

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1974/9

Karar sayısı:1974/22

Karar günü:22/5/1974

Resmî Gazete tarih/sayı:19.7.1974/14950

İptal davasını açan : Adalet Partisi Millet Meclisi Grubu.

İptal davasının konusu : 1/3/1974 günlü, 14814 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 26/2/1974 günlü, 1789 sayılı (1974 Malî Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk ve Tahsiline Yetki Veren Kanun) un 10. ve 11. maddelerinin Anayasa'nın 64., 92., 93., 94., 126. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş; yine Anayasa'nın değişik 147., değişik 149. ve 150. maddelerine dayanılarak iptalleri istenilmiştir.

II. YASA METİNLERİ:

1- Dava konusu kanun kuralları:

1789 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılık iddiası ile ilgili 10. ve 11. maddeleri - 1/3/1974 günlü, 14814 sayılı Resmî Gazete'deki metne göre -şöyledir :

"Madde 10- 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun 50 nci maddesine göre Hazineye açılacak kısa vadeli avans miktarı 1973 yılı Genel Bütçe ödeneklerinin (ek ödenekler dahil) yüzde on fazlası üzerinden hesaplanır.

1974 malî yılı Bütçe Kanunu çıkıncaya kadar gerçek ve tüzel kişilerin Hazineye yatırmak isteyecekleri paralar karşılığında en çok bir yıl vadeli Hazine Bonoları çıkarmaya ve ayrıca çıkarılacak Hazine bonolarını T. C. Merkez Bankası vasıtasıyla gerçek ve tüzel kişilere sattırmaya ve gerektiğinde satın almaya ve satış şartlarını tespit etmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Kullanılacak avansın miktarı Maliye Bakanlığı ile T. C. Merkez Bankasınca müştereken tespit olunur."

"Madde 11- Maliye Bakanı 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Kanunun 40 inci maddesi gereğince birikmiş bulunan meblağın yüzde ellisine kadar olan miktarını, Kamu iktisadî Teşebbüslerinin Yatırım ve Finansman Programlarına göre yapacakları yatırımlarının finansmanı ile işletme kredisi ihtiyaçlarını sağlamak amacı ile, kurulacak özel fona aktarmaya yetkilidir. Devlet Yatırım Bankası nezdinde kurulacak bu fonun ikraz ve istikraz şartları Maliye Bakanı tarafından tesbit olunur.

Özel Fon Maliye Bakanlığı tarafından idare olunur."

2- Davacının dayandığı Anayasa kuralları:

Davacının Anayasa'ya aykırılık iddiasını desteklemek üzere ileriye sürdüğü Anayasa'nın değişik 64., 92., 93., 94., 126. maddelerinin konu ile ilgili kuralları aşağıda yazılı olduğu gibidir.

"Değişik madde 64/1- 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 yetkilerindendir."

"Madde 92- Kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşülür.

Millet Meclisinde kabul, değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.

Millet Meclisinde kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini, olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosunda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde de değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse, düşer.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif Cumhuriyet Senatosunca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosunun metni Millet Meclisince benimsenirse, kanunlaşır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer; Cumhuriyet Senatosundan gelen metin Millet Meclisince değiştirilerek kabul edilirse, 5 inci fıkra hükümleri uygulanır.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve Genel Kuruldaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde onbeş günden, ivedi olmıyan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmıyan metinler Cumhuriyet Senatosunca, Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu fıkroda belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddinde yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında Millet Meclisinin ilk metninin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. 8 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır."

"Madde 93- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır."

"Madde 94- Genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuzbeş milletvekiliyle onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre terazili gözönünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce, Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar."

"Madde 126- Devletin ve kamu iktisadî 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 hiç bir hüküm konulamaz."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca 25/4/1974 gününde Muhittin Taylan, Avni Givda, Kemal Berkem, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Abdullah Üner, Kani Vrana, Ahmet Koçak, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Şevket Müftügil, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıda açıklanan konular üzerinde durulmuş ve yine aşağıda açıklanan sonuçlara varılmıştır.

1- Kimi kuralları Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla dava konusu edilen 26/2/1974 günlü, 1789 sayılı Kanun 1/3/1974 günlü, 14814 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Dava dilekçesi Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliğince 4/4/1974 gününde kaleme havale edilerek 311 sıra ve 1974/9 esas sayısını almış bulunmaktadır. 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 26. maddesinin birinci fıkrasına göre dava o günde açılmış sayılacağı için yasal süresi içindedir.

2- Dava dilekçesine bağlı olarak gelen Adalet Partisi Millet Meclisi . grubunun iptal davası açılmasına ve grup başkanvekilleri Aydın Milletvekili Nahit Menteşe ve Balıkesir Milletvekili Cihat Bilgehan'ın dava açmağa yetkili kılınmalarına ilişkin 5/3/1974 günlü, 7 sayılı kararını yüz otuz yedi milletvekilinin imzaladığı, davanın adları geçen grup başkanvekillerce açıldığı ve kendilerinin Adalet Partisi Millet Meclisi Grubu Başkanvekilleri olduklarını belirleyen Millet Meclisi Başkanlığının 1/4/1974 günlü, 674 sayılı yazısının dava dilekçesine ekli bulunduğu görülmüştür.

Şu duruma göre 44 sayılı Kanunun 25. maddesinin 2 sayılı bendinde yazılı olan "iptal davasının siyasî parti grubu genel kurulunun en az üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alacağı karar üzerine grup başkanı veya vekillerince açılacağı" yolundaki kurala uyulduğu anlaşılmaktadır.

3- Dava konusu kurallardan 1789 sayılı Kanunun 11. maddesi yönünden dava dilekçesi ile parti grubu kararı arasında tam bir uyarlık vardır. Buna karşılık dava dilekçesinde ve grup kararının üst bölümünde 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinden salt olarak söz edildiği halde kararın sonunda 10. maddenin değil 10. maddenin (rakkamla) 7 nci fıkrasının iptali için dava açılmasına karar verildiği açıklanmıştır. Oysa 1789 sayılı Kanunun 10. maddesi yalnızca üç fıkradan oluşmaktadır. Grup kararında 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 50. maddesini değiştirir nitelikte olduğu için Anayasa'ya aykırı bulunduğu ileri sürüldüğüne ve 10. maddenin 1211 sayılı Kanunun 50. maddesiyle ilgili kuralı ise birinci fıkra da yer aldığına göre demek oluyor ki burada bir yazılış yanlışlığı söz konusudur ve 10. maddenin birinci fıkrasının sayısı rakkamla belirtilirken (1), (7) ye dönüşmüştür. Şu durumda davanın 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrasına ve 11. maddesine yönelmiş sayılması gerekir.

Muhittin Taylan, Kemal Berkem, Şahap Arıç, Kani Vrana, Ahmet Koçak, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu bu görüşe katılmamışlardır.

4- Böylece;

Dosyanın eksikliği bulunmadığı ve davanın 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrasına ve 11. maddesine yöneldiği sonucuna varıldığından Anayasa'nın değişik 147., değişik 149., 150. ve 44 sayılı Kanunun 21., 22., 25., 26. maddelerine uygun görülen işin esasının bu kapsam içinde, incelenmesine Muhittin Taylan, Kemal Berkem, Şahap Arıç, Kani Vrana, Ahmet Koçak, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun karşıoyları ve oyçokluğu ile 25/4/1974 gününde karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, 1789 sayılı Kanunun iptal davasının yöneltmiş sayıldığı kuralları, dayanan Anayasa ilkeleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve başka yasama belgeleri; dava ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Dava konusu kuralların ve bunları kapsayan yasanın çözümlenmesi :

Dava konusu Yasa kurallarının Anayasa'ya uygunluk denetiminde kısa yoldan isabetli bir sonuca varılabilmesi için önce kuralların ve bunları kapsayan Yasanın çözümlenmesine gidilmesi, başka deyimle bunların niteliklerinin araştırılıp ortaya konulması gerekecektir :

I- 1789 sayılı Kanunun niteliği :

Önce 1789 sayılı Kanunun niteliği üzerinde kısaca durulmasında yarar görülmüştür.

1789 sayılı Kanun, adından da anlaşılacağı üzere, 1974 malî yılı genel ve katma bütçeleri kanunlaşıncaya değin Devlet harcamalarının yapılmasına ve Devlet giderlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiline yetki veren bir yasadır. Belli başlı kuralları, özet olarak, şöyledir: Genel ve katma bütçeli daireler 1/3/1974 gününden başlayarak en geç 31/5/1974 gününe değin geçecek her ay zarfında 1973 malî yılı toplam ödeneklerinin onikide birini aşmayacak biçimde harcamada bulunmağa yetkili kılınmışlardır. (Madde 1). 1974 malî yılından önce yapılmış yatırım ihaleleriyle yapımına emanet yöntemiyle başlanılmış bulunan işlere ilişkin ödemeler sürdürülecektir (madde 2). 1973 malî yılı Genel ve Katma Bütçe Kanunlarının (kimi kurallar dışında) uygulanmasına devam edilmesi öngörülmüş ve bu kanunlarda geçen 28/2/1974 ve 1/3/1974 tarihleri 1789 sayılı Kanunun yürürlük süresi sonuna dek uzatılmıştır (madde 4). Yürürlükteki mevzuat gereğince Devlet gelirlerinin yıllık olarak tarh tahakkuk ve tahsili sürdürülecektir (madde 5). Bu Kanunun yürürlük süresince 657 sayılı Kanunun 154. maddesi uyarınca sınıflara ilişkin gösterge tablosunda yer alan gösterge rakamlarının aylık tutarlarına çevrilmesinde (8) katsayısı uygulanır (madde 7). Bu Kanuna göre yapılacak harcamalar ile tahsil olunacak gelirler 1974 malî yılı bütçelerine maledilir (madde 9).

Görülüyor ki 1789 sayılı Kanun, düzenlediği ana konular bakımından, gerçek anlamıyla bir "bütçe kanunu" dur ve esasen Anayasa'nın bütçelerin görüşülmesine ilişkin olarak koyduğu yöntemlere uyularak çıkarılmıştır. Kanunun Anayasa'nın 126. maddesinde öngörüldüğü gibi yıllık olmaması ve en çok üç aylık bir dönemi kapsaması onun bu niteliğini değiştiremez. Devlet yaşantısının gereklerinin ve gerek sinmelerinin zorunlu kıldığı istisnaî durumlarda, ana kural yine yıllık bütçe olmakla birlikte, geçici bütçelerle işlerin yürütülmesine gidildiği bir vakıadır ve olağan bütçelerin yıllık yapılması koşulu altında, böyle zorunlu, geçici bir tedbirin Anayasa ile çelişir sayılamıyacağı ortadadır.

2- Dava konusu kuralların niteliği :

a) 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrasının niteliği :

1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrasında 14/1/1970 günlü, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi uyarınca Hazineye açılacak kısa vadeli avans miktarının 1973 yılı genel bütçe ödeneklerinin (ek ödenekler de bunun içinde) yüzde on fazlası üzerinden hesaplanması öngörülmektedir.

1211 sayılı Kanunun "Bankanın yapacağı işlemler" başlıklı V. Kısımının "Hazine ve kamu müesseseleriyle işlemler" başlıklı II. Bölümünde yer alan ve "Hazineye kısa vadeli avans" başlıklı 50. maddesine göre Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Hesabın miktarı carî yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde on beşini geçemez.

1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası ile 1211 sayılı Kanunun 50. maddesi kuralları arasındaki ayırım apaçık ortadadır. Yukarıda 1789 sayılı Kanunun niteliği üzerinde durulurken yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bu Kanunun yürürlükte kaldığı sürece 1973 yılı genel bütçesi carî yıl bütçesi durumundadır. 1211 sayılı Kanunun 50. maddesi uyarınca Hazineye açılacak kısa vadeli avans hesabında miktarı belirleyecek ölçü de 1973 yılı genel bütçesi ödenekleri toplamının en çok yüzde onbeşi olmak gerekir. Oysa 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası, kısa vadeli avans miktarının 1973 yılı genel bütçe ödeneklerinin yüzde on fazlası üzerinden hesaplanmasını öngörmekle bir yandan "carî yıl genel bütçe ödenekleri toplamı" ölçüsü yerine kuramsal bir matrah koyarak doğrudan doğruya bu yasal ölçüden ayrılmış, bir yandan da dolayısıyla "yüzde onbeş" haddini yükseltmiş ve böylece 1211 sayılı Kanunun 50. maddesine, 1789 sayılı Kanunun yürürlük süresi içinde uygulanmak üzere, değişiklik getirmiş olmaktadır.

Genel bütçenin her yıl bir artış eğrisini izlediğini ve 1973 yılı genel bütçe ödenekleri tutarına yüzde on eklenmekle "carî bütçe" deyimini ile güdülen ereğe yaklaşıldığını ileri sürerek durumun savunulmasına da olanak bulunmamaktadır. Çünkü, 1974 yılı Bütçe Kanunu henüz ortada yoktur. Bu bütçenin eski yıl bütçesine göre ne miktar fazla veya eksikle bağlanacağı belli değildir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının hesabım açacağı yıllık avansın bir bölümünü veya tümünü bîrden çekmek Hazinesin elindedir. Hazîne 1789 sarılı Kanunun yürürlükte kaldığı, başka bir deyimle bir bakıma 1973 yılı bütçesinin uygulanmasının sürdürüldüğü bir dönemde yeni ölçüde avanstan dilediğince yararlanacaktır. Böylece 1974 yılı bütçesinin bağlanıp yürürlüğe girdiği gündeki duruma göre 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinin oran kurallarında bir değişikliğin oluşması kaçınılmaz olacaktır.

1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde olağan yıllık bütçelerin öngörüldüğü; birkaç aylık geçici bir bütçenin ve böyle bir bütçenin gereklerinin düşünülmemiş olduğu ve bir yasal düzenlemenin zorunlu bulunduğu ortadadır. Ancak bu düzenleme 50. madde doğrudan doğruya değiştirilerek yapılacak yerde Bütçe Kanununun bir maddesi ile sorunun çözümüne gidilmiştir ki işin daha aşağılarda açıklanacağı üzere aksayan, aykırı yönü de budur.

b) 1789 sayılı Kanunun 11. maddesinin niteliği :

1211 sayılı Kanunun "Bankanın görev ve yetkileri" başlıklı IV. Kısımının "Türk parasının istikrarını korumaya ilişkin görev ve yetkiler" başlıklı II. Bölümünde yer alan ve "Para - Kredi konusunda Bankanın görev ve yetkileri" başlığını taşıyan 40. maddesinin II sayılı fıkrasının (a) işaretli bendinde bankaların bu bendin ilk fıkrası uyarınca "tesis edecekleri umumî disponibilitate" den başka Banka nezdinde açılacak "hususî bloke" birer hesapta "nakten munzam karşılık tesis etmek" le yükümlü bulundukları (a/2) ve bu munzam karşılıkların en çok yüzde yirmisinin Bankaca tespit, Yüksek Planlama Kurulunca uygun mütalâa ve Bankalar Kurulunca tasvip edilecek esaslar dairesinde Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ziraî finansmanlarına tahsis edilebileceği yazılıdır.

Dava konusu 11. madde ise, 1211 sayılı Kanunun 40. maddesi gereğince birikmiş bulunan meblağın yüzde ellisine kadar olan miktarını kamu iktisadî teşebbüslerinin yatırım ve finansman programlarına göre yapacakları yatırımların finansmanı ile işletme kredisi ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla Devlet Yatırım Bankası nezdinde kurulacak özel fona aktarmaya Maliye Bakanını yetkili kılmakta ve fonun yönetilmesini Maliye Bakanlığına bırakmaktadır.

Her iki kural karşılaştırıldıkta kolayca ve açıkça görüleceği üzere 1789 sayılı Kanunun 11. maddesi 1211 sayılı Kanunun 40. maddesinin düzenlediği bir konuyu yeni kurallara bağlamış; başka deyimle olağan bir kanunun bir maddesinin bütçe kanununun bir maddesi ile değiştirilmesine gidilmiştir.

B- Dava konusu yasa kurallarının Anayasaya aykırılıkları sorunu:

1789 sayılı Kanunun bir bütçe kanunu olduğu ve bu Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası ile 11. maddesinin 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 50. ve 40. maddelerine değişiklikler getirdiği böylece saptandıktan sonra şimdi de bu kuralların Anayasaya aykırı olup olmadıkları sorunu ele alınacaktır.

1- Dava konusu Yasa kurallarının Anayasanın değişik 64. maddesi karşısındaki durumu :

Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini ana çizgileriyle belirleyen değişik 64. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" biçiminde bir genel yetki yer almışken "Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" bunun dışında, ayrı nitelikte bir yetki alanı olarak benimsenmiştir. Bütçe kanunlarını böylece

öteki yasalardan ayıran Anayasa ilkesi bir yasanın ancak bir yasa ile değiştirilebilmesi veya kaldırılabilmesi, Bütçe Kanunu hükümleriyle bu yola gidilmemesi kuralını da doğal olarak kendi içinde taşır.

Oysa yukarıda değinildiği üzere 1211 sayılı Kanunun 50. ve 40. maddelerinin değiştirilmesine, usulünce Yasa çıkarılacak yerde bir bütçe kanunu olan 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası ve 11. maddesi ile gidilmiştir.

Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama işleminde Anayasa uyarınca "kanun değiştirme" yetkisini değil, ondan ayrı olan ve değişik nitelikte bulunan "bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" yetkisini kullanarak yasa kurallarını değiştirme ereğini gerçekleştirmiştir. Dava konusu iki kural bu nedenle Anayasa'nın değişik 64. maddesiyle çelişir durumdadır.

2- Dava konusu Yasa kurallarının Anayasanın 92. maddesi karşısındaki durumu:

Anayasa, kanun tasarı ve teklifleri ile bütçe tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmeleri ve yasa niteliği kazanmalarını ayrı ayrı yöntem ve kurallara bağlamıştır (madde 92,93,94).

Anayasanın 92. maddesine göre kanun tasarı ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp kabul edilmesi; yasama meclislerince değişik sonuçlara varılmışsa her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulu karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde sonuca bağlanması gerekmektedir. Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosundaki oylamalarda duruma göre, aranacak yeter sayılar çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurularak yine bu maddede belirlenmiştir. Böylece kanunlaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen yasama belgelerinden uygun bulmadıklarını Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilmesi de Anayasanın 93. maddesi gereğidir.

Anayasanın 94. maddesinde ise bütçe tasarıları için değişik bir yöntemin saptanmış olduğu görülür. Bu yöntem şöyledir: Bütçe tasarıları otuzbeş milletvekilinden ve onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu elli kişilik bir komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üyelik verilmek koşulu altında siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Karma Komisyonun kabul edeceği metin önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp karara bağlanır. Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metin yeniden karma komisyona gider. Orada kabul edilen son metin Millet Meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerin Genel Kurullarında bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler üzerindeki düşüncelerini ancak her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Görülüyor ki bütçelerin görüşülmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ve dolayısıyla de Meclisler öteki kanun tasarı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler; birtakım sınırlamalarla bağlanmış bulunmaktadırlar. Öte yandan Anayasanın 93. maddesi yayımlanmak üzere kendisine yollanan bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilme yetkisini Cumhurbaşkanına vermemiş bu türlü kanunlar açık bir hükümle yetki dışı bırakılmıştır.

Yukarıda genel çizgileriyle açıklanan, Anayasa ile düzenlenmiş bu birbirinden ayrı ve değişik iki yasama yöntem ve biçiminin doğal sonucu olarak belli yöntem ve koşullara göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yollardan geçilerek sağlanabilmesi gerçeği ortaya çıkar. Başka deyimle bir yasanın bir bütçe kanunu ile değiştirilmesi veya kaldırılması düşünülemediği gibi yasalarda bütçe ile ilgili ödenek hükümlerinin yer almasına da olanak yoktur. Tersine bir tutum yasa veya bütçe kanunu kuralını, yerine göre, Anayasanın 92. veya 94. maddesine aykırı kılar.

1789 sayılı Kanunun dava konusu 10. maddesinin birinci fıkrası ve 11. maddesi bir bütçe kanunu içinde yer aldığı ve Anayasanın 92. değil 94. maddesi yöntemine göre düzenlendiği halde Anayasanın 92. maddesi yöntemine bağlı 1211 sayılı Kanunun 50. ve 40. maddeleri kurallarını değiştirmekte olduğundan bu kuralların Anayasanın 92. maddesine aykırı bulunduğu ortadadır.

3- Dava konusu Yasa kurallarının Anayasanın 126. maddesi karşısındaki durumu :

Anayasanın bütçeye ilişkin 126. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz." kuralı yer almıştır.

Burada "bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik konuyu gereği gibi aydınlatacak nitelikte bulunduğu ondan da ayrıca değinmek gerekir.

Anayasa tasarısında (madde 125) bu kural "Bütçe Kanununa malî hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz." biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "malî hükümler" deyimini üzerinde durarak erek bütçe uygulamasıyla ilgisiz konuların bütçe kanunda yer almaması olduğuna göre deyimini ereği karşılamadığını ileri sürmüş ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon, bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "malî hükümler" deyimini "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisinden geçmiştir.

Şu duruma göre Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini malî nitelikte hüküm anlamında değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırır veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluğudur.

Şurasının da gözönünde bulundurulması yerinde olur: Bir kanun kuralının bütçeden harcamayı gerektirir bulunması onun 126. maddede öngörüldüğü gibi "bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek bir veya birçok hükümler bulunabilir. Böyle olduğu için de, sözgelimi, tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri hizmetler alanlarına ilişkin pek çok kanunun bütçe ile ilgili sayılmasına ve bunların değiştirilmesi veya kaldırılması için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir. Oysa bu yasalar bütçenin yapısı ile, bütçeyi uygulama yöntemleriyle, bütçelerin ereği ile ilişkisi bulunmayan bütçelerinkinden tüm değişik yöntemlerle Yasa Koyucunun belli bir erek güden açık iradesinin sonucu olarak oluşmuş yasama belgeleridir.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak bir yasanın giderle ilişkili kurallarının bütçe kanunlarıyla değiştirilebileceği yolunda bir görüş ve uygulama Anayasa'nın yukarıda (Kararın IV-B-2 sayılı bölümü) açıklanan 92. maddesini gelirle ilgili veya gidere yol açabilecek yasalar bakımından işlemez duruma sokar ve 94. maddede yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri dolayısıyla istisnai olarak öngörülen pek sınırlı nitelikteki yola, Anayasa Koyucunun ereğine ve yönergesine aykırı biçimde genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126. maddede sözü geçen kuralın tek ereğinin bütçe kanunların bünyeye yabancı hükümlerden ayıklamak ve derli toplu bir

düzenleme ile bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

1211 sayılı Kanunun 50. ve 40. maddeleri kurallarında değişikliklere yol açan 1789 sayılı Kanunun dava konusu 10. maddesinin birinci fıkrası ile 11. maddesinin yukarıdanberi açıklananlarla kavramın niteliği ortaya konulduğu üzere "bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına olanak bulunmadığı ortadadır. 10. maddenin birinci fıkrası ile 1974 yılı bütçe ödeneğinin saptandığı düşünülemez. 1789 sayılı Kanun 1974 yılı bütçesini oluşturmakta değildir. Esasen bütçe ödeneği kavramı miktarı belli edilmiş bir çeşit krediye dayanılarak harcamada bulunma yetkisini içerir. Sözü geçen kuralda böyle bir nitelik yoktur. Kaldı ki bütçe kanunlarındaki ödeneklerin saptanması Muhasebe Umumiye Kanununda belirlenmiş yöntemlere bağlıdır. Tek yasa kuralı ile bir yıllık bütçe ödeneğinin belirlenmesi yolunda bir yöntem söz konusu olamaz. 1789 sayılı Kanunun 11. maddesine gelince bu madde ile de yalnızca Devlet Yatırım Bankası nezdinde bir özel fonun kurulmakta olduğu açıktır ve kuralın ayrıca çözümlemeyi ve tartışmayı, gerektirir bir yönü yoktur. Her iki kural, bütçe ile ilgili bulunmadıkları halde bir bütçe kanununda yer aldıkları için, Anayasa'nın 126. maddesine de aykırı bulunmaktadırlar.

4- Özetleme :

Yukarıdan beri açıklandığı üzere 1789 sayılı Kanunun, davanın yöneltilmiş sayıldığı 10. maddesinin birinci fıkrası ile 11. maddesi Anayasa'nın değişik 64., 92. ve 126. maddelerine aykırıdır; iptal edilmeleri gerekir.

10. maddenin birinci fıkrasında Muhittin Taylan, Abdullah Üner, Kani Vrana, Ahmet Koçak, Şevket Müftügil, Ahmet H. Boyacıoğlu ve 11. maddede Kani Vrana, Şevket Müftügil bu görüşe katılmamışlardır.

V- SONUÇ:

1- 1974 Malî yılı genel ve katma bütçeleri kanunlaşınca değin Devlet harcamalarının yapılmasına ve Devlet giderlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiline yetki veren 26/2/1974 günlü, 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin davanın yöneltilmiş sayıldığı birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline Muhittin Taylan, Abdullah Üner, Kani Vrana, Ahmet Koçak, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun karşıoyları ve oyçokluğu ile;

2- Aynı Kanunun davanın yöneltilmiş sayıldığı 11. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline Kani Vrana ve Şevket Müftügil'in karşıoyları ve oyçokluğu ile,

22/5/1974 gününde karar verildi.

Başkan
Muhittin Taylan

Başkanvekili
Avni Givda

Üye
Kemal Berkem

Üye
Şahap Arıç

Üye

Üye

Üye

Üye

Ahmet Akar

Halit Zarbun

Ziya Önel

Abdullah Üner

Üye

Kâni Vrana

Üye

Ahmet Koçak

Üye

Muhittin Gürün

Üye

Lütfi Ömerbaş

Üye

Şevket Müftügil

Üye

Nihat O.
Akçakayalıoğlu

Üye

Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞIOY YAZISI

I. 25/4/1974 günlü ilk inceleme kararı hakkında:

Parti grup kararı ile dava dilekçesi arasında, açılan iptal davasının konulan arasında yer alan 1789 sayılı Kanunun 10. maddesi yönünden, tam bir uyum bulunmamaktadır. Dava dilekçesine ekli olarak gelen Adalet Partisi Millet Meclisi Grubunun iptal davası açılmasına ve bu münasebetle Grup Başkanvekilleri Aydın Milletvekili Nahit Menteşe ile Balıkesir Milletvekili Cihat Bilgehan'ın dava açmaya yetkili kılınmalarına İlişkin 5/3/1974 günlü 7 sayılı kararında 10. maddenin yedinci fıkrası hakkında dava açılması öngörüldüğü ve bu sayı üzerinde herhangi bir silinti dahi bulunmadığı halde, davanın 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası hakkında açılmış bulunduğu görülmüştür. Sözü geçen 10. maddenin sadece üç fıkrası mevcut olup yedinci fıkrası bulunmamaktadır. Bu bakımdan davada böylece oluşan noksanlığın tamamlanması için davacıya 44 sayılı Kanunun yirmialtıncı maddesi uyarınca bir mehil verilmesi yönüne gidilmek gerekirken, davanın yorum yoluyla eksikliği bulunmadığından söz edilerek işin esasının incelenmesine karar verilmesi yerinde görülmemiştir.

Bu karşı görüşe, Başkan Muhittin Taylan ve Üyelerden Şahap Arıç, Kani Vrana, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu katılmışlardır.

II. Esas Yönünden:

1) Anayasa'nın bu karar metninde kendisine yer verilen 126. maddesinde, Devletin ve Kamu İktisadî Teşebbüsleri dışındaki Kamu Tüzel kişilerine ait harcamaların bütçe ile yapılacağı, bütçelerin ancak yıllık olacağı, bununla beraber kanunun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceği ve genel ve katma bütçelerin nasıl yapılıp uygulanacağını Kanunla gösterileceği belirtildikten sonra, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz diye bir yasak getirilmekte ise de bütçenin tanımı yapılmadığı gibi 26/2/1974 günlü ve 1789 sayılı "1974 Malî yılı genel ve katma bütçeleri kanunlaşınca" kadar Devlet harcamalarının yapılmasına ve Devlet gelirlerinin tarh, tahakkuk ve

tahsiline yetki veren kanun" biçimindeki bir kanunun varlığı ve niteliği konusunda bir açıklamaya veyahut böyle bir kanunun kapsam ve içeriği hakkında bir sınırlamaya yer verilmemiştir.

Öte yandan, Anayasa'nın 64. maddesinde Devletin bütçe ve kesinhesap tasarı ve kanunlarını görüşmek ve kabul etmek Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış ve bütçenin görüşülmesi ve kabulü yolları da Anayasa'nın 94. maddesinde gösterilmiş olmakla beraber bu maddelerde uygulamada geçici bütçe diye anılan 1789 sayılı Yetki Kanunu gibi geçici bir Bütçe Kanunundan söz edilmemiştir. Ayrıca Anayasa'nın diğer maddelerinde de bu konuya ilişkin bir açıklık yoktur.

Bu durum karşısında, Anayasa Hukuku yönünden, Bütçe Kanununun tanımı ile kapsamı ve içeriği hakkında öğretilerdeki benimsemeleri temel almak gerekecektir. Genel olarak, yeni bir hüküm getirilmesi veya eski hükümlerin bazılarında veya birinde değişiklik yapılması veyahut bir hükmün kaldırılması amacıyla hükümetçe hazırlanan tasarılar veya Meclisler üyelerince verilen Kanun tekliflerinin metinleri Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul sonunda "Kanun" adını almakta ise de, bütçeler için durumun bir az değişik olduğu görülmektedir. Nitekim Devlet yaşantısında yeni bir mali yıla ilişkin Devlet Gelir ve Giderlerinin tahmin ve tespit olunması veya yaşanan yıla ait bütçede değişiklik yapılması için sadece hükümetçe hazırlanarak Meclislere sunulabilen tasarılar "Bütçe Kanunu Tasarısı" kabul halinde de "Bütçe Kanunu" denmektedir. Nitekim 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 6. maddesi Bütçe Kanunun "Bütçe, Devlet devair ve müessesatın senevi varidat ve masraf muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir Kanundur" diye tanımlanmış bulunmaktadır.

Anayasa'nın 126. maddesinde Bütçe Kanununun bir yıllık olacağına işaret edilerek, bir kaç aylık belirli süreler için geçici nitelikte bütçe kanunları yapılabileceğine ilişkin bir açıklama bulunmamakla beraber, karar yerinde benimsendiği üzere, sürekli bulunan Devlet yaşantısının kaçınılmaz gerekleri ile gereksinmelerinin zorunlu kıldığı ayrıcalı durumlarda, Anayasa'da yer alan ana kural bütçelerin yıllık olması ilkesi temel olmakla birlikte, uygulamalarda esas yıllık bütçeler yapıncaya kadar geçecek belli sürelerde Devlet işlerinin aksamasını önlemek amacıyla, işlerin geçici diye adlandırılan bütçelerle yürütülmesine gidildiği bir olgudur. Böylece zorunlu ve geçici bir tedbir olacak yapılagelmekte olan çözümün Anayasa ile de çelişmeyeceği ortadadır.

Esasta, bir Kanunun, Bütçe Kanununun kanunlaşması yoluna uygun bir biçimde çıkarılmış olması, onun Anayasa'ya uygunluğunu gerektiren tek başına bir neden sayılamaz.

Tersine, yoluna uygun biçimde çıkarılmamış bir Kanun sayılarak iptali gerektiği düşünülebilir. Ona Bütçe Kanunu niteliğini kazandıran asıl neden ise, Devlet yaşantısının sürekli olmasının ortaya çıkardığı gerek ve gereksinmelerin kaçınılmaz zorunluğu olup, önce bu neden böyle geçici bir Kanunun Bütçe Kanununun çıkarılmasında izlenen yoldan kanunlaştırılmasını gerektirmektedir.

26/2/1974 günlü, 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin iptal davasına konu yapılan birinci fıkrasında 14/1/1970 günlü, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi uyarınca Hazineye açılacak kısa vadeli avans miktarının 1973 yılı genel bütçe ödeneklerinin "ek ödenekler dahil" yüzde on fazlası üzerinden hesaplanması, yani 50. maddedeki yüzde onbeş oranının yüzde onaltıbuçuk olarak tutulması öngörülmüş bulunmaktadır.

1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin iptal davasına konu yapılan birinci fıkrası hükmü, 1211 sayılı Kanunun V. kısmının "Hazine ve Kamu Müesseseleri ile İşlemler"e ilişkin II. bölümün "Hazineye kısa vadeli avans" başlığını taşıyan 50. maddesinde, Yasa yönünden ne doğrudan doğruya ve ne de dolayısıyla bir değişiklik yapmış değildir. Çünkü, bir değişiklik yaptığı kabul edildiği takdirde, tersine bir açıklamanın yokluğu nedeniyle, geçici olan 1789 sayılı Yasanın 10.

maddesinin birinci fıkrası hükmü süresini tamamladığında, 1211 sayılı Kanunun 50. maddesindeki oranın artık yüzde onaltıbuçuk olarak uygulanmasına devam edilmesi gerekecektir. Nitekim, çoğunluk görüşünde 1789 sayılı Kanunun sadece yürürlük süresi için uygulanmak üzere bir değişiklik getirdiği kaydedilmek yoluyla, bir değişikliğin söz konusu olmadığı doğrulanmış bulunmaktadır.

Aslında, böyle bir hüküm getirilmesindeki amaç dahi, 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde yer alan yüzde onbeş oranında bir değişiklik yapmak değildir. Sadece, 1974 yılı bütçesinin yasalarda belli edilen süre içinde çıkarılmasının olanaksız hale gelmesi üzerine, yürürlüğe konulan üç aylık geçici bütçe için bir finansman kaynağı bulmağa yönelik bir Hazine işlemi olarak, Hazineye 1211 sayılı Kanunun 50. maddesi uyarınca açılacak kısa vadeli avans miktarının belli edilmesinde dayanılabilecek bir esas bulmaktır. Hatta, 1973 yılı bütçesi hükmünü yürütmüş, 1974 yılı bütçesi ise henüz gerçekleşmemiştir. 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde "carî yıl genel bütçe ödeneklerinin toplamının yüzde onbeşi" deyimini kullanılması karşısında, bir yıllık için hesap edilip çekilmekte olan kısa vadeli avans miktarının saptanmasında dayanılacak temelin 1973 yılı veya üç aylık geçici bütçe ödenekleri toplamının alınmasına olanak kalmamıştır. Demek ki, kısa vadeli avans miktarının saptanmasında dayanılacak matrahın herhalde itibarî bir rakkam olacağı ortadadır. Yani, gerçek bir rakkam aranır, ya yıllık genel bütçe rakkamları belli oluncaya kadar hiç avans açılmaması veya açılacaksa, geçici bütçenin varlığının kabul edilmesi zorunluğu gibi, söz konusu avansın da bütçe gelişmeleri doğrultusunda artırılarak saptanacak bir rakama dayandırılması zorunluğu doğmuş demektir. Kısa vadeli avansın can malî yıl bakımından, bütçe ödeneklerinin toplamı üzerinden yüzde onbeş ölçüsündeki tavanı geçmemek koşulu ile, Hükümetçe istendiğinde bir kez de dahî kullanılabileceğinden, söz konusu olan, üç aylık geçici bütçe rakamlarından öteye dokuz aylık süre için ister istemez itibari bir niteliğe bürünecektir. Çünkü, kısa vadeli avans miktarını geçici bütçede öngörülen üç aylık ödenek miktarı ile sınırlama olanağı yoktur. Diğer bir deyimle, malî yılbaşında Devlet gelirleri henüz tarh, tahakkuk ve tahsil edilmemiş durumda olacağından sürekli olan Devlet işlerinin aksatılmaması nedeniyle, doğan Hazinesinin parasal gereksinimleri için bir yılı kapsayacak ölçüde kısa vadeli avansa başvurulması bir zorunluluktur.

Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasındaki yasakta yer alan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini malî nitelikteki hüküm anlamında değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya onu açıklayıcı hükümler olarak düşünmek yerinde bir benimseme olmakla beraber, yukarıda da işaret olunduğu üzere, söz konusu hükümler, 1974 yılı bütçesi gerçekleşinceye kadar Devlet işlerinin gerek ve gereksinmelerinin yarattığı zorunluluk nedeniyle, Anayasa'da yeri bulunmamakla beraber Devlet yaşantısının bir zorunluluğu olarak Anayasa'ya uygunluğu karar yerinde kabul olunan geçici bütçenin de finansmanını sağlamak için başvurulmuş yasal bir kaynağın kullanılışı ölçüsünü saptayan bir Hazine işleminden ibaret kaldığından ve bütçeden bir gider ve harcamayı gerektirmekle beraber özel kanunda yer alması zorunlu bir hüküm dahi olmadığından, bütçe ile ilgili hükümler arasında sayılmamasına olanak yoktur. Bir an için bu benimsemenin tersinin kabulü halinde, Anayasa'nın belli bir hükmünün, sürekli bulunan Devlet yaşantısının belirli bir süre içinde durdurulması doğrultusunda yorumlanması demek olur ki, böyle birbiri ile çelişen yorum yolunu kullanmanın olanaksızlığı ortadadır.

Bu karşı görüşe, Başkan Muhittin Taylan ve Üyelerden Kani Vrana, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu katılmışlardır.

2) 1789 sayılı Kanununun 11. maddesinin iptal davasına konu yapılan hükmü ile, 1211 sayılı Kanununun 40. maddesi uyarınca Merkez Bankasında birikmiş bulunan meblâğın, Ziraat Bankası ziraî finansmanlarına tahsis edilen % 20 sinden geri kalan bölümünün yüzde ellisine kadar olan miktarını, Kamu iktisadî Teşebbüslerinin yatırım ve finansman programlarına göre yapacakları

yatırımlarının finansmanı ile işletme kredisi gereksinimlerini sağlamak amacı ile, kurulacak özel fona aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Görüldüğü üzere, Türk parasının istikrarını korumak amacıyla Maliye Bakanına bir yetki tanıyan bu hüküm, karşıoy yazımızın II. bölümünün 1. kısmında işaret edildiği üzere, 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin 1211 Sayılı Kanunun 50. maddesinde olduğu gibi, 1211 Sayılı Kanunun 40. maddesinde de bir değişiklik yapmış değildir. Çünkü, Ziraat Bankası ziraî finansmanlarına tahsis kılman yüzde yirmi oranındaki bölüme hiç dokunulmamakta, sadece geri kalan yüzde seksen oranındaki bölümünün yüzde ellisine kadar olanının Maliye Bakanı tarafından ne yolda ve nasıl kullanılacağını göstermektedir. Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca Devlet, iktisadî Devlet Teşekküllerinin kalkınma planları yönünden olduğu kadar, bu teşekküllerin ürettikleri malların fiyatları konusunda uygulayacağı siyasetin sonucu olarak dahi ilgilidir. Bu bakımdan kalkınma ile ilgili özel bir fonun kurulmasına ilişkin bu hükmün geçici Bütçe Kanununda yer alması olanağı vardır, iktisadî Devlet Teşekküllerinin kâr ve zarar hesaplarının kendi ayrı kanunlarınca düzenlenmiş olması, Devletin Kalkınma Planını uygulaması ve bu yatırımlarla teşekküllerin kalkınmalarının finansmanı yönünden ilgilenmesine engel sayılamaz. Hatta Devlet bu konu ile ilgilenmek görevindedir. Kalkınma Planının uygulanması bakımından gerekli yatırımların finansmanı ve işletme kredisi gereksinimlerinin karşılanması para yönünden bütçe ile esasında ilgilidir.

Diğer yönden Kalkınma Planı yapmak ve uygulamak Anayasa'nın 129. maddesi uyarınca Devlete verilmiş görevler arasında yer almaktadır. Bu planın yapılması ve uygulanması konusunda Devletin mevcut görevleri bakımından gerekli olan finansmanı düzenleyen ve Kalkınma Planı çerçevesinde kendileri de planlarına uygulama durumunda olan iktisadî Devlet Teşekküllerinin finansman ve kredi ihtiyaçlarını ne yolda karşılanacağını gösteren hükümlerin, ilgisine binaen Bütçe Kanunlarında yer almasından daha doğal bir çözüm yolu düşünülemez.

Kaldı ki, Merkez Bankası, Devlet adına onun Hazinedarlığını yapmakta olan bir kuruluştur. Devlet bu banka nezdinde açılmış hesaba bloke edilen paraları diğer bankalara tekeffül etmiş durumdadır. Yapılan işlem asıl niteliği bakımından bir Hazine işleminden ibaret bulunmaktadır. Bütçeden yeni bir gider ve harcama yapılmasını gerektirir bir durum yoktur. O halde bu kuralın bütçe ile ilgisi tüm var demektir.

Bu karşı oya Üye Kani Vrana ve Üye Şevket Müftügil katılmışlardır.

Başkan
Muhittin Taylan

Üye
Şahap Arıç

Üye
Kani Vrana

Üye
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

İlk incelemeye ilişkin karşıoy yazısı:

44 Sayılı Yasanın 26. maddesinde, Anayasaya aykırılık iddiasıyla iptal davası açanların, Kanunların hangi hükümlerinin Anayasa'nın hangi maddelerine aykırı olduğunu ve gerekçelerinin neden ibaret bulunduğunu açıklamak zorunda oldukları belirlenmiştir.

Olayda, Adalet Partisi Millet Meclisi grubu kararında, 1789 sayılı Kanunun, 10. maddesinin 7. fıkrasıyla 11. maddesinin iptali için dava açılmasına yetki verilmiştir.

10. maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları istemin kapsamı dışında bırakıldığına ve madde metninde bu üç fıkradan başka bir fıkra var olmadığına göre verilen yetki alanı aşılarak açılan davanın 11. maddeye hasren, incelenmesi uygun olacağı görüşündeyim.

Üye

Kemal Berkem

KARŞIOY YAZISI

1789 Sayılı (1974 malî yılı genel ve katma bütçeleri kanunlaşınca kadar Devlet harcamalarının yapılmasına ve Devlet gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiline yetki veren) Kanununun Bütçe Kanunu niteliğinde olduğu şüphesizdir.

Bu Kanununun 10. maddesinin ilk fıkrası; (1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesine göre Hazineye açılacak avans miktarının 1973 yılı genel bütçe ödeneklerinin "ek ödenekler dahil" yüzde on fazlası üzerinden hesaplanacağı) hükmünü kapsamaktadır. Görülüyor ki bu fıkra hükmü, 1974 malî yılı Bütçe Kanunu yapılıp yürürlüğe girmesine kadar Hazinesin, Devlet harcamalarını karşılamak üzere icabında Merkez Bankasından alacağı kısa vadeli avansı ve miktarını saptamaktadır. 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesine göre, Bankanın Hazineye açacağı avans miktarı genel bütçe ödeneklerinin yüzde onbeşini geçemez. Halbuki 1974 yılı Malî Bütçe Kanunu henüz yapılmamış ve bu itibarla bu yıla ait (genel bütçe ödenekleri) kesinlikle tespit edilmemiş olmakla beraber bu yılki bütçe ödeneklerinde geçen yıla nazaran bir artış meydana geleceği de hesaplanmaktadır. Bu durum karşısında 1789 Sayılı Kanunun sözü edilen 10. maddesinin ilk fıkrasında Hazinesin bankadan alacağı avans miktarının buna göre yeni ölçü ve hesaplarla saptanması zorunluğu hasıl olmuş ve bu nedenle Hazinesin bankadan alacağı avans miktarının (1973 malî yılı bütçe ödeneklerinin yüzde on fazlası Üzerinden hesaplanacağı) öngörülmüştür. Nitekim sonradan kabul edilen 1974 malî yılı Bütçe Kanunundaki ödenekler miktarının, 1973 yılı ödeneklerinden 20 milyar 630 küsur milyon lira fazla olduğu dikkate alınırse yukarıdaki hesapların ve sözü edilen 10. maddedeki düzenlemenin isabetli olduğu anlaşılmaktadır.

Bunlardan başka, 1789 sayılı Kanunun dava konusu edilen 10. maddesinin ilk fıkrası, öne sürüldüğü gibi Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi hükmünü hukuki anlamda değiştirmiş de değildir. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesinin yürürlükte olduğu ve bundan sonraki bütçe yıllarında da uygulanmasına devam olunacağı bir gerçektir. O halde dava konusu fıkra hükmü ile Merkez Bankası Kanunun 50. maddesinin değiştirilmiş olduğu ve bu nedenle Anayasaya aykırı düştüğü yolunda bir yargıya varma olanağı da yoktur.

Özetlemek gerekirse : Dava konusu 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin; Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında sözü edilen (bütçe ile ilgili) bir hüküm bulunması, Merkez Bankası Kanununun 50. maddesinin bünyesinde hukukî anlamda bir değişiklik getirmemiş olması, Anayasa'nın 126. maddesine uygun bir düzenlemeden ibaret bulunması ve bu düzenlemenin isabetli ve yerinde olduğunun da sonradan yayınlanan 1974 malî yılı Bütçe Kanunu ile saptanması nedenleriyle bu fıkra hükmünün iptaline dair olan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Abdullah Üner

KARŞIOY YAZISI

Adalet Partisi Millet Meclisi Grubunun yetki kararında; 1789 sayılı Kanunun 11. maddesinin tümü ve 10. maddesinin de 7. fıkrasının iptali için Anayasa Mahkemesinde dava açılması kabul edilmiştir. Halbuki 10. madde metni, 1., 2. ve 3. fıkralardan oluşmakta olup bunlardan başka fıkraı kapsamamaktadır.

Öte yandan, bu yetki kararına rağmen Grup Başkanvekilleri tarafından açılan davada 11. madde ile birlikte 10. maddenin de tümünün iptali istenmektedir.

Bu duruma göre; yetki kararında 10. maddenin mevcut olmayan 7. fıkrasının iptali istenmiş olması, açılan davada ise bu maddenin tümünün iptali talep edilmek suretiyle yetki sınırının aşılmış bulunması nedenleriyle; işin esasının sadece 11. maddeye hasren incelenmesi ve 10. madde hükümlerinin tümü ile inceleme dışı bırakılması gerekir.

Anayasaya aykırılık savına gelince:

Kanımızca, 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası ile; 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde değişiklik yapılmadığı gibi "bütçe üç ilgili hüküm" dışında bir hüküm de getirilmemiştir. Şöyle ki:

1- Hazinenin Merkez Bankasından alabileceği avansın oranını hesaplamada, carî yıl genel bütçe ödenekleri toplamı esas olacaktır. Ancak, 1974 malî yılı genel bütçesi süresinde kanunlaşmadığından, yasalarımızda geçici bütçelerde bu avansın ne yolda hesaplanacağına ilişkin hüküm de bulunmadığından, Kanun Koyucu: Yeni yıl genel bütçe ödenekleri toplamında 1973 bütçesine oranla önemli artış olduğunu da göz önünde tutarak, sırf carî yıl genel bütçe ödenekleri toplamını saptayıp avansın bu toplam üzerinden hesaplanabilmesi olanağını elde etmek amacıyla, anılan Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrasındaki düzenlemeyi getirmiştir.

Bu itibarla, üç aylık Bütçe Kanununun kabulü sırasında avans oranının böyle farklı bir yoldan hesaplanmış olmasından, 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinin değiştirildiği anlamını çıkarmamak daha uygun bir yorum olur.

2- 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası, üç aylık geçici bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, açıklayıcı bir hüküm getirmiş olması ve böylece bütçenin uygulanmasıyla ilgili bulunması bakımından, "bütçe ile ilgili hüküm" niteliğinde görülmüştür.

Esas sayısı:1974/9

Karar sayısı:1974/22

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 1789 sayılı Kanunun 10. maddesinin birinci fıkrası hükmü, Anayasanın davacı tarafından ileri sürülen maddelerindeki ilkelere aykırı görülmediğinden, bu fıkra ile ilişkin iptal isteminin reddi gerekeceği kanısındayım.

Üye

Ahmet Koçak