

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı:1974/26**

**Karar Sayısı:1974/48**

**Karar Günü:21/11/1974**

**Resmi Gazete tarih/sayı:29.1.1975/15133**

İptal davasını açan : Adalet Partisi Millet Meclisi Grubu.

İptal davasının konusu : 1/6/1974 günlü, 14902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı (1974 Yılı Bütçe Kanunu) nun 5. maddesinin (b) bendinin ikinci fıkrasının, 22. maddesinin (a) bendinin, 50., 51., 61., 70., 71., 81., 84., 92. maddelerinin, aşağıda kendi bölümlerinde gösterilen Anayasa maddelerine aykırı oldukları öne sürülerek iptallerine karar verilmesi istenilmiştir.

II- Yasa metinleri:

1- Davaya konu olan kanun kuralları:

30/5/1974 günlü, 1823 sayılı (1974 yılı Bütçe Kanunu) nün iptali dava edilen maddeleri şöyledir: .

(Madde 5- Maliye Bakanı,

a) Harcamalarda tasarrufu sağlamak,

b) Tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek amacı ile giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerin uygulamalarını düzenlemek üzere gerekli tedbirleri almak ve standartları tesbit etmekle görevli ve yetkilidir.

Ayrıca programlarda yer alan hizmetlerin verimli ve etken bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak için; 1050, 2490 ve 4876 sayılı kanunlarla tesbit edilmiş miktarları, 1974 malî yılında geçerli olmak kaydiyle, hizmetin gereğine ve ekonomik konjonktüre uygun olarak 10 katına kadar yükseltmeye yetkilidir.

Bu madde hükümleri katma bütçeler hakkında da uygulanır.)

Bu maddenin "ayrıca programlarda yer alan..." diye başlayan ikinci fıkrası hükmünün iptali istenilmektedir.

(Madde 22/a- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33 üncü maddesinin kadro cetvellerinin bütçe kanunlarına eklenmesine ilişkin hükmü, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesince müştereken tesbit edilecek esaslara göre unvan standardizasyonunu sağlayacak şekilde düzenlenecek kadro cetvellerinin Bakanlar Kurulunca onaylanarak yürürlüğe konulmasına kadar ertelenmiştir. Onaylanan kadro cetvelleri bu kanuna eklenmiş sayılır. Bu suretle eklenmiş bulunan kadro cetvellerinde personelin durumuna uygun kadro tahsis edilememesi halinde, kanun hükmünde kararnamelere göre intibakı yapılan personelin aylıkları, kadro cetvellerinde kendileri için gösterilen standart kadrolara müsteniden 5 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 4 üncü maddesine göre ödenir.)

(Madde 50- Maliye Bakanlığı bütçesinin "1930-mali transferler" programının "09-Diğer malî transferler" alt programının "003 Yatırımları hızlandırma fonu" faaliyetindeki ödenekten, 1974

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

programının uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonuna ilişkin kararname hükümlerine göre, 1974 programına ek olarak kabul olunacak projelerle REMO programlarına harcanmak üzere genel bütçeli dairelerle katma bütçeli idarelerin hizmet programlarında mevcut veya yeniden açılacak projelerin ilgili harcama kalemlerine aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Gerektiğinde, bu ödenek Maliye Bakanınca iki katına kadar artırılabilir.

Bu madde hükmü, esas itibariyle giderlerini kendi giderleriyle karşılayan ve sadece belli amaçlarla genel bütçeden Hazine yardımı alan katma bütçeler için uygulanmaz).

(Madde 51- Maliye Bakanlığı bütçesinin (930) uncu programının (05) inci alt programının (005) "Küçük tasarrufları yatırma, yöneltme ve halkı yatırıma teşvik fonuna yardım" ödeneğinden, Devlet Planlama Teşkilâtının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından tesbit edilecek projeleri gerçekleştirmek amâciyle kurulmuş olan en az 1000 ortaklık kooperatifler ile anonim şirketlere verilecek orta vadeli yatırıma kredilerinde kullanılmak üzere bir veya bir kaç kamu bankası nezdinde teşkil edilecek "Küçük tasarrufları yatırımlara yöneltme ve halkı yatırıma teşvik fonu" na ödemedede bulunmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu maddeye göre verilecek kredilerden faydalanacak anonim şirketlerin her bir ortağının hissenin ortaklık sermayesinin % 10 u aşmaması ve hisse senetlerinin tamamının nama yazılı olması ve kooperatiflerin de yukarda belirtilen nitelikleri taşıması gereklidir.

Bu şekilde kurulmuş olan anonim şirketlerin ve kooperatiflerin birbirine iştirakinde her bir ortak hissesinin sermayenin % 10 unu aşmaması şartı aranmaz.

Bu fondan verilecek kredilerle ilgili işlemler ve şartları Maliye Bakanlığı ile bankalar arasında yapılacak anlaşmalarla tesbit olunur.)

(Madde 61- 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 80 inci maddesinde yazılı ödemeleri zamanında yapabilmek ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmaların bu ödemelerin olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amaçları ile 1974 malî yılında T.C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya, 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 de gerçek ve tüzel kişilere sattırmaya ve gerektiğinde satın aldırılmaya ve satış koşullarını saptamaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Kullanılacak avansın ve çıkarılacak Hazine bonolarının miktarları Maliye Bakanlığı ile T. C. Merkez Bankasınca müştereken tesbit olunur).

(Madde 70- Maliye Bakanı, 14/1/1970 tarih ve 1211 sayılı Kanunun 40 inci maddesi gereğince birikmiş bulunan meblağın % 50 sine kadar olan miktarını, kamu iktisadî teşebbüslerinin yatırım ve finansman programına 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 saptanır.

Özel fon Maliye Bakanlığı tarafından idare olunur.

(Madde 71- 1974 malî yılında daha etkin para kullanılmasını sağlamak amacıyla, genel ve katma bütçelere ait personel aylıkları bölümünde yer alan ödeneklerin % 27 si nisbetini geçmemek üzere ve 3 aylık devreler sonu itibariyle Emekli Sandığına avans ödemeler yapmaya, açılan avansları devreler itibariyle tahakkuk edecek sandık gelirleriyle mahsup ettirmeye, bu amaçla Emekli Sandığı, kurumlar ve saymanlıklar nezdinde yapılacak işlemleri saptama ve uygulamaya Maliye Bakanlığı yetkilidir).

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

(Madde 81- Kamu iktisadî teşebbüslerinin kuruluş konularında değişiklik yapılınca kadar, gerektiğinde sermayelerini yeteri kadar artırmaya Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Bu madde hükmü döner sermayeli kuruluşlar hakkında da uygulanır).

(Madde 84- Ortaklık şeklindeki Kamu İktisadî Teşebbüslerinin sermaye artırımında, Hazine ve Kamu İktisadî Teşebbüslerine ait paylar için Türk Ticaret Kanununun 288 inci maddesi uygulanmaz).

(Madde 92- 7/2/1967 gün ve 828 sayılı İthalde Alınacak Damga Resmi Kanununun 26/12/1972 gün ve 1648 sayılı Kanun ile değişik 2 nci maddesinin 4 üncü fıkrasında söz konusu ithalâttan alınacak damga resmi nisbeti. Bakanlar Kurulu Kararıyla % 25 e kadar indirilebilir).

2- Davacının dayandığı Anayasa kuralları:

Davacının Anayasa'ya aykırılık iddiasını dayandığı Anayasa maddelerinin konu ile ilgili olan kuralları şöyledir;

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

(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 yetkilerindedir.)

(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 değişikliklerinde. Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasan 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.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

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 Kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde onbeş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosunca Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu fıkra da belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahallî idarelerin seçimleri ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddinde yukardaki 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 ve gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili 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, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşünce terini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri 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 teklifler yapamazlar.)

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

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

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.)

(Değişik madde 127/1- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.)

**III - İlk inceleme :**

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca 15/7/1974 gününde, Muhittin Taylan, Kani Vrana, Kemal Berkem, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Ziya Önel, Abdullah Uner, Ahmet Koçak, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Salih Çebi, Şevket Müftügil, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıdaki konular üzerinde durularak şu sonuçlara varılmıştır :

1- Bu dava ile, kimi hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı öne sürülmüş bulunan 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı (1974 Yılı Bütçe Kanunu), 1/6/1974 gününde 14902 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Dava dilekçesi, Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliğince 11/7/1974 gününde kaleme havale edilerek 748 sıra ve 1974/26 esas sayısını almıştır. Bu duruma ve 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 26. maddesi hükmüne göre dava süresinde açılmıştır.

2- Dava dilekçesine bağlı olarak, aslı gönderilmiş bulunan, Adalet Partisi Millet Meclisi Grubunun 25/6/1974 günlü, 8 sayılı kararıyla; 1974 Yılı Bütçe Kanununun yukarıda, davanın konusu bölümünde gösterilen hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varıldığından Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açılmasına ve Grup Başkanvekilleri Nahit Menteşe ile Cihat Bilgehanın grubu temsilen dava açmaya yetkili kılınmalarına karar verilmiş, karar 105 milletvekilince, Dava dilekçesi de adı geçen Grup Başkanvekillerince imza edilmiştir. Dosyada bulunan Millet Meclisi Başkanlığının 8/7/1974 günlü, 1219 sayılı yazısında da Aydın Milletvekili Nahit Menteşe ile Balıkesir Milletvekili Cihat Bilgehan'ın Adalet Partisi Millet Meclisi Grubu Başkanvekilleri oldukları onanmıştır.

44 sayılı Kanunun 25. maddesinin 2 sayılı bendinde, iptal davasının, (siyasî parti gruplarının genel kurullarının en az üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alacakları karar üzerine grup başkanları veya vekilleri) tarafından açılacağı gösterilmiş olup, yukarıda açıklanan durum karşısında bu dosyaya konu olan iptal davasının kanuna uygun biçimde açıldığı anlaşılmıştır.

3- a) Dava dilekçesinde, Anayasaya aykırılığı öne sürülerek iptallerine karar verilmesi istenilen maddeler sayılırken (5. maddenin (b) bendinin ikinci (fıkrası) deyimini kullanılmış ise de, dilekçenin içinde yapılan açıklamadan, Anayasaya aykırılığı öne sürülen hükmün, (b) bendiyle ilişkisi olmayan ve (aynca programlarda yer alan...) diye başlayan, maddenin ikinci fıkrası olduğu anlaşıldığından kararda bu deyim kullanılması gerekmiştir.

b) 1974 Yılı Bütçe Kanununun, tam metni yukarıda II işaretli bölümün 1 sayılı bendinde yazılı bulunan 61. maddesinde birisi T. C. Merkez Bankasından alınacak kısa vadeli avanslarla, diğeri de çıkarılacak Hazine bonolarıyla ilgili olmak üzere ayrı niteliklerde iki hüküm bulunmakta, dava dilekçesinin (davanın konusu) ve (sonuç) bölümlerinde, bir ayırım yapılmaksızın 61. maddenin iptalinin istenildiği görülmekte ise de dilekçe içinde Anayasaya aykırılık savı açıklanırken, maddenin yalnızca kısa vadeli avanslara ilişkin hükmünün Anayasaya aykırı olduğu öne sürülmüş

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

ve gerekçe olarak da, bu hükümlerle T.C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesinin değiştirilmiş olduğu gösterilmiştir.

Açıklanan bu duruma göre 61. maddenin tümünün değil, sadece kısa vadeli avanslara ilişkin bölümünün dava edilmiş olduğu sonucuna varılmıştır.

4- Böylece dosyanın eksikliği bulunmadığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

IV - Esasın incelenmesi :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, 1823 sayılı Kanunun iptali istenen hükümleri, dayanan Anayasa ilkeleri, bunlara ilişkin gerekçelerle görüşme tutanakları, dava ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Tasarının tümünün Cumhuriyet Senatosunda red edilmiş olması sorunu :

1974 Yılı Bütçe Kanunu tasarısı, Türkiye Büyük Millet Meclisinde şu yollardan geçerek kanunlaşmıştır :

Tasarı önce, Anayasa'nın 94. maddesi gereğince kurulan Karma Komisyonca incelenmiş, hazırlanan metin Cumhuriyet Senatosuna gönderilmiştir.

Cumhuriyet Senatosunda, tasarının tümü üzerinde yapılan görüşmeler sonunda oylanarak maddelere geçilmesi kabul edilmiştir. Bakanlıklar bütçelerinin ve bütçe kanununun maddelerinin görüşülmesi tamamlandıktan sonra, tümünün oylanması sonucunda tasarı reddolunmuştur.

Bu halile tekrar Karma Komisyona gelerek yeniden incelendikten sonra Komisyonca kabul edilen metin Millet Meclisine gelmiş ve orada görüşülerek kabul edildikten sonra kesin şeklini almış ve kanunlaşmıştır.

Tasarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde geçirdiği bu evrelerden, Cumhuriyet Senatosunda tümünün reddinden sonra tekrar Karma Komisyona gelerek orada görüşülmüş olmasının Anayasa'nın 94. maddesinde yer alan kurallara uygun bulunup bulunmadığı tartışma konusu yapılmıştır.

Her ne kadar, Anayasa'nın 94. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında (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.....) denilmekte olduğundan dördüncü fıkrada geçen (kabul edilen metin) deyimine dayanılarak ortada Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen bir metin olmayıp aksine reddolunan bir metin bulunmasına göre böyle bir metnin karma komisyona gönderilerek orada görüşülmesinin açıklanan Anayasa kuralı karşısında mümkün olamayacağı düşünülebilirse de, aşağıda açıklanan nedenlerle böyle bir düşüncüyü Anayasa kurallarıyla bağdaştırmak olanağı yoktur.

1- Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisini oluşturan Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosunu, yasama işlemlerinde belli ölçüler içinde ortaklaşa görevlendirmiştir. Bu ortaklıkta, Millet Meclisi yanının, sonuçta önemli bir ağırlığı bulunmakla birlikte, bir meclisin ötekine uğratmadan kanun tasarısı veya teklifleri hakkında kendi basma son ve kesin tasarrufla bulunması mümkün değildir. Anayasa'nın 92. maddesi meydandadır. 94. maddesinde de bu kuralın tersine bir hüküm de bulunmamaktadır.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

2- Demokratik geleneklerde bütçesi red olunan hükümetler bunu güvensizlik ve çekilme sebebi saymaktadırlar.

Cumhuriyet Senatosunun, bütçe tasarılarını red kararına kesin bir nitelik tanıyarak tasarının karma komisyona ve dolayısıyla Millet Meclisine gitmesinin önlenmesi voliyile bütçenin reddi sonucunun doğacağı kabul edilirse, Cumhuriyet Senatosunun yetkileri arasında bulunmayan ve "güvenoyu" sonucunu doğuran bir çeşit siyasî denetim yolu, dolaylı olarak Cumhuriyet Senatosuna tanınmış olur. Böylece Anayasa'nın kurduğu yasama yürütme ilişkileri tümüyle Anayasa dışı bir yöne çevrilmiş bulunur.

3- Anayasa, öteki kanunların tersine, bütçe kanun tasarılarının önce Cumhuriyet Senatosunda, sonra Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmesi esasını koymuştur.

Bunun nedeni .bütçe kanunlarının özelliği nedeniyle çabuklaştırıcı bir yöntemin uygulanması ve kesin kararın Millet Meclisine bırakılmış, olmasıdır.

Cumhuriyet Senatosu kararıyla bütçenin orada durdurulması, Anayasanın kurduğu bu sisteme de aykırı düşer.

4- Yukarıdaki açıklamalar karşısında Anayasa Koyucunun, 94. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan (Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin) deyimini (Cumhuriyet Senatosunca verilen karara ilişkin metin) anlamında kullandığını kabul etmek zorunludur. Çünkü Cumhuriyet Senatosu, bütçe tasarısını red de, etse, kabul da etse, her iki hali ifade etmek için bir karar verme durumundadır. Anayasanın temel ilke ve sistemi ile bağdaşmadığından sorunun başka türlü düşünülmesi mümkün değildir.

Bu nedenle C. Senatosunca tümünün reddine karar verilen bütçe kanunu tasarısının yeniden Karma Komisyonda ve sonra da Millet Meclisinde görüşülmesinde Anayasaya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

B- Anayasaya aykırılık sorunu:

Sorunun çözümü için önce iptali istenen hükümlerin niteliklerinin ortaya konulması ve bu suretle beliren durumlarına göre Anayasaya aykırı olup olmadıklarının araştırılması gerekmektedir.

a) İptali istenen hükümlerin nitelikleri:

1- 1974 yılı Bütçe Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası, Maliye Bakanına, programlarda yer alan hizmetlerin verimli ve etken bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak için ve 1974 yılında geçerli olmak kaydıyla 1050, 2490 ve 4876 sayılı Kanunlarla saptanmış miktarları, hizmetin gereğine ve ekonomik konjoktüre uygun olarak on katma kadar yükselme yetkisi vermektedir.

Sözü geçen kanunlardan 1050 sayılı olanı, Muhasebei Umumiye Kanunudur. Birçok maddelerinde satmaya, taahhüde girmeye, avans vermeye, bağtaların Maliye Bakanlığınca tetkikine ilişkin olmak üzere verilen yetkilerin belli miktarlarla sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Örneğin, kanunun 62. maddesinde birinci derece ita amirlerinin merkezden sormadan mukavele yapabilmeleri onbin lira ile sınırlandırılmış, 64. maddesinde 50.000 lirayı aşan taahhüt ve mukavelelerin icradan önce Maliye Bakanının tetkikine sunulması şartı konulmuştur. Keza kanunun 83. maddesinde daire mutemetlerine verilebilecek avansın miktarı bin lira ile sınırlandırılmıştır.

2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile bu Kanuna ek 4876 sayılı Kanunda da alım, satım işleriyle ilgili bazı işlemlerin ve yetkilerin miktar ile sınırlandırıldığı görülmektedir.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Örneğin kanununun 41. maddesinin B bendinde, senelik tahmin edilen icar bedeli 15.000 liraya kadar olan gayrimenkullerin kiraya verilmesinin ve kıymeti 15.000 liraya kadar olan gayrimenkullerin satılmasının,

C bendinde, tahmin edilen bedeli 15.000 lirayı geçmeyecek alım ve nakil işlerinin,

D bendinde, keşif ve tahmin bedeli 30.000 lirayı geçmeyecek istikşaf, inşa, tesis ve tamir işlerinin,

Açık artırma ve eksiltme usulü ile yapılacağı hükümleri yer almaktadır. (Yukarıki rakamlar, 4876 sayılı Kanunla yapılmış olan artırma sonucudur.)

Sözü geçen kanunların daha başka maddelerinde de benzer hükümlerin yer aldığı görülmektedir. 1974 Yılı Bütçe Kanununun 5. maddesinin iptali istenen ikinci fıkrası, sözü geçen kanunlarda, bu ve benzeri hükümlerle saptanmış olan miktarları 10 katına kadar yükseltme yetkisini Maliye Bakanına vermektedir.

Bu durum, esas metinlerinde mevcut olmayan bir hüküm, Bütçe Kanunu ile eklemek yoluyla sözü geçen kanunlarda değişiklik yapılmış olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Her ne kadar kanunların esas hükümlerinin olduğu gibi kalmakta olmasına ve sözü geçen değişikliklerin bir malî yıl için geçerli olup yılın bitmesiyle, asıl kanun hükümlerinin kendiliklerinden yürürlüklerini sürdürmeye başlayacaklarına bakılarak bütçe kanununun, öteki kanunlarda bir değişiklik meydana getirmediği düşünülebilirse de, bir malî yıl içinde kanunun asıl hükmünün uygulanmasını durdurduğu ve getirdiği değişiklik doğrultusunda uygulamayı zorunlu kaldığı da bir gerçektir. Şu halde bütçe kanununun, asıl kanunu belli bir süre için değiştirmiş olduğu kuşkusuzdur. Bu değişikliğin bir malî yıl için geçerli olması da sonunu değiştiremez, çünkü değişiklik bir günlük bir süre için bile olsa, aynı niteliği ve etkiyi gösterir.

Öte yandan, söz konusu miktarlara ilişkin hükümler görüldüğü gibi birer kanun ile düzenlenmişlerdir. Bunların, koşulların ve gereksinmelerin yeni gereklerine uydurulması da yine bir kanun ile yapılabilir. Bir başka deyimle bu konulardaki düzenleme, yasama organının genel nitelikteki yasa yapma yetkisi alanına girer. Oysa bütçe yapma işi özel niteliği olan bir yasama işidir ve bu Özelliği nedeniyle de bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Özetlemek gerekirse :

1974 Yılı "Bütçe Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası hükmü :

- a) 1050, 2490 ve 4876 sayılı Kanunlarda yer alan miktarlara ilişkin hükümleri değiştirmiştir.
- b) Genel anlamdaki bir kanuna konu yapılması gerekli alanlarda düzenleme yapmakta olduğundan, Bütçe ile ilgili bir hüküm niteliğinde de değildir.

2- 1974 yılı Bütçe Kanununun 22. maddesinin (a) fıkrası üç hüküm getirmektedir :

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33. maddesinin, kadir cetvellerinin bütçe kanunlarına eklenmesine ilişkin hükmünü ertelemekte,

b) Bakanlar Kurulunca onaylanan kadro cetvellerini 1974 yılı Bütçe Kanununa eklenmiş saymakta.



**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

c) Durumuna uygun kadro tahsis edilemeyen, intibakı yapılan personelin aylıklarının ödenmesini düzenlemektedir.

Devlet Memurları Kanununun 33. maddesi dava konusu olmadığından, memur kadrolarının bütçe kanunlarıyla tesbit olunacağına ilişkin hüküm inceleme dışında kalmış olup burada sadece bütçe kanununun getirdiği bu üç hükmün niteliği üzerinde durulmuştur:

Bunlardan, ilk hükümle, yürürlükteki bir kanun hükmünün açıkça ertelendiği, ikinci hükümle, kadro cetvellerinin bütçe kanununa fiilen eklenmesine ilişkin olan Kanun hükmünün bir varsayıma dönüştürülerek değiştirildiği, üçüncü hükümle de memur aylıklarının ödenmesi konusunda, bütçe ile ilgili olmayıp Devlet Memurları Kanunu alanına giren bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Bunlardan her üç hükmün de bütçe ile ilgili nitelikte bulunmadıkları meydandadır.

3- 1974 yılı Bütçe Kanununun 50. maddesi, Maliye Bakanlığı bütçesinin 930/09/003 (Yatırımları Hızlandırma fonu) faaliyetine konulmuş bulunan ödenekten, 1974 programının uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonuna ilişkin kararname hükümlerine göre, 1974 programına ek olarak kabul olunacak projelerle REMO programlarına harcanmak üzere genel ve katma bütçeli dairelerin hizmet programlarında mevcut veya yeniden açılacak projelerin ilgili harcama kalemlerine aktarma yapmağa ve gerektiğinde bu ödeneği iki katına çıkarmaya Maliye Bakanını yetkili kılmaktadır.

Görüldüğü gibi Maliye Bakanına verilen aktarma ve ödeneği iki katına çıkarma yetkisi, bütçe ile ve bütçe uygulamasıyla ilgili hükümlerdir. Aktarma yapılacak ek projelerin de, 1974 programının uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonuna ilişkin kararname hükümlerine göre, yani yıllık plânın bir gereği olarak yetkili kurullarca kabul edilmiş olacağı anlaşılmaktadır.

Bu bakımdan bu madde ile yapılan düzenlemenin 91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilâtının kurulması hakkındaki Kanunun 15. maddesini değiştirici ve aynı zamanda Anayasanın 129. maddesini bir yana itici nitelikte bulunduğu iddiası yerinde görülmemektedir.

4- 1974 yılı Bütçe Kanununun 51. maddesiyle Maliye Bakanlığı bütçesinin 930/05/005 (Küçük tasarrufları yatırıma yöneltme ve halkı yatırıma teşvik fonuna yardım) ödeneğinden, bir veya birkaç kamu bankası nezdinde teşkil olunacak (Küçük tasarrufları yatırımlara yöneltmek ve halkı yatırıma teşvik (fonu) na ödemedede bulunmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmakta ve bu fondan verilecek orta vadeli yatırım kredilerinden ne gibi kuruluşların yararlandırılacağı, kredilerle ilgili işlemlerin ve koşulların saptanması yöntemleri düzenlenmektedir.

Görüldüğü gibi maddenin konusu, .bir iktisadî alana Devletin müdahale ve yardımcı olmasını sağlamak için fon oluşturması ve bu fonun kullanılmasıyla ilgili olup bütçe ile ilgili bir hüküm niteliğinde değildir.

Konunun genel nitelikte bir kanunla düzenlenmesi zorunludur.

5- 1974 Yılı Bütçe Kanununun 61. maddesiyle, bütçenin gerektirdiği ödemelerin zamanında yapılabilmesi ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmaların bu ödemeleri olumsuz yönde etkilemesinin önlenmesi gerekçesiyle 1974 malî yılı içinde T.C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya Maliye Bakanı yetkili kılınmakta ve kullanılacak avansın miktarının Maliye Bakanlığı ile T. C. Merkez Bankasınca ortaklaşa saptanacağı öngörülmektedir.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Yukarıda, davacının gerekçesinin özeti bölümünde de açıklandığı gibi aynı maddenin Hazine bonolarına ilişkin hükümleri dava kapsamı içinde bulunmadıklarından inceleme dışı kalmışlardır.

14/1/1970 günlü, 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun Hazineye açılacak kısa vadeli avanslara ilişkin 50. maddesi şöyledir:

(Banka, miktarı carî yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeşini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum gözönünde tutularak kullanılacak avans nisbeti Maliye Bakanlığı ile Banka arasında kararlaştırılır.)

Her iki metin karşılaştırıldığında dava konusu 61. maddenin T. C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi hükmünü 1974 yılında geçerli olmak üzere önemli ölçüde değiştirdiği açıkça görülmektedir.

Kaldı ki, T. C. Merkez Bankası Kanunu gibi genel anlamda bir kanuna konu olacak niteliği açıkça görülen bu hükmün, (Bütçe ile ilgili) bir yönü de bulunmamaktadır. Kısa vadeli avansların bütçenin ödemelerini karşılama amacına yönelik olması, bu avansların miktarına verilme koşullarına ilişkin düzenlemelerin de (Bütçe ile ilgili) sayılmasını gerektirmeyeceği ortadadır. Çünkü kısa vadeli avansların gerçek niteliği, Hazinesinin Merkez Bankasından borç alması işleminden ibarettir. Böyle bir borç verme işleminin ise, borcu veren Kamu müessesesi olması îlihabariyle Merkez Bankasının görevleri, memleketin ekonomik durumuna ve Türk parasının kıymetine yapacağı etkiler gözönünde bulundurulmak suretiyle. Merkez Bankasına ilişkin kurallar arasında veya bu alanlar ile ilgili genel anlamda bir başka kanun ile düzenlenmesi gerektiğinde kuşku yoktur. Nitekim bu konu, açıklanan niteliği dolayısıyla 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesiyle düzenlenmiştir.

Bütçeye doğrudan gelir sağlayan vergi kanunlarının bile bütçe ile ilgili sayılarak bütçe kanunlarıyla düzenlenmesine olanak bulunmadığı düşünülecek olursa, Merkez Bankasından alınacak avansa ilişkin hükümlerinde de bütçe ile ilgili sayılmayacakları ve bütçe ile düzenlenemeyecekleri sorunu, gereken açıklıkla anlaşılmış olur.

6- 1974 yılı Bütçe Kanununun 70. maddesi, 14/1/1970 günlü, 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun 40. maddesi gereğince birikmiş bulunan paraların % 50 sine kadar olan kısmını, Kamu iktisadî Teşebbüslerinin yatırım ve finansman programına göre yapacakları yatırımlarının finansmanı ile işletme kredisi ihtiyaçlarını sağlamak amacı ile Devlet Yatırım Bankası nezdinde kurulacak özel fona aktarmaya Maliye Bakanını yetkili kılmakta, fonun Maliye Bakanlığınca idare edileceği ve ikraz ve istikraz şartlarının Maliye Bakanı tarafından saptanacağı ilkelerini koymaktadır.

Görüldüğü gibi madde hükmü, bir yandan 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun 40. maddesinde yer alan bir hükmü değiştirmekte, öte yandan kamu iktisadî teşebbüslerinin yatırımlarının finansmanını sağlamak üzere özel bir düzenleme getirmektedir.

Şöyle ki:

a) 14/1/1970 günlü, 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun 40. maddesinin (II - a - kanunî karşılıklar) başlıklı bendinde, bankaların, memleketin umumî iktisadî durumu gözönünde bulundurulurken Merkez Bankasınca saptanacak oranlarda ayıracakları paraların Merkez Bankasında açılacak hususî bir hesaba (munzam karşılık) adı altında yatırılması ön görülmekte ve bu suretle Merkez Bankasında toplanan munzam karşılıkların en çok % 20 sinin, Merkez Bankasınca tespit

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

olunarak Yüksek Planlama Kurulunca uygun bulunan ve Bakanlar Kurulunca da onanan esaslar çevresinde T. C. Ziraat Bankası ziraî finansmanına tahsis edilebilmesi kabul edilmektedir.

Buna karşı 1974 yılı Bütçe Kanununun 70. maddesi, % 20 olan tavanı % 50 ye yükselmekte ve sadece Ziraat Bankasının ziraî finansmanlarından ibaret olan tahsis alanına, bütün Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yatırımlarının finansmanını ve işletme kredi gereksinmelerini de içine alacak ölçüde bir genişlik vermektedir.

Bu halile söz konusu 70. maddenin T. C. Merkez Bankası Kanununun 40. maddesinin sözü geçen hükmünü, 1974 bütçe yılı içinde geçerli olmak üzere köklü bir değişikliğe uğratmış olduğu meydandadır.

b) Öte yandan, yapılan bu değişikliği sağlayan, yeni hüküm ile birlikte maddede yer alan ve özel bir fon kurulmasına, fonun İdare ve işletme yöntemlerinin saptanmasına ilişkin olan öteki hükümlerin de (Bütçe ile ilgili hüküm (niteliğinde bulunmadıkları herhangi bir açıklamayı gerektirmeyecek derecede ortadadır.

7- 1974 yılı Bütçe Kanununun 71. maddesi, Maliye Bakanlığı ile T. C. Emekli Sandığı arasında, 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş bulunan malî ilişki alanına yeni bir hüküm getirmekte ve 5434 sayılı kanunla kurulmuş bulunan sistemde, 1974 yılında geçerli olmak üzere, bir değişikliği öngörmektedir.

Şöyle ki:

8/6/1949 günlü, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 16. maddesinde, emeklilik keseneklerinin, ilgililerden aylıklarının ödenmesi sırasında kesilmesi ve 17. maddesinde de bu keseneklerle kurumlarından alınacak karşılıkların ödeme gününden başlayarak bir ay içinde sandığa gönderilmesi kuralları yer almakta, uyulmaması halinde verilecek cezalar gösterilmektedir. Aynı kanunun 89. maddesi de, otuz yıl ve daha çok hizmeti olanlardan emekliye ayrılanlara verilecek ikramiyelerin sandıkça ödendikten sonra en çok iki ay içinde faturası karşılığında kurumlarınca sandığa ödenmesi esasını koymaktadır.

1974 yılı Bütçe Kanununun dava edilen 71. maddesi, sandık gelirlerinin kanunla ve açıklanan biçimde saptanmış olan tahsil sistemini, sonradan mahsubu yapılmak şartıyla, üçer aylık devreler sonu itibariyle, "avans" adını verdiği taksitle ödeme şekline dönüştürmek suretiyle değişik bir biçime sokmakta, bu suretle 5434 sayılı Kanunun sandık gelirlerinin tahsil ve takibine ilişkin hükümlerini, 1974 yılı içinde geçerli olmak üzere değiştirmektedir.

Açıklanan şekle ve özellikle 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanununun 132. maddesinin (bu kanunun mevzuu ile ilgili hükümler buna ek olarak yapılacak kanunlarda yer alır.) hükmü karşısında sözü geçen 71. madde ile yapılan değişikliğin ancak bu yolla çıkarılacak bir kanunla yapılabileceği ortadadır.

Öle yandan söz konusu düzenlemenin bütçe ile ilgili bir hüküm niteliğinde olmadığı da kuşkuyla yer vermiyecek açıklıktadır.

8- 1974 yılı Bütçe Kanununun 81. maddesi, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve döner sermayeli kuruluşların kuruluş kanunlarında değişiklik yapılmaya kadar, gerektiğinde sermayelerini yeterince artırmaya, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna yetki vermektedir.

Bilindiği gibi sözü geçen kuruluşların sermayelerinin miktarı, kuruluş kanunlarında belirtilmektedir.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

1974 yılı Bütçe Kanununun 81. maddesi, kuruluş kanunlarının sermaye miktarına ilişkin hükümlerini bir yana bırakarak gerektiğinde yeteri kadar artırmaya Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunu yetkili kılmak yoluyla söz konusu kanunların hükümlerini, 1974 yılı içinde geçerli olmak üzere değiştirmektedir.

Öte yandan tamamen kanun konusu olan bu hükümlerin bütçe ile ilgili bir yanı bulunmadığı da ortadadır.

9- 1974 yılı Bütçe Kanununun 84. maddesi ortaklık şeklindeki kamu iktisadi teşebbüslerinin sermaye artırımında, Hazineye ve kamu teşebbüslerine ait paylar için Türk Ticaret Kanununun 288. maddesinin uygulanmayacağı hükmünü getirmektedir.

Bütçe Kanununun bu maddesinin, yürürlükteki bir kanun hükmünü 1974 yılı içinde geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırdığı ve bu nitelikteki bir hükmün bütçe ile ilgili bir yanının da bulunmadığı pek açık olduğundan, bu konuda başkaca açıklama yapılmasına gerek görülmemiştir.

10- 1974 yılı Bütçe Kanununun 92. maddesi, yukarıda yasa metinlerine ilişkin bölümde görüldüğü gibi, yürürlükteki bir kanunla bir kısım ithal mallarından alınması kabul edilmiş bulunan Damga Resmî oranını % 25 e kadar indirebilme yetkisini Bakanlar Kuruluna vermektedir.

Oysa söz konusu kanunda, bu kısım ithal mallarına ilişkin damga resmî oranı kesin olarak belirtilmiş ve bunun azaltılması konusunda Bakanlar Kuruluna herhangi bir yetki de verilmemiştir.

Böylece Bütçe Kanununun bu maddesinin, yürürlükteki bir kanun hükmünü 1974 malî yılında geçerli olmak üzere değiştirdiği ve söz konusu hükmün bütçe ile ilgili bir yanı da bulunmadığı görülmektedir.

b) İptali istenen hükümlerin Anayasaya aykırılıkları sorunu :

1974 yılı Bütçe Kanununun nitelikleri yukarıda belirtilmiş bulunan hükümlerinin Anayasanın 64., 92., 93. ve 126 maddelerindeki kurallar açısından incelenmesi aşağıda açıklanan sonuçları vermektedir.

1- Anayasanın değişik 64. maddesi açısından inceleme :

Anayasanın değişik 64. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini göstermektedir. Maddenin ilk fıkrasında, (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak) ve ondan sonra da (Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek) işleri, bu yetkiler arasında sayılmaktadır.

Görüldüğü gibi Anayasa, (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak) işi ile (bütçe kanun tasarılarını görüşüp kabul etmek) işini ayrı nitelikte yetki alanları saydığından değişik biçimde belirlemek yolunu seçmiştir.

Böylece bütçe kanunlarını öteki kanunlardan ayrı tutan Anayasa ilkesi karşısında; bir kanun hükmünün ancak aynı nitelikte olarak hazırlanıp kabul edilen bir başka kanun hükmü ile değiştirilebilmesinin veya kaldırılabilmesinin mümkün olabileceğini, bunun gibi bütçe kanunları hükümlerinin de aynı nitelikte hazırlanmış ve kabul edilmiş bulunan bütçe kanunu ekleriyle değiştirilebileceğini kabul etmenin zorunlu olduğu, doğal olarak, ortaya çıkmaktadır .

Bu açıklamadan, bir kanun hükmünün bütçe kanunu ile veya bir bütçe kanunu hükmünün genel anlamdaki bir kanun hükmü ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına Anayasa ilkelerinin olarak tanımadığı kolayca anlaşılmaktadır.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Hal böyle iken, 1974 yılı Bütçe Kanununun yukarıda nitelikleri belirtilen 5. maddesinin ikinci fıkrası, 22. maddesinin (a) fıkrası, 61. maddesinin kısa vadeli avanslarla ilgili bölümü, 70., 71., 81., 84., 92. maddeleri, yine yukarıda açıklanmış olduğu gibi belli kanunların bir kısım hükümlerini, 1974 malî yılı içinde geçerli olmak üzere değiştirmiş olduklarından Anayasa'nın 64. maddesine aykırı bulunmaktadır.

2- Anayasa'nın 92., 93., ve 94. maddeleri açılarından inceleme :

Anayasa, sözü geçen maddelerinde, kanun tasarısı ve teklifleri ile bütçe kanun tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmelerini ve Cumhurbaşkanınca yayınlanmak suretiyle yürürlüğe konulmalarını ayrı yöntem ve kurallara bağlamıştır.

Anayasa'nın 92. maddesine göre seçim ve siyasi partiler ile ilgili yasalar dışındaki kanun tasarı ve tekliflerinin önce Millet Meclisinde, sonra da Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp kabul edilmesi; Meclislerde değişik sonuçlara varılmışsa her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulu karma komisyonda görüşüldükten sonra işin Millet Meclisinde kesin sonuca bağlanması gerekmektedir. Millet Meclisinde ve C. Senatosundaki oylamalarda aranacak yeter sayılar, çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurularak maddede belirlenmektedir.

Bu kurallara uygun olarak kanunlaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen metinleri Cumhurbaşkanının on gün içinde yayınlaması da 93. maddenin gereği bulunmaktadır. Yine aynı madde, Cumhurbaşkanına, uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere gerekçesini göstermek kaydıyla, on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisi vermekte, T. B. M. Meclisinin yine kabulü halinde yayınlanma zorunluğunu koymaktadır.

Buna karşılık Bütçe Kanunu tasarıları için Anayasada değişik bir yöntemin kabul edildiği görülmektedir.

Gerçekten, Anayasanın 94. maddesine göre Bütçe Kanunu tasarısı, önce otuzbeş milletvekilinden ve onbeş C. Senatosu üyesinden kurulu elli kişilik bir karma komisyona verilir. Karma Komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna ve gruplarına en az otuz üyelik verilmek şartıyla siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsilinin gözönünde tutulması gerekir.

Karma Komisyonca kabul edilen metin, önce C. Senatosunda, sonra tekrar Karma Komisyonca, sonra da 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 teklifler yapamazlar.

Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla meclisler, bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ve kabulünde, öteki kanun tasarısı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirlir.

Bir takım sınırlamalarla bağlanmışlardır.

Öte yandan, Anayasa'nın 93. maddesi, yayınlanmak üzere, kendisine gelen bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilme yetkisini Cumhurbaşkanına vermemiş açık bir hükümle bunu yetki dışı bırakmıştır.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Buraya kadar yapılan açıklamalardan doğal olarak çıkartılacak sonuç Anayasa'nın birbirinden tümüyle ayrı olarak düzenlediği bu değişik yasama yöntem ve biçimlerinden belli birisine göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yöntem ve yollardan geçilerek sağlanabileceğinden ibarettir. Esasen hukukun genel kuralları da, hukuk alanında geçerli olan herhangi bir belgenin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da, tersine bir hüküm olmadıkça veya yetkili bir mahkeme kararı bulunmadıkça, o belgenin hazırlanmasında ve geçerli hale gelmesinde uygulanmış bulunan yol ve yöntemlerden geçirmek yoluyla mümkün olabileceği doğrudur.

Bu duruma göre bir kanun hükmünün malî yıl gibi geçici bir süre için bile olsa, bütçe kanunu ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına olanak bulunmadığı gibi öteki kanunlarda da bütçe kanunu ile ilgili ödenek hükümlerinin yer alması aynı nedenlerden ötürü olanaksız olduğundan her iki hale de uymayan bir hüküm, Anayasanın 92., 93., ve 94. maddelerine aykırı düşer.

1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası 22. maddesinin (a) fıkrası, 61. maddesinin kısa vadeli avanslara ilişkin bölümü, 70., 71., 81., 84. ve 92. maddeleri, yukarıda açıklanmış bulunan niteliklerinden anlaşıldığı gibi, Anayasa'nın 92. ve 93. maddelerine göre kabul edilerek yayınlanmış bulunan bazı kanunların belli hükümlerini. Anayasanın 94. maddesindeki yol ve yöntemleri uygulamak yoluyla değiştirmiş veya ertelemiş bulduklarından Anayasanın sözü geçen 92., 93. ve 94. maddelerine aykırı duruma düşmüşlerdir.

3. Anayasa'nın 126. maddesi açısından inceleme :

Anayasa'nın 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 meclisindeki görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik, konuyu gereği gibi aydınlatacak niteliktedir.

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

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

Şurasında gözönünde bulundurulması yerinde olur:

Bir kanun kuralının bütçeden harcanmayı gerektirir veya bütçeye gelir getirir nitelikte bulunması, onun 126. maddede öngörüldüğü gibi "Bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen her kanunda harcamalara yol açabilecek bir veya bir çok hükümler bulunabilir. Keza her vergi kanunu bütçeye belli bir kaynaktan gelir sağlar. Bütçe kanunlarıyla öteki kanunlar arasında mevcut olan bu (Gelir Gider) ilişkisinin, söz konusu kanunların, 126. maddede yer alan "bütçe ile ilgili hüküm" deyiminin kapsamı içinde sayılmasına olanak verdiği kabul edilecek olursa bütün bu kanunların, söz gelimi tarım, orman eğitim, savunma, sağlık ve benzeri

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

kamu hizmetlerini düzenliyen pek çok kanunun ve tüm vergi kanunlarının "bütçe ile ilgili" sayılarak değiştirilmeleri veya kaldırılmaları için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir. Oysa bu kanunlar, bütçenin yapısı ile, onun uygulanması yöntemleriyle ve bütçenin, Anayasanın 126. maddesinde belirtildiği gibi yıllık harcamaların saptanmasından ibaret olan temel ereği ile ilişiği bulunmıyan, yasa koyucunun, herhangi bir alanda belli bir erek doğrultusunda ve bütçelerden tüm değişik yöntemlerle oluşturduğu düzenlemelere ilişkin yasama belgeleridir.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak, bir kanunun gider veya gelire ilgili kurallarının bütçe kanunlarıyla değiştirilebileceği yolunda bir görüş ve uygulama, Anayasanın, yukarıda (IV. esasın incelenmesi) bölümünün (B-b-2) sayılı bendinde açıklanan, 92. ve 93. maddelerini .gelire ilgili veya gidere yol açabilecek kanunlar bakımından işlemez duruma sokar ve 94. maddede yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri dolayısıyla ayrıcalıklı olarak, öngörülen, pek sınırlı nitelikteki yola, Anayasa koyucunun ereğine aykırı olarak genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126. madde sözü geçen kuralın tek ereğinin, bütçe kanunlarını, 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.

1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası,

22. maddesinin (a) fıkrası, 51. maddesi, 61. maddesinin kısa vadeli avanslara ilişkin bölümü, 70., 71., 81., 84. ve 92. maddeleri, yukarıda açıklanmış bulunan niteliklerinden de anlaşıldığı gibi, "bütçe kanunu ile ilgili" olmadıkları halde bütçe kanununda yer almış bulunmaları nedeniyle Anayasa'nın 126. maddesine açıkça aykırıdır.

4- Özetleme :

Yukarıdanberi açıklandığı üzere 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununun; 5. maddesinin ikinci fıkrası, 22. maddesinin (a) fıkrası, 51. maddesi, 61. maddesinin kısa vadeli avanslara ilişkin bölümü, 70, 71., 81-, 84. ve 92. maddeleri, kendi bölümlerinde açıklandığı gibi, Anayasanın 64.. 92., 93.. 94. ve 126. maddelerine aykırı olduklarından iptal edilmelerine, Anayasaya aykırı bulunmayan 50. maddesine ilişkin istemin reddine karar verilmelidir.

Kani Vrana, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil, 61. maddenin dava konusu olan kısa vadeli avanslar bölümüne ilişkin görüşlere ayrıca Kani Vrana ve Şevket Müftügil 70 nci maddeye ilişkin görüşlere katılmamışlardır.

5. Kararın yürürlük günü sorunu :

Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci fıkrasında, gereken hallerde Anayasa Mahkemesi'nin iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabileceği ilkesi yer almakta. Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 50. maddesinin üçüncü fıkrasında da, aynı hüküm tekrar edildikten sonra, dördüncü fıkrasına (Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya içtüzüğün veya bunların belirli hükümlerinin iptali halinde meydana gelecek olan boşluğu, kamu düzenini tehdidedici mahiyette görürse üçüncü fıkra hükmünü uygular ve boşluğun doldurulması için yasama meclisleri başkanlıkları ile Başbakanlığı durumdan haberdar kılar.) hükmü konulmuş bulunmaktadır.

1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanununun 22. maddesinin (a) fıkrası, memur kadrolarının tespiti yöntemini saptamakta ve bir bölüm memurların aylıklarının ödenmesi yolunu belirtmektedir.

Bu hükmün iptalinden sonra yerini dolduracak hükmün derhal yürürlüğe girmemesi halinde bu konularda, kamu hizmetlerini aksatıcı ve bu yoldan kamu düzenini tehdidedici nitelikte bir kanun boşluğu meydana gelebileceği düşünülerek, iptal sonucu meydana gelecek boşluğun yeniden

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

düzenlenmesine olanak sağlamak amacıyla bu fıkra hükmüne ilişkin iptal kararının 10 Şubat 1975 gününde yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

**V. Sonuç:**

A- 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı "1924 yılı Bütçe Kanununa ilişkin tasarı hakkında Karma Komisyonca kabul edilen metnin, Cumhuriyet Senatosunda tümünün reddine karar verilmesinden sonra Karma Komisyona getirilerek yeniden görüşülmesinin biçim yönünden Anayasaya aykırı bulunmadığına oybirliği ile,

B- 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı "1974 yılı Bütçe Kanunu"nun :

1- 5. maddesinin İkinci fıkrasında yer alan "ayrıca programlarda yor alan hizmetlerin verimli ve etken bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak için; 1050, 2490 ve 4876 sayılı kanunlarla tespit edilmiş miktarları, 1974 malî yılında geçerli olmak kaydıyla, hizmetin gereğine ve ekonomik konjonktüre uygun olarak 10 katına kadar yükseltmeye yetkilidir." biçimindeki hükmün Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle;

2- 22. maddesinin (a) işaretli fıkrasının Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle;

3- 50. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığına ve bu maddeye yöneltilen iptal isteminin reddine, oybirliğiyle;

4- 51. maddesinin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle;

5- 61. maddesinin dava konusu yapılan kısa vadeli avanslara ilişkin bölümünün Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, Kani Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil'in karşıoylariyle ve oyçokluğu ile;

6- 70. maddesinin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, Kani Vrana ve Şevket Müftügil'in karşıoylariyle ve oyçokluğu ile;

7- 71., 81., 84. ve 92. maddelerinin Anayasaya aykırı olduklarına ve iptallerine oybirliğiyle;

C- Kararın (B) fıkrasının, 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı Kanunun 22. maddesinin (a) işaretli fıkrasının iptali hakkındaki 2 sayılı bendi hükmünün Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 10 Şubat 1975 gününde yürürlüğe girmesine, oybirliğiyle;

21/11/1974 gününde karar verildi.

Başkan  
Muhittin Taylan

Başkanvekili  
Kani Vrana

Üye  
Kemal Berkem

Üye  
Şahap Arıç

Üye  
İhsan Ecemiş

Üye  
Halit ZARBUN

Üye  
Abdullah Üner

Üye  
Ahmet Koçak



Üye	Üye	Üye	Üye
Muhittin Gürün	Lütfi Ömerbaş	Hasan Gürsel	Ahmet Salih Çebi

Üye	Üye	Üye
Şevket Müftügil	Nihat O. Akçakayalıoğlu	Ahmet H. Boyacıoğlu

### **KARŞIOY YAZISI**

Anayasanın bu karar metninde yer verilen 126. maddesinde, Devlet ve Kamu iktisadî 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 getirilmiş bulunmaktadır.

Öte yandan, Anayasanın 64. maddesinde Devletin bütçe ve kesin hesap Kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış ve bütçenin görüşülmesi ve kabulü yolları da Anayasanın 94. maddesinde gösterilmiştir.

Anayasanın bütçe ile ilgili hükümleri kapsayan bu üç maddesinde veya diğer herhangi bir maddesinde bütçenin tanımı yapılmamıştır. Ancak 26/5/1927 günlü, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 6. maddesinde "Bütçe Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifat muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren kanundur." diye yapılmış bulunan tanımın kapsam ve içeriğinin ise, Devlet yaşamının, bu kanunun yürürlüğünden beri geçen 50 yıla yakın bir sürede geçirdiği gelişim ve oluşum ve bu arada 9/7/1961 günlü, 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının öngördüğü yeni ilkeler, getirdiği yeni organ ve kuruluşların görevleri ve öğretide bu ilkelere dayanan benimsemeleri gözönünde bulundurmak uygun ve zorunlu olmaktadır.

Bu temel düşünce karşısında, Anayasanın 126. maddesinin son fıkrasındaki yasakta yer alan "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimini "Mali nitelikteki hüküm" anlamında değil, bütçenin uygulanması ve icrası ile ilgili, uygulamaları ve icrayı kolaylaştırıcı veya onu açıklayıcı hükümler olarak kabul etmek bir yönden yerinde bir benimseme olmakla beraber, sürekli olan Devlet yaşam ve işlerinin gereksinmelerinin yarattığı zorunluk nedeniyle, bütçelerin özellikle finansmanı sağlamak ereğiyle başvuru yasal bir malî kaynağın kullanılışı biçim ve ölçüsünü saptayan, özel bir yasaya dayanarak bütçeden bir gider ve harcamayı da öngörmeyen ve sadece o malî yıl için geçici Hazine İşlemleri niteliğinde kalan hükümlerin dahi bütçe ile ilgili oldukları ortadadır. Bir an için bu benimsemenin tersinin kabulü halinde, Anayasanın belli bir kuralının, sürekli olan Devlet yaşamının belirli bir yer ve ölçüde durdurulması doğrultusunda yorumlanması demek olur ki, böyle birbiri ile

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

çelişen yorum yolunu, Anayasaya uygunluk denetiminde temel olarak kullanmanın olanaksızlığı ortadadır.

Nitekim, iptal davası konusu yapılan 61. ve 70. maddeler, 1823 sayılı "1974 Malî Yılı Bütçe Kanunu"mm "Hazine ve kamu kuruluşlarına ilişkin hükümler" başlığını taşıyan dördüncü bölümünde yer almaktadır. Bunlardan 61. maddenin dava konusu yapılan kısa vadeli avanslara ilişkin bölümünde "1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 80. maddesinde yazılı ödemeleri zamanında yapabilmek ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmaların bu ödemelerin olumsuz yönden etkilenmesini önlemek amaçları ile 1974 malî yılında T. C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avanslar almağa... Maliye Bakanı yetkilidir. Kullanılacak avansın... miktarları Maliye Bakanlığı ile T. C. Merkez Bankasınca müştereken tespit olunur." denmektedir.

Bu düzenleme, 1974 malî yılı ile sınırlı olması bakımından önce, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 6. maddesindeki tanım çerçevesinde 30. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesinin "Hükmü; bir seneden fazla zamana şâmil maddeler bu kanuna devredilemez." biçimindeki hükmü doğrultusunda olmakla birlikte, sürekliliği kuşkusuz bulunan Devlet yaşamının zorunlu bir sonucu olarak da bütçede yerverilmiş bir Hazine işlemine ilişkin bulunduğu ortadadır. Bu nedenle bütçenin uygulamaları ve icrası ile ilgili olduğundan kuşku ileri sürülemez.

Çoğunluk görüşüne göre, 61. madde aynı zamanda 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesini değiştirir niteliktedir. Oysa 50. madde sadece. Merkez Bankasının Hazineye kısa vadeli avans açabilmesine ilişkindir ve açılacak avans tutarının, carî yıl genel bütçe Ödenekleri toplamının yüzde onbeşini geçemeyeceğini öngörmektedir. 1823 sayılı Bütçe Kanununun davaya konu yapılan 61. maddesinde ise bu esasa aykırı bir yön yoktur. "Yeteri kadar kısa vadeli avans" deyiminden 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde yazılı limitin aşılabilmesi olasılığını çıkarmaya olanak bulunmamaktadır. Avansların miktarları madde metinlerinde de belirtildiği üzere Banka ile Hazine arasında kararlaştırılacak, fakat yüzde onbeş limitin aşılması ilkesi gözönünde tutulacaktır.

Diğer yönden, yine dava konusu maddelerden 70. maddede "Maliye Bakanı, 14/1/1970 tarih ve 1211 sayılı Kanunun 40. maddesi gereğince belirtilmiş bulunan limitin % 50 sine kadar olan miktarım, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yatırım ve finansman programına 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 saptanır. Özel fon Maliye Bakanlığı tarafından idare olunur." diye yer alan kurallar, aslında, 1211 sayılı Kanunun 40. maddesinde bir değişikliği öngörmüş de değildir. Çünkü, Ziraat Bankası ziraî finansmanlarına tahsis kılınan % 20 oranındaki bölüme hiç dokunmamakta, sadece geri kalan % 80 oranındaki bölümün % 50 sine kadar olanının Maliye Bakanı tarafından malî yıl içinde ne yolda ve nasıl kullanılacağını göstermektedir.

Anayasanın 126. maddesi uyarınca Devlet, İktisadî Devlet Teşekküllerinin kalkınma planları yönünden olduğu kadar, bu teşekküllerin ürettikleri malların fiyattan konusunda uygulayacağı siyasetin sonucu olarak dahi ilgilidir. Bu bakımdan kalkınma ile ilgili özel bir kamu fonunun kurulmasına ve kamu yararına kullanılmasına ilişkin bu hükmün bir bakıma bu çeşit hizmetlerin malî programı olarak da görünen bütçe kanununda yer alması olanağı vardır. İktisadî Devlet Teşekküllerinin kâr ve zarar hesaplarının kendi ayrı kanunlarınca düzenlenmiş olması, Devletin kalkınma plânını uygulaması ve bu yatırımlarla teşekküllerin kalkınmalarının finansmanı yönünden ilgilenmesine engel sayılamaz. Hatta Devlet, Anayasanın öngördüğü temel ilkeler gereği olarak, bu konularla ilgilenmek görev ve zorunluğundadır. Bir başka yönden yapılacak bakışta bizi aynı sonuca götürmektedir: Kalkınma planının uygulanması bakımından gerekli yatırımların finansmanı

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

ve işletme kredisi gereksinmelerinin karşılanması, hazine işlemleri ve para yönünden bütçe ile esasında ilgilidir.

Kaldı ki, kalkınma planı yapmak ve uygulamak, Anayasanın 129. maddesi uyarınca Devlete verilmiş görevler arasında yer almaktadır ve bu planın yapılması ve uygulanması konusunda Devletin mevcut görevleri bakımından gerekli olan finansmanı düzenleyen ve kalkınma planı çerçevesinde kendileri de planlarını uygulama durumunda olan iktisadî Devlet Teşekküllerinin finansman ve kredi ihtiyaçlarının ne yolda karşılanacağını gösteren hükümlerin, o bütçe yılı için geçerli olarak ve ilgisi nedeniyle bütçe kanunlarında yer almasından daha doğal bir çözüm yolu düşünülemez.

Esasen Merkez Bankası, Devlet adına onun hazinedarlığını yapmakta olan bir kuruluştur. Devlet bu banka nezdinde açılmış bir hesaba bloke edilen paraları diğer bankalara tekeffül etmiş durumdadır. Yapılacak işlem, temel niteliği bakımından, bir hazine işleminden ibaret bulunmaktadır. Bütçeden yeni bir gider ve harcama yapılmasını gerektirir bir durum ise yoktur. O halde, bu kuralın dahi bütçe ile ilgisi tüm var demektir.

Yukarıdaki nedenlerle kararın 30/5/1974 günlü, 1823 sayılı Kanunun dava konusu yapılan 61. ve 70. maddelerinin iptaline ilişkin bölümüne karşıyız.

Başkanvekili  
Kani Vrana

Üye  
Şevket Müftügil

### **KARŞIOY YAZISI**

1823 Sayılı, 1974 Bütçe Kanununun 61. maddesinin birinci fıkrasında; "1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 80 inci maddesinde yazılı Ödemeleri zamanında yapabilmek ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmaların bu ödemelerin olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amaçları ile 1974 Malî Yılında T. C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya" Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

Hazinenin, Muhasebe Umumiye Kanununun 80. maddesinde yazılı ödemeleri zamanında ve gecikmeksizin yapabilmesi herşeyden önce Devletin malî itibarını koruma ve mali ve ekonomik bunalımlara yer vermeme bakımlarından birinci derecede önem taşır. Ne var ki; Yılın bazı mevsimlerinde bütçe gelirlerindeki azalmalar ve dalgalanmalar bu ödemelerin karşılanmasında bazan zorluklar ve hatta imkânsızlıklar yaratabilir. Böyle zamanlarda yatırımların aksamamasını, ücretlerin ve hak sahiplerinin alacaklarının zamanında ödenmemesi yüzünden doğacak mali ve ekonomik bunalımlara meydan verilmemesini sağlamak amacı ile 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi ile Bankanın Hazineye kısa vadeli avans hesabı açması öngörülmüştür. Ancak Kanunun bu maddesinde Bankanın açacağı avans miktarı (Genel Bütçe Ödenekleri toplamının yüzde onbeşi ile) sınırlandırılması ve bu miktarın da çok vakit yetersiz kalması nedeniyle 1974 yılı Bütçe Kanununun 61. maddesine yukarıda yazılı hükmün konulmasına zaruret hasıl olduğu anlaşılmaktadır.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Anayasa'nın 126. maddesindeki "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralını, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı veya açıklayıcı hükümler olarak anlamak gerektiği Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında belirtilmiştir.

1974 yılı Bütçe Kanununun 61. maddesinin birinci fıkrasındaki sözü edilen kural ise, Bütçe ödemelerini aksatmadan zamanında yapabilmek amacı ile kurulmuş olduğundan bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelik taşıdığı ve Anayasanın 126. maddesindeki hükme uygun düştüğü kuşkusuzdur.

Bundan başka dava konusu bu fıkra hükmü, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesini kaldırmış veya değiştirmiş de değildir. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesinde esasen Bakanın Hazineye kısa vadeli avans hesabı açması öngörülmüştür. Bütçe Kanununun getirdiği hüküm sadece, açılacak avans miktarını 1974 bütçe yılma münhasır olmak üzere genel ve katma bütçe ödeneklerinin yüzde onbeşi ile sınırlı olmaksızın (yeteri kadar) olarak saptamaktan ibaret bulunmuştur. Böyle olunca Merkez Bankası Kanununun söz konusu 50. maddesi hukukî anlamda kaldırılmış veya değiştirilmiş olmayıp yürürlüğünü devam ettirmektedir.

Özetlenecek olursa 1974 Bütçe Kanununun dava konusu 61. maddesinin birinci fıkrasının, bütçe ile ilgili bir hüküm bulunmasına ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununun 50. maddesini kaldırır veya değiştirir nitelik taşımadığına göre, Anayasaya aykırı düşmediği görüşümdedir.

Üye

Abdullah Üner

### **KARŞIOY YAZISI**

30/5/1974 günlü, 1823 sayılı "1974 yılı Bütçe Kanunu"nun 61. maddesinin kısa vadeli avanslara ilişkin bölümününün Anayasaya aykırılığı sorunu:

Davacı dilekçesinde; Bütçe Kanununun sözü edilen maddesini, 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesini değiştiren nitelikte gördüğünü belirtmekte ve bu nedenle Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırılığını öne sürerek iptalini istemektedir. Gerekçesinde de özetle : "61. madde ile, avansın yeteri kadar alınabileceğine dair getirilmiş olan hükmünü, 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde gösterilmiş olan kesin üst sınırı yani % 15 nisbetini kaldırıcı ve dolayısıyla maddeyi Bütçe Kanunu ile değiştiren nitelikte bulmakta... avansın belli bir rakam veya Bütçe ödeneklerinin belli bir oram ile tespit edilmiş sınırı bulunmadığını" iddia etmektedir.

Burada, sorunu sağlıklı bir çözüme ulaştırabilmek için, maddedeki "yeteri kadar" ve "müştereken tespit" deyimlerini birlikte ele almak gerekir,

61. maddenin dava konusu yapılan kısa vadeli avanslara ilişkin bölümü ile, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 80. maddesinde yazılı ödemeleri zamanında yapabilmek amacı

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

ile, 1974 yılında T.C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya... Maliye Bakanı yetkili kılınmakla beraber, maddenin son fıkrasında da: "kullanılacak bu avansın miktarının... Maliye Bakanlığı ile T.C. Merkez Bankasınca müştereken tespit olunacağı, hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Kanımızca, maddenin son fıkrasında "müştereken tespit" deyiminin yer alışı, daha yukarı fıkrasındaki "yeteri kadar" deyiminden; 1974 Bütçe yılında bankaca hazineye verilecek avanslarda yüzde 15 oranının uygulanmayacağı ve dolayısıyla 50. maddede değişiklik yapıldığı anlamını çıkarmaya olanak bırakmamaktadır. Hazinesin, bu ödemeler için alacağı avans miktarının tespiti işlemi Merkez Bankasıyla müştereken yapılacaktır. Hazineye verilecek bu avansın miktarının müştereken tespiti sırasında ise kanunen belli oran elbette ki taraflarca gözönünde tutulacaktır. Zira, maddenin son fıkrası bu hususta buyurucu bir hüküm getirmiştir. Buna karşılık % 15 oranının uygulanmaması yönünde ise maddede açık bir değişikliğe yer verilmemiştir.

Sonuç olarak; 1823 sayılı 1974 Yılı Bütçe Kanununun 61. maddesinin dava konusu bölümü ile, 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde değişiklik yapılmamış olduğu kanısına varılmış ve Anayasanın davacı tarafından ileri sürülen ilgili maddelerindeki ilkelere bir aykırılık da görülmemiştir.

Bu nedenlerle, bu bölüme ilişkin iptal isteminin reddi gerekeceği görüşümdedir.

Üye

Ahmet Koçak

### **KARŞIOY YAZISI**

1974 Malî yılı Bütçe Kanununun 9 maddesini taşıdığı hükümler bakımından yürürlükteki kimi kanunlarda değişiklik yapması ve bütçe ile ilgili bulunmaması yönlerinden Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek Adalet Partisi Millet Meclisi Grubunca Anayasa Mahkemesinde açılmış iptal davasının konularından biri olan 61. maddedeki çoğunluk kararı ile iptal edilen kısım aynen şöyledir :

"1050 sayılı Muhasebeî Umumiye Kanununun 80. maddesinde yazılı ödemeleri zamanında yapabilmek ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmaların bu ödemelerin olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amaçları ile 1974 mali yılında T. C. Merkez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya Maliye Bakanı yetkilidir."

İlk bakışta görülmektedir ki Hazinesin T.C. Merkez Bankasından kısa vadeli avans alması, 1050 sayılı Muhasebeî Umumiye Kanununun 80. maddesinde yazılı ve gecikmesi Devletin mali itibarım zedeliyebilecek olan ödemelerin zamanında yapılabilmesi amacım taşımaktadır.

Bilindiği üzere Devletin dolaylı ve dolaysız vergi ve başka çeşit gelirleri malî yıl içinde hazineye düzenli bir şekilde girmemekte; Türkiye'nin ekonomik yapısı ile iç ve dış etkenlerle dalgalı bir akış göstermektedir. Gelirlerin bu olumsuz dalgalanma sürelerinde dahi ödemelerini düzenli bir şekilde yapmak zorunda olan Hazinesin T. C. Merkez Bankasından ihtiyaç doğdukça kısa vadeli avans alması işinin, doğrudan doğruya bütçe ile ilgili olduğunda şüphe bulunmamak gerekir.

**Esas Sayısı:1974/26**  
**Karar Sayısı:1974/48**

Öte yandan; 1211 sayılı T. C. Merkez Bankası Kanununun 50. maddesi Hazineye bankanın kısa vadeli hesap açma olanağını vermekte, ancak avans tavanım cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeşine dayandırmaktadır. Yine bu maddeye göre avans oranı ile faiz haddi banka ile Maliye Bakam arasında yapılacak görüşme ile müştereken kararlaştırılacaktır.

İtirazcı Adalet Partisi, bankanın Hazineye açacağı en çok kısa vadeli avans miktarı bu Kanunla dondurulmuş olmasına rağmen Bütçe Kanununun 61. maddesi ile (yeteri kadar) demek suretiyle yukarı haddinin aşılmasına olanak sağlandığını ve bu suretle 50. maddenin bir yıl için dahi olsa Bütçe Kanunu ile değiştirildiğini ileri sürmüştü; 61. maddeyi iptal eden Mahkememiz çoğunluk kararı ile de aynı gerekçe benimsenmişse de, hemen böyle bir sonuca ve karara varmaya işin niteliği elverişli bulunmamaktadır. Bir kere, konu Devletin zorunlu bulunduğu ödemeleri zamanında yapması ile ilgili önemli bir para ve bütçe sorunudur. İkincisi, kısa vadeli avansın miktar ve oranı Banka ile Maliye Bakanının karşılıklı görüşüp anlaşmaları ile belirlenecektir. Maliye Bakanının aşırı avans isteklerine bankanın kendi Kanunundaki sınırlayıcı hükümlerle karşı durmasından daha doğal bir husus olamaz. Bütçe Kanununun 61. maddesi daha ziyade Banka Kanununun 50. maddesindeki kısa vadeli avansın yol ve yöntemlerini göstermektedir, buradaki (yeteri kadar).deyimini Banka Kanununun 50. maddesindeki (cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeş) içinde düşünmek gerekir. Zira, maksat 50. maddedeki yüzde onbeş kaydının kaldırılması olsa idi değiştirme doğrudan doğruya bu kayda yönelik olurdu. 1974 Bütçesi ile verilen 80 milyar lira, civarındaki ödenek toplamı da dikkate alındığında Hazinesinin bankadan yüzde onbeş üzerinden sağlayacağı kısa vadeli avansın yukarı sınırı 12 milyara yükselir ki bir yıl içinde bu yüksek tavanlı bir avans işleminde Hazinesinin dolambaçlı yollarla bankaya zorlamasına olanak bulunmamak gerekir.

Bütçe Kanununun 61. maddesindeki (yeteri kadar) deyimini ile Banka Kanununun 50. maddesindeki yüzde onbeş kaydının ortadan kaldırıldığı bütün bu düşüncelere rağmen bir an için kabul olursa dahi, bunun bir sorumsuz ve aşırı davranış kasdı ile değil; Devlet ihtiyaçlarını zamanında sağlamak, hak sahiplerinin isteklerini karşılamak, mali ve ekonomik dengeyi sağlıklı tutmak ve sürdürmek gibi tamamı ile memleket ve millet hayrına bir mali politika güdülmek için yapılmış olduğu gerçeği karşısında, hoş görü ile kabullenilmesi gerektiği kanısındayım.

Bu düşüncelerle çoğunluğu iptal kararma katılmadım.

Üye

Hasan Gürsel