. Bu görüşe göre yürütme, ancak kanunları uygulayan bir idare kuruluşudur. Kanunun koyduğu kurallar dışında hiç bir düzenleme yapamaz ve karar alamaz. Böyle bir görüş yürütmenin devlet organları arasındaki yer alış nedenine aykırı düşer, Çünkü devlet organları arasında, temel bir organı olarak yürütmeye de bırakılmış işler vardır. Bu organ, kendisine Anayasa ve kanunlarla verilmiş olan görevleri yerine getirecektir. Devletin varlığı, yükselmesi ve devamı bu görevin yerine getirilmesine bağlıdır. Devletin büyük siyasî amaçlarını gerçekleştirecek organlarından birisi de yürütmedir. Devlet hayatını kanunlarla düzenleyecek olan yasama organı, geçmişe ve hale bakarak, geleceği oranlıyarak devletin düzenini kurmak ve korumak, sosyal ve iktisadî gelişme ve ilerlemeyi sağlamak için kanunlar çıkarır, Kurallar koyar, bu kanunlar meclis çoğunluğunun benimsediği siyasî görüşlere ve Anayasa'ya uygun olacaktır. Sosyal ve iktisadî hayat ayrı etkenlerle sık sık değişen ve ayrı ayrı belirtiler veren bir düzeyde kendini gösterir. Çok akıcı olan bu yönü ile yasama, geleceğin bütün olaylarını önceden oranlamaya imkân bulunamaz. Bunun için hiç bir yasama organı, ne kadar çalışırsa çalışsın geleceğin sosyal ve iktisadî olaylarını kapsayan bütün kuralları kanun olarak daha önceden ortaya koyamaz. Bu nedenle yürütme kanun maddelerinde yer alamamış bulunan olayları düzenleyemez diyen bir Anayasa çıkmamıştır. Çünkü böyle bir anlayış, devlet hayatı ihtiyaçlarının günü gününe karşılanamamasını intaç eder ve yeni olaylar, yürütmece kanunla düzenlenemediği için anında karşılanamazsa devlet işleri bozulur ve tedbirlerin gecikmesi dolayısıyla belki de bir gün bu yüzden devlet çöker; halbuki yasalar ve Anayasalar sadece devletin varlığı, yararı ve devamı içindir. (Yasama yetkisi asıldır, yürütme görevi muştaktır.) kuralı, yürütmenin bir temel organ oluşu, gördüğü işlerin önemi gözde tutulmadan yorumlandığı takdirde aksak uygulamalara gidilebilir. Yürütme görevi (Müştaktır) demek yasama organı, herhangi bir alanı devlet işleri arasına almadıkça yürütme o alanı düzenleyemez demektir. Yasama bir kanunla bir alanı devlet işleri arasına aldı mı, yürütme de o alanın gerektirdiği bütün işleri mutlaka yapacaktır. Yapmazsa sorumlu ve görevini yerine getirmemiş olur. O halde yasalardan beklenen amaç bir alanı, devlet işleri arasına almaktır ve o alanın yürütme sınırlarını çizmektir. Çoğu zaman yasalarla yürütmeğe verilmiş olan görev alanının sınırları bir madde ile belirtilir, geri kalan pek çok maddeler ise yardımcı hükümlerdir. Yasa hükümlerinin kapsamadığı yönlerde, alanın kanunla tâyin edilmiş sınırları içinde ve fakat Anayasa'ya ve kanuna aykırı olmamak kaydıyla yürütmece düzenlenecektir. Anayasa'mızın

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

105. maddesinde "Başbakan ... hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.) hükmü bulunmaktadır. Bu hükme göre hükümetin bir genel siyaseti olduğu ve onun yürütülmesinden sorumlu bulunduğu anlaşılıyor. Bu hükümde yürütmenin devlet işlerinin görülmesi sırasında hangi yolu tutacağı ve hangi prensipleri uygulayacağı, devlet yararını nasıl sağlayacağı hususunda takdir yetkisi bulunduğu görülür. Anayasa'mızın bu maddesi Anayasa'yı hazırlayan kuruluşlardan olan Ankara Üniversitesi İdarî İlimler Enstitüsünün hazırlamış olduğu tasarının 68. maddesine uygundur. Enstitünün hazırladığı tasarının (Ana prensipler) kısmında şöyle denmektedir. "Devlet idaresinin temel unsuru olan yürütme organının yapısında tasarımız Türkiye'de kuvvetli ve istikrarlı bir hükümetin zaruri olduğunu kabul eden görüşe dayanmaktadır. Son zamanlarda yürütmeyi kayıtlamak yolundaki temayülü yerinde bulmuyoruz. Çünkü bu temayülün, geçirdiğimiz siyasî buhranın isabetli bir tahlile dayanmadığını ve bu buhranın aşırı derecede tesiri altında kalarak Türkiye'nin gerçek ve uzun vadeli ihtiyaçlarını gözden kaçırdığını sanıyoruz. Sosyal ve iktisadî meselelerimizin halli için kuvvetli bir icraya sahip olmamız bünyevî bir zarurettir. Esasen geçmiş sıkıntımız hükümetin kuvvetli olmasından ziyade gereken millî murakabeye tabi tutulmamasından ileri gelmektedir. Bu eksiklikleri giderme çareleri alınırken verimli idareyi kösteklemek hatalı olur. Bu itibarla tasarımız bir yandan kuvvetli ve istikrarlı bir hükümet esasını muhafaza ederken, diğer taraftan millî murakabenin işleyişini kolaylaştıracak teklifler ihtiva etmektedir.

Millî murakabe, parlamentoda iktidar yapısının kendisinin denetlemesiyle ve muhalefet partileri vasıtasıyla; parlamento dışında ise teminatlı siyasî hürriyetlerden faydalanan müesseselerle ve nihayet Anayasa Mahkemesini de ihtiva eden şümüllü bir kazaî kontrolle sağlanabilir."

Bu tasarının 4. bölümünde "yürütme" başlıklı kısmında da "Türkiye'de kuvvetli bir yürütme organının lüzumu" başlığından sonra bilindiği gibi kuvvetli bir icra organı bizde gelenektir. Bu gelenek demokratik gelişmelerden beri de devam etmektedir. Böyle bir geleneğin yerleşmesi tesadüfün değil, bünyevi zaruretlerin mahsûlüdür. Kanaatımızca bunun devamında büyük millî menfaat vardır.

Örnek aldığımız batı demokrasileri ile Türkiye ve Türkiye gibi geri kalmış memleketlerde siyasî iktidarın rolü bakımından çok önemli bir fark mevcuttur. Batı memleketlerinde iktisadî ve sosyal gelişme siyasî kararların neticesinde siyasî organların eseri olmamıştır. Burada gelişme cemiyet bünyesindeki kuvvetlerin kendiliğinden meydana getirecekleri bir vetire olmuş ve siyasî iktidar ancak bunu düzenleyici, kolaylaştırıcı ve destekleyici bir rol oynamıştır. Bu günde bu memleketler de sosyal ve ekonomik hayatın düzenlenmesinde siyasî kararların rolü oldukça mahduttur. Hayatın büyük bir kısmı siyasî organlar dışındaki teşekküller tarafından düzenlenmektedir. Halbuki, Türkiye gibi memleketlerde en önemli mesele olan kültürel, sosyal ve iktisadî gelişme çok geniş ölçüde siyasî organların kararlarına ve icraatına bağlıdır... Bu durum Türkiye gibi memleketlerde devamlı ve istikrarlı yürütme organını hayatî bir zaruret haline getirmektedir.

Az gelişmiş bir memlekette "icra organının istikrarsızlığı veya işlememesi, halledilmesi gereken her türlü toplumsal meselenin askıda kalması gibi çok tahripkâr neticeler doğurur. Bundan başka batı memleketlerinde bile artık kuvvetli bir icra zarureti münakaşa edilmez bir siyaset prensibi haline gelmiştir.

Bu durumu değiştirmeye çalışmak ancak toplum gerçeklerini kavramayan bir görüşün neticesi olur ve hiç bir fayda hasıl etmez. Yürütme ile ilgili hükümler :

Hususiyle yeni anayasa bir Anayasa Mahkemesi ihdası suretiyle kazaî murakabe tesis ettiğine göre idarî metinlerin tümü üzerinde kazaî murakabe kabul etmek tabî ve zaruridir."

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Komisyunun bu görüşünü Temsilciler Meclisi de benimsemiştir. Bu yöndeki çalışmalarını şöyle buluyoruz :

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun genel kurula sunulan raporunun (Kabul edilmiş bulunan temel prensibler) kısmının 3. maddesinde : Devlet idaresi millî hâkimiyet ve parlamenter sistem esasına dayanmaktadır. 7. maddesinde "Türk Milletinin hürriyet ve demokrasi nizamı içinde kalkınma dâvası sosyal hakların ifadesinde gözetilecek asli gaye olarak ele alınmıştır." 8. maddesinde de "istikrarlı hükümet ve tesirli murakabe yasama ve yürütme arasındaki münasebetlerin düzenlenmesinde temel prensiptir." 13. maddesinde de (Bütün idarî tasarruflar kazaî murakabeye tabi olacaktır) esasları yer almaktadır.

Burada devlet idaresine hâkim olacak temel prensibler gösterilmiş, parlamenter sistem, kazaî murakabe ve istikrarlı hükümet prensipleri 3 temel prensip olarak ortaya konmuştur.

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun yürütme ve yasama organları ile bunlar arasındaki ilgilere ilişkin alt komisyon raporunun (Yürütme ve yasama organları ile bunlar arasındaki münasebetlerin düzenlenmesi bakımından üzerinde oybirliğine varılan felsefe) başlıklı kısmında :

... a (Siyasî iktidar, bütünü ile millet iradesine dayanmalıdır. Ve bu sebeple kaynağını, siyasî iktidarı meydana getiren organlar bakımından genel oydan almalıdır.

b - Anayasa sınırları içinde belirilmiş genel siyasî tercihi yürütecek olan hükümet kudretinin parlamenter rejimin çerçevesi içinde bütünlüğüne, sürekliliğine ve müessirliğine zarar vermeyecek şekilde iş görebilmesi imkânları gözden uzak bulundurulmamalıdır.)

Alt komisyonun bu hususta hazırladığı maddelerin 35. maddesindeki Anayasa'mızın 105. maddesinin son fıkrasının aynıdır. - gerekçesinde (Bu madde hükümet politikasının uygulamasında ve insicamının muhafazasında modern anayasa temayüllerine uyularak Başbakan'a özel bir durum vermektedir.) demek suretiyle yürütmenin siyasî iktidarı meydana getiren organlardan biri ve millet iradesine dayalı olduğu Anayasa'ya uygun olarak siyasî tercihin yürütücüsü bulunduğu ve bu nedenle hükümet kudretinin parlamenter rejimin çerçevesi içinde bütünlüğüne sürekliliğine ve müessirliğine zarar vermeyecek şekilde iş görülmesi imkânlarına sahip kılınması gerektiği ve böylece alt komisyonun kabul ettiği siyasî iktidara ilişkin görüşün benimsendiği görülmektedir. Parlamento çoğunluğunun siyasî tercihinin hükümet politikasını teşkil ettiği ve böylece anayasa ve kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilecek olan bu programın başlıca devlet görevi olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yine bu alt komisyon muhtırasının (İktisadî müessese ve hükümet) başlıklı kısmında ise yürütme işi (Gerek siyaset ilmî, gerek parlamenter rejim, gerek iktisat ve maliye ilimleri zaviyesinden - sosyal, iktisadi ve malî bakımdan az gelişmiş memleketler zümresine dahil bulunan - Türkiyemizdeki kuvvetli bir hükümet sistemine lüzum ve zaruret olduğunu gözönünde tutan talî komisyonumuz iktisadî ve malî alanda mümkün merteye bu esasa uyulması gerektiği ve binaenaleyh Anayasa ön tasarısındaki - hattı - zatında hükümete ait olması gereken görev, yetki ve kudretin bir kısmını hükümetten alıp hemen hemen her cihetten ondan tamamen müstakil bir mevcudiyet ve hüviyete sahip olan müesseselere vermek hususundaki temayülü benimsememektedir) denmekte bu suretle gerek idari ilimler enstitüsünün ve gerekse Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun (Güçlü hükümet) sisteminde birleştiği açığa çıkmaktadır. Buna karşılık sosyal ve iktisadi alanlarda hükümet yetkililerinin bir kısmını iktisat şurası gibi müesseselere bırakma görüşünde olan İstanbul Üniversitesi Anayasa ön tasarısından ayrılmış olduğu gerçeğe de açıkça görülmektedir.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Yine bir bilginin dediği gibi (Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu, kanunları uygulamak için değil, toplum hayatında bazı faaliyetler görmek için mevcuttur. Bu faaliyetler çok çeşitlidir. Bunlar diğer devletlerle münasebetlerden gençliğe verilecek eğitime, asker yetiştirmeğe, tiyatro açmağa kadar ... fakat bu önemli faaliyetler hukuk için yabancıdır. Yürütme organı bunları yaparken kanunları yürütmüyor, bir hukuk işlemi yapmıyor.)

Carre de Melberg de (Yürütme görevi mevcut kanunlardan şartları en uygun olan hareket vasıtalarını bulmaktır. İdâre makamı, kanununa göre ve kanunla kendisine tanınan yetki sınırları içinde hareket eder ve kararlar alır. O halde idare kararına, kanunların pasif bir uygulaması olarak bakmamak gerekir. Gerçek odur ki idare daha ziyade kanundan aldığı yetkileri kullanmaktır.) der.

Profesör Sarıca ise bu yoldaki görüşünü (Kanunları icra etmek demek bunların icrasını teşkil ve temin edebilmek, boşlukları doldurmak ve icabında gereken yeni kaideleri koymak demektir) sözleri ile açıklar.

Vedel de bu konuda (Kanunların uygulanması, her kanunun teker teker uygulanması anlamına gelmez, fakat bütün hukuk düzeninin ve onan tabîi sonucu olan devletin ve millî hayatın devamlılığının muhafazası olarak anlaşılmalıdır) fikrini öne sürmektedir.

Anayasamızın hazırlanmasında ve uygulanmasında başlıca iki görüş kendisini göstermiştir. Birincisi yürütmeye dar bir saha bırakarak ve işlerinin mümkün olduğu kadar yasalarla düzenlenmesi ve yürütmenin takdirine geniş alan bırakılmaması yolundadır. Bu görüşe sahip olanlar, daha çok önceki devlet hayatımızda yürütmeyi temsil edenlerden bazılarının yetkilerini taştıklarını düşünerek onu önlemeğe çalışmak isteyenlerdir. Bunlara, yürütmenin güçsüz oluşunda amaçlarını gerçekleştirmek için fayda gören asıl düzen değiştiricileri de haricen katılmaktadırlar. İkinci görüş ise sosyal devletin pek çok ve girift olan işlerinin ancak faal ve güçlü bir yürütme ile yürütülebileceğini savunanlardır. Garp demokrasilerinde bu uygulama benimsenmiş ve bu demokrasilerin önde gelen bilginleri de bu görüşü savunmuşlardır. Anayasamızın, özellikle sosyal ve iktisadi kalkınma alanına ait düzenlemesinde, ikinci görüşü benimsediği hususunu yukarıda açıklamıştık. Anayasamız, diğerine göre ne güçlü bir yasama ve nede güçlü bir yürütme değil devletin işlerini yumuşak bir iş bölümü halinde bu iki organın yürütmesi esasını kabul etmiştir.

Anayasamız, doktriner bir Anayasa değildir. Bu nedenle Anayasa müesseseleri, tek erek ve prensip üzerine oturtulmamış, her müessesenin kodlarına göre düzenlenmesi esası benimsenmiştir. Sosyal ve iktisadi plânlama alanının karışık, akıcı, etkenleri değişik ve bu nedenlerle birbirinin benzeri olmayan olayların ortaya çıktığı ve sık sık belirdiği bir alan olduğu ve devlet işleri arasında iktisadi yönden tam gelişmemiş memleketler arasında yer almakta olan yurdumuz için sosyal ve iktisadi kalkınma özel bir önem taşıdığı için bu alanda yürütme, özellikle güçlendirilmiştir. Çünkü bu görev olayları yakından kovalamak, gerekli kararları gününde ve saatinde almak yolu le yapılabilecektir. Olayların çok gerisinden gitmesi dolayısıyla yasamanın sosyal ve iktisadi kalkınma alanını gereği gibi düzenleyemeyeceği gözde tutularak bu prensip kabul edilmiştir. Anayasamız, Mahkememiz kararında belirtilen (Yasa koyucu belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya sorunlu görürse onları uygulama yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak takdir yetkisine dayanarak yasalara aykırı olmamak üzere birtakım, kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır) şeklindeki bir görüşün tamamen aksinedir. Mahkememiz bu kararında Anayasa'nın düzenlenmesinde öne sürülen ve sonradan kabul edilmeyen ve kanunlaşmayan birinci görüşe dayandığı için Anayasaya uygun düşmemektedir. Kaldı ki (yürütme) kararda yazıldığı gibi bir (idare) de değildir. İdare onun emrindedir.

Gömülmektedir ki kararın yukarıya alınan kısmı ve taşıdığı anlayış Anayasamız dışındadır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

B- Çoğunluk kararında (Anayasa'nın plânlı kalkınmaya özel bir önem vermiş olması dahi plâna ilişkin düzenleme için yapılacak yasalarda Anayasal sınır dışına çıkılmasını gerektirmez. Çünkü Anayasa'ya bağlı çağdaş bir devlette Anayasa'dan daha üstün bir yasa düşünülemez...) denmektedir.

Plânlı kalkınma yolundaki yasama ve yürütme düzenlemeleri Anayasa sınırları ile sınırlı değildir biçiminde bir görüş öne sürülmemiş, Anayasamızın her müessesenin değişik prensiplere dayatılmış olması dolayısıyla çok girift olan sosyal ve iktisadi plân düzenlenmesinde yürütme erkine verilen görev ve yetkiler genişletilmiştir denmiştir. Büyük görevlerin kısır yetkilerle yerine getirilemeyeceği hukuki bir gerçektir.

Refah devletinin tek amacı olan iktisadi ve sosyal alanlarda toplumun kalkındırılması işini görece ve gerçekleştirecek olan yürütme, bu alanlarda daha güçlü hale getirilmiştir. Bu görüşümüz Anayasa'ya dayanmaktadır.

Anayasa'nın 129. maddesiyle yürütmenin uygulama ^sınırım nasıl geniş tuttuğu ve gözetilecek esaslar dışında yürütmeye ne ölçüde takdir alanı bırakıldığı ve bunun nedenlerini, Anayasa'yı hazırlayan bilginlerin görüşlerine, Temsilciler Meclisi Anayasa Alt Komisyonu muhtıraları ile komisyonu gerekçelerine ve Meclis çalışmalarındaki görüşmelere dayanarak açıklamış bulunduğumuz için bu madde üzerinde fazla durulmayacaktır.

C- Çoğunluk kararında yürütmeyi düzenleme alanı gösterilimden (... bir kez her konuda alınacak iktisadi tedbirler, genellikle bellidir. iktisada ilişkin yazılarda, uzman raporlarında gösterilmiş bulunmaktadır. Yoksa bunlar yeniden aranılacak., bulunacak değildir. Yapılacak iş, bilinen ve salık verilmiş olan tedbirlerden hangisine, belli durumda başvurulacağı, birçok tedbirlerden hangisinin seçileceğidir ki bu tedbirler yasada sayıldıktan sonra bunlardan bir veya birkaçının seçimi konusunda yürütmeye yasada belirtilecek sınırlar içerisinde yetki tanınabilir. Yasada öngörülmeven çok önemli bir durumla karşılaşırsa... o zaman belki yasanın değiştirilmesi yoluna gidilebilir) görüşü ortaya konmaktadır

Bu anlayış öne sürülürken iktisadi ve sosyal bilgi kurallarının dahi kesin olmadığı, sık sık değiştiği, olayları düzenleme ve alanlardaki gelişmeyi karşılama tezlerinin bir değil pekçok olduğu ve her gün yenilerinin eklenmekte bulunduğu, sosyoloji ve iktisat bilimlerinin matematik ve fizik bilimleri gibi kuralları çok az değişen bilimler yapısında olmadıkları gözde tutulmamıştır. Halbuki bu bilimlerin kuralları çok az değişse dahi yürütmenin sosyal ve iktisadi kalkınma plânının uygulanmasına ilişkin kanunlar düzenlenirken bu bilimlerin öne sürdüğü kural ve tedbirlerden önemlilerini bu kanunlara koymanın mümkün olamayacağı, çünkü bilim kural ve tedbirlerinin yasaya konmasının ve ayrıca hukuk düzeyinde tekrar edilmesinin gereksiz olacağı ve hukuk alanında böyle bir düzenlemenin bu güne kadar yapılmadığı, aksi takdirde kanunların kitaplar kadar geniş tutulması gerekeceği hususu da gözde tutulmamıştır.

Bunun içindir ki yasamaya, yasaya konması mümkün olmayan veya gereksiz bulunan bir düzenleme, ve yürütmeye de, bilim kurallarını ancak yasada yer alması halinde uygulayabileceğini öngören kısır bir yetki tanıyan bu görüşün hukuk ve Anayasa prensiplerine uymadığı pek açıktır.

Ç- Kararda (Bundan başka birinci maddenin birinci bendinde yardıma aracılık edecek ulusal banka ve kuruluşların nitelikleri gösterilmişse de devlet parası veya dış yardımın bunlarca nasıl verileceği ve ne gibi koşullarla bu yardımları programlarda gösterilen kişilere veya kurumlara aktaracakları ve bunlarda bu paraları ne gibi koşullarla geri alacakları ve bu ödünç paraların yerli yerinde kullanılmış olup olmayacağını nasıl denetleneceği, paraların ödenmesinde güvence alınıp alınmayacağı bildirilmemiştir.) denerek yasamaya yürütmeye verilen görevlerin bütün sınırlarının

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

çizilmediği ve belirtilen yönlerin temel yönler olması dolayısıyla düzenlenmesinin yürütmeye verilemeyeceği için Anayasa'ya aykırı düştüğü öne sürülmektedir.

Birinci maddenin konuya ilişkin hükümleri şöyledir :

a) Kalkınma, plân hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadi faaliyet sektörlerine plânı" bölgeler arası dengeli kalkınma ilkesi de gözde tutularak genel ve katına bütçelerden ödünç verme şeklinde transferler yapmak amacı ile fonlar tesis edilebilir.

Bu fonların ve dış kaynaklardan aynı amaçla yapılacak tahsislerin kullanılış esasları ve şartları yıllık programlarda gösterilir.

Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl (Gelişme ve teşvik fonları) isimli bir bölüm açılır. Fonlar bu bölümün maddelerinde gösterilir.

Görülmektedir ki bu maddede fon tesisinde yürütme için esaslı sınırlar gösterilmiştir. İlk bakışta görülenler şunlardır :

1- Fon, kalkınma plânları hedeflerine uygun olacaktır.

2- Plânda geliştirilmesi öngörülen iktisadi faaliyet sektörleri için kullanılacaktır.

3- Bölgeler arası kalkınma ilkesine uygun olarak harcanacaktır.

4- Fonlar, genel ve katma bütçelerle gösterilecektir.

5- Ödünç verme şeklinde verilecektir.

6- Ödünç verme Bakanlar Kurulu kararına, dayanarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların birlikleri, istihsal ve satış Kooperatifleri ile bunların birlikleri aracılığı ile yerine getirilecektir.

7- Fonlar, Maliye Bakanlığı bütçesinde her yıl (Geliştirme ve teşvik fonları) adlı bir bölümde yer alacaktır.

Görülmektedir ki yürütmenin kullanacağı fon, Bütçe Kanununda gösterilmiş olacak, plân koşullarına uyacak, transferleri yürütme tarafından değil, millî bankalar, kamu kuruluşları niteliğindeki kuruluşlar ve belirli kooperatifler tarafından ilgililere verilecektir.

Demek oluyor ki yürütmece yapılan plân uygulamasında fona ilişkin görevler yapılırken yasama organından geçmiş olan millî kalkınma plânı hükümleri, Bütçe Kanunu hükümleri, Anayasa'nın plânlama iktisadi ve sosyal görevlere ait hükümleri ve bu arada Medenî Kanun, Borçlar Kanunu, Bankalar Kanunu ile mesleki kuruluşlara ve kooperatiflere ilişkin kanunlar ve bunların dışında yürütmeye görev alanı çizen ve onun sınırlayan diğer bütün kanunlar uygulanacaktır. Bunlardan sonra da kendisinin çıkarttığı tüzük, talimatname ve kararnamelerle sınırlı olarak çalışmak zorundadır. Yürütme herhangi bir devlet işini görürken sadece kendisine belirli görev veren kanunlar uygulamakla kalmaz, devlet düzenine ilişkin bütün kanunlar ortasında kendisine düşen devlet görevini yapar. Plân uygulanmasının da böylece yerine getirileceğine şüphe yoktur.

Plân uygulanmasında yürütmeyi sınırlayan ve yukarıda sıralanan hukuk kurallarından başkaları da vardır. Örneğin idare hukukunun (Kamu hizmeti, kamu yararına uygun olarak ve bu maksatla yapılır) şeklindeki ilkesi gibi.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Bu ilke gereğince kamuya zararlı olan işlerden dolayı bütün kamu görevlileri gibi yürütme de sorumludur.

Denetim :

Rejimimizin bir adı da parlamenter rejimdir. Yasama ve yürütme ereklerini, bu sistem içinde ve devlet işlerini, birbirini engelleyerek değil tamamlayarak yürüten iki organ olarak görürüz. Parlamenter kontrolün başında bütçe görüşmeleri vardır. Yürütmeye verilen görevlerin nasıl işlediği ve işleyeceği, devlet parasının yerinde harcanıp harcanmadığı, yönleri, enine boyuna bu görüşmeler sırasında tartışılır.

Bütçeye ithal edilecek her hizmetin özelliği ve gerekleri, her türlü iktisadi işlerin bilhassa yatırımlarla ilgili malî rejimin ekonomik ve sosyal veçheleri de bu görüşme sırasında ele alınır. Parlemtionun doğuş sebebi, esasında devlet bütçesi olduğu için her yıl bütçe görüşülürken devletin o günkü halinin bütünü ile gözden geçirilmesi olanağı elde edilir. Hükümetin baş iyi olan sosyal ve iktisadi kalkınma, daha çok bütçe ve onun da üstünde olarak devletin yükselme, yücelme ve var olarak kalma işidir. Parlamenter denetimin diğer genel usulleri de plân uygulamasında işler haldedir. Parlamento, basın ve kamu denetimi, siyasi denetim yanında yargı organı da koşulları gerçekleşince bu görevi yapacak olan bir organdır. Anayasamızın 114. maddesi bu hususu düzenlemiştir. Bu koşullar arasında kalkınma plânı işlerini gören yürütme, parlemtionun, kamu oyunun, basının ve yargının denetimi altında ve bunlara hesap vermek zorunda bulunduğu, veremezse düşmek. Tazmin etmek durumunda olduğu kuşku götürmez; onu daha çok kayıtlamak, sürekli olan kamu hizmeti yönünden tehlikeli olur. Mahkememizin kararında istenildiği gibi bir sınırlamaya tabi tutulması halinde Anayasacıların, sosyoloji ve hukuk bilginlerinin ve Anayasamızı koyanların korktukları gün devletimizin başına gelebilir. Çok çalışmak, başarmak zorunda olan yürütme, çok aciz, hareketsiz ve başarısız kalabilir.

Fonların hangi maksatlara ve hangi tür iş alanlarına transfer edileceği uygulama planında ve ona dayanan yıllık iş programında gösterilecektir. Bu, fondan verilecek borçların şekli, sonucu da Medenî Kanun ve Borçlar Kanununda açıklanmıştır. Ödünç vermeğe aracılık eden bankalar ise Bankalar Kanunu, meslek kuruluşları ile kooperatifler de özel kanunları, tüzükleri ve hukukun diğer hükümleri ile çevrilidirler. Ödünç verilen paranın faizi, takibi, borçlunun aczi ve temerrüdü hallerinde yapılacak işler hukuk alanında gayet açık olarak gösterilmiştir. Böyle iken 933 sayılı Kanunla aynı yönleri yeniden düzenlemek yersiz ve gereksiz olurdu. Esasen hususî kanunlarda özel düzenleme gerekli ise yeniden hükümler konur, aksi takdirde genel kanunların düzenlenmesine bırakılır. Bu nedendir ki Devlet iktisadî teşekküllerinin kanunlarında sadece hususî hukuk hükümlerinin uygulanacağına işaret edilmekle yetinilmiştir.

Fonların yerinde kullanılıp kullanılmadığının, kötüye kullanılmış olup olmadığının deneti de yukarıda belirtilen parlamenter denetleme, kamu ve basın denetlemesi ve yargı denetimi şeklinde yerine getirilecek ve sorumluları, her zaman siyasî, cezaî veya malî sorumlulukla karşı karşıya gelebileceklerdir. Bu nedenlerle kararımızdaki, paraların nasıl verileceği, nasıl geri alınacağı, nasıl denetleneceği, güvence alınıp alınmayacağı kanunda belirtilmediği için ve bunların temel yönler olması nedeniyle yürütmece düzenlenemeyeceği görüşü yerinde değildir.

Ç- Kararımızın malî denetimin yalnız Sayıştay'ca yapılacağı sorununa ilişkin görüşü :

Bu görüş yerinde olmasa gerek. Çünkü malî denetim görevi esas itibariyle Büyük Millet Meclisi görevidir. Bu görevin bir kısmının ön hazırlığı Sayıştay'a bırakılmıştır. Bunun dışında malî denetimler de vardır. Parlamento, yürütmeyi bir çok şekillerle denetleyebilir. Soru, gensoru, araştırma yolları ile olabileceği gibi her millet vekili ve senatör de dilediği devlet dairelerinde inceleme yaparak gerekli görürse kanunsuz işleri meclislere duyurabilir. Kaldı ki ödünç verme bir

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

harcama da değildir. Fondan çıkan para miktarı kural olarak yine fona girecektir. Her yıl bütçesiyle bu fona girmiş olan paranın miktarı ve fonlarda kalan paranın yekûnu küçük bir araştırma ile görülebilir. Bu yönleriyle Sayıştay denetiminden geçirilmemesi veya özel bir denetim yolunun gösterilmemesi iptal nedeni olamaz. Belirtildiği gibi Anayasal parlamenter denetime, yürütmenin fon işleri de tamamen açıktır. Bu denetim de Anayasa hükümlerine uygun olarak ve Anayasa organları tarafından yapılacak bir denetim olacaktır.

Bunların yanında bir de idarî denetim vardır. Bugünkü Anayasa düzeni içerisinde idareye ve memura verilen güvence ortamında bu denetimin de bozuklukları ortaya çıkarması doğal bir sonuç olacaktır. Fon işleri de bu denetimin çevresine dahildir. Anayasa'nın 127. maddesindeki Sayıştay denetimi B. M. M. adına yapılacaktır. Bu demek değildir ki büyük millet meclisi parlamenter denetimi bizzat yapamaz veya ayrı yolla yaptırılmaz. Anayasa'nın 88 ve 90. maddelerinde yazılı denetleme yolları ile bütçe görüşmelerindeki denetleme bu görüşü perçinleyen hükümlerdir. Dış kaynaklardan elde edilen paralar da, kararnamelerle millî bankalar, kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları veya istihsal ve satış kooperatifleri aracılığı ile verileceğine göre fon paralarının denetimi gibi kamu denetimine açık bulunmaktadır.

Dışarıdan ödünç ve bağış alma ve içeriye ödünç verme biçimindeki bu işlemlerin devletlerarası anlaşmalar ve özel hukuk kuralları ile de düzenlenmiştir. Bilginlerin dedikleri gibi, yürütme, 933 sayılı Kanunun birinci maddesinin birinci bendi ile kendisine verilen görevi, sadece 933 sayılı Kanuna dayanarak değil, özel ve kamu hukukunun bütün kurallarının uygun olanlarını gözde tutarak yerine getireceği için çoğunluğun bu görüş ve gerekçesi de yeterli görülmemiştir.

d - Kararımızda dış yardımlardan yararlanacak kişilerin genel denetimle özgürlük alanlarına girileceğinden bunlar üzerindeki denetimin yasalarla belirtilmesi Anayasa'nın 11, 40, 127. maddeleri gereğidir, denmektedir.

Her dış yardımın ve kredinin kendine özel koşulları ve iş adamlarına dağıtım biçimleri, kredi ve bağış anlaşmaları ile ortaya konmuştur. Bunun için bu biçimdeki kredilerin verilme ve alınmaları anlaşmalarda gösterilen yolda olacaktır. Borç olarak verildiğine göre de fonlardan verilen ödünç paralar gibi bu işlemler içinde özel hukuk kuralları uygulanacaktır.

Hukukun bir gerçeğidir ki her sözleşme, tarafların hürriyetlerinden küçük veya büyük ölçüde fedakârlığı gerektirir. Sözleşme hürriyetini sağlayan 40. madde gereğince kişiler karşılıklı olarak birbirlerinin hak ve hürriyetlerini belli süreler içinde sınırlandıracak anlaşma ve sözleşmeler yapmak özgürlüğüne sahiptirler. Devlet, özel hukuk hükümlerine uygun bir çok iktisadî kamu kuruluşlarının bu yolla düzenlenmesini kabul etmiştir. Aracı kuruluşların kanun ve tüzükleri, anlaşma hükümleri ve tüm hukuk düzeni içerisinde dış yardım ve kredilerin tasarrufları da yapılacak ve bu hükümlere göre denetlenebilecektir.

e - Kararda birinci maddenin A bendinin Anayasa'nın 2, 5, 6, 64, 126 ve 127. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği yazılmaktadır.

Anayasa'nın ikinci maddesi (Sosyal hukuk devleti) ilkesini, 5. maddesi (Yasama yetkisinin devredilmezliğini), 6. maddesi (Yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde yürütüleceğini), 64. maddesi de (Kanun koymanın T. B. M. M. nin yetkisi içinde bulunduğunu)

Bu hükümleri açıklayan bir tarif veya hükme Anayasa'da yer verilmemiştir. Bu nedenle sosyal hukuk devletinin neleri kapsadığı, yasama yetkisinin ne zaman devredilmiş sayılacağı, yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde yürütüleceği anlamının ne olduğu ve (Kanun) teriminin neleri kapsadığı hususları hukuk bilgisinin öne sürdüğü esaslara ve hukukçunun yorumuna bırakılmıştır.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Çoğunluk ise bu yorumu dar alanda ve yürütmeyi, emir kanun hükümlerini yerine getiren, tüm idare biçiminde anlayarak yukarıdaki sonuca varmıştır. Anayasa'nın hazırlanışının dayandığı felsefeyi, gerekçeleri ile maddelerinin yazılış biçimini gözönünde tutan bizler de yürüt-hizmeti arasına alınan işleri, yine kanun çerçevesinde düzenlemek yetkisinin bulunduğu iktisadî ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek gibi bir görev verilen yürütmenin olayları yakından izleyerek, sık sık değişen nedenlerin gerektirdiği çabuklukla tedbirler alarak bu görevi yapması gerektiği, sosyal ve ekonomik yaşantıda kapatılamaz yaralar açabilecek olan tehlikelerin uzaklaştırılması için gücü yeter bir durumda olmasının vazgeçilmez bir gerek olduğu görüşünde bulunduğumuzdan çoğunlukla verilen karara katılmadık.

Anayasa'nın 126 ve 127. maddelerine aykırı bulunmadığı hususu yukarıda belirtilmiştir.

f - 933 sayılı Kanunun birinci maddesinin b bendinin de aynı esaslara dayanılarak iptal edilmesi sorunu :

Mahkememizce 933 sayılı Kanunun bu bendinde, 12 Mart 1964 tarihli ve 440 sayılı Kanundaki iktisadî devlet teşekkülleri, müesseseleri ve iştirakleri hakkındaki kanunun belirli hükümlerinde gösterilen devlet .iştirakleri, kuruluş, katılma, kurma ve sona erme işlerine ilişkin hükümlerde belirtilen biçimlerden büsbütün ayrı olarak iştirak biçimleri öngörüldüğü ve bu kuruluşların nitelikleri ile ne yolda kurulacaklarının, bunlar üzerindeki devlet denetiminin nasıl yapılacağına kanunla değil yıllık programlarla belirtileceği öne sürülerek bu hükmün de Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilmiştir.

Birinci bendin iptaline ilişkin karşı oyumuz gerekçeleri bu bent içinde değer taşır. Bu iştiraklerin hedefi, genel plan hedefidir. Göreceği işler ise plana dayanılarak düzenlenmiş bulunan yıllık programda da gösterilmişlerdir. Katılma ve kuruluş sermayesi de toplam olarak Bütçe Kanununda gösterilmiştir. Kuruluş biçimleri, katılış biçimleri ve sona erme ite denetim işleri de yine tüm Türk kanunları çerçevesi içinde özellikle Borçlar Hukuku, Ticaret Hukuku 444 sayılı Kanun, idare Hukuku, Anayasa Hüküm ve İlkeleri ve bu arada iktisat ilminin millî sınır tanımayan ve mutlaka uygulanması gereken kuralları ile belirlidir. Günün ve olayların gereklerine, kalkınma plânınca öngörülen iktisadî iş kollarının bölgeler arası denge sağlama amacının koşullarına göre şu veya bu yerdeki şu veya bu kişi ile veya kuruluşlarla bir ortaklık kurmak işinin düzenlenmesi de yürütmeye bırakılmıştır. Bunlar yasama işi değil yürütmece yapılması gereken uygulama işidir. Kanunun birinci maddesinin B bendi şöyledir :

Planın uygulanmasına ilişkin yıllık programlarda, sermaye ve idare hakimiyeti mahdud sayıda özel kişilere ait olmamak kaydıyla devlet ve kamu iktisadî teşebbüsleri sermayesinin iştiraki ile kurulması öngörülen karma teşebbüslerin sermayelerindeki devlet hisseleri için gerekli ödenekler, Genel Bütçe Kanununun Maliye Bakanlığı kısmında açılacak bir bölümün maddelerinde gösterilir.

Bu karma teşebbüslerin nitelikleri, yukarıdaki fıkradan faydalanma şartları ve bunlar üzerindeki devlet denetiminin nasıl yapılacağı yıllık programlarda gösterilir.

Bendin birinci fıkrasında devlet ve kamu iktisadî teşebbüsleri sermayesinin katılması ile kurulacak karma teşebbüslerin sermayelerindeki devlet hisseleri için gerekli ödeneklerin Genel Bütçe Kanununda gösterilmesi öngörülmektedir.

İkinci fıkrasında, ise karma teşebbüslerin nitelikleri, birinci fıkradan faydalanma şartları ve bunlar üzerindeki devlet denetiminin nasıl yapılacağına yıllık programlarda gösterileceği belirtiliyor.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Her iki fıkra ne kadar geniş yorumlanırsa yorumlansın kararda yazıldığı gibi 440. sayılı Kanunda yazılan iştiraklerden tamamen ayrıldığını ve büsbütün başka iştirak biçimlerinin öngörüldüğü sonucuna varılamamaktadır.

440 sayılı Kanunda Devlet iştirakleri şöylece tarif ediliyor:

Devlet ve iktisadî devlet teşekküllerinin sermayesinin yarısına veya daha azına sahip buldukları özel hukuk hükümlerine göre kurulan ortaklıklardaki hisselerdir.

Bu tarife göre devlet sermayesi ile katılmış veya kurulmuş olan bütün ortaklıklar 440 sayılı Kanuna tabidirler. Kanunun diğer maddelerinde ortaklığın idare, denetim, tasfiyesi gibi işleri gösterilmekte ve bunların dışında ortaklıklar özel hukuk hükümlerine tabi tutulmaktadır. 440 sayılı Kanunun 26/1. maddesinde devlet hissesi %15 den fazla olan ortaklıkların yönetim kurumlarında Maliye Bakanlığını temsilen bir üye buldurması öngörülüyor. Maliye Bakanlığının Türk. Ticaret Kanunu gereğince ortakların haiz oldukları haklara sahip olduğu belirtiliyor: Devlet iştiraki bulunan ortaklıkların en son yıla ait bilanço ve neticei hesap cetvelleri genel bütçe gerekçesine eklenerek B. M. M. sunulacağı kaydediliyor. Ve yine Maliye Bakanlığı temsilcileri, buldukları ortaklıkların malî durumları ve faaliyetleri hakkında Maliye Bakanlığına ve Devlet Yatırım Bankasına bilgi vermekle yükümlendiriliyor. Bu hükümlerle özel hukuk esasları içinde kurulmuş ortaklıklardan farklı olan devlet veya iktisadî devlet teşekkülü ortaklıklarına ilişkin kurallar konmuş bulunuyor.

933 sayılı Kanunun birinci maddesinin yukarıda belirtilen B fıkrası ile bu hükümleri ortadan kaldıran yeni bir hüküm getirilmediğine ve mevcutları tadil edilmediğine göre 440 sayılı Kanunla bütün özel kanun hükümleri, kalkınma planı gereğince yapılacak ortaklıklar için de uygulanacaktır.

440 sayılı Kanunun, iktisadî devlet teşekküllerinin ortaklık kurmalarını Bakanlar Kurulu kararına bıraktığı için 933 sayılı Kanunun incelenen bendinde bunların sermaye ve kuruluş biçiminden bahsedilmemiştir. Sadece devletin katılma hisseleri sermaye tutarının bütçede gösterilmesi gereğine yer verilmiştir.

Bendin konusu, hem devlet ve hem de kamu iktisadî devlet teşebbüsleri ortaklığı iken yalnız devlet sermayesinin nasıl tahsis edileceğinin madde de ele alınmış bulunması dahi iptal edilen bentteki ortaklıkların 440 sayılı Kanun dışında ve 0 kanunda öngörülenlerden ayrı biçimde ortaklıklardan olmadığını ortaya koymaktadır. Çünkü kamu iktisadî teşebbüsleri ortaklıklarının sermaye durumu yazılı kanunla düzenlenmiştir.

440 sayılı Kanunda devletin katıldığı ortaklık biçimlerinden bahsetmez. Çünkü bunlar ticaret hukukunda yer almış bulunan hukuk esasları ile belirgindir, iptal edilmiş bendin birinci fıkrasında idare hakimiyeti mahdut sayıda özel kişilere ait olmayan ortaklıklara katılmabileceği yazılmakla genel hukuktan ayrı bir sınırlama konmuştur. Ortaklıkların nitelikleri ise hükümetçe yıllık programlarda tespit olunacaktır. Kanunlarda ve hukuk alanında belirli bulunan ortaklık biçimlerinden birisini benimseyerek katılma kararının verilmesi veya hukukça şekil ve şartları tespit edilmiş bir ortaklığa katılınması hususunu takdir görevinin yürütmeye bırakılması yerinde olacaktır. Çünkü katılma, gelişmemiş bölgede yeni iş alanı açmak veya plan gereğince gelişmesi gereken sektörler sermaye katmak suretiyle o sektörleri memleket yararı için daha da güçlü hale getirmek, plan uygulaması bakımından yürütmenin takdiri işidir. Gelişmemiş bölgeyi plan göstermiş ve hangi sektörün kalkındırılması gerektiği planda belirtilmiş bulunduğu göre ortaklıkların anonim, komandit veya limited gibi hukukî biçimlerden biri olmasını, yürütmenin tespit etmesinde isabet bulunduğu da şüphe götürmez.

Ortaklıkların denetimi işine gelince:

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Bu ortaklıklar da devlet sermayesi bulunduğuna göre yasama denetimine tabidir. Nitekim 440 sayılı Kanununun 26. maddesi gereğince ortaklıkların bilanço ve kesin hesap cetvelleri Maliye Bakanlığı mümessili tarafından alınmak suretiyle bütçeye bağlanarak B. M. M. ne sunuluyor. Yine bu maddeye göre; Maliye Bakanlığı mümessili katılarak, ortaklıkların devlet denetimi yapılıyor.

Plan gereğince kurulacak veya katılacak ortaklıkların munzam devlet denetimini yapılmasını yürütmeye bırakmakta zarar yerine fayda vardır.

Baştaflarda belirtildiği gibi plan hedefi kalkınmadır. Ticari şirketlerin amacı ise kârdır. Plan hedefleri yönünden bir ticaret şirketine katılmanın amacı ise o şirketin aynı zamanda iktisadî ve sosyal kalkınmayı sağlamaktır. Bu amaca uygun veya bu amaçtan uzak şekilde çalıştığı, plan uygulamasını görev olarak üstüne almış olan yürütmenin, diğer denetimler arasında munzam bir denetim yapması gayet yerinde ve maksada uygun olacaktır. Ortaklıkların idarî denetimi, kendi bünyelerindeki murakiplar denetimi, yasama organının değişik usullerle yapacağı denetim ile yapılacaktır. Maddede bunları önleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

g) Çoğunluk kararında B bendinin yıllık programlarda devletin katılması öngörülen bu gibi ortaklıklardaki devlet payları için ayrılacak sermayenin Genel Bütçe Kanununa konulmasına ilişkin hükmünün, yürütmenin bu saptamasına uyarak yasamayı gerekli ödenekleri bütçeye koymak hükmü altında bıraktığı ve bu yönü ile (Yürütmenin yasamaya bağlılığı) ilkesine ilişkin bulunan Anayasa'nın 5., 6., 64. ve 106. maddelerine aykırı düştüğü de belirtilmektedir.

İştiraklere katılma paylarının yıllık programlarda gösterildiği şekilde bütçeye konulmasında kamu yararı vardır. Plan gereğince kurulacak ve girilecek ortaklıkların yıllık Programlarda gösterilmesi yasamanın ve kamunun denetim görüşlerine ulaştırması ve bütçe görüşmesi sırasında kamu yararı bakımından bu katılmaların yerinde olup olmadığının incelenebilmesi olanağını sağlayan bir hükümdür.

Yürütme görevi kanunlar çevresinde Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir demek hiçbir zaman yürütme, yasamanın buyruğundadır demek değildir. Yasamanın en başta gelen işi bulunan kanun yapma görevi dahi çoğu zaman yürütme ile birlikte hazırlanır. Bütçe kanunlarını ise tamamen yürütme hazırlar. Diğer teknik ve temel kanunların tasarılarını da yine yürütme hazırlar, Yürütmenin bu görevleri, kendisine Anayasa'nın 91. ve 94. maddeleriyle verilmiştir. Bir tasarının B. M. M. M. verilmesi, kabul mevkiinde bulunan yasamanın takdirine sunulması demektir. Yasama kabul etmedikçe tasarının hükmü yoktur. Tasarıların yürütme tarafından hazırlanması nasıl yasama yürütmeye bağlıdır şeklinde bir anlama yer vermezse yıllık programlarda öngörülen ortaklıkların devlet planı için gereken ödeneklerinin Genel Bütçe Kanununa konulması hükmü de yasamayı yürütmeğe bağlı bir duruma sokmaz .

Çoğunluğun dediği gibi yürütme görevi, devlet işlerinde ancak yasa kurallarını uygulamaktadır şeklinde bir anlam da taşımaz. Yürütme işi yalnız kanunu uygulamak değil, kanunların yüklediği devlet görevinin bütün işlerini hukuk, ilim, kuralları ve teknik koşullar içinde yerine getirmektir. Bunun için yasama organı, yıllık programdaki ortaklıklara katılma sermayesini ,diğer kanun tasarılarında olduğu gibi Bütçe Kanununda da kabul eder, azaltır ve hatta artırabilir. Şu var ki yıllık programda öngörülecek ortaklıklar daha önce yasamanın inceleyip kabul ettiği Kalkınma Planının gerçekleştirilmesini sağlayacaklardır. Bu yönü ile yıllık programa ve bütçe tasarısına ortaklık sermayesi koyarken yürütme serbest olmadığı gibi yasama organı da tamamen serbest değildir. Her iki devlet organı da önce hazırlandıkları ve parlemontaca tasvip edilmiş Kalkınma Planı ile bağlıdır. Yürütmeyi plan gereğini yerine getirmek için iktisadî düzenlemenin gerektirdiği ortaklıktan kurmak veya katılmak zorunda bıraktığı gibi yasamayı da kolay kolay bu teklifi red edememek durumuna sokar. Bununla beraber her iki organın işleri sıraya koyma ve her

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

yıla ilişkin ortaklığa katılma işlerinde plan sırası içinde takdirde bulunmaları mümkündür. Kalkınma Planı değiştirilmeden onda görülen işleri yapmayan ve onun gereği olan kuruluşları kurmayan yürütme, sorumlu olacak ve yasama da Kalkınma planı ile bu plan dönemi içinde bağlı kalacaktır.

Kanunların uygulanmasını, tüm devlet işlerini denetlemek milletin vekili ve mümessili sıfatıyla yasama organına ait olduğu kuralı, yürütme ile yasama arasında bir tâbîlik, matbuluk bağlarının bulunduğunu ifade etmez.

Bu kural, Anayasa koşulları içinde millî iktidarın iki organ tarafından kullanılmasını dile getirir. Nitekim yürütmenin meclisi fesh etme yetkisi de yasamanın yürütmenin uydusu olduğunun delili sayılamaz. Anayasa'mıza göre devlet sistemimiz parlamenter sistemdir. Bu sistemin özelliği ise yumuşak biçimde kuvvetler ayrılığıdır. Bu anlayışla yıllık program gereğince bütçeye ortaklık sermayesinin konmasına ilişkin ikinci bent hükmünün Ânayasa'ya uygun düşüğü görüşünderiz.

h) Mahkememiz kararında (Anayasa, kamu hizmetlerinin kanunla kurulacağı idare görevlerinin de kanunla düzenleneceği ilkesini benimsemiştir. "Madde 105, 106, 112 ve 113" b bendinde öngörüldüğü biçimde bir ortaklığa devletin katılmasında kalkınma planının, uygulanması bakımından bir zorunluk bulunuyorsa... böyle bir katılmada kamu yararı görülüyorsa bu bir kamu hizmeti olarak ele alınabilir ve bu katılmanın ve devletin katılacağı ortaklıkların niteliğinin, devletin katılma koşul ve usullerinin, konulan sermaye miktarı ile teşekkülün idare ve denetim usullerinin ve ortaklıkta devlet malı üzerindeki yasama meclisi denetiminin nasıl sağlanacağını yasa ile düzenlenmesi gerekirdi. Oysa incelenen B bendinde bütün konuların düzenlenmesi işlerini, yıllık programlara, yani yürütme organına bırakmak yolu ile yasama yetkisi yürütmeye bırakılmış bulunmaktadır.) hükmüne varıldığı görülüyor.

Kamu yararı bulunan her iş mutlaka kamu hizmeti değildir. Bir kısım ortaklıklara katılmak mutlaka kamu hizmeti sayılmaz. Kurulmuş bir ortaklığın plan hedeflerine yararlı işler yapmasını sağlamak için devlet veya iktisadî devlet teşekkülleri bütçesinden ortaklığın daha etkili ve yararlı olmasını sağlamak amacı ile bir katılma yapılabilir. Bu işte kamu yararını sağlama amacı bulunmakta ise ele ortaklık, bir devlet veya iktisadî devlet teşekkülleri niteliğini almadıkça kamu hizmeti gören bir kuruluş niteliğini taşımaz. Bu nedenle özel hukuk kurallarına tabidir. Kaldı ki kamu hizmeti gören devlet ve iktisadî devlet kuruluşları dahi özel hukuk kuralları ile idare edilirler.

Özel Hukuk kuralları ise zaten mevcuttur. Bunun için de 933 sayılı Kanunun birinci maddesinin B bendinde bu kuralların bir kısmının tekrarına lüzum görülmemiştir. Ortaklığın Ticaret Kanunundaki biçimlerden hangi biçimde olacağı, bütçe ile ayrılan sermaye miktarının ne kadarının hangi ortaklığa verileceği yönünün takdiri ise plan uygulaması işidir ve yürütme yapacaktır. Çünkü iktisadî olayların akışında, koşullarının sık sık değişmesine, sosyal ve doğal olanaklara, yeni yeni beliren ihtiyaçlara göre karar alınması gerektir ki bunu ancak olaylarla başbaşa olan yürütme yapabilir.

Ortaklığın genel denetimi, ortaklık sözleşmesi kurallarına, ilgili kanunlara göre yapılacak, parlamenter denetim ise Anayasa'da gösterilen usullere ve 44 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine göre icra edilecektir.

Bu nedenlerle özel hukukun ortaklık biçimlerini, katılma ve idare koşullarını, denetleme usullerini gösteren ÖZEL HUKUKUN VE KAMU HUKUKUNUN ilgili hükümlerinin 933 sayılı Kanunda tekrar edilmemesi hukuka ve Anayasa'ya uyarlık taşır, aykırılık değil.

İ) 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin a ve b bentlerinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

2. maddenin birinci fıkrası şöyledir:

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Kalkınma Planı ve yıllık programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve düzenlenmesi maksadiyle :

a) 6 Ocak 1961 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa 28 Şubat 1963 tarihli ve 202 sayılı Kanunla eklenmiş 3. maddenin 3. fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir :

Yatırım indiriminin nispeti yukarıdaki fıkraya göre indirimden istifade edecek yatırım miktarının azamî % 80 nidir. Bölgelere ve iktisadî faaliyet sektörlerine göre uygulanacak nispetler bu haddi aşmamak üzere yıllık programlarda belirtilir.

b) Yatırım mallarda ve hanı maddelerde gümrük vergi ve re-simleriyle ithalden alınan diğer vergi ve resimler toplamında iktisadî faaliyet sektörlerine göre kısmî veya tam muafıklar ihdası veya bu vergiler ve resimler toplamının kısmen veya tamamen iadesi konuları, Bakanlar Kurulu kararnameleriyle düzenlenir.

Kararımızda (... yatırım indirimi sonuç olarak kanunla belirtilmiş bulunan vergi oranının indirim uygulanacak ödevli bakımından değiştirilmesi yolu ile vergiden indirim yapılması anlamına geldiği gibi gümrükte alınan vergi ve resimlerin geri verilmesi dahi buların tümünden ya da bir bölümünden bağışık tutma niteliğindedir. Anayasa Mahkemesinin şimdiye kadar vermiş olduğu birkaç kararda ... vergi ve benzeri hükümlerin ödevli matrah, oran, tarh, tahakkuk ve alım yolları ile uygulanacak yatırımlar ve zaman aşımı gibi yönlerini yasa ile düzenlenmesinin Anayasa'nın 61. maddesi uyarınca zorunlu olduğu belirtilmiştir. Vergiden bağışık yada ayrı tutma yönlerinin dahi sayılanlar ölçüsünde önemli konular olduğu kuşkusuzdur. Bundan ötürü bu yönlerin da yasa ile belirtilmiş olması Anayasa'nın sözü edilen maddesindeki kural gereğidir. Kaldı ki... Gümrükten alınan vergi ve resimlere ilişkin bulunanlar açıkça, daha önceki yasalarla düzenlenmiş olan yönlerin değiştirilmesi ya da kaldırılması için Bakanlar Kuruluna yetki verir niteliktedir. Yasalarla değiştirmek ve kaldırmak T. B. M. M. sinin görevleri arasındadır. Anayasa'nın 5. maddesi de bunun devrini yasaklamaktadır. Bu nedenlerle ikinci maddenin A ve B bentleri Anayasa'nın 61. maddesine... Gümrükten alınan vergi ve resimlere ilişkin bulunan B bendi kuralları da ayrıca 5 ve 64. maddelerine aykırı bulunmaktadır, iptali gerekir.) denmektedir.

Bu görüş ilk bakışta uygun görülmektedir. Fakat iptal edilen bentlerin milletimizin iktisadî ve sosyal kalkınmasını sağlamak amacı ile hazırlanmış bir planın gerçekleştirilmesi amacını taşıdığı, bu amacın hangi sektörlerde ve ne suretle gerçekleştirileceğini belirten esasların 5 yıllık Kalkınma planında gösterildiği ve bu planın parlamenter inceleme ve tasvip ile yürürlüğe girdiği, iktisadî kalkınmanın bütün hür milletler (İleri ve geri durumda) için olduğu gibi Türk Milleti İçin de hayati önem taşıdığı, Anayasal iktisadî sistemimiz olan karma ekonomide özel sektörün emirle değil teşvik, kolaylaştırma ve yardım gibi devlet hizmet ve fedakârlıkları ile planını yön ve düzeyinde uygulanabileceği ve yurdumuzda özel sektörün kalkınmadaki payının % 47,5 olduğu gözde tutulunca 2. maddenin iptal edilen hükümlerindeki mana değiştirmektedir.

2. Beş Yıllık Planın (2. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde takip edilecek politika) başlıklı kısmında 637. sahifesinde "... sanayi yatırımlarının özellikle Kalkınma Planında öncelik verilen ve üretimi ihracata yönelmiş sahalara yayılmasını sağlamak için yukarıda söz konusu edilen politikalara ek olarak vergi politikası sellektif bir şekil kullanılacaktır." denmekte ve yine aynı planın 116. sahifesinde "özel teşebbüsün teşviki sorunun" başlıklı bölümünde de" fertlerin teşebbüs gücünü ortaya çıkarmağa ve geliştirmeye önem veren 2. Beş Yıllık Kalkınma Planının genel hedeflerine varması, geniş ölçüde, özel teşebbüsün beklenen gelişmeyi göstermesine bağlıdır.

Özel sektörün öngörülen hedeflere varabilmesi için ilkeler;

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

1- Özel sektörün yatırımlarında kalkınma planının ekonomik ve sosyal ilkeleri çerçevesinde teşvik olunacaktır.

2- Özel sektörün teşviki ve yönlendirilmesi amacı ile geliştirilmiş bulunan tertipler dağınıklıktan kurtarılacak, formaliteler basitleştirilecek ve uygulamada hızlı işleyen aktif bir mekanizma kurulacaktır."

Bu ilkeler, 933 sayılı Kanunun da ilkeleridir. B. M. M. özel sektör yatırımlarının teşvikini planla öngördüğüne göre uygulama çerçevesi ve Planın sınırları içinde olacaktır.

Planın aynı sahifesinde "gelişmeler ve sorunlar" başlıklı bölümünde "teşvik tedbirleri ekonomik ve mali konularda genel nitelikteki veya belli şartlara uyan hallerde özel nitelikteki teşvik tedbirleriyle yatırım ve üretimin plan hedeflerine uygun şekilde geliştirilmesine yöneltilmiştir.

Yatırım indirimi, ihracatta vergi iadesi, hızlandırılmış amortisman sistemleriyle gümrük tarifelerini ayarlamak ve bazı vergi ve resimleri taksite bağlamak usulü, vergi hukukumuzda ithal edilerek, birinci beş yıllık plan döneminde özel kesimin plan ve plana uygun faaliyetlerini teşvik ve uygulanmaya başlanmıştır .

Bu teşvik tedbirlerinden yatırım indirimi, gümrük vergi ve resimlerinin taksitlendirilmesi, ihracatta vergi iadesi daha yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Nitekim 1966 sonuna kadar müteşebbisin öz kaynaklarından karşılanan 1 milyar 66 milyon lira çevresinde yatırım indirimi tedbirlerinden faydalanmış ve 182 milyon lira çevresinde ithalâta bağlı vergi ve resim takside bağlanmıştır. Ayrıca sanayi ürünleri ihracatını teşvik amacı ile uygulanmakta olan ihracatta vergi iadesi tedbiri dol ay-siyle 1964-1966 dönemi içinde yaklaşık olarak 115 milyon lira vergi iadesi yapılmıştır."

Planın 118. sahifesinde de (Sınaî mamul ihracatında uygulanmakta olan vergi iadesi usulü basitleştirilerek daha yaygın bir hale getirilecektir.) cümlesi bulunmaktadır.

Kanımız odur ki bu esaslar plan uygulanırken ve uygulama kanunu olan 933 sayılı Kanun düzenlenirken planın, bu amaç, hedef ve politikasına elbette riayet edilecekti. Planda yer alan yatırım indirimi, vergi iadesi ve bu yollarla teşvik politikası, 933 sayılı Kanunu düzenleyen yasama organınca ele alınmış ve kendisinin daha önce tasvip ettiği plan hükümleri, 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin hükümleriyle kanunlaşmıştır.

Yatırım ve gümrük indirimi gibi kanunun yürütmeye verdiği yetkilerle yapılan indirimler hiç bir zaman vergi kanunların ilga ve değiştirme niteliğini taşımaz. Çünkü Vergi Kanunları yürürlükte dir. Plan hedefleri dışında indirim hükümleri uygulanmamaktadır. İkinci maddede gösterilen koşullar gerçekleşince dir ki indirim hükümleri uygulanır. Yürütmenin yapacağı bu uygulamanın genel çerçevesi de 2. maddede gösterilmiştir :

a) İndirim, Kalkınma Planı ile yıllık programlara uygun olarak yapılacaktır.

b) Yatırımlar teşvik ve ihracatı artırmak amacı ile uygulanacaktır.

Beş yıllık ikinci kalkınma planı ise bütçe derecesinde önem verilerek görüşülmek suretiyle yasamaca tasvip edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Gelirler Umum Müdür Müşavirlerinden bir zat Maliye Enstitüsünde 1968 yılında verdiği konferansında bu hususta şu görüşleri açıklamaktadır:

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

(Vergi sistemlerindeki çeşitli istisna ve muafıklar, yatay ve dikey vergi değişiklikleri genellikle sosyal gayeler için kullanılan vergi teknikleridir. Verginin ekonomik fonksiyonu ise KEYNES VE BEVERIDG) in çok genel bir şekilde belirttiği gibi ekonominin vergileme yolu ile idaresidir... Genel vergi politikası ve bu politikanın özel bir bölümünü teşkil eden teşvik edici vergi politikası, devletin söz konusu hedeflere ulaşmak için kullandığı para, kredi fiat politikaları gibi politikalarından biridir. Az gelişmiş ekonomiler yönünden problem tamamen farklıdır. Az gelişmiş ekonomilerde teşvik edici vergi politikasının başlıca hedefi bu ekonomilerin en önemli dar boğazını teşkil eden tasarruf yetersizliğini ortadan kaldırmak ,toplam tasarruf hacmini artırmak ve dolayısıyla sermaye birikimini hızlandırmaktır. Bu ekonomilerde uygulanacak teşvik edici vergi politikası tekniklerinin amacı, ekonomilerdeki toplam tasarrufu artırmak ve bu tasarrufları istenilen sektörlere kanalize edebilmektir.

Otomatik tip :

Bu tip teşvik edici vergi politikası ve vergi politikasını uygulayan devletlerin mevzuatlarında teşvik edici faaliyetler ve teşvik metodları en ince ayrıntılarına kadar önceden tespit edilmiş bulunmaktadır. Bu şartlara uygun gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri başkaca bir incelemeye tabi tutulmaksızın teşvik tedbirlerinin sağladığı avantajlardan faydalanırlar. Daha açık bir deyimle; teşvik politikasından faydalanacak kişilerin tespitinde vergi idaresine bir takdir hakkı verilmemiştir. Mevzuatta tespit edilen şartlar haiz olan herkes bu avantajdan otomatikman faydalanır.

Selektif statü tipi;

Bu tip teşvik edici vergi politikası uygulamasında teşvik tedbirleri aynı şekilde mevzuatta belirtilmiş olmasına rağmen bu avantajlardan yararlanacak kişi ve teşekküllerin seçiminde vergi dairesine geniş yetkiler tanınmış bulunmaktadır. otomatik tipte mevzuatta belirtilen şartlan haiz olan her mükellefin teşvik tedbirlerinin avantajlarından faydalanması mümkün olduğu halde selektif tipte bu idareye bir takdir yetkisi, bir seleksiyin hakkı tanınmış bulunmaktadır. Vergi idaresi dilediği takdirde takdir hakkını kullanmak suretiyle mevzuatta belirtilen şartları haiz bazı mükelleflerin faydalanacakları teşvik tedbirleri avantajlarının tamamen veya kısmen kısıtlayabilir.

Türk vergi sisteminde teşvik edici vergi politikasının uygulamasına Cumhuriyetin ilk yıllarında başlanmıştır. 1927 yılında yürürlüğe konulan Teşviki Sanayi Kanunu, teşvik edici vergi politikasının tipik uygulama örneğidir. Kanun, bünyesinde o günün ölçüleri içerisinde çok ileri sayılabilecek bir çok hükmü kapsamakta idi. Örneğin Teşviki Sanayi Kanunu uyarınca, devlet sanayi müesseselerine bedava arsa verebilmekte, yeni kurulacak sanayi tesislerini bina, arazi ve kazanç vergilerinden, damga resminden, yine kazanç resminden, belediye ve mahallî idarelerin aldığı bir çok resimden muaf tutabilmekte idi... 1950 de gerekli gelişmeyi başlatmak ve hızlandırmak amacı ile tarım sektörü gelir vergisi dışında bırakılmıştır.

19/2/1963 gün ve 202 sarılı Kanunla vergi mevzuatımıza girmiş bulunan yatırım indirimi müessesesi prensip olarak özel sektör yatırım amaçlarını gütmektedir. Yatırım indirimlerine ilişkin hükümlere göre ticarî sınaî, ve ziraî sahada yatırını yapan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri kalkınma planına uygun olarak yaptıkları yatırımlar sonunun belirli bir kısmını gerek yatırım yaptıkları işletmenin ve gerekse ticari ve ziraî işletmelerin kazançlarından düşebilmektedirler.

Yatırım indirimi uygulaması :

Bilindiği gibi yatırım indirimi uygulamasında indirimi uygulamaya yetkili organ yönünden iki ayrı devre mevcuttur. 1963 yılından 15 Eylül 1967 yılına kadar olan devrede yatırım indirimi işlemleri geniş ölçüde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmüş, 15 Eylül 1967 den sonra da

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

uygulama 933 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilâtı içinde teşekkül eden "yatırımları ve ihracatı geliştirme ve teşvik bürosunun sorumluluğuna verilmiştir.

a) Yatırım indiriminin 1963 yılı başından büronun kurulduğu 15 Eylül 1967 tarihine kadar olan uygulama döneminde toplam olarak 285 yatırım talebi sonuçlandırılmıştır. Bu taleplerden 189 u olumlu karşılanmış ve toplam olarak 1.850.628.266 lira tutarındaki yatırım, indirimden faydalandırılmıştır.

27/6/1963 tarih ve 261 sayılı Kanun

261 sayılı kanun, mamul mallarımıza ihraç gücü kazandırmak amacı ile bu mamullerin, teşvik edilecek ihraç malları fiyatlarına vergi, resim, harç ve benzeri tesirler icra eden sair mükellefiyetler toplamım daha açık bir deyimle vergi yükünü bertaraf etmek maksadıyla Bakanlar Kuruluna vergi iadesi yapmak yetkisini tanımıştır.)

Demekte ve Gider Vergilen Kanunundaki ihracat muaflığını ve 6747 sayılı Şeker Kanunu ile ihraç edilen şekerlerden alınmış olan istihlâk vergisinin iadesini ve ispirotolu içkilerin ihracı halinde vergilerin iadesini emreden 4250 sayılı Kanunu zikretmektedir.

Görülmektedir ki yatırımı teşvik, ihracaatı teşvik, sermaye birikimini teşvik etmek, ekonomimizin gelişmesi için zorunlu olduğu kadar Cumhuriyet devrinde vergi mevzuatı olarak bir çok kanunlarla bu uğurda hükümler konmuş ve uygulamalar yapılmıştır. Bunların hiç birisi indirimin kimlerden, ne zaman ve ne şekilde yapılacağını tespit etmemiş, pek haklı olarak ekonominin doğrudan kollama imkânına sahip olan yürütücüsü bulunan hükümete bırakmıştır. Bu kanunlardaki uygulamalara pratik vergi sistemine değil selektif vergi sistemine yer verilmiştir. İkinci Kalkınma Plânı da selektif vergi sistemini ön görmüştür. Yukarıda niteliği belirtilmiş olan sosyal ve iktisadi alanın çok sık değişen olaylarını donmuş vergi kural ve ölçüleri ile düzenlemek, istikametlendirmek, korumak ve teşvik etmek çok zordur.

Yürütme, vergi kanunları ile kendisine verilen görevi yaparken çok titiz hareket etmiş ve 1968 yılı programına bakılınca bunu görmek mümkün bulunmuştur.

Program maddesi 38, 39 :

a) Kalkınma Plânı ve yıllık programlara uygun her nevi yatırımlar da indirimden istifade edecek yatırım miktarlarının % 30 u,

b) Yine plânlara uygun zirai yatırımlarda indirimlerden istifade ede çek yatırım miktarlarının % 40 ı,

c) Bölgeler arası gelişimin farklarını azaltmak amacı ile aşağıda isimleri belirtilen illerde (Gelişmemiş bölge) Kalkınma Planı ve yıllık programlara uygun her nevi yatırımlarda yatırım indirimi nispeti % 80 dir) dendikten sonra gelişmemiş bölge olarak Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Erzincan, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Urfa gibi vilâyetler gösterilmekte ve bunların toplamı 21 e balığ olmaktadır.

Gümrük vergisinden indirim ve muaflığı sağlayan kanun ise 14/5/1964 tarih ve 474 sayılı Kanundur. Bu kanun gereğince Bakanlar Kurulu memleketin sınaî gelişimi için gerekli olan malların ithalinde gümrük resminde ve bu arada İstihsal Vergisinde, belediye hissesi gibi bazı resimlerde tüm olarak veya kısmî şekilde indirim yapabilir, yahulta bunları 5 seneyi geçmemek üzere taksite bağlayabilir. Bunun için sadece Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları Birliğinin mütalâasının alınması zorunluğu konmuştur. Bu kanunla hükümete verilen yetki, kanunların değişmesi niteliğinde olan gümrük tarifeleri nispetlerinde veya usullerinde değişiklik

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

yapmak yolu ile uygulanma biçimindedir. 933 sayılı Kanunun ikinci maddesinin B bendi 474 sayılı Kanunun uygulama alanını biraz daha genişletmiştir.

1969 yılı program uygulamasına ilişkin kararın 48 ve sonraki maddelerinde gümrük vergi ve resimlerinden tüm olarak veya İstenilen kertede indirim yapması için aşağıdaki koşullar öngörülmüştür :

Uğuruna ithal yapılan işin;

a) Yeni bir teknoloji getirmesi,

b) Yan sanayi gelişmesine yardımcı olması,

c) İmalâtını dünya fiyatlarında imal etmek gücünde olması,

ç) Yerli ham maddeleri, mamul veya yarı mamul halinde ihraç gücüne sahip olması,

d) İthalât ikamesini sağlaması gerekmektedir, 1968 senesindeki muafıklar şu şekilde düzenlenmiştir.

Gemi sanayiinde %70 -100,

Gemi yapımında %100,

Orman ürünleri %70,

Kâğıt sanayii %80,

Ulaştırma %60-80,

Makine %100,

Gıda %70

Bütün bu indirimler ve çıkarılmış kanunlar, Türkiye ekonomisinin geliştirilmesi ve kalkınma planlarında öngörülen amaçların gerçekleştirilmesi içindir. Yıllık planda yer almamış olan iktisadî yönlerde vergi indirimi uygulanmayacaktır. Bölgeler arasında geliştirmeyi denkleştirme görevi de bu indirimlerin ve muafıkların kertelerini yerine göre ayarlamak yükümünü yürütmeye vermektedir. Bunun için uygulama selektiftir. Selektif uygulamayı Kanunla düzenlemek hemen hemen imkânsızdır.

Bugün iktisaden ve sosyal alanda çok ileri veya çok geri her devlet iktisadî ve sosyal kalkınmayı bir plana bağlamıştır. Diktatöryel marksist rejimlerde özel sektör olmadığı için planın yürütülmesi kolaydır. Emirle düzenlemek kabildir. Demokratik rejimlerde ise özel sektörün kalkınmaya katılmasını sağlamak ancak yardım ve teşvikle olacağından her devlet de vergi indirimi, suretiyle bu gereği yerine getirme yoluna gitmiştir.

Anayasa'nın 61. maddesi verginin kanunla konulacağını bildiriyor. Malî bilimin ve vergi tekniğinin gereği olan tüm veya bir kısım vergi indirimini kabul veya red eden bir hüküm Anayasa'mızda yer almamıştır. Anayasa'nın 41 ve 129. maddeleri gereğince devlete verilmiş olan görevlerin gerçekleştirilmesi amacı ile çıkarılmış bulunan belirli vergi indirimleri kanunları ve hükümleri yasamaca kabul edilmiş ve uygulaması da hükümete bırakılmıştır.

Çoğunluğun dediği gibi "... Plan açısından hangi malların ya da işlerin yatırım indiriminden veya bağışlığından yararlanabileceğini kanun saptayabilir." şeklinde bir görüşe katılmak çok

zordur. Çünkü bazen indirim konusu bir mal Türkiye'nin ihtiyacı olan bir veya iki fabrikanın makinelerinden ibaret olabilir veya belirli bir kuruluşun ihtiyacı olan eşyaya inhisar edilebilir. Bu makineler getirilmek ve eşya temin edilmekle ihtiyaç ortadan kalkar. Binaenaleyh bu kabil kalkınma ihtiyaçlarını kanunlarda tespit etmek gereksiz olur. ihtiyaçlar kapandıktan sonra yeni kuruluşlar ve yeni teşebbüsler için diğer cins makine ve eşyaya ihtiyaç duyulabilir. Bunlar ancak planı uygulamaya memur hükümetin eliyle sağlanabilir. Anayasa'dan önce çıkarılmış bulunan bir planlama kanunu olan 91 sayılı Kanunun birinci maddesi, Devlet Planlama Teşkilâtını hükümete bağlamıştır. Bu teşkilâtın özerk bir teşkilât olması ve hükümetin elinde kalması için Temsilciler Meclisine yapılan teklifler red ile sonuçlanmıştır. Böylece 91 sayılı Kanun ile hazırlanışı, gerekçe ve görüşme safhalarını yukarıda tespit ettiğimiz Anayasa'nın 129. maddesi hükmü birleşmiş oluyor.

91 sayılı Kanunun 2. maddesinde Devlet Planlama Teşkilâtının görevinden bahsedilirken (a) memleketin tabii, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarının tam bir şekilde tespit ve takip ederek iktisadî ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde hükümete yardımcı olmak, özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.) hükümlerine yer vermekte ve böylece iktisadî ve sosyal kalkınma politikasını tayin işi ile özel sektörün faaliyetlerini plana uygun şekilde teşvik ve tanzim işi hükümete bırakılmaktadır. Bu madde hâlâ yürürlüktedir. Anayasa'mızdan önce tedvin edilmiştir, ve yurdumuzda Kalkınma Planlaması bu Kanunla ele alınmıştır.

Kalkınma politikası ile hedeflerinin, teşvik ve tanzim tedbirlerinin tayininin hükümete ait olduğunu gösteren bir kanun mevcut iken onu sarahaten tadil etmedikçe planın teşvik edici tedbirlerinden onları vergi indiriminin hangi işler ve hangi yerler için ne biçimde kullanılacağına 933 sayılı Kanunla düzenlenmesini istemek, bu husustaki mevzuatımıza uygun düşmemektedir.

h) İkinci maddenin C bendinin ikinci fıkrası da iptal edilmiştir. Bu fıkra sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler tesis ve tanzim eylemek gerektiğinde istimlaklar yapmak görevinde olan yürütmenin tesis ve tanzim ettiği bölgelerde gerekli alt yapı tesislerini yaptıktan sonra karma ekonomik icabı olarak bu bölgelerde sanayi tesisleri ve turistik yapılar kurmak isteyen özel teşebbüse bedeli ve faizi alınmak suretiyle devri yetkisini yürütmeye vermektedir. Çoğunluk bu hükmü, gayrimenkul ünitelerinin devlet malı olması ve satın alacaklara bir takım ödevler yüklenmesi dolayısıyla onların hukuk alanlarına ve özellikle iş görme özgürlüklerine bir takım sınırlamalar getireceği için yasa koyucu tarafından düzenlenmesi ve Sayıştay, dolayısıyla B. M. M. denetiminden geçirilmesi gerekeceği, fırsat eşitlerinin sağlanması gerekeceği ve bunların bu fıkra ile düzenlenme işi bulunması dolayısıyla Anayasa hükümlerine aykırı düşeceği görüşündedir. Özellikle bu gibi yerlerin hangi durum ve koşullarla, hangi nitelikteki kişilere verileceği, vade ve faiz oranlarının ne olacağı, öngörülen kullanma koşulları, yerine getirilmediğinde uygulanacak hükümler gibi temel kuralların yasa koyucu tarafından belirtilmemiş olması dolayısıyla iptal edilmiş bulunmaktadır. Halbuki görüşümüze göre bu maddede bu hükümlerin çoğu bulunmaktadır.

a) Devredilecek gayrimenkuller sanayi veya turizm bölgeleri içindir. Bu yönü ile taşınmaz mallar sanayicilere veya turizm işletmecilerine devredilecektir. Değerleri ise taşınmaz mal değeri, artı alt yapı harcamalarıdır. Kalkınmaya hizmet gayesi bulunduğu göre devlet kârı düşünülmiyecektir. Maliyet miktarı devredilenden alınacak miktardır. Böyle bir yürütme ve uygulama çerçevesi varken ve bütün devlet iktisadî düzeninde hususî hukuk hükümleri uygulanırken (istisnalar dışında) devlet malı olduğu öne sürülerek yeniden Kanunla düzenlenmesini istemek bir hukukî gerek değildir. Karara uygun olarak devir hususunda teferruat düzenlenmesi yapılsa ve şu vasıfları taşıyan, şu kadar sermaye, şu kadar güvence akçesi yatıran, şu kadar faiz ve vade ile borcunu ödeyen ve şu koşulları yerine getirmeye söz veren kişilere devredilecektir dense, alt yapısı yerine getirilmiş, devletin büyük sermayeleri harcanarak kalkınma planı için gerekli ortam hazırlanmış ve büyük ümitler beslenen iktisadî ve ekonomik turizm amaçlarına tahsis edilmiş olan

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

bu taşınmaz malları alacak olanlar Kanunda öngörülen koşulları tüm olarak veya birini veyahut bir kaçını yerine getirmeseler alt yapısı hazırlanmış olan alanın amacının gerçekleştirilmesi mümkün olamayacaktır. İktisadî kanunlarına, günün koşullarına göre kanunda yeniden tadilat yapılacak ve fakat yeni kanun çıkıncaya kadar iktisadî koşullar yine değişecek, yeni engeller ve koşullar çıkacak ve böylece plan uygulaması yapılamayacaktır. Uygulamanın gerektirdiği tedbirleri almak hususunda yürütmeye yetki verilmesi, yukarıda açıklandığı gibi böyle çıkmazlara girmemek ve güçlülere düşmemek içindir.

Memleketin ödünç verme, vade ve faiz tayin etme işleri bankalar mevzuatı, ticaret hukuku ve örfü ile bellidir. Geri kalmış bir bölgede böyle bir tesis yapılıyorsa ikliminin şartları, sakinlerinin durumu, madenî vasıtalardan mahrum oluşu dolayısıyla sermaye ya hiç gitmiyor veya çok nazlı gidiyorsa gerektir ki vade uzun, faiz az olsun. Aksi takdirde oradaki bölge kalkınması gerçekleştirilemez. Hangi bölgede hangi işin ve hangi tesisin yapılacağını, günün ihtiyaçlarına süre tayin etmek gerekliliğine göre karardaki anlayışa uyulması halinde her bölge ve her iş için bir ödünç verme koşulları Kanunu çıkarılması gerekmektedir ki buna imkân yoktur. Bu hususta açıklanabilecek görüşlerimizin diğer kısımları da yukardaki diğer madde ve bentlerde açıklanmıştır.

i) Kanununun 2. maddesinin e bendindeki (mukaveleli personel çalıştırmak) cümlesi de Anayasa'ya aykırı görülmüştür.

Maddenin E bendinin birinci cümlesinde standart ve kalite kontrolü konularında tatbikatı geliştireci tedbirleri almaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınıyor. Bu hüküm Anayasa'ya aykırı görülmektedir. Bu kontrol hizmetinin icaplarına göre Devlet personelinin yetişmediği alanlarda mukaveleli personel çalıştırılabileceği de hükümete yetki olarak verilmektedir.

Kalite kontrollerinin geliştirilmesi, planın uygulaması, ihracatın artırılması, iç veya dış pazarın güçlendirilmesi uğrunda alınacak tedbirlerin gelişmesi için normal çalışma kadrosunun gücü üstünde bir çalışmaya ihtiyaç duyulacağı bir gerçektir. Plan tedbirleri her yönde sürekli ve devlet işleri gibi uzun vadeli değildir. Ekonomik bir düzeyde veya bir bölgede herhangi bir işte kalkınma sağlanıncaya kadar bu kontrol sürecek ve sık sık yön ve yer değiştirdiği gibi ihtiyaç duyulan uzmanlıklar da değişecektir. Tağşişin men'ine dair olan kanunla Türk Standartları Estitüsü hakkındaki Kanununun gereği olan kontrol, sürekli hizmet kontrolüdür. Yazılı Kanunlardaki kontroller devletin devamlı işi olduğu için onların sürekli hizmet sahibi memurlar eliyle yapılması uygun olur. Bunun için de bunlar memur sınıfındandır. Halbuki plan uygulaması yönünden her alanda ve işte kısa veya biraz daha uzun süreli kontrolleri yapanlara duyulacak ihtiyaç da hizmetler kadar kısadır. Bunun içindir ki mukaveleli kimseler çalıştırılacaktır. Çoğunluk, bu biçim hizmetlileri de Anayasa'nın 117. maddesinde yer alan devletin genel idare kurallarına balı asıl ve sürekli görevler yapan memurları gibi görmekte ve bunun için "asıl ve sürekli görevler de sözleşmeli kişiler çalıştırılmazlar, bunun için fıkradaki "veya mukaveleli personel cümlesi" Anayasa'ya aykırıdır demektirler ki (e) bendinin ön gördüğü mukaveleli personel, sürekli devlet hizmetlerine munzam olarak hizmet verilecek kimseler olduğuna göre bu iptalde de isabet görülmemiştir. Kaldı ki bu hizmetlerin hepsi memur niteliğinde kişilerde değildir. Taşıma, doldurup boşaltma gibi, sadece maddi güç isteyen hizmetlerde bunların arasında yer almaktadır. Bugün dahi devletin pekçok mukaveleli hizmetlileri vardır ve bunlar memurlardan ayrı bir statüye tabidirler.

j) Kanununun üçüncü maddesinin A bendinde iptal edilmiştir. Bu bent hakkında ileri sürülen iptal gerekçesi için birinci maddenin A bendinin iptallerine ilişkin aykırılık görüşümüzün nedenleri aynen varittir. Bu nedenle tekrarından kaçınılmaktayız.

Aynı maddenin B bendinin iptali :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Karar, bu maddenin iptalini de ikinci maddenin A ve B bentlerinin iptaline ilişkin gerekçelerine dayandırıyor ki o gerekçelere karşı olan gerekçelerimizde aynı madde ve bentler dolayısıyla yukarıda açıklanmıştır.

Ayrıca, ihracatı teşvik sorunu, Türkiye'nin eski bir sorunu ve iktisadî problemlerinden birisidir. Çünkü ihraç ettiğimiz inalların tümü, yakın zamanlara kadar tarım ürünlerinden ibaret bulunmakta ve bunların dış pazarlardaki tutumu ise güçlüklerle alıcı bulmak durumunda idi. Ticaret dengemizin sağlanmasına duyulan ihtiyaç dolayısıyla ihracatın teşviki çalışmalarının sanayi mamullerine de şümullendirilmesi zorunluluğu doğmuş ve bunun baş koşulu ise dış piyasalarda yeni pazarlar kazanmak ve bunları süresiz olarak elde tutmaktır. Kalkınma planlarının uygulandığı dönemlerde bu ihtiyaç bütün ağırlığı ile duyulmuştur. Bu amaçla 27/6/1963 tarih ve 261 sayılı Kanun çıkarılmış ve ihraç olunan mallardan bir kısmının dış fiyatını etkileyen vergi, resim harç ve benzeri mükellefiyetlerin kaldırılması demek olan vergi iadesi yetkisi hükümete verilmiştir. Bu kanun gereğince 1964 de 12, 1965 de 29, 1966 da 27, 1967 de 24 milyon liralık vergi iadesi yapılmış ve ondan sonra da iptal edilen benzeri 933 sayılı Kanunun 3. maddesi kabul olunmuştur. İhracatı teşvik için vergi iadesi, kanunlara dayandığı, uygulamasının Kalkınma Planındaki hedeflerle sınırlandırılmış için bu bendde de Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

k) 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrası, Başbakanlık emrinde kurulması Öngörülen "yatırımları ve ihracaatı geliştirme ve teşvik bürosuna, ilgili bakanlıklardan kendi kadroları ile memur alınarak çalıştırılmasının, bu kadroların Başbakanlık emrine intikal etmesi sonucunu sağlayacağı ve halbuki Bakanlık kadroları yasalarla düzenlenmiş olduğu için bu kadroların Başbakanlık emrine intikalinin bakanlıklar kadrosunu tayin eden kanunların hükümetçe değiştirilmesi demek olacağı ve yasa değiştirmesi niteliğindeki böyle bir eyleme yetki veren fıkranın Anayasa'ya aykırı bulunduğu nedeniyle iptal edilmiştir.

4. maddenin birinci fıkrasında, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununda, 474 sayılı Kanunda, 261 sayılı Kanunda öngörülen teşvik tedbirlerini uygulamakla görevli olmak üzere Başbakanlığa bağlı yatırımları ve ihracatı geliştirme ve teşvik bürosu kurulmuştur, deniyor. Fıkranın sarhatından anlaşıldığına göre bu kanunları uygulayacak Maliye ve Gümrük Bakanlığı gibi bakanlıklara bu işlerde çalıştırılmak üzere memur kadroları verilmiştir. 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrası ile de bu hizmetlerin yapılması ile Başbakanlıkta kurulacak büro görevlendirmiştir. Belirli kamu hizmetini görececek bakanlık değiştigiğine göre o hizmetleri yapan memurların da yeni bakanlığa yani Başbakanlık emrine alınmaları doğal bir sonuçtur. İptal olunan 2. fıkra, hizmeti görececek Başbakanlığa kadronun verilmesinden ibaret bir hüküm taşır. Eski bakanlıklardan alınan hizmetin 933 sayılı Yasanın 4. maddesiyle Başbakanlığa verilmesi yüzünden kadrolarının da Başbakanlığa intikali, işbu kanunla düzenlenmiş ve böylece Anayasa'nın 117. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne de uyulmuş bulunmaktadır.

Yine Anayasa'nın 105. maddesi Başbakana bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak görevini de vermektedir. Bu nedenle iptal edilen ikinci fıkrada Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı kanısındayız.

İ) Mahkememiz çoğunluğu, bütçeden ve dış yardım kaynaklarından mahalli idarelere aktarma işleminin koşulları ve yardım yapılacak idarenin nitelikleri yasa ile belli edilmediğinden ve mahallî idare ile merkezi idare arasındaki karşılıklı bağ ve ilişkilerin Anayasa'nın 116/4. maddesi gereğince düzenlenmemiş olduğundan ve denetleme işi yapılırken mahallî idarelere Anayasa'nın sağladığı hukukî duruma aykırı hareket edilebilmesi de mümkün olduğundan 933 sayılı Kanunun 5. maddesinin birinci ve 3. fıkraları Anayasa'nın 5, 64 ve 116. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiştir.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Anayasa'nın 116/4. maddesi gereğince mahallî idarelerin kuruluşları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri, merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunlarla düzenlenecektir. Mahalli idareler devletin temel düzenleri içerisinde ve 933 sayılı Kanundan çok önce mevcut ve bu nedenle 116. maddenin 4. fıkrası gereğince düzenlemeler de yapılmış bulunmaktadır. Yoksa bu düzenlemenin tümünü 933 sayılı Kanunda ve onun 5. maddesiyle yapmak mümkün değildir. Devletin kuruluş ve çalışmasını sağlayan bir çok kanunlarla 116. maddede yazılı düzenleme yapılmıştır. Merkezle mahalli idareler bu düzenlemelere uygun olarak görevlerini yapmaktadırlar. 933 sayılı Kanunun 5. maddesiyle Anayasa'nın 116. maddenin son cümlesinde belirlenen (bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır) hükmü gereğince plânın mahalli idarelere yükleyeceği hizmetin gerektirdiği gelirlerin sağlanması düzenlenmiştir.

Yardım koşullarının mahalli idareye aktarılması ise genel bütçeden yapılmakta olan diğer yardımlar gibi olacaktır.

Mahalli İdarelerin plân uygulaması yönünden yapılacak yardım nedeniyle denetimi ise çok önceden saptanmıştır ve bu denetimin sınırı mahalli idareler için kanunlarla düzenlenmiştir. Plân uygulamasını düzenleyen 933 sayılı Kanun hiç şüphe yok ki devletin bütün kanunları ile beraber uygulanacaktır. Diğer kanunlarda hüküm bulunduğu için 933 sayılı Kanunla tekrar düzenlenmeye mahal yoktur.

Taşınmaz mallar verilmesi halinde o malların, plân amacına uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığı hususunun denetlenmesi için mahalli idarelere bir takım ödevler yüklenmesi mümkün olmakla beraber bunun merkez idare ve mahalli idarelerin karşılıklı bağ ve ilişkilerini saptayan kanunlar dışında olacağını düşünmemek yerinde olacaktır. Kötü uygulamaların karşısında yargı denetimi yerini alacaktır. Bu nedenlerle belirtilen gerçeklere dayanılarak 5. maddenin ikinci fıkrası hükmü de Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.

m) Mahkememiz çoğunluğu 933 sayılı Kanun 7. maddesinin ikinci fıkrasını da iptal etmiştir.

7. maddenin biranca fıkrası Kalkınma Planının uygulanmasında özel ihtisas ve kabiliyet isteyen belirli görevlere, meslek kıdemi ve müktesep maaş derecesi hakkında aranılan şartlar dikkate alınmadan atama yapılabilmesi olanağını sağlamaktadır. Bu hüküm, hizmetin özelliği ve istisnai durumu dolayısıyla Anayasa'ya uygun görülmüştür. Bundan sonraki ikinci fıkra hükmü (bu atamalarla ilgili esaslar, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle tespit edilir.) iptal edilmiştir. Gereğesi ise Anayasa'nın 117. maddesinin ikinci fıkrası kanunla tespit edilmesi gereken memura ilişkin hükümlerin kararname ile tespitine yetki vermesi ve böylece Anayasa'nın 5 ve 6. maddelerine aykırı hareket edilmiş olmasıdır.

Halbuki maddenin birinci fıkrası, plânlama görevinin önemi dolayısıyla belirli hizmetlerde meslek kıdemi ve müktesep maaş derecesi koşulları aranmaksızın atanma yapılabileceği prensibini kabul etmiştir. Bu fıkrada atanmanın sadece kadro ile maaşının müktesep hak teşkil etmeyeceği yazılıdır. O halde bu memurların kıdem derecelerine göre kadro maaşları ve terfilerine ilişkin diğer hükümler yürürlüktedir ve işleyecektir. Özel görevleri ortadan kalkınca bu görevin kadrosu ile maaşından alınacak ve memurun kanunu ile Personel Kanunu hükümlerine göre kazanması gereken maaş durumu tespit edilerek bir göreve atanacaktır. Genel kanunlarda bu yönler düzenlenmiştir. 7. maddenin birinci fıkrasında (... görevlerine, meslek kıdemi ve müktesep maaş derecesi hakkında aranılan şartlar dikkate alınmaksızın atamalar yapılabilir) dendiğine göre bu atamalar devlet kadrosuna ve genel memurlar kanunu ile olacaktır. Kararname ile düzenlenecek kısım, genel statüye tabi memurun, plânda öngörülen kısa süreli göreve alınması işinin nasıl yapılacağı ve nasıl son bulacağı düzenlemesidir. Esasen memurların atanması işi, kanunlara göre yürütme tarafından yapılmaktadır.

7. maddenin ikinci fıkrasının Bakanlar Kurulu kararnamesine bıraktığı esaslar, madde de sayılı bakanlıklar müsteşarlarının, müsteşar muavinliklerinin, daire başkan ve muavinlerinin, genel müdür ve muavinlerinin hangi ihtisas grubunun olmalarının, hangi iş alanında çalışmış bulunmalarının gerektiği gibi esaslardır. Yani Personel Kanunu ile diğer memurlara ilişkin kanunların aradığı vasıf ve koşulların dışındaki Kalkınma Plânının uygulanması için aranan özel ihtisas koşulları saptanacaktır. Bunda 117. maddenin ikinci fıkrasındaki hükme aykırılık değil, uygunluk ve madde de öngörülen hizmetler gereklerinin belirtilmesi amacı vardır.

Kanunlar ve bu arada Personel Kanunu, devlet çalışmalarının her eylem ve işlemini ve alanının gerektirdiği her hizmetin koşullarını bütünü ile kapsayan hükümler koyamaz. Bu esasları, hiç şüphe yoktur ki atanmayı yapacak yürütme erki saptayacak ve her ihtisas grubunun ne gibi vasıfları haiz olduğunu yürütme gösterecektir. Bu nedenlerle 7. maddenin ikinci fıkrasını da Anayasa'ya aykırı bulmamaktayız.

n) Mahkememiz çoğunluğu, Anayasa'nın 38. maddesinin uygulanması koşulunun, kamu yararı olduğunu ve kamu yararı kalmayınca 38. maddenin uygulama yeri de kalmayacağını, belli sürenin geçmesine rağmen istimlâk amacına uygun biçimde kullanılmamış olan taşınmaz malın eski malike iadesi gereğinin Anayasa'nın 36. maddesi hükmünden bulunduğunu ve bu nedenle 933 sayılı Kanunun aykırı hüküm taşıyan 9. maddesinin de iptali gerektiğini tespit etmiştir.

9. madde hükmü, ikinci maddenin C bendindeki sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler tanzimi için arazi istimlâki ve 5. maddenin 2. fıkrasında yer alan; gerektiğinde köy, kasaba ve şehirlerin müstakbel gelişme sahaları için arsa istimlâk amacı ile uygulanacaktı. 9. madde 6830 sayılı Kanunun 23. maddesinin ancak bu nedenlerle istimlâk yapılması halinde uygulanabileceğini öngörmekte idi, Plânlama dairesinin de diğer daireler gibi yukarıdaki nedenler dışında istimlâk yapabilmesi mümkündür. Kuracağı iktisadi yapıtlar için, kendi bürolarının yerleşeceği binaları kurmak amacı ile istimlâkte bulunması mümkün ise de bunlarda iptal olunan 9. madde uygulanamayacaktı. Çünkü 9. madde ancak sınai ve turistik sahalar tanzimine ve mahalli idarelerin gelişme sahalarına yarar arsa tedariki amaçları için yapılan istimlâklerde 6830 sayılı Kanunun 23. maddesinin uygulanmasını öngörmüştür.

Bu yönü ile 9. maddenin plânlama bakımından uygulama alanı belirli işlere münhasır bulunmakta idi. Bu işler yani 9. maddenin öngördüğü istimlâkler çok sermayeye ihtiyaç gösterdiği gibi sınai ve turistik bölge haline getirmek de büyük sermaye ve geniş zamana ihtiyaç gösterir. Kilometrekarelerce alanlar, sınai ve turistik tesis için veyahut şehirlerin inkişaf bölgesi olarak ayrılabilir. Kuşku yoktur ki bu istimlâk olunan yerler yalnız bu günün ihtiyacı için istimlâk edilmemiştir. 50, hatta 100 yılların ötesindeki ihtiyaçları öngörerek yapılan istimlâklerdir bunlar. Sınai bölge alanında fabrikalar kurulacak, atelyeler inşa edilecek ve onlardan önce alt yapısı inşa olunacaktır. Alt yapı tesislerinin kurulması dahi 5 seneye sığmaz. Alanların fabrika ve atelyelerle dolmasına, otel ve moteller gibi turistik yapıtlarla bezenmesine 5-10 senede imkân bulunamaz. Alt yapı kuruluşları bitirilmiş olsa dahi sınai ve turistik bölgelerin dolması yurdun iktisadî gelişmesine, sermaye birikimine, teknik ilerlemeye bağlıdır. Bu kapsamdaki istimlâkler 6830 sayılı Kanunun 23. maddesinde olduğu gibi şu veya bu yapıt için, birkaç bina veya işe ait istimlâkler değildir. Bu istimlâkler Anayasa'nın 41. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen (... yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek) amacı ile yapılan istimlâklerdir. Uzak geleceklere kapsayan, bir değil, birçok kuruluşları öngören, bugünün değil yarının ihtiyaçlarını gözde tutan bir istimlâk türünün düzenleyen 933 sayılı Kanunun 9. maddesindeki istisna hükmünü 6830 sayılı Kanunun 23. maddesindeki eylem ve işlemlerle bir görmekte isabet olması gerek.

Devlet, iktisadi kalkınma plânını ereğine ulaştırmak maksadiyle sınai ve turistik bölgeler, şehir ve kasaba gelişim sahaları için arazi ve arsa istimlâk edecek, yolunu, suyunu, elektriğini,

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

kanalizasyonunu yapacak ve parselleyip sını ve turistik tesisler kuracak olanların talebine arzedecektir. Bu alanlar üzerinde parsel parsel fabrika, atelye, otel pansiyon, motel ve gazino gibi binaların yapılması, seneler isteyecektir. 6 ncı senede istimlak edilen arsa ve arazisi üzerinde istimlak kastine uygun bir yapı kurulmadığını gören eski mal sahibi, alt yapı tesislerinin inşası nedeniyle değeri çok artmış olan arsasını 6830 sayılı Kanununun 23. raddesine dayanarak hemen geri almak isteyecektir. Bunu sını ve turistik tesisler dışında bir maksatla kullanabileceği gibi mezkur şehir ve kasabaların gelecekteki inkişafına ayrılan sahanın, tekrar kâr amacını güden kimselerin ellerine geçmesine meydan verecektir. Böyle bir sonuç hiç şüphesiz istimlakın amacına aykırıdır. Gelişme bölgelerine 23. maddeye dayanarak vaki olacak böyle bir girişin, kalkınma planını alt üst edecektir. 9. maddenin amacı, millet ve devlet ölçüsünde, bunların bugünü, yarını ve daha uzak geleceklere ölçüsünde sonuçlara ulaşmaktır. Anayasa'nın 41. maddesiyle devlete verilmiş bulunan iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek ve yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek görevinin yerine getirilmesi için böyle bir istimlak yapmaya ihtiyaç görülmüştür. Kamu yararı nedeniyle Anayasa'nın 36. maddesinin kişiye tanıdığı mülkiyet hakkının sınırlanması bu maddenin öngördüğü bir sınırlamadır. Anayasa'nın 36. maddesi mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz, hükmünü taşıdığı için ve kamu yararı da 9. maddenin öngördüğü istimlaklerde geri almaya müsait bulunmadığı için bu maddeye 933 sayılı Kanunda yer verilmiştir.

Bütün bu gerçekler ortasında basit kamulaştırmalar için uygulanan bir kanun hükmü esas tutularak ve 36. maddenin kişiye tanıdığı hakkın kamu yararı ile sınırlı olduğu gözetilmeksizin 9. maddenin iptaline de isabet görülemediği.

38. maddenin 2. fıkrasında çiftçinin topraklandırılması, orman yetiştirilmesi, iskân projelerinin gerçekleştirilmesi için yapılacak kamulaştırma hükümlerinden de bahsedilmektedir. Bu hizmetlerin hepsi zaman isteyen ve 9. maddenin öngördüğü gibi 5 senede ikmalî mümkün olmayan işlerdir. Hele iskân projelerinin gerçekleştirilmesi 40-50 sene ister. Demokratik rejim içerisinde hiçbir kimse hazırlanan sahaya fabrika kurmaya, otel, motel inşa etmeye icbar edilemeyeceği gibi yurdun şu köşesinden kaldırıp belirli bir iskân bölgesine nakletmeye de imkân yoktur. Zor kullanamayacağına nazaran bu alanların amacına ulaşması zamanla mümkün olacaktır. Bu nedenlerle 9. maddenin yürürlükte kalması zorunlu idi, iptali boşluk yaratmıştır.

Karşı oyumuzun temeli;

Milletimizin iktisadî ve sosyal kalkınması, geri kalmışlıktan kurtulması işi, devletimizin birinci sırada gelen işidir. Bu amaçla Anayasa hükümlerinin yukarıda belirtilmiş olan ilke ve maddeleri tespit olunmuş ve amacın gerçekleştirilmesi ile yatırımların toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltilmesi işleri, devlete ödev olarak verilmiştir. 42. maddesiyle de çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için iktisadî, sosyal ve malî tedbirlerle çalışanları korumak ve çalışmayı desteklemekle beraber işsizliği önlemek tedbirlerini almak da devletin görevleri arasına konmuştur. Bu ödev, yurt çapında olacak, toprağın verimliliği ile kıracında, iklimin sıcağı ile soğuşunda, bilginin orta derecelisi ile çok geri olan köşelerinde, şehir soğuşunda, bilginin orta derecelisi ile çok geri olan köşelerinde, şehir ihtiyaçlarının karşılanabileceği yerlerle halâ elektriksiz kalmış bulunan bucaklarında gerçekleştirilecektir. Bunun için bilgiyi, teknik adamını, ustayı, sermaye sahibini, yurdun uçurum derecesinde birbirinden farklı olan her köşesinde çalıştırmak ve görevlendirmek gerekmektedir. Bütün bu görevleri, zorlayarak değil çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi ve çalışanların insanca yaşaması koşulları içinde kalarak, sosyal, iktisadî, malî tedbirlere baş vurarak, her işte çalışmanı, iş gören ve işveren bütün kişileri kalkınma tenposu içine alarak yürütmek tamamen hürriyet içinde olacaktır.

Plan uygulanırken Devlet Anayasa'nın başlangıç ilkelerinden olanı millî birliği gerçekleştirme amacını da yerine getirmeyi gözden uzak tutmayacaktır. Arazi ve iklim farkları da çok belirgindir. Böyle olunca tedbirler değişik olacak, ayrı yerlerde ayrı uygulama yapılacaktır. Bu ortam içinde kalkında planı uygulamasını, Anayasa bilginlerinin öne sürdükleri görüşlerin, Anayasa'mızın hazırlanış çalışmaları sırasında belirilmiş olan prensiplerin ve bunlara dayanan Anayasa hükümlerinin birleştikleri (güçlü hükümet) den başka bir organın yerine getiremeyeceği kuşkusuzca ortaya çıkmaktadır. Bu nedenledir ki 129. maddenin ikinci fıkrasına (... Planın uygulanmasında .. gözetilecek esaslar... özel kanunla düzenlenir) hükmü konmuş ve bu hükümle esaslar dışındaki uygulama ve düzenleme, yasanın tavsibine uğramış olan kalkınma planı ile bütün hukuk ortamı içinde yürütmeye bırakılmıştır. Bu imkân ortadan kaldırdığı, çok çabuk karar isteyen devletin baş işinde yürütmeyi hareketsiz hale getirdiği için 933 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin iptaline katılmamış bulunmaktayız.

Üye
Hakkı Ketenoglu

Üye
Fazıl Uluocak

Üye
Sait Koçak

Üye
Halit ZARBUN

Üye
Ziya Önel

KARŞI OY

I. Sözlü açıklama sorunu :

1- Dâva dilekçesi dâva konusunu yeterince ortaya koymuş ve yasanın uygulanmasına ilişkin bir takım bilgilerin alınması da gereksiz bulunmuş olduğundan Devlet Planlama Teşkilâtının, işin ilgisi sayılarak, sözlü açıklamaları dinlenmek üzere çağrılmasının yeri yoktur. Böyle bir dinlemenin yararı ve işin incelenmesini ve karara bağlanmasını geciktirmekten başka sonucu olamaz,

2- Devlet Plânlama Teşkilâtının dinlenmesine karar verildiğine göre işin baş ilgilisi olan davacının da sözlü açıklama için çağırılması dengeli bir incelemenin gereği idi. Oysa böyle bir zorunluk gözönünde bulundurulmayarak dinlenmenin gerekli olmadığına karar verilmiştir.

Sözlü açıklamalara ilişkin olarak verilen 19/9/1968 günlü karara bu nedenlerle karşıyım.

II. 28/7/1967 günlü, 933 sayılı Kanunun biçim yönünden Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

1- Yasama meclisleri komisyonlarının kuruluşları dolayısıyla aykırılık :

933 sayılı Kanuna ilişkin tasarının, yasama meclislerinin, Güven Partisi kurulduktan sonra siyasi parti gruplarının güçleri oranında oluşan değişikliğin bünyelerine yansıtılmaması dolayısıyla Anayasa'nın 85. maddesine aykırı duruma düşen komisyonlarında incelenip görüşüldüğü işbu dâva

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

sonunda verilen E. 1967/41-K. 1969/57 sayılı ve 23. 24, 25/10/1969 günlü kararda da kabul edilmiştir. Onun için bu konuda başkaca açıklama gereksizdir. Ancak çoğunluk komisyonların bir içtüzük düzenlemesi olduğu, meclislerce kabul edilen kanunların sıhhati bakımından şart bulunmadığı ve bunların kuruluşlarına ilişkin hataların ve usulsüzlüklerin kanunların Anayasa'ya aykırı sayılmalarını gerektirmediği görüşünü ileri sürdüğünden yasama meclisleri komisyonlarının yasama işlemlerindeki yerleri ve etkileri üzerinde durulmasında zorunluk vardır.

Anayasa'nın her kanun tasarı veya teklifinin mutlaka bir komisyon incelemesinden geçmesi gerektiği yolunda bir kuralı doğrudan doğruya koyan hükmü yoktur. Ancak iki durumda : Millet Meclisinin Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsememesi halinde; bir de bütçe tasarılarının incelenmesinde karma komisyon kurulacağı açıkça belirtilmektedir. (Anayasa : Madde 92 ve 94) Bununla birlikte yasama meclislerinde komisyonlar bulunacağına ve kanun tasarı ve tekliflerinin bu komisyonlarda görüşüleceğine işaret eden dolaylı hükümler Anayasa'da yer almıştır. Söz gelimi, 91. maddenin ikinci ve 92. maddenin beşinci fıkralarında "her iki meclisin ilgili Komisyonlarından ve yine 92. maddenin onuncu fıkrasında Cumhuriyet Senatosunun kendisine gönderilen bir metni millet meclisi komisyonlarında ve genel kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde" karara bağlayacağından söz edilmektedir.

Dikkat edilirse görülür ki Anayasa, ancak kanun tasan ve tekliflerinin her iki meclisin bir karma komisyonunda incelenmesini gerekli kıldığı hallerde bunların kurulması biçimini içtüzüklere bırakamayarak kendisi düzenlemiş; bir de kanun teklifi getiren Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin mensubu olmadıkları meclisin komisyonları karşısındaki durumlarının düzenlenmesini yine içtüzüklere bırakmayarak kendisi hükme bağlamıştır. Her iki meclisin ayrı ayrı kuracakları komisyonlar Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi arasında anlaşmazlık konusu olamayacağından Anayasa'nın bunlar üzerinde durmamasını tabî görmek gerekir. Öteden beri komisyonların yasama meclislerinin bölünmez parçaları oluşu ve bunların çalışmalarının yasama işlerinin tabî ve zorunlu bir evresini¹ teşkil edegelmesi karşısında Anayasa koyucudan bu konuda açık ve kesin bir buyruğun beklenmesi yerinde olmaz. Yakarıda da değinildiği üzere konuya dolaylı olarak dokunulmuştur ve bu dolaylı hükümler yasama meclisleri komisyonlarına ve kanun tasarı ve tekliflerinin bu komisyonlarda görüşülmesi usulüne bir Anayasa müessesesi niteliği vermeğe yetmektedir.

Öte yandan Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve meclislerin çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütmeleri kuralını da koymuştur. (Madde 85/1) Yasama meclislerinin içtüzüklerinde komisyonlara, komisyon çalışmalarına, kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havalesine ve buralarda görüşülmelerine ilişkin düzenlemelere önemle yer verilmektedir.

Yukarıdan beri kısaca değinilen hususlar gözönünde tutulursa yetkili komisyonlardan geçmeksizin veya usulünce kurulmamış yahut bünyesi Anayasa'ya aykırı bir komisyondan geçerek kabul edilmiş kanun tasarınının, iptal nedeni olacak bir biçim eksikliği ile malul sayılması gerekliliği sonucuna varılır.

Şu duruma göre 933 sayılı Kanun, tasarı halinde iken yasama meclislerinin bünyeleri Anayasa'nın 85. maddesine uymayan komisyonlarında incelenmiş ve görüşülmüş olması dolayısıyla, Anayasa'ya aykırıdır ve bu nedenle iptali gerekir.

2- Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşu dolayısıyla aykırılık :

Kararda açıklandığı üzere 933 sayılı Kanuna ilişkin tasarı Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edildiği sırada İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararları uyarınca ve Türkiye İşçi Partisi grubundan üye alınmamak suretiyle kurulan Başkanlık Divanı görevli bulunmakta idi. Bu Başkanlık Divanının kuruluşuna dayanak olan iki

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

karar daha sonra Anayasa Mahkemesinin 27/2/1968 günlü, E. 1967/6 - K. 1968/9 sayılı kararı ile ve Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir. (18/9/1968 günlü, 13004 sayılı Resmî Gazete.)

Çoğunluk 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararlarının, Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca ancak 27/2/1968 gününde yürürlükten kalktığı; 933 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp, kabul edilmesi sırasında 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararları yürürlükte bulunduğu için bunlara dayanılarak kurulmuş Başkanlık Divanının hukukça geçerli olduğu; aksini düşünmenin Anayasa Mahkemesinin iptal kararını geriye yürür saymak olacağı ve bunun da Anayasa'nın 152. maddesine aykırı düşeceği görüşündedir.

Şurada, önemi ve etkisi olmamakla birlikte, bir noktaya değinmek yerinde olacaktır. 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararlar aslında 27/2/1968 gününde değil, çok daha önce 1966 1967 yasama yılının bitmesi ve Millet Meclisi Başkanlık Divanı için 10/11/1967 günlü Millet Meclisi kararıyla düzenleme yapılması üzerine yürürlükten kalkmıştır. Anayasa Mahkemesinin 27/2/1968 günlü kararı, artık yürürlükte bulunmayan bir içtüzük hükmünün iptali niteliğini taşımaktadır.

1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararlar aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal dâvası açılmamış olması ile açılıp da bunlar hakkında, yürürlükten kalkmalarından sonra iptal kararı verilmesi arasında, içtüzük düzenlemesi niteliğindeki o hükümlerin yürürlük dönemindeki hukuki değer ve etkileri bakımından, bir fark yoktur. Bütün sorun Anayasa Mahkemesine hiç gelmemiş veya gelip de çok sonra iptal edilmiş bu çeşit hükümleri, Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya aykırılıklarını gördüğü halde hukukça geçerli ve uyulması gerekli kurallardan sayıp sayamayacağıdır .

Olayla ilgili çoğunluk görüşünden şöyle bir sonuç çıkmaktadır: Ortada bir Millet Meclisi İçtüzüğü - Anayasa çatışması vardır. Ancak İçtüzük hükümleri, ilişkin oldukları dönemde, yürürlükte bulunduğu için, Anayasa kurallarına yeğ tutulmak ve bunlara uyulmak gerekir. Aşağıda ayrıntılarıyla ve Anayasa Mahkemesinin geçmişteki kararlarına da dayanılarak belirtileceği üzere böyle bir görüşe ve sonuca katılmanın olanağı yoktur.

Anayasa'nın.84. üncü maddesinin birinci fıkrasına göre Meclislerin Başkanlık Divanları, o meclisteki siyasi parti gruplarının güçleri ölçüsünde Divana katılmaları ile kurulur. Bu Anayasa hükmü Anayasa'nın 8. maddesinde de belirtildiği üzere yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan bir temel hukuk kuralıdır.

Bu kurala aykırı bir içtüzük hükmü tedvin edilmiş ve şimdi olduğu gibi, bir dâvanın incelenmesinde hukuki dayanak olarak karşıya çıkmışsa Anayasa Mahkemesi hükmü bir yana iterek, sorunu Anayasa kuralı uyarınca çözümleyecektir. Anayasa Mahkemesi bu yolda davranmak zorundadır. Tersini düşünmek Anayasa Mahkemesini Anayasa kuralları ile değil, bir kanun veya içtüzük hükmü ile bağlamak olur. Böyle bir tutumun ise Anayasa'nın 8. maddesine aykırılığı; Anayasa'nın üstünlüğü ilkesinin korunmasını ne denli güçsüzleştireceği; bütün siyasi parti gruplarının uyuşmaları halinde de Anayasa'ya aykırı davranışların nasıl hoşgörü ile karşılanmasını gerektireceği ortadadır.

Nitekim bu çeşit durumlarda Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı bir hükmü ihmal etmek; o hükmü değil Anayasa kuralına uymak yoluna gitmiştir. Söz gelimi: Anayasa'nın iptal dâvasına hakkı olanları açıklayan 149. maddesinde (..... Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsilcisi bulunan siyasî partiler veya bunların meclis grupları) ndan söz edilmekte; böylece bir siyasî partinin iki meclisten herhangi birindeki grubunun tek başına iptal dâvası açmağa hakkı bulunduğu hükmü bağlanmış olmaktadır. Buna karşılık 44 sayılı, 22/4/1962 günlü Kanunun iptal dâvası açmağa yetkili olanlara ilişkin 21. maddesinin 4. sayılı bendinde (Siyasî partilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi grupları) denilerek Anayasa hükmü bir değişikliğe uğratılmıştır. 1964/26 esas sayılı dâvada, dâvayı

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

açanın sadece bir siyasî partinin Cumhuriyet Senatosu grubu olması daloyisiyle dâva hakkı sorununun çözümlenmesi gerekmiş ve çözümlenmede, Anayasa'nın 149. maddesinin açık ve kesin hükmü karşısında 44 sayılı Kanunun 21. maddesinin 4 sayılı bendine uyulamayacağı belirtilerek Anayasa hükmü uyarınca bir sonuca varılmıştır. (1964/26-1966/1 sayılı, 13/1/1966 günlü karar - 31/5/1966 günlü 12310 sayılı Resmî Gazete - Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi : Sayı 4; Sayfa 16, 17.)

1967/22 esas sayılı işte de aynı tutum görülmektedir. Bu işin incelenmesinde iptal istemine konu olan işlemle ilgili Millet Meclisi karma komisyonunu oluşturan Anayasa ve Adalet Komisyonlarının ikinci toplantı yılı başında usulünce kurulduğu; daha sonra Güven Partisi Millet Meclisi grubu teşekkül ettiğinde siyasî parti gruplarının güçleri oranında kendini gösteren değişikliğin meclis faaliyetlerine ve bu arada komisyonların bünyelerine yansıtılmasının sağlanması gerekirken bütün siyasî parti grupları temsilcilerinin Millet Meclisi Başkanının başkanlığında yaptıkları bir toplantıda toplantı yılının başlamasına kadar komisyon üyeliklerinin aynen muhafazası hususunda anlaşarak güçleri oranındaki temsil hakkından vazgeçtikleri; durumun 14/6/1967 gününde 118. Genel Kurul birleşimine sunulduğu ve itirazla karşılanmadığı için kesinleştiği tespit olunmuştur. Anayasa Mahkemesi, kararında, Anayasa'nın 85. maddesinin ikinci fıkrasında İçtüzük hükümlerinin, siyasî parti gruplarının, meclislerin tüm faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğinin yazılı bulunduğunu, bunun, aslında siyasî parti gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını buyuran bir temel hukuk kuralı olduğunu ve yine Anayasa'nın 8. maddesi gereğince yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağladığını; bu kuralın siyasî parti gruplarının uyuşmaları veya Millet Meclisi Genel Kurulunun kabulü ile bir yana bırakılmayacağını belirterek ve komisyonların bünyelerini donduran İçtüzük düzenlemesinin üçüncü toplantı yılının başlamasına kadar devamını kabul etmeyerek bu düzenlemeye değil Anayasa kınalına uymuş ve başvurma konusu işlemin iptaline gitmiştir. (1967/22-22 sayılı, 2/8/1967 günlü karar 25/10/1967 günlü, 12734 sayılı Resmî Gazete.)

Burada Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'nın geçici 3. maddesi ve bu madde aracılığı ile Millet Meclisinde uygulanmakta olan içtüzük üzerindeki, yukarıda değinilen kararda yer alan görüşünü bir kez daha açıklamak yerinde olacaktır.

"Anayasa'nın geçici 3. maddesinde yeni Anayasa'ya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapılıncaya kadar. Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 gününden önce yürürlükte olan İçtüzüğü hükümlerinin uygulanacağı yazılıdır. Yeni İçtüzükler yapılıncaya kadar meclislerin çalışmalardan kalmamaları için verilen bu imkânın İçtüzüğün Anayasa ile bağdaşmayan hükümleriyle birlikte harfi harfine uygulanacağı anlamında değerlendirilip genişletilmesi düşünülemez. İçtüzük hükümleri ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir, içtüzükte öngörülmemiş Anayasa'nın getirdiği yeniliklere ilişkin konularda veya İçtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş İçtüzüğü Anayasa'ya eşit, hatta Anayasa'dan üstün tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılmayacak kadar ortadadır.

"Esasen İçtüzük konusunda uygulamalar hep İçtüzüğün 'öngörmediği veya Anayasa ile çelişmeye düştüğü hususlarda Anayasa'ya uygun bir yön izlemiştir. Birkaç örnek vermek gerekirse şunlar ileri sürülebilir: Anayasa'ya göre (Madde 85/2) siyasî parti grupları en az on üyeden meydana gelir. İçtüzükte ise sayı ile sınırlama yoktur. (Madde 22/2-12/2/1954 günlü İçtüzükle değişik) Bu konuda tabiatıyla Anayasa'ya uyulmaktadır. Bütçeyi inceleyerek Komisyonun Anayasa'da Öngörülen bünyesi (Madde 94/2) İçtüzüktekenden (Yukarıda değinilen madde) farklıdır. Komisyon Anayasa'ya göre kurulmaktadır. İçtüzüğün Cumhurbaşkanı'nın nutkuna, kanunların

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

yorumlanmasına ilişkin hükümlerinin (10., 11., 124. ve 125. maddeler) uygulama yeri kalmamıştır; uygulanmamaktadır. İktüzükte siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak hükümler öngörülmemiştir. Oysa komisyonlara üye seçilmesi bu kurala göre yapılmaktadır. Hatta Güven Partisinin kurulmasıyla kuvvetler oranının değişmesi üzerine komisyonların bünyelerinde değişiklik yapılmak konusu ele alınmış; ancak bu iş parti gruplarının anlaşmaları ve "Meclis Genel Kurulunun, tasvibi ile üçüncü toplantı yılının başına bırakılmıştır. Bu örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür."

Burada Anayasa Mahkemesinin henüz yayımlanmayan 1969/24 - 50 sayılı, 30/9/1969 günlü kararına da kısaca değinerek konuya ilişkin kararlardan örnekler verme işinin bitirilmesi yerinde olacaktır. Mahkeme; 6831 sayılı Orman Kanununa bir madde eklenmesine dair 1056 sayılı, 4/7/1968 günlü kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edilmesi sırasında İktüzük düzenlemesi niteliğindeki 10/11/1967 günlü Millet Meclisi kararı uyarınca ve Türkiye İşçi Partisi grupundan üye alınmamak suretiyle kurulan Başkanlık Divanının görevli bulunduğunu; yürürlüğünü sürdürmüş olan düzenlemenin Anayasa'nın 84. maddesine aykırı düştüğünü; Başkanlık Divanının hukukça geçerli bir kuruluş olup olmadığını ortaya koymada Millet Meclisinin İktüzük hükmü niteliğindeki 10/11/1967 günlü kararının değil Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrası hükmünün ölçülük edebileceğini saptamış ve 1056 sayılı Kanunun, Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçimi dolayısıyla, şekil yönünden iptaline gitmiştir.

Bütün bu açıklananlarla varılmak istenen sonuç şudur : 933 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesini ve karara bağlanmasını yöneten Başkanlık Divanının hukukça geçerli bir kuruluş olup olmadığını araştırmak ve doğru bir sonuca varabilmek için ele alınacak ölçü Millet Meclisinin İktüzük düzenlemesi niteliğindeki 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararları değil Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrası hükmüdür. Millet Meclisinin iki kararı; 27/2/1968 gününde Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden dolayı değil aslında 84. madde ile çeliştiği için Anayasa'ya aykırıdır ve böylece hukukî bir ölçü yerine geçme niteliğinden yoksundur. Dayanak olarak ele alınması düşünülemediği gibi, şu duruma göre de, bir Anayasa Mahkemesi kararının geriye yürütülmek istenmesinden söz edilemez.

Yukarıda değinilen ölçüye vurulduktan söz konusu Başkanlık Divanının Anayasa'ya aykırı ve bu nedenle de hukukça geçerli sayılamıyacak bir kuruluş olduğu ortaya çıkar. 933 sayılı Kanuna ilişkin tasarının görüşülmesi sırasında Millet Meclisi Genel Kurulunu böyle bir divanın yönetmesi ile, Genel Kurulun divansız çalışması arasında fark yoktur. Başkanlık Divanı olmayınca da bir Millet Meclisi Genel Kurulundan söz edilemez; bu sadece gelişigüzel bir toplanma hali olur. Böyle bir toplanmada görüşülen ve kabul edilen kanun tasarısı ise iptal nedeni olacak bir biçim eksikliği ile malûl sayılmak gerekir. Onun içindir ki 933 sayılı Kanunun Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçimi dolayısıyla de şekil yönünden iptali gereklidir.

3- Sonuç :

933 sayılı Kanunun, gerek kuruluşları Anayasa'nın 85. maddesine uymayan komisyonlarda görüşülmüş olması gerekse Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edilmesi sırasında Başkanlık Divanının Anayasa'nın 84. maddesine uygun biçimde kurulmamış bulunması dolayısıyla şekil yönünden iptali gerekirken aksine karar verilecek işin esas yönünden incelenmesine geçilmesine yukarıdanberi açıklanan nedenlerle karşıyım.

III. 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin D bendindeki çeşitli yasalarda yer alan her türlü yatırımlara ilişkin ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek ve çabuklaştırmak için gerekli tedbirleri, icabında kararnamele çıkararak almak yetkisini Bakanlar Kuruluna tanıyan hükmün Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Bu bent hükmü; Umumî Hıfsısihha Kanununda, İş Kanunlarında, Mahallî idareler Kanunlarında ve öteki mevzuatta yer alan her türlü yatırımlara (Ezcümle sanayi kuruluş ve işletmesine) ilişkin ruhsat formaliteleri ahenkleştirmek, çabuklaştırmak ve yetkili mercileri bir arada çalıştırmak için gerekli tedbirleri, icabında kararnameler çıkararak almak üzere Bakanlar Kurulunu yetkili kılmaktadır.

Görülüyor ki yetki, Bakanlar Kurulu kararnameleriyle;

- a) Yasalardaki ruhsat formalitelerini ahenkleştirme
- b) Yasalardaki ruhsat formalitelerini çabuklaştırma
- c) Yetkili mercileri bir arada çalıştırma olmak üzere üç bölümdür.

"Yetkili mercileri bir arada çalıştırmak" deyimiyle bir çeşit koordinasyonun öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Böyle bir tedbirin alınabilmesi içinde yasaların değiştirilmesine gidilmesi söz konusu olamayacağından 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin D bendinde Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin bu bölümü üzerinde durulmayacaktır.

Çeşitli yasalarda yer alan her türlü yatırımlara, özellikle sanayi kuruluş ve işletmelerine ilişkin ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek zorunluğu genellikle yasalardaki ruhsat formaliteleri hükümleri arasında uyumsuzluk bulunmasından doğar ve ancak birbiriyle uyuşamayan hükümlerin değiştirilmesi ve tek biçime sokulması yoluyla uyum sağlanabilir, öyle ise hüküm, Bakanlar Kuruluna kararnamelerle yasa kurallarında değişiklik yapmaya varabilecek genişlikte bir yetki tanımaktadır.

"Ruhsat formalitelerini çabuklaştırmak" ya gelince : Gecikme yasa hükümlerinden değil de uygulamalardaki tutumdan ileri geliyorsa aksaklık olağan idarî tedbirlerle giderilebilir ve özel bir yasa yetkisini gerektirmez. Gecikmenin nedeni yasalarda yazılı süreler ve işlemler ise bunlar kısaltılmadıkça ve sadeleştirilmedikçe çabuklaştırma sağlanamaz.

Yasalarda yazılı süreleri kısaltma, işlemleri sadeleştirme ve böylece yasa kurallarını değiştirme yetkisinin Bakanlar Kuruluna tanınmayacağı da ortadadır. 933 sayılı Kanunda, on üç hükmünün hemen hemen aynı nedenlerle iptal edilmesinden de anlaşılacağı üzere, Bakanlar Kuruluna olağan yetkileri sınırını aşan ve Anayasa'ya aykırı bulunan yetkiler tanınması eğiliminin ağır basmakta oluşu da "çabuklaştırma" hükmünün konuluş ereğine ayrıca ışık tutacak niteliktedir.

Özetlenecek olursa : 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin D bendindeki hüküm Anayasa'nın 4., 5. ve 64. maddelerine aykırıdır; iptali gerekli iken çoğunlukça Anayasa'ya uygun görülmüştür. E. 1967/41 -K. 1969/57 sayılı, 23, 24 ve 25/10/1969 günlü kararın bu bölümüne de yukarıda yazılı nedenlerle karşıyım.

Üye

Avni Givda

Yukarıdaki karşıoy yazısının 1/2. II. ve III. bölümlerine katılıyorum.

Üye

Ahmet Akar

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrasında "Meclislerin Başkanlık Divanları, o meclisteki siyasî parti gruplarının kuvvetleri ölçüsünde divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur." denilmektedir. Bu hüküm, Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca Yasama Meclislerini de bağlayan temel bir hukuk kuralıdır.

Başkanlık Divanlarının kuruluşu meclislerin içtüzüklerinde ya da içtüzük niteliğinde sayılabilecek kararlarında anılan hükme aykırı bir biçimde düzenlenmiş olursa bir iptal dâvasında Anayasa ve içtüzük hükümlerinden hangisinin geçerli sayılacağı sorununu çözümlenmek zorunluğu meydana çıkacaktır. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi, İchtüzük hükmünü değil Anayasa kuralını üstün tutmak zorundadır. Aksini düşünmek daha açık bir deyimle içtüzük hükmünü geçerli savmak Anayasa'nın üstünlüğü ilkesini bir tarafa itmek anlamına gelir ki bunun Anayasa'nın 8. maddesi ile bağdaşır bir yanı yoktur.

Başkanlık Divanının kuruluşundaki sakatlığın bir iptal nedeni olacağı Mahkememizin henüz yayınlanmış olmayan esas 1969/24 karar 1969/50 sayılı ve 30/9/1969 günlü kararında daha ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Dâva konusu 933 sayılı Kanunun Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında. Meclis Başkanlık Divanı Anayasa'nın 84. maddesine uygun bir biçimde kurulmuş bulunmadığından söz kokusu Kanunun önce bu yönden iptal edilmesi gerekir.

Çoğunluğun görüşüne bu nedenlerle karşıyım.

Üye

Muhittin Taylan

Sayın Muhittin Taylan'ın karşı oyuna katılıyorum.

Üye

A. Şeref
Hocaoğlu

KARŞIOY YAZISI

1- Meclis ve Senato Komisyonlarının, Güven Partisinin kuruluşu üzerine, yeniden kurulmaksızın inceleme yapılmış olması sorunu: Anayasa'nın 85. maddesinin 1. fıkrası T. B. M. M. ve meclislerin çalışmalarını, kendi yapacakları İçtüzük hükümlerine göre yürüteceklerini bildirmektedir. Gerek bu hükme gerekse Anayasa'nın aşağıda açıklanan diğer hükümlerine göre Meclis çalışmaları arasında Komisyon faaliyetlerinin de dahil olduğu anlaşılmaktadır.

Filhakika Anayasa'nın 91. maddesinin 2. fıkrasında üyelerin kendi kanun tekliflerini her iki meclisin ilgili komisyonlarında savunabileceklerini açıklanması ve 92. maddesinin 5. fıkrasında her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek üyelere bir karma komisyonun kurulacağı emredilmesi Anayasa hükümlerince 94. maddede kurulacağı emredilen özel nitelikteki komisyondan başka çeşitli sahalara ait diğer komisyonların da mevcudiyeti kabul edilmiştir. 92. maddenin 10. fıkrasındaki "Cumhuriyet Senatosu kendisine gönderilen bir metni Millet Meclisi Komisyonlarında ve Genel Kurullarındaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar" şeklindeki hüküm ile de kanun tasarılarının Millet Meclisinden önce ilgili komisyonlarında görüşüleceği esas prensip olarak kabul edilmiş bulunmaktadır.

Anayasa'nın açıklanan bu hükümleri karşısında bu komisyonların vücudundan vazgeçilemez komisyonlar oldukları da anlaşılmaktadır. Aksi görüşün kabulü halinde 92. maddenin 5. fıkrasında emredilen karma komisyonun kurulmasına da imkân kalmaz. Zira bu fıkrada (Her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelere bir karma komisyon kurulacağı) emredilmektedir. ilgili komisyonların Anayasa'da isimleri açıkça sayılmayıp da içtüzükle belli edilmiş olması bu komisyonların Anayasa ile öngörölmüş komisyonlar olmadıklarını ifade etmez. Esasen bu komisyonlar gerek Anayasa'da gerekse içtüzüklerde gösterilmiş olsunlar fikirlerinin meclislerce kabulü zarurî olduğu hakkında bir hüküm mevcut değildir. Bu yönden aralarında bir fark görülemez. Bu itibarla bu komisyonların bir içtüzük kuruluş veya bir Anayasa kuruluşu şeklinde bir ayırmaya tabi tutularak bazılarının vücudundan vazgeçilebilir bazılarının ise vazgeçilemez olduğunun kabulü Anayasa'ya uygun düşmez. İlgili komisyonların Anayasa'da isim ve miktarlarının açıklanmamış olması da onların durumlarını değiştirmeğe vesile olamaz. Açıklanan Anayasa hükümleri karşısında Anayasa koyucunun ilgili komisyonlardan bahsederken en azından Anayasa'nın kabul edildiği zamanda Parlamento hayatımızın gelenekleri olarak kurulmuş olan komisyonları kastetmiş olduğunun kabulü gerekir.

Öteden beri Parlamento faaliyetleri anlayışımızın da bu yolda olduğu görölmektedir. Meclis İçtüzüğünün 22. maddesinde bu komisyonların isim ve miktarları belli edildiği görölmektedir ve keza 66. maddesinde de gelen lâyihaların ilgili komisyonlara havale edileceği yazılı bulunduğu gibi Senato İçtüzüğünün 23. maddesi hükümlerine göre gelen tasan tekliflerinin ilk önce ilgili komisyonlara havale edilerek oralarda tetkik edildikten sonra genel kurula gönderilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Esasen ihtisasa taallük eden bir çok kanun tasarılarının Meclis müzakereleri sırasında iyice tetkik edilerek olgun bir hale getirilmesi beklenemez. Kanunların konularına ait hususlarda bütün ihtiyaçları karşılayabilecek mükemmelliyyette yapılabilmesinde komisyon çalışmalarının büyük faydalar sağladığında tereddüt edilemez. Bu nedenlerle komisyon faaliyetleri kendilerinden vazgeçilmesi doğru olmayan Meclis çalışmalarıdır.

Komisyonların niteliğine gelince: Anayasa'nın 85. maddesi hükmünce komisyonların, Siyasî Parti Gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Güven Partisinin kurulması üzerine Meclis ve Senato Komisyonlarının kuruluş biçimi, Siyasî Parti Gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

oranında katılmalarını sağlayacak bir düzende olmaktan çıkmıştır. Bu durumda sözü geçen komisyonların derhal Anayasa'nın 85/2. maddesinde açıklanan şekle uygun bir hale getirilmesi gerekirken bu yapılmadığından ortada Anayasa'nın istediği şekilde komisyonların mevcut olduğu kabul edilemez.

Yukardan beri açıklanan esaslara göre komisyon faaliyetleri Meclis çalışmalarında vazgeçilemez faaliyetler olup Güven Partisinin kurulması üzerine Meclis ve Senato Komisyonlarının kuruluş biçimleri Anayasa'ya uygun bir hale getirilmemiş bu itibarla mevcudiyetleri kalmamıştır. Bu nedenle de Anayasa'ya uygun komisyonların incelemesine tabi tutulmadan kabul edilmiş olan dâva konusu kanunun Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle iptali gerekir. Çoğunluğun bu hususu iptal sebebi saymayan görüşüne katılmıyorum.

2- Ruhsata ilişkin işlemlerin ahenkleştirilmesi ve çabuklaştırılması sorunu : Dâva konusu kanunun 2. maddesinin D bendi şöyledir : (Madde 2 - Kalkınma Planı, yıllık programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve temini maksadıyla :

D) Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, İş kanunları, mahallî idareleri kanunları ile diğer mevzuatta her türlü yatırımları, (Ezcümle sanayi kuruluş ve işletilmesine) ait ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek, çabuklaştırmak ve yetkili mercileri bir arada çalıştırmak için Bakanlar Kurulu gerekli tedbirleri, icabında kararnameler çıkararak alır.)

Bu bent hükmü İle Kalkınma Planı ve yıllık Programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve temini maksadıyla, ruhsat formalitelerini ahenkleştirmek, çabuklaştırmak için Bakanlar Kuruluna kararnameler çıkararak gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmektedir. Ruhsatların gerek verilme şekilleri ve mercileri, gerekse müddetleri gibi hususlar ilgili kanunlarda gösterilmiştir. İptal konusu hüküm ile adı geçen kanunlardaki (Formaliteleri ahenkleştirmek ve çabuklaştırmak) dan bahsedildiğine göre, bu kanunlarda yer alan ruhsat formalitelerinin ve müddetlerinin kararname ile değiştirilmesi için Bakanlar Kuruluna yetki verilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Ahenkleştirme tabirinin, kanunla muayyen mercilere verilmiş olan ruhsat verme yetkisinin birinden alınıp diğerine verilmesi veya bir elde birleştirilmesi yetkisini, kapsayabileceği gibi, çabuklaştırılması teriminin kanunlarda gösterilmiş olan müddetlerin, kısaltılması yetkilerini dahi kapsayabileceği meydandadır. Halbuki bir kanunun değiştirilmesi Anayasa'nın 64. maddesi hükmünce T. B. M. M. ait yasama yetkilerinden olup 5. madde hükmünce de yasama yetkisi devredilemez. Bu nedenlerle dâva konusu bu hükmün Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle iptali gerektiğinden bu hususa ilişkin dâvanın reddi kararına muhalifim.

3- 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin 2. fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu : Dâva konusu kanunun bu fıkrasında yer alan, "Başbakanlığa bağlı olarak kurulan büroda ilgili bakanlıklardan yeteri kadar personel kadrolarıyla çalıştırılır" hükmü, kendi kanunlarıyla ilgili bakanlıklara verilmiş olan kadrolarda çalışan yeteri kadar personelin, kadrolarıyla bu büroda çalıştırılmasını emretmektedir. Binaenaleyh kanunlarla ilgili bakanlıklara verilmiş olan kadrolarda çalışan personelin bir kısmının kadrolarıyla Başbakanlığa bağlı olarak kurulan bu büroda çalıştırılması yine bir kanunla kabul edilmiş durumu mevcuttur. Bu itibarla burada Bakanlar Kurulunun idarî işlemiyle kadrolara ilişkin yasa hükümlerinin değiştirilmiş olacağı bahis konusu değildir. Bu nedenlerle kararda yer alan dâva konusu bu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğu yönünden iptali görüşüne katılmıyorum.

4- 933 sayılı Kanunun 9. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu : Kararda çoğunluğun görüşü, kamulaştırılan malın kamulaştırmanın amacı bulunan işe uygun bir süre içinde ayrılmamış olması durumunda malın eski malikine geri verilmesi bir Anayasa buyruğudur. Dâva konusu madde

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

hükmü böyle bir geri vermeyi önlediğinden ötürü Anayasa ile çelişmekte olduğundan iptali gerekir, şeklinde özetlenebilir.

Dâva konusu 933 sayılı Kanunun 9. maddesi, (Bu kanunun 2/c ve 5. maddesi gereğince yapılan kamulaştırmalarda 6830 sayılı istimlâk Kanununun 23. maddesi hükmü uygulanmaz), şeklindedir.

Bu maddede sözü geçen istimlâk Kanununun 23. maddesinde (istemlâk bedelinin katileşmesi tarihinden itibaren beş sene içinde istimlâk maksadına uygun herhangi bir tesisat yapılmayarak gayrimenkul olduğu gibi bırakılırsa mal sahibi veya mirasçısı istimlâk bedelini ödeyerek gayrimenkulu geri alabilir.

Doğmasından itibaren bir sene içinde kullanılmayan geri alma hakkı düşer ve idare gayrimenkule dilediği gibi tasarruf eder) denilmektedir.

Anayasa'nın 36. maddesi ise, herkesin, mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğunu ve bu hakların, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceğini ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağını bildirmiş ve 38. maddesiyle de : Devlet veya kamu tüzel kişilerine, kamu yararının gerektirdiği haller de gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların kanunda gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırma yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Ancak sözü geçen maddede bu kamulaştırmanın hukukî sonuçlarının ne olduğuna işaret edilmemiştir. Bu nedenle bu yönün hukukun umumî esaslarına göre tayini gerekmektedir.

Anayasa'nın 38. maddesiyle tanınan kamulaştırma yetkisi, mal sahibinin rızasına bırakılmaksızın malının elinden alınması yetkisini ifade eder ki, bu yetkinin kullanılması mülkiyet hakkına bir sınırlaması değil, ıskatî hukukî sonucunu doğurur. Bu cihet nazari sahada da bu şekilde ifade olunmaktadır. Zira, Medenî Kanunun 633. maddesi hükümlerince kamulaştırma, kamulaştırılan yararına mülkiyet hakkı bahşeder. 643. maddesi de kamulaştırma ile mülkiyetin ne şekilde zayi olacağını göstermiştir. (Bu maddenin son fıkrası yoluyla istimlâk Kanununun 17 ve 19. maddeleri hükümlerince istimlâk bedelinin ödenmesi üzerine kamulaştırılan lehine tescil ile malikin mülkiyet hakkı zayi olur).

Şu hukukî esaslara göre kamulaştırmanın hukukî sonucu olarak, mal sahibinin mülkiyet hakkı düşer, aynı zamanda kamulaştırılan yararına da yeni bir mülkiyet hakkı doğar. İlmî içtihadlar da bu merkezdedir.. (C. Wieland, İ. Hakkı Karafakih tercümesi 1947, sayfa 173). Kamulaştırılan lehine doğan bu yeni mülkiyet hakkı dahi Anayasa'nın 36. maddesi hükmünce korunması gereken temel haklardandır. Bu kamulaştırma ile mal sahibinin mülkiyet hakkı devam etmediğine göre kamulaştırılan malın muayyen müddetde kamulaştırma gayesine tahsis edilmemiş olması halinde eski malik tarafından geri alınabilmesi, ancak Anayasa'da eski malik lehine bu yolda bir hak tanınmış olması halinde mümkündür; Anayasa'nın 38. maddesinde ise eski mal sahibi lehine böyle bir hak tanınmamış, buradaki kamulaştırma herhangi bir şarta bağlı tutulmamıştır.

Yukarıda açıklanan hukukî esaslar karşısında çoğunluk görüşünde dayanan, kamu yararının korunmasının doğurduğu zorunluk sonucunda kamulaştırma suretiyle değişikliğe uğratılmış bulunan mülkiyet hakkının, bu zorunluğun gerçekleşmediğinin anlaşılması durumunda yeniden korunması gerekeceği yollu düşünce, Anayasa'ya uygun düşmemektedir. Bu durumda Anayasa'nın ne sözünden ne de ruhundan böyle bir mana çıkarılması mümkün görülmemektedir. Eğer Anayasa böyle bir geri alma hakkını kastetmiş, kamulaştırmayla doğan hukukî sonucu değiştirmeyi hedef tutmuş olsaydı Anayasa'da bu yolda açık bir hüküm sevketmesi gerekirdi. Zira kamulaştırma ile doğan hukukî sonuç yukarıda açıklandığı üzere, iki tarafın hukukî durumunu tayin etmektedir. Bu hukukî durumun değişmesi ise bir Anayasa hükmü ile mümkündür.

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

Anayasa koyucu, böyle bir hüküm sevketmeğe lüzum görmemiştir; Zira, Anayasa'nın 38. maddesiyle kamulaştırmada malın gerçek karşılığının peşin ödeneceği ilkesi kabul edilmiş bulunması itibarıyla mal sahibinin bir zararı bahse konu olmayacağından bunu telâfi maksadıyla böyle bir geri alma hakkının tanınmasını gerektiren bir sebepde görmemiştir.

Saniyen bu geri almada ehemmiyet arzeden husus, istimlâk Kanununun 23 maddesinde açıklandığı üzere, eski mal sahibinin bu geri alma hakkını beş sene evvelki kamulaştırma değeri ile kullanmakta olmasıdır. Halbuki istimlâk tarihinden sonra geçen beş sene içinde kamulaştırılan malın, paranın satınalma gücü azalmış olması yüzünden umumiyetle görüldüğü üzere, kıymeti artmaktadır. Bu durumda mal sahibine böyle bir geri alma hakkının tanınması ancak Anayasa'da malın kamulaştırılması için gerçek değerinin peşin ödeneceği hakkında bir hüküm mevcut olmaması halinde düşünülebilecek bir konu olabilirdi. Kamulaştırılan lehine tahakkuk eden mülkiyet hakkının icabı malın artan değerinin tamamının kamulaştırana ait olması gerekir.

Yukarıdan beri açıklanan sebeplerle dâva konusu 933 sayılı Kanunun 9. maddesi Anayasa'ya aykırı olmadığından bu maddenin iptali kararına katılmıyorum.

Üye

Şahap Arıç

KARŞIOY AÇIKLAMASI

1- Dâva konusu 28/7/1967 günlü ve 933 sayılı Kanunun 1. maddesinin A bendi ile, Kalkınma Plânı hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadi faaliyet sektörlerine genel ve katma bütçelerden ödünç verme şeklinde, transferler yapmak amacıyla fonlar tesis edilebileceği kabul edilmiş, bu fonların kullanılış şartları ve esaslarının tespiti yıllık programlara bırakılmış ve transferlerde aracılık edebilecek kuruluşlar gösterilmiştir. Madde ile düzenlenmiş olan üç yönden ilki diğer gelirlerinden ödünç verme şeklinde, transferler yapılmasında, yani fonun tesis edilebilmesi yönü uygulanabilme bakımından, başlıbaşına geçerlidir. Belli şartlar altında iktisadi faaliyet sektörlerine kamu gelirlerinde, ödünç verme şeklinde, transferler yapılmasında Anayasa'ya bir aykırılık bulunmadığı ise çoğunluğun bu hükme ilişkin gerekçesinde uzun uzadıya açıklanmıştır. Bu durum ve gerekçe karşısında bu yöne ilişkin hükmün iptali cihetine gidilmesi gerekirdi.

A bendinin iptalinde fonların kullanılış esas ve şartlarının yıllık programlara bırakılmış olmasında yasama yetkisinin devri niteliği görülmüş ve kanun yürütmenin yetki alanını yeterince sınırlamamış olmasının Anayasa'ya aykırı bulunduğu gerekçesine dayanılmıştır. Bu gerekçenin açıklamasında, iktisadî faaliyetlerin gerektirdiği tedbirlerin sürat ve kolaylıkla alınabilmesi Bakanlar Kuruluna yetki verilmekle mümkün olabileceği görüşüne karşılık olmak üzere, ileri sürülen tavsiyelerin maksadı sağlayacak ölçüde tatbik kabiliyetinin bulunduğu çok şüphelidir. Plan uygulamasında kanunun iktisadî hayatın icaplarına uymayan bir sınırlama yapması beklenen gayeye erişilmesi imkânını ortadan kaldırılabilmektedir, yürütmeye bırakılabilecek düzenleme alan ve sınırını konuya göre takdir etmek gerekir. Kanunda fonların hangi faaliyetlere ve hangi hedefler için transfer edilebileceği gösterilmiştir. Bundan sonrası uygulama alanına girer.

İptal gerekçesinde aracı kuruluşlara paraların verilmiş şekil ve şartlarının kanunda gösterilmemiş olması da Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu yönler tamamen

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

uygulama alanına giren yönlerdendir. Kaldı ki, dâva konusu hükümle devlet parasının alınıp verilmesine ve hükümde sayılı kuruluşların para işlemlerine ilişkin hükümlerde bir değişiklik yapmak amacı değil yalnız bu alanda görevlendirilebilecek kuruluşları göstermek amacının güdüldüğü ortadadır.

İptal kararında fonların anayasal devlet denetiminin dışında kaldığı gerekçesine de dayanılmıştır. Halbuki incelenen A bendinde denetimle ilgili özel bir hüküm yoktur. O halde, genel hükümlere göre denetim işleyecektir. Bir safhaya kadar Sayıştay'ın ondan sonrada Yüksek Denetleme Kurulu denetiminin işlemlerine engel olacak bir hüküm bu bentte yer almamıştır.

2- Kanunun 2. maddesinin A bendinde yatırımın indiriminin azami nispeti gösterilmiş ve bu had dahilinde olmak şartıyla, bölgelere ve iktisadî faaliyet sektörlerine göre uygulanacak nispetin yıllık programlarda belirtileceği hükme bağlanmıştır. Yatırım indirimi de vergi konusunda, mevzu, matrah, oran, istisna ve muafiyet gibi, verginin konulmasına ilişkin olması bakımından, kanunla ihdas edilmesi ve düzenlemesi gerekirse de iptali istenilen hükümle dahi yatırım indirimi konusunda yeterince açıklayıcı ve sınırlayıcı bir düzenleme yapılmış ve ancak uygulama alanında yürütmeye sınırları belli bir yetki tanınmıştır. Bu düzenleme yatırım indiriminin kanunla konulmuş sayılmasına yetecek niteliktedir.

3- 933 sayılı Kanunun 2. maddesinin E bendindeki (veya mukaveleli personel) sözlerinin iptaline karar verilirken bu hükümle Anayasa'nın 117. maddesine aykırı olarak, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken, esaslı ve sürekli bir görevde hukuken memur sayılamayacaklarını kullanılmamasına cevaz verildiği gerekçesine dayanılmakta isede, bu bend standart ve kalite kontrolü işlerinde çalıştırılacaklara ilişkin olduğundan ve bu işler arasında geçici nitelikte bulunanlar da olabileceğinden ve kanunun 8. maddesinin 2. fıkrasının 1. cümlesindeki hükümden de ancak geçici nitelikteki işler için sözleşmeli personel kullanılabileceği açıkça anlaşılmakta olduğundan, sözü geçen E bendindeki (veya mukaveleli personel) sözünün bu bentte yer almış olmasında Anayasa'ya bir aykırılık yoktur.

4- Dâva konusu kanun 3. maddenin A bendi, 1. madde hükmünce tesis edilecek fonların kullanılışı ile ilgili, amacı ve alanı bakımından özel nitelikte bir hüküm olmakla beraber, hukukî kapsamı bakımından 1. maddenin A bendinin kapsamı içindedir.

5- 933 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrası ile, bu fıkra sayılan kanunlarla diğer kanunlarda öngörülen teşvik tedbirlerini uygulamak ve bu amaçla gerekli belgeleri vermekle görevli, Başbakanlığa bağlı, "Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu" kurulmuş, aynı maddenin ikinci fıkrasında da bu Büroda ilgili bakanlıklardan yeteri kadar personel, kadroları ile çalıştırılır hükmü yer almıştır, ikinci fıkradaki hüküm, idarî bir kararla bir memurun eski görevindeki kadrosu alınarak Başbakanlık kadroları içine katılmaya cevaz verdiği ve halbuki bakanlıkların kadroları ancak yasalarla belli edilebileceği, Başbakanın ve Bakanlar Kurulunun idarî bir işlemle yasa hükümlerini değiştiremeyecekleri, yasaların ancak Büyük Millet Meclisince değiştirilebileceği ve bu yetkinin devri Anayasa'ya aykırı olacağı yolundaki gerekçeye dayanarak iptal edilmiş isede, iptal edilen hükümden bu gerekçede ileri sürülen hukukî sonuçları çıkarmak mümkün değildir. Çünkü, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan büro, bazı kanunlara göre muhtelif bakanlıkları ilgilendiren, yatırım ve ihracatı teşvik ve geliştirme konusundaki tedbirlerin uygulanmasında işbirliğini kolaylık ve sürat sağlamak amacı ile kurulmuştur. Bu Büroda ilgili bakanlıklar memurlarının kendi kadroları ile çalıştırılmaları, Bakanlıkların Görev ve Kuruluş Kanunlarında bir değişiklik veya onların kadrolarındaki memurlardan bir kısmının Başbakanlık kadrosuna aktarılması anlamına gelmez. Büroda çalıştırılan memurların kendi bakanlıklarıyla ve kadroları ile ilgilerinin kesileceğine ve Başbakanlık kadrosuna girerek Başbakanlık memuru sayılacaklarına dair bir ifade fıkra kanunlarda bir değişiklik yapma yetkisi

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

tanımak amacıyla değil kanunların bir alanda en rasyonel bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere konulmuştur, ve bunun dışında bir yoruma ve uygulamaya elverişli değildir.

6- Kanunun 9.'maddesinde, 2. maddenin C bendi ile 5. maddesi gereğince yapılacak kamulaştırmalarda 6830 sayılı İstimlâk Kanununun 23. maddesi hükmünün uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. İstimlâk Kanununun 23. maddesindeki (İstimlâk bedelinin katileşmesi tarihinden itibaren beş sene içinde istimlâk maksadına uygun herhangi bir tesisat sayılmıyarak gayrimenkul olduğu gibi bırakılırsa mal sahibi veya mirasçısı istimlâk bedelini ödeyerek gayrimenkulu geri alabilir. Doğmasından itibaren bir sene içinde kullanılmayan geri alma hakkı düşer ve idare gayrimenkule dilediği gibi tasarruf eder.) hükmünün 933 sayılı Kanunda öngörülen bir kısım kamulaştırmalarda uygulanmayacağı yolundaki dâva konusu hüküm, Anayasanın 36. ve 38. maddeleri karşısında, kamulaştırılan bir malın uygun bir süre içinde kamulaştırma amacına tahsis edilmemesi halinde eski malikine geri verilmesi gerektiği gerekçesiyle iptal edilmiş bulunmaktadır. Halbuki Anayasa'nın 36. ve 38. maddelerinde kamulaştırmadan yıllarca sonraki hukukî durum ile ilgili ve bu yönü düzenleyen bir hüküm yoktur. 36. madde mülkiyet hakkına ve 38. madde ise kamulaştırmanın hukukî esaslarına ilişkin hükümleri İhtiva etmektedir. Kamulaştırılan malın belli bir süre içinde amacına tahsis edilmemesi halinde uygulanacak işlemi gösteren 6830 sayılı Kanunun 23. maddesi bir Anayasa hükmü olmadığından bu hükmün, özellikle gösteren bir kısım kamulaştırmalarda uygulanamayacağına dair olan dâva konusu hükümde Anayasa'ya aykırılık söz konusu olamaz. Bu hüküm Anayasa'nın 38. maddesine aykırı bir kamulaştırmaya cevaz veren bir hükümde değildir. Kanun koyucu tarafından konulmuş bir hüküm olduğuna göre yine kanunla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkündür. Bir hükmü mahkeme kararıyla yürürlükte tutmak mümkün değildir.

7- 933 sayılı Kanun dâva konusu 13. maddesinde, bir kısım yönetmeliklerin çıkarılmasından Önce Yüksek Plânlama Kurulunun düşüncesinin alınması mecburiyeti konulmuştur. Bu hüküm, Anayasa'nın 113. maddesiyle, kanunların uygulama biçimlerini göstermek üzere yönetmelikler çıkarmak hususunda, Bakanlar Kuruluna tanınmış olan yetkiyi sınırlandırmaktadır. Kanunun bu şartına uyulmadan çıkarılan bir yönetmelik, şekil yönünden sakat bir hukukî işlem sayılacağından, dâva konusu hükmün takyit edici niteliği açıktır. Anayasa'nın devlet kuruluşlarına tanıdığı yetki ve görevler, kamu yararı düşüncesi ileri sürülerek, kanunla kaldırılamaz, değiştirilemez ve sınırlanamaz. Anayasa koyucu bu yetki ve görevleri kamu yararını da göz önünde tutarak ve ona en uygun bir şekilde tespit etmiştir. Anayasa'da, tüzük çıkarma konusunda, öngörülene benzer bir sınırlama, yönetmelikler bakımından kabul edilmiş değildir. Öteyandan, malî tüzüklerin çıkarılmasından önce, Sayıştay'ın düşüncesinin de alınmasını öngören 832 sayılı Sayıştay Kanununa 105. maddesindeki hüküm Anayasa Mahkemesinin E : 1967/19, K: 1969/6 sayılı kararında, Anayasa'nın Bakanlar Kuruluna tanıdığı yetkiyi sınırladığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Gerçi Bakanlar Kurulunun yarar gördüğü hallerde ilgili kuruluşların düşüncesini almasına bir engel yoksada Anayasa'nın tanıdığı bir yetki alanında, Anayasa'da öngörülme bu çeşit bir kayıt ve şart kanunla konulamaz.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, kararın bu yönlerine ilişkin bölümlerine karşıyım.

Üye

İhsan Ecemiş

Yukarıda yazılı karşı oy düşüncesinin 7 nci bölümündeki gerekçelerle çoğunluğun reyine katılmıyorum.

Üye

Fazlı Öztan

KARŞIOY YAZISI

1- Yasama Komisyonlarının kuruluşu sorunu : Mahkememizin Esas 1968/15, Karar 1968/13 sayılı ve 3, 4 ve 6 Mayıs 1968 günlü kararı için yazmış olduğum karşıoy yazısının 7. bendinde bütün ayrıntıları ile açıklandığı gibi (24/10/1968 günlü ve 13035 sayılı Resmî Gazete - Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi sayı 6, sahife 210-213), Anayasa'nın 85. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, Meclis çalışmalarının hepsine ve bu arada komisyon çalışmalarına siyasi parti gruplarının güçleri oranında katılmalarının zorunlu olmasına, komisyon çalışmalarından ancak Meclisin Genel Kurulunun uygun görme karar üzerine ve gecikmeleri önlemek için vazgeçilebileceğine, Anayasa'nın da bir takım komisyonların çalışmalarını öngördükten başka komisyon çalışmalarına Yasama Meclisi üyelerinin nasıl katılacaklarını düzenleyerek komisyonların yasama çalışmalarında zorunlu birer varlık oldukları ilkesini benimsemiş bulunmasına ve çağdaş meclislerde komisyonların uzmanlık çalışmaları yaparak meclislerin doğru sonuçlara varmalarını sağlayan en önemli birer kuruluş niteliğini göstermesine ve böylece komisyon çalışmalarının, yasama çalışmalarının gerçekten sonuca etkili bir bölümünü oluşturmasına göre komisyonların Anayasa'nın kesin buyruğuna aykırı biçimde kurulmuş olmasının Meclisin iradesine gölge düşürecek bir eksiklik olduğu anlaşılmaktadır; imdi, komisyonların kuruluşundaki Anayasa'ya aykırılığın iptal nedeni sayılamıyacağı yollu görüş Anayasaya aykırıdır.

2- Yukarı bentte anılan karara ilişkin karşıoy yazısının 2. bendinde ayrıntılı olarak açıkladığım üzere, Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşu Meclis iradesinin belirmesi bakımından temel önemi bulunan olaylardandır. Bu yön, Mahkememizce verilen ve henüz yayınlanmamış olan Esas 1969/24, Karar 1969/50 sayılı ve 30/9/1969 günlü iptal kararının gerekçelerinin 2. bendinde ayrıntılıyla tartışılıp belirtilmiş bulunmaktadır. Bir mahkeme olarak, Anayasa'nın 132. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bütün hukuk kurallarından önce Anayasa kurallarını uygulaması gereken ve yine Anayasa'nın 147. maddesi uyarınca Anayasa denetimi konusunda doğrudan doğruya görevli kılınan ve 152. maddesi gereğince yasaların iptaline karar verebilen Anayasa Mahkemesinin gördüğü belli bir dâva dolayısıyla Anayasa'ya aykırı bulunan içtüzük kuralı yerine Anayasa kuralını uygulaması anayasal bir ödevdir. Bu nedenlerle Başkanlık Divanının kuruluşundaki Anayasa'ya aykırılığın yasanın iptaline yeterli bozukluk sayılmamış olması, Anayasa'ya aykırı bulunduğundan çoğunluk kararının bu yönüne katılmıyorum.

3- Ruhsata ilişkin işlemlerin ahenkleştirilmesi ve çabuklaştırılması sorunu : İnceleme konusu yasanın 2. maddesinin D bendinde ruhsat işlemlerinin ahenkleştirilmesi ve çabuklaştırılması için Bakanlar Kuruluna kararnameler çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Ruhsat işlemleri genellikle yasalarla düzenlenmiş bulunduğu için bu işlemlerin çabuklaştırılması ve bunlar arasında uyum (ahenk) sağlanması zorunlu olarak yasalarda değişiklik anlamına gelecektir. Çoğunluk kararında yasa koyucunun ereğinin bu türlü değişiklikler olmadığı, bu yönün kuralın tüm olarak yazılışından ve özellikle ahenkleştirme ve çabuklaştırma sözlerinin yetkili yerlerin bir arada çalıştırılması sözleri

Esas Sayısı:1967/41
Karar Sayısı:1969/57

ile birlikte yazılmış olmasından anlaşıldığı ileri sürülmekte ise de, bu gerekçe yeterli değildir; çünkü, herhangi bir madde içine konulan bir takım kurallardan bir bölümünün Anayasa'ya uygun bulunması ya da ancak Anayasa'ya uygun bir yoruma elverişli olup Anayasa'ya aykırı bir yorum veya uygulamaya elverişli bulunmaması, öteki kuralların dahi zorunlu olarak Anayasa'ya aykırı uygulamalara elverişli sayılmaması anlamına gelmez. Tartışma konusu kuralın tüm olarak yazılışından anlaşılan erek, ruhsat işlemlerinin olabildiğince çabuklaştırılması için gereken her işlemin kararname ile yapılarak ruhsat almadaki gecikmelerin önlenmesidir. Yasa kuralı bu açıdan yorumlanınca ve yasa içinde Anayasa'ya aykırı ve Bakanlar Kuruluna olağan yetkilerini aşan bir hayli yetki verildiğini gösteren kurallar bulunduğu dahi göz önünde tutulunca, tartışma konusu kuralın Anayasa'ya uygunluğu artık kabul edilemez. Bu nedenlerle Bakanlar Kuruluna yasa kurallarını değiştirme yetkisi verdiği için Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine aykırı bulunan tartışma konusu kuralın iptal edilmemiş olmasına karşıyım.

Üye

Recai Seçkin