

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1977/6

Karar Sayısı:1977/14

Karar günü:22/2/1977

Resmi Gazete tarih/sayı:28.3.1977/15892

İptal davasını açan: Cumhuriyetçi Güven Partisi ve bu Partinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu

İptal davasının konusu : Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan, Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonunun 8/12/1976 günlü, 54/17 sayılı raporunu onayan Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının, Anayasa'ya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası niteliğinde bulunduğu Öne sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

II- METİNLER:

1- Dava konusu edilen metin :

a) Hesapları İnceleme Komisyonunun kararı şöyledir :

"Millet Meclisi S. Sayısı : 429

5/6/1975 tarihli, 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonu Raporu (5/50)

Hesapları İnceleme Komisyonu Karar Tutanağı

Millet Meclisi 8/12/1976

Hesapları İnceleme Komisyonu

E. No: 54 K. No: 17

Millet Meclisi Yüksek Başkanlığına

Komisyonumuz, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 153 üncü maddesi uyarınca, tahakkuk şubelerinin işlemleri üzerinde yürüttüğü incelemelerde Millet Meclisi Bütçesinin, üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin maddelerinde uyulması gereken esas ve usulleri tespit etmek üzere 8 Aralık 1976 tarihli Birleşimde, dinlenmesi karar atma alınan uzmanlar da hazır bulundukları halde konuyu görüşmüştür.

Yapılan incelemede, Millet Meclisi Başkanlığı tahakkuk şubelerinin, üyelerin ödenek ve yolluklarının hesaplanmasında,

$(1000+200) + (1000+200) \times 50 : 100$ esasını kabul ettikleri tespit olunmuştur.

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin olarak Anayasa'nın 82 nci maddesi şu hükmü koymuştur.

(Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları, kanunla düzenlenir. Ödeneğin aylık tutarı, en yüksek Devlet Memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödeneğin yarısını aşamaz...)

Üyelerin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 1 sayılı Kanunun 1905 sayılı Kanunla değişik metni, (T. B. M. Meclisi üyelerinin ödeneklerinin saptanmasına dair Anayasa'nın 82 nci maddesindeki miktar; Devlet Memurları Yasasıyla gösterilen en yüksek gösterge ile bu yasaya dayanılarak çıkarılan kararnameler gereği yapılan ödemeler ve diğer yasalarla aylıklara eklenen ödemelerin tutarındır...)

Hükmünü ihtiva etmektedir.

Hukuk düzenimizde memuriyet müessesesi; Anayasa'nın 117 nci maddesinde, Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinde ve Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesinde tanımlanmıştır.

1905 sayılı Kanun, Anayasanın 82 nci maddesinin uygulama Kanunudur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin Ödenek ve yollukları bu kanunda öngörülen esas ve usuller dairesinde hesaplanmak gerekir. Bu kanunun yukarıda metni aynen verilen hükmüne göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin Ödenek ve yolluklarının tespitinde esas alınacak miktar,

a) Devlet Memurları Kanunu ile gösterilen en yüksek gösterge ile bu kanuna dayanılarak çıkarılan kararnameler ile oluşan miktar,

b) Diğer kanunlar ile aylıklara eklenen ödemeler ile oluşan miktar,

Esas olmak üzere yapılacak ödemelerden, en yüksek seviyede, olanına eşit seviyedeki bir ödeme şeklini öngörmüştür.

Bu görüşmelerin komisyonumuzda sürdürüldüğü 8 Aralık 1976 tarihi itibarı ile Türkiye Cumhuriyetinde, Anayasanın 117 nci maddesinde,

Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinde ve Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesinde tanımlı yapılan memuriyet müessesesinde, kendilerine en yüksek seviyede parasal Ödeme yapılan memurlar, 1991 sayılı Kanunun 8 inci maddesi uyarınca aylık almakta olanlardır. .

Anayasanın 82 nci maddesi ile 1905 sayılı Kanun uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının hesaplanmasında, 1991 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde belirtilen miktarın esas alınması, Anayasal bir zorunluluk vasfını kazanmıştır.

Millet Meclisi Başkanlığı tahakkuk şubelerinin, üyelerin ödenek ve yolluk miktarının hesaplanmasında, Anayasanın 82 nci maddesi ile 1905 sayılı Kanunun emredici hükmünü yerine getirmemeleri, Anayasa ve kanunlar ile bağdaşmadığı cihetle, Millet Meclisi Bütçesinin, üyelerin ödenek ve yolluklarına ilişkin hükümlerin uygulanmasında, Millet Meclisi Başkanlığı tahakkuk şubelerinin işlem hatası yaptıkları, Komisyonumuzca hukukî bir gerçek olarak tespit edilmiştir.

Komisyonumuz, Denetçi üyemizin, komisyonumuz adına yürüttüğü denetim görevinde ve Millet Meclisi Başkanlığı tahakkuk şubelerince kendisine arz edilen, üyelerin ödenek ve yolluklarının miktarlarının hesaplanmasına dair işlemlerde, 1991 sayılı Kanunun 8 inci maddesindeki hükmün gerçekleşip gerçekleşmemiş olduğunu aramasını ve vize işlemi ancak böylece yürütebilmesini prensip kararına bağlamıştır.

Üyelerin ödenek miktarının tespiti ile ilgili tahakkuk işlemlerinin, ittifakla alman komisyonumuzun işbu prensip kararı esaslarına göre yapılması için, tahakkuk şubelerinin uyarılmasına;

Keyfiyetin Yüksek Başkanlığına arzına mevcudun oybirliğiyle karar verildi."

b) Millet Meclisi Genel Kurulunun 6 Ocak 1977 günlü 29. Birleşiminde aşağıdaki işlemler yapılmıştır:

"Başkan - Gündemimizin, onaya sunulacaklar bölümüne geçiyoruz.

Gündemimizin sunuşlar kısmının birinci sırasında yer alan, 5/6/1975 tarihli, 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 429 sıra sayısı ile basılıp dağıtılan raporunu okutup, oylarınıza sunacağım.

(Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu raporu okundu)

Başkan - Raporu okutmuş bulunuyorum.

Oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler Kabul etmeyenler

Kabul edilmiştir."

- Dayanılan Anayasa Kuralları:

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir..."

"Madde 82- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenir. Ödenğin aylık tutarı en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenğin yarısını aşamaz.

Ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir."

3- Konu ile ilgili öteki Anayasa kuralları:

"Madde 4- Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir. Millet, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır.

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

"Madde 91- Kanun teklif etmeye, Bakanlar Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri yetkilidirler.

Üyeler, kendi tekliflerini her iki Meclisin ilgili komisyonlarında savunabilirler."

"Madde 127- 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.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer Özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kamu iktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir."

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

4- Konu ile ilişkisi olan öteki metinler :

a) 5/6/1975 günlü, 1905 sayılı Yasa ile değişik 22 Ocak 1962 günlü 1 sayılı Yasanın 1 nci maddesi şöyledir :

"Madde 1- T.B.M. Meclisi üyelerinin ödeneklerinin saptanmasına dair Anayasa'nın 82 nci maddesindeki miktar; Devlet Memurları Yasası ile gösterilen en yüksek gösterge ile bu yasaya dayanılarak çıkarılan Kararnameler gereği yapılan ödemeler ve diğer yasalarla aylıklara eklenen ödemelerin tutarındır.

T.B.M. Meclisi üyeleri yolluklarının aylık tutarı yukarıdaki fıkraya göre tespit olunan ödeneklerin aylık tutarının yarısına eşittir. Bu yollukları hiç bir surette haczedilemez.

Yukarıdaki fıkralarda yazılı Ödenek ve yollukların tediye esas olan tutarları, her bütçe yılı Devlet Memurları Yasasının 154 ncü maddesinde yazılı katsayı ile kararnamelerde belirtilen Ölçülerin değişmesindeki esasların uygulanması suretiyle hesab olunur.

Yasa ve kararnameler için belirtilen yürürlük tarihleri yukarıdaki fıkralar gereği yapılacak ödemeler için de geçerlidir."

b) 11/5/1976 günlü, 1991 sayılı Kanunun 8. maddesiyle değiştirilen 25/6/1973 tarih ve 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun 16 nci maddesi şöyledir:

"Madde 16- Bütün öğretim üyelerine, esas görevi üniversitede olan öğretim görevlilerine, asistanlara ve diğer öğretim yardımcılara iş Güçlüğü, İş Riski ve Teminindeki Güçlük Zammı olarak, her türlü yan ödeme hesaba katılmaksızın görev aylık dereceleri karşılığı olan aylıklarının % 40'ı oranında her ay ek ödemede bulunulur.

İdarî görevlerden dolayı ayrıca her ay rektör olmayan Üniversitelerarası Kurul Başkanına, rektörlere ve birden fazla fakültenin oluştuğu ve tüzel kişiliği olan üniversite Bilim ve Tıp Merkezi Başkanına almakta oldukları aylık maaş tutarının 2/3'ü, rektör yardımcısı ve dekanlara 1/2'si ve Yüksek Okul Müdürü ve dekan yardımcısına 1/3'ü oranında ek ödemede, bulunulur..."

c) Millet Meclisi İçtüzüğü'nün ilgili kuralları şöyledir :

"Madde 153- Hesapları inceleme Komisyonu, Genel Kurulca kabul edilen Millet Meclisi Bütçesiyle Meclise bağlı bütçenin tatbikatına nezaret eder.

Saymanlığın denetlenmesi yılda altı defadan az olamaz.

Komisyon, söz konusu incelemelerin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunar."

"Madde 154- Verile emirleri, Hesapları inceleme Komisyonu Denetçi Üyesi tarafından harcamanın yapılmasından önce vize edilir.

Denetçinin özürlü olması halinde, bu görevi, komisyonun sözcüsü yapar.

Hesapları inceleme Komisyonu Denetçi Üyesi veya onun izinli veya özürlü olması halinde Sözcüsü, tatil ve araverme sırasında Ankara'da bulunur."

"Madde 156- Hesapları inceleme Komisyonu, her malî yıl sonunda Millet Meclisine ait geçen yıl bütçesinin kesin hesabını bir raporla birlikte Genel Kurula sunar.

Genel Kurul bu rapora bilgi edinmekle yetinir."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca ve 1/2/1977 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Ziya Önel, Ahmet Koçak, Şekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Ahmet Salih Çebi, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıda açıklanan konular üzerinde durulmuş ve belirtilen sonuçlara varılmıştır:

1- Davanın yasa kurallarına uygun olarak açılıp açılmadığı konusu :

a) Dava konusu edilen Millet Meclisi Genel Kurulu kararın, 6/1/1977 günlü 29. Birleşimde alındığına göre, dava, Anayasa'nın 150. ve 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 22. maddelerinde belirlenen süre içerisinde açılmıştır.

b) Davayı açanın iki sıfatını birlikte kullandığı dava dilekçesinin incelenmesinden anlaşılmaktadır. Yani, dava konusu kararın, hem Cumhuriyetçi Güven Partisi TBMM Grubu Kararı ile ve Grup Başkanı sıfatıyla, hem de aynı partinin Parti Dîvanı Kararı ile ve Cumhuriyetçi Güven Partisi Genel Başkanı sıfatıyla iptalinin istendiği görülmektedir.

1488 sayılı Yasa ile değişik Anayasa'nın 149. maddesinde, Yasama Meclislerindeki siyasî parti gruplarına ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasî partiler ile son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde on'unu alan siyasî partilere doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı tanınmaktadır. Öte yandan Cumhuriyetçi Güven Partisi'nin yalnız Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısında grubu bulunduğu, Öteki Meclislerde grubu olmadığı bilinmektedir. Gerek Anayasa'nın 149. maddesindeki açık kurala, gerek TBMM. Birleşik Toplantısı içtüzüğü hükümlerine göre, bir siyasî partinin TBMM. Birleşik Toplantısındaki grubunun, alacağı kararla iptal davası açabileceği ve Birleşik Toplantıda grubu bulunan siyasî partilerin de tüzüklerine göre en yüksek merkez organlarının alacakları karar üzerine Genel Başkanlara tarafından iptal davası açma hakkına sahip bulundukları saptanmış, ayrıca ibraz edilen belgelerin incelenmesinden de dava açma iradesinin yönetimine uygun biçimde oluşturulduğu görülmüştür.

Bundan başka, iki sığata dayanılarak yapılan iptal isteminin bir dilekçede birlikte yapılmasını engelleyen bir yön de saptanmamıştır. Ayrıca, Cumhuriyetçi Güven Partisi Tüzüğü'nün 47. maddesindeki "Genel Başkan T. B. M. M. üyesi ise, T. B. M. M. Grubunun Başkanıdır" yolundaki hükme de değinilmekte yarar görülmüştür.

2- İptali istenen 6/1/1977 günlü Millet Meclisi kararının Anayasa Mahkemesince denetlenip denetlenemeyeceği sorunu:

Söz konusu karar, Millet Meclisi içtüzüğünün 20. maddesiyle kurulan ve 153-156. maddelerinde görevleri gösterilen (Millet Meclisi Hesapları inceleme Komisyonu)'nun, İchtüzüğün 153. maddesi uyarınca, tahakkuk şubelerinin işlemleri üzerinde yürüttüğü incelemeler sırasında Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının hesabında uyulması gerekli esasların saptanmasına ilişkin olmak üzere aldığı prensip kararını belirten 8/12/1976 günlü. Esas 54, Karar 17 sayılı raporun Millet Meclisinin 6/1/1977 günlü 29. Birleşiminde onaya sunulması ve kabul edilmesi sonucu meydana gelmiştir.

Anayasa'nın değişik 147. maddesinde, Anayasa Mahkemesine, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İchtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasa'da gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetlemek görev ve yetkisi verilmiş olduğuna ve Anayasa'nın kimi maddelerinde de Meclislerin, 147. maddenin genel ifadesi dışında kalan işlemlerinden hangilerinin Anayasa Mahkemesince denetleneceği (Örneğin madde: 81), (Kanun) olmadıkları halde, Anayasa'ca kanun niteliğinde sayılan belgelerden hangisinin denetime bağlı olacağı, hangisinin olmayacağı (Madde: değişik 64 ve 65 son fıkralar) gösterilmiş olduğuna ve oluşum biçimi yukarıda açıklanan 6/1/1977 günlü Millet Meclisi kararının, denetime bağlı tutulan yasama belgeleri arasında gösterilmediğine göre sözü geçen kararın Anayasa Mahkemesince denetlenip denetlenemeyeceği üzerinde durulmuştur.

Anayasa'ca Yasama Meclislerine verilen görevler belli olduğuna göre, Anayasa koyucunun Anayasa Mahkemesinin denetimine ilişkin kuralları saptarken, Anayasa'da gösterilen yasama işlemlerini gözönünde tuttuğu kuskusuzdur. Bu bakımdan Yasama Meclislerince Anayasa'da belirtilen isimlere (Anayasa değişikliği, kanun, kanun hükmünde kararname, İchtüzük gibi) ve yöntemlere uygun olarak yapılan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olup olmadığının saptanmasında, Anayasa'nın açık kurallarına başvurulması doğaldır. Nitekim Anayasa Mahkemesi uygulamalarını bu yolda yürütmektedir. (Örneğin, 17/11/ 1970 günlü, 1970/44-42 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı, Resmî Gazete gün 30/3/1971, Sayı : 13794).

Ancak Yasama Meclislerince Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanmak suretiyle oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında aynı yola başvurulmasına olanak bulunmadığı açıktır. Böyle olunca bu nitelikteki bir işlemin Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediğinin tayininde, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin belirlenmesi ve bu açıdan Anayasa'ca denetime tabi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise denetime bağlı olacağının kabul edilmesi zorunludur.

Nitekim Anayasa Mahkemesi ötedenberi konuyu bu yolda değerlendirmektedir. Örneğin, adı (ıchtüzük değıştirilmesi) olmadığı ve içtüzüklerin değıştirilmesindeki yöntemler uygulanmadığı halde değer ve etki bakımından birer içtüzük düzenlemesi niteliğinde olan Millet Meclisi kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetim alanına gireceğı kabul edilmiştir. (Örneğin 27/2/1968 günlü, 1967/6-1968/9 sayılı Anayasa Mahkemesi karar, Resmî Gazete : gün : 18/6/1968 sayı: 12927).

Yasa niteliğinde kurallar koyan metinler bakımından da aynı doğrultuda düşünmek zorunluğu vardır. Yasama Meclislerince kabul edilen bir metnin adı (Kanun) olmasa ve metin oluşturulmasında uygulanan yöntem, kanunlar için Anayasa'da Öngörölmüş bulunan yöntemlere uymasa bile, eğer içeriğinde kanun hükmü değer ve etkisinde kimi kurallar konulmakta ise bu metnin, adı (Kanun) olmamasına rağmen kanun niteliğinde düzenleme sayılarak Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı tutulması sorunludur.

Bu açıdan yapılan inceleme sonucunda, söz konusu 6/1/1977 günlü Millet Meclisi kararının oluşturulmasında yürürlükteki İttüzük kurallarından değişik biçimde ve İttüzük düzenlemesi niteliğinde işlemler yapıldığı ve kararlar verildiği, bu suretle oluşmuş olan söz konusu karar ile de (Kanun) değer ve etkisinde kimi kuralların meydana getirildiği anlaşıldığından söz konusu kararın, Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı bir yasama belgesi olduğu sonucuna varılmıştır.

Böylece, dosyanın eksikliği olmadığından işin esasının incelenmesine Ahmet H. Boyacıoğlu'nun (esasın yalnız itttüzük düzenlemesi açısından incelenmesi gerektiği) yolundaki görüşü ve Halit Zarbım, Ahmet Erdoğdu Ahmet Salih Çebi'nin karşıoylariyle ve oyçokluğuyla, karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor; dava dilekçesi, iptali istenen 5/6/1975 günlü, 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 8/12/1976 günlü raporu ve bu raporu onaylayan 6/1/1977 günlü Millet Meclisi kararı, ilgili Anayasa ve İttüzük kuralları, bunlara ilişkin yasama belgeleri, konu ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

A- Kararın İttüzük düzenlemesi niteliği açısından incelenmesi:

1- Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin 8/12/1976 günlü raporu 6/1/1977 gününde dağıtılmış ve hiç bekletilmeden Millet Meclisinin 6/1/1977 günlü 29. Birleşim gündeminin (Başkanlığın Genel Kurula sunuşları) kısmının 1. sırasına alınmıştır. Millet Meclisi Başkanı, birleşimi açtıktan sonra:

(Başkan- Gündemimizin onaya sunulacak bölümüne geçiyorum.

Gündemimizin sunuşlar kısmının birinci sırasında yer alan, 5/6/1975 tarihli 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 429 sıra sayısı ile basılıp dağıtılan raporunu okutup, oylarınıza sunacağım.) Raporun okunması bittikten sonra:

(Başkan- Raporu okutmuş bulunuyorum. Onayınıza sunuyorum. Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.) demiş ve böylece iptal davasının konusu olan 6/1/1977 günlü karar oluşmuştur.

Açıklanan oluşum biçiminin itttüzük hükümleriyle karşılaştırılması şu sonuçları ortaya koymaktadır:

Millet Meclisi İttüzüğünün 53. maddesine göre Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülemez. Bu süre geçmeden gündeme alınması hükümet veya esas komisyon tarafından Genel Kuruldan gerekçeli olarak istenebilir. Bu takdirde Genel Kurul, işaret oyuyla karar verir.

Bu raporun, Meclisin onayına sunulan bir metin olarak işlem görmesine ve onaylanabilmesinin görüşmeyi zorunlu kıldığı da niteliğinden açıkca belli olmasına göre, İttüzüğün 53. maddesindeki kurallar uyarınca işleme bağlı tutulması gereklidir.

Halbuki rapor, 48 saat geçmeden, dağıtıldığı gün Başkanlıkça gündeme alınmış ve aynı gün görüşme açılmadan oya sunulmuştur.

Böylece iptal konusu kararın oluşumunun daha ilk evresinde İçtüzüğün 53. maddesi bir yana itilerek başkanlıkça yeni bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde işlemler yapılmış ve Millet Meclisi Genel Kurulunca da Başkanlığın tutumu doğrultusunda karar alınmıştır. Bu suretle alınmış bulunan karar İçtüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'nın 85. maddesine aykırı olarak yeni bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde oluşmuş bulunmaktadır.

2- Millet Meclisi İçtüzüğünün 153. maddesinde, Hesapları İnceleme Komisyonunun, Millet Meclisi Bütçesiyle ona bağlı bütçelerin uygulanmasının gözetilmesi ve saymanlığın denetlenmesi amacıyla yapacağı incelemelerin sonucunu göstermek üzere Genel Kurula sunacağı raporların Genel Kurulca onaylanacağı yolunda bir kayıt ve işaret bulunmamaktadır.

Aynı komisyon tarafından hazırlanarak Genel Kurula sunulan kesin hesap raporuna ilişkin içtüzüğün 156. maddesinin son fıkrasındaki (Genel Kurul bu rapora bilgi edinmekle yetinir.) hükmü örnek gösterilerek, 153. maddede böyle bir hükmün bulunmamasını, bu madde gereğince sunulacak raporların Genel Kurulca oylanmasını gerektirdiği yolunda anlamaya da olanak yoktur. Çünkü İçtüzük, Genel Kurulun kararını gerektiren sunuşları daima açık bir şekilde belirtme yöntemim kabul etmiştir. İçtüzüğün 5., 6., 127., 130., ve 139. maddeleri bu görüşü doğrulamaktadır.

Öteyandan, Hesapları İnceleme Komisyonunun 153. madde gereğince yapacağı incelemeler sonunda düzenliyeceği raporların, nitelikleri bakımından da Millet Meclisinin onayını gerektiren bir yönü yoktur. Çünkü bir gözlem raporu niteliğinden öte bir özelliği bulunmayan bu raporların onaylanması kanunlarca bütçeyi uygulamakla görevlendirilmiş ita âmiri durumundaki Meclis Başkanlarının, giderleri kanunu gereğince tahakkuk ettirmekle görevli gider tahakkuk memurlarının, tahakkuk ettirilen giderlerin kanunlara uygunluğunu incelemekle ve uygun olanları ödemekle görevli sorumlu Sayman'ın (Millet Meclisi Saymanlığı) görevlerine, kanunlarda yeri olmayan bir müdahale sonucunu doğurur. Halbuki bu konularda Millet Meclisine, Anayasa'da ve kanunlarda bir yetki ve görev verilmiş değildir. Kaldı ki Millet Meclisinin sonuçta sorumluyu ve onun sorumunu saptama gibi yargısal bir yetki kullanması da söz konusu olamayacağından bu çeşit inceleme raporlarının Millet Meclisi kararına bağlanması, hukuk düzenimizle bağdaşmasına olanak bulunmayan türde bir yasama işleminin yaratılması sonucunu doğurur.

Bu açıklamalar Millet Meclisi İçtüzüğünün 153. maddesine göre hazırlanan inceleme raporlarının niteliğinin, bunların Millet Meclisince onaylanarak bir Millet Meclisi kararına dönüştürülmesine elverişli olmadığını ortaya koymaktadır.

Esasen 1973 yılına kadar yürürlüğünü sürdürmüş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi eski İçtüzüğün aynı nitelikteki 60. maddesinin yıllar boyu süren uygulanmasında, bu madde gereğince hazırlanan raporların Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla yetinildiği gibi iptal davasına konu olan karardan ondört gün sonraki bir birleşimde (20/1/1977 günlü 35 Birleşim) Millet Meclisi İçtüzüğünün 153. maddesi gereğince düzenlenmiş olan raporların Meclise sunulduğunda, Başkanlıkça bunların bir durum tesbitinden ibaret olup ihtilaflı bir konu olmadığı, onaya sunulacak nitelikte bulunmadığı ve sadece Meclisin bilgisine sunulacağı duyulmuş ve öylece işlem yapılmıştır.

Millet Meclisi Başkanının, Hesapları İnceleme Komisyonunun 1905 sayılı kanunla ilgili raporunu, içtüzük hükümleri, yıllar boyu süregelen uygulama yöntemi ve raporunun niteliği gerektirmediği halde Genel Kurulun onayına sunulacak bir metin olarak kabul edip o yolda işleme tabî tutması ve Meclisin de onaylaması, İçtüzük hükümlerini değiştirici nitelikte yeni bir düzenleme oluşturmuş ve iptali istenen 6/1/1977 günlü karar bu yolda ortaya çıkmıştır.

Söz konusu karar bu yönden de Anayasa'nın 85. maddesine aykırı bulunmaktadır.

3- Aşağıda 6/1/1977 günlü kararın içeriği açısından incelenmesi dolayısıyla yapılacak açıklamalarda da görüleceği gibi sözü geçen raporun Millet Meclisinde onaylanması sonucunda kanun değer ve etkisinde bir takım kurallar kabul edilmiş bulunmaktadır.

Bu durumda Hesapları İnceleme Komisyonu, adı kanun olmamakla birlikte karar adı altında fakat kanun niteliğinde bir metnin tasarısını hazırlama ve Millet Meclisi de bunu onaylama görev ve yetkisiyle donatılmış duruma getirilmiştir. Buna da içtüzüğün 153. maddesi dayanak olarak gösterilmektedir. Halbuki 153. maddenin bu nitelikte ve kapsamda bir yetki vermediği ve vermesine de olanak bulunmadığı yukarıda açıklanmıştır.

Buna göre sözü geçen karar Anayasa'nın 91. maddesine aykırı olarak yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kurallar sonucu oluşturulmuş bulunmaktadır.

B- Millet Meclisi Hesapları inceleme Komisyonunun görev yetkilerinin Anayasa ve öteki kanunlar açısından incelenmesi:

Millet Meclisi İçtüzüğünün 153. maddesi Komisyonun görevini şöyle belirlemektedir:

(Hesapları İnceleme Komisyonu, Genel Kurulca kabul edilen Millet Meclisi Bütçesiyle Meclise bağlı bütçelerin tatbikatına nezaret eder.

Saymanlığın denetlemesi yılda altı defadan az olamaz.

Komisyon, söz konusu incelemelerinin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunar.)

Maddede sözü geçen (Meclise bağlı bütçeler) deyimi, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay bütçelerini öngörmektedir. Böylece komisyonun 153. maddede gösterilen görev ve yetkisi, Millet Meclisi Bütçesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay Bütçelerini de kapsamına almaktadır.

İçtüzüğün 154. maddesi komisyonun bu bütçeler üzerindeki görev ve yetkisini tamamlamaktadır. Bu maddenin hükmü de şöyledir: (Verilen emirleri, Hesapları İnceleme Komisyonu Denetçi üyesi tarafından harcamanın yapılmasından önce vize edilir. Denetçinin özürülü olması halinde, bu görevi, Komisyonun sözcüsü yapar...)

Söz konusu bütçelerin uygulanışı sırasındaki denetimi böylece sürdüren Komisyon, İçtüzüğün 156. maddesiyle, bütçe hesabının kesilmesiyle de görevlendirilmiştir. Bu madde hükmü de şöyledir:

(Hesapları inceleme Komisyonu, Her malî yılın sonunda, Millet Meclisine ait geçen yıl bütçesinin kesin hesabını bir raporla birlikte Genel Kurula sunar.

Genel Kurul bu rapora bilgi edinmekle yetinir.)

Bu maddeye göre komisyon, hem Millet Meclisinin uygulama dönemi biten bütçenin kesin hesabı tasarısını hazırlamakta, hem de uygunluk bildiriminde olduğu gibi bunu bir raporla genel kurula sunmaktadır.

Bunun tam bir kesin hesap tasarısı olmadığı öne sürülebilir. Gerçekten bu hem Genel Kurulun onayına sunulmamakta, hem de 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 127. maddesinin ikinci fıkrası gereğince bu cetvellerin bir nüshasının Hazine Hesabı Umumisine sokulması için Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmekte ve bu yoldan genel bütçenin kesin hesap kanunu tasarısı içerisindeki yerini alması sağlanmakta ise de, bu işlemin biçimsel nitelikte olduğu gözden kaçmamalıdır. Çünkü bu bütçelerin uygulanması üzerinde Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın hiç bir denetim hakkı olmadığına 127. maddenin birinci fıkrasında açıkça belirtildiğine

ve dolayısıyla kesin hesap cetvelinde yer alan rakamların ve bunların dayanağı olan işlemlerin bu kuruluşlarca incelenmesine ve değerlendirilmesine olanak bulunmadığına göre bu işlemi 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 100. - 107. maddelerine uygun biçimde oluşturulmuş bir kesin hesap kanunu tasarısı ve uygunluk bildirimi niteliğinde kabul etmek olanaksızdır. Bu nedenle, eylemli olarak Millet Meclisi bütçesinin kesin hesabı tasarısının ve uygunluk bildiriminin Hesapları İnceleme Komisyonunca hazırlandığının kabul edilmesi zorunludur.

İçtüzüğün, yukarıda açıklanan maddeleriyle kurulmuş bulunan Millet Meclisi Bütçesi ve ona bağlı bütçeler üzerindeki denetim yöntemi, öteki devlet dairelerinin bütçeleri üzerinde Sayıştay'ca yapılan denetimin yerini almakta, bu bütçeler üzerinde Sayıştayın denetimi önlenmiş bulunmaktadır. Öteyandan içtüzük maddeleriyle kurulan bu denetim sistemi, sorumluların sorumlularının saptanması konusunda bir düzenleme getiremediği için de etkisiz ve yaptırmış bir denetim yöntemi düzeyinde kalmaktadır.

Yürürlükten kalkan Türkiye Büyük Millet Meclisi eski içtüzüğünde de bulunan ve oradan olduğu gibi Millet Meclisinin yeni İçtüzüğüne aktarıldığı anlaşılan bu düzenlemelerin dayanağı olarak 26/5/1927 günlü, 1050 sayılı (Muhasebe Umumiye Kanunu) nun 127. maddesi hükmü öne sürülmektedir.

Gerçekten söz konusu maddenin birinci fıkrasında şu hükmün yer aldığı görülmektedir.

(Madde 127- Büyük Millet Meclisi, Riyaseti Cumhur ve Divanı Muhasebatın masarifi bu kanun dairesinde tahakkuk ettirilerek tediye olunur. Maliye Vekâleti ile Divanı Muhasebatın bunlar üzerinde bir günâ tetkik hakları yoktur.)

Bu hükmün 1961 den önceki Anayasa döneminde kabul edildiği ve o dönemdeki Anayasa'nın Sayıştay denetimini düzenliyen 100. maddesi kuralının, söz konusu denetimin kapsamını keskinleştirmiş olarak (... Devletin varidat ve masarifi atını kanunu mahsusuna tevfiқан murakabe) deyimini kullanmak suretiyle denetim kapsamının belirlenmesini kanuna bıraktığı yolunda bir anlayışa elverişli bulunduğu ve o dönemde yürürlükte bulunan 16/6/1934 günlü, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 13. maddesiyle de (Muhasebe Umumiye Kanunu ve sair kanunlarla istisna edilenler) in Sayıştay vize ve denetiminin kapsamı dışında tutulduğu kabul ve ifade edilmiş olduğuna göre eski içtüzük düzenlenmelerinin o dönemdeki Anayasa ve kanun kurallarına uygun bulunduğu düşünülebilir

Ancak 1961 Anayasası'nın konuya ilişkin ilkeleri ve sonradan bu ilkeler doğrultusunda yürürlüğe konulan kanunların kuraları açısından soruna bakıldığında aynı sonuca varmanın olanaksız bulunduğu açıkça görülmektedir.

Gerçekten Anayasanın 64. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini ayrı ayrı sayarak göstermiştir. Bunlar arasında bütçelerle ilgili olarak, Devletin bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek yetkisi olup, bunun dışında Meclislerin bütçelerinin uygulanmasının denetlenmesi ve kesinhesap kanunu tasarısı hazırlanması konularında her hangi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır.

Buna karşı Anayasa'nın 127. maddesi 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 görevini Sayıştaya vermektedir.

Görüldüğü gibi Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesine ilişkin görevinin niteliğini ve kapsamını, bu maddesiyle Anayasa'nın kendisi saptamış, bu konuda düzenleme yapmak için yasa koyucuya her hangi bir görev

vermediğinden Sayıştay'ın bu tür görevlerinin kapsamının kanunlarla daraltılması mümkün değildir. Anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasının sonunda yer alan ve kanunlarla verileceği gösterilen görevler, aynı fıkranın ilk bölümünde yazılı olanlar dışındaki konulara ilişkin ek görevler olup, yasa koyucunun bu görevleri dilediği ölçüde ve yöntemde düzenleyebileceği kuşkusuzdur. 127. maddenin ikinci fıkrasıyla kanunla düzenleneceği gösterilmiş bulunan konular arasında yer alan (Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri) nin, görevin niteliği ve kapsamı ile ilgili yönü bulunmadığı da ortadadır.

Öte yandan Anayasa'nın 128. maddesi kesinhesap kanunu tasarısının Bakanlar Kurulunca, bu tasarıya ilişkin genel uygunluk bildiriminin de Sayıştayca hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı ilkesini koymaktadır.

Anayasa'nın bu açık hükümleri karşısında Cumhuriyet Senatosunun ve Millet Meclisinin, bir ikinci Sayıştaymıscasına kendi bütçelerini doğrudan doğruya kendilerinin denetlemelerine ve bu bütçeye ilişkin olmak üzere kesinhesap kanunu tasarısı ve raporu hazırlamalarına olanak yoktur. Çünkü Meclislerin bütçelerini uygulamakla (yürütmekle) görevli olan (Millet Meclisi) ve (Cumhuriyet Senatosu) Başkanlıklarının ve bu konuda kendilerine yardımcı olan Meclislerdeki idare kuruluşlarının, (bütçe) bakımından genel bütçeye giren birer daire olduktan kuşkusuzdur. Bütçe kanunlarının 1. maddelerinde ve bağlı (A) işaretli cetvellerde genel bütçeye giren dairelerin sıralanmasında Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin ilk sıralarda yer alması da bunun açık bir kanıtıdır.

Buna göre Meclislerin bütçelerinden yapılacak giderlerin Sayıştay'ın denetiminden geçirilmesi ve Meclislerin bütçelerini de kapsayan genel bütçenin kesinhesap kanunu tasarısına karşı Sayıştay'ca hazırlanacak uygunluk bildiriminin Meclislerin bütçelerinin kesinhesaplarını da kapsamaması zorunlu bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan, Meclislerin bütçelerinin uygulanmasının denetlenmesi ve bu bütçelere ilişkin kesin hesap tasarısının ve uygunluk bildiriminin hazırlanması işinin Meclislerin görev ve yetkilerinin dışında bulunduğu gerçeği kuşku götürmeyecek biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda Meclislerin görev alanı dışında kalan konularda, Meclislerin adına çalışmakla görevli komisyon kurulmasına olanak bulunmadığı da meydandadır. Şu halde içtüzüğün yukarıda gösterilen maddeleriyle Meclis Hesaplarını inceleme Komisyonuna verilmiş bulunan görevleri yapmak üzere bir komisyon kurulmasına, veya bu görevlerin mevcut komisyonlardan birisine gördürülmesine olanak yoktur. Çünkü Anayasanın 85. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Meclislerin çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütecekleri kuralını koymaktadır. Buna göre bir konunun içtüzükle düzenlenebilmesi için onun, Meclisin çalışma alanı içinde olması gereklidir. Meclislerin Anayasa gereği olarak görev ve yetkileri içinde olmayan konulara ilişkin çalışmaların içtüzük hükümleriyle düzenlenmesi ve o yoldan Meclislerin görev alanı içine sokulması olanaksızdır.

Bu durumda 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 127. ve ondan güç alan içtüzüğün 153., 156. maddelerinin, Anayasanın 64., 85., 127. ve 128. maddelerine aykırı bulunduğu sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Öteyandan 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 127. maddesinin yürürlükte olduğu da kabul edilemez. Çünkü Sayıştayın kuruluşunun 1961 Anayasa'sının ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlemek için kabul edilen 21/2/1967 günlü, 832 sayılı Sayıştay Kanunu; 1. maddesiyle, Sayıştayın, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamakla görevli bulunduğu; 28. maddesiyle, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider

ve malları ile nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklama ve kullanılmasını denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlamakla görevli olduğu kurallarını koymaktadır.

Aynı Kanununun 104. maddesinin ilk fıkrasıyla, kaldırılan belli kanunlar sayıldıktan sonra, diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümlerinin de kaldırıldığı belirtilmiş ve ikinci fıkrasıyla de (Bu kanunun 28. maddesi gereğince Sayıştay denetimine tabi daireler) üzerindeki Sayıştay denetimini kaldıran özel kanunların hükümlerinin de kaldırıldığı kuralı konulmuştur.

1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 127. maddesi hükmü, bir taraftan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1. ve 28. maddelerine açıkça aykırı olması yönünden söz konusu 104. maddenin ilk fıkrasıyla, öte yandan Sayıştay denetimini kaldıran özel nitelikte bir hüküm olması yönünden de aynı maddenin ikinci fıkrasıyla 832 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 27/2/1967 gününden beri yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse Millet Meclisi içtüzüğünün 153. ve sonraki maddeleriyle Millet Meclisi bütçesinin uygulanması ve hesabının kesilmesi konularında Hesapları İnceleme Komisyonuna verilmiş olan görevler Anayasaya aykırı olduktan başka kanun dayanağından da yoksundur.

Anayasanın 4. maddesi (Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almıyan bir devlet yetkisi kullanamaz.) ilkesini koymaktadır.

Bütçesinin uygulanmasını denetlemek ve hesabının kesilmesine ilişkin raporu hazırlamak görevi Millet Meclisine Anayasa ile verilmemiş olduğuna göre, bu görevleri ne doğrudan doğruya kendisi yapabilir ne de kendi adına bu görevin yapılmasını, kuracağı bir komisyona verebilir.

Bu durumda Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 1905 sayılı Kanunla ilgili olmak üzere İchtüzüğün 153. maddesine dayanarak bir rapor hazırlamasının, Millet Meclisince de bu raporun onanarak yürürlüğe konulmasının, yetkisiz kurullarca yapılmış hukukça geçersiz bir işlem den öte bir niteliği olmadıktan başka Anayasa'nın 4. maddesine de açıkça aykırıdır.

C- 6/1/1977 günlü, Millet Meclisi kararının içeriği açısından inceleme:

Bu karara konu teşkil eden metin, Hesapları inceleme Komisyonunun 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak hazırlandığı 8/12/1976 günlü esas : 54, karar: 17 sayılı raporudur. Raporda sözü geçen 5/6/1975 günlü, 1905 sayılı Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları hakkındaki 22/1/1962 günlü 1 sayılı Kanunda değişiklik yapmaktadır.

Sözü geçen rapor, 1905 sayılı Yasanın uygulanmasında yanlışlık yapıldığı görüşünü öne sürmekte ve bu savını da 11/5/1976 günlü, 1991 sayılı Üniversite Personel Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi, bazı maddelerinin kaldırılması ve bazı maddeler eklenmesi hakkındaki kanun ile Türk Ceza Kanununun 279. maddesinin memur tanımına ilişkin hükümlerine dayandırmaktadır. Halbuki 1905 sayılı Yasanın aldığı ölçü sadece Devlet Memurları Yasasındaki gösterge ve ödemelerdir. Maddede geçen (diğer yasalarla aylıklara eklenen Ödemeler) deyimini, Devlet personel yasasındaki aylıklarından başka türlü anlamağa da olanak yoktur.

İptal davası 1905 sayılı Kanuna karşı açılmadığına göre bu kanunun içeriğinin incelenmesine olanak bulunmadığından sadece dava konusu 6/1/1977 günlü kararın içeriğini belirtmek için soruna bu kadar değinilmekle yetinilecektir.

Söz konusu rapor ise, yukarıda kısaca açıklandığı gibi 1905 sayılı Kanundan farklı, onun kapsamını genişletici yeni kurallar koymaktadır. Bu raporun Millet Meclisinde onaylanması suretiyle Meclis kararı biçimine dönüştürülmesi onu uygulayıcılar tarafından uyulması zorunlu bir

Esas Sayısı:1977/6
Karar Sayısı:1977/14

metin haline getirmiştir. Kararın bu niteliği o kadar kesin sayılmıştır ki Millet Meclisi Başkanı kendisinin bu karar ile bağlı olduğunu, aylık çeklerini buna göre düzenleteceğini kamu oyuna açıkça beyan etmiş ve TBM. Meclisi üyeleri de bu kararın kesin ve uyulması zorunlu olduğunda ve doğurduğu sonucun değiştirilmesinin ancak yeni bir kanunla mümkün bulunduğu birleşmişler ve bu amaçla hazırlanan tasarı da Millet Meclisi Komisyonlarında ve Genel Kurulunda kabul edilmiştir.

Şu halde 6/1/1977 günlü karar, uygulanması zorunlu kurallar koyan ve ilgililere yeni boyutlarda haklar tanıyan bir yasama belgesi niteliğindedir.

Bu niteliği açısından kararın incelenmesi, değişik görüşlere yer vermektedir :

1- Söz konusu karar 1961 döneminden önceki Anayasada yer alan yasama işlemlerinin bir türü olan, "yorum kararı" niteliğindedir.

1961 Anayasası 64. maddesinde böyle bir yasama işlemine olanak vermemiştir. Anayasa hükümlerine göre Meclisler yorum kararı veremezler.

Bu nedenle sözü geçen karar, bu niteliği yönünden ele alınması halinde Anayasanın 4. ve 64. maddelerine aykırıdır.

2- Karar içeriğindeki kurallar, yasama meclisince kabul edildiği ve uygulanmaları zorunlu bulunduğu için kanun kurallarına eşdeğer ve etkidir. Şu halde bu karar, adı kanun olmamakla beraber yasama meclisince yapılmış kanun niteliğindeki bir düzenlemedir.

Anayasanın 64. maddesinde ve öteki maddelerinde, kanunların teklifi, görüşülmesi, kabulü ve yayınlanmaları konularında konulmuş yöntemler dışında, yasama meclislerine (karar) adı altında ve içtüzükte bulunan veya içtüzük düzenlemesi niteliğinde olan kimi kurallar uygulamak suretiyle kanun kuralı niteliğinde düzenlemeler yapma yetkisi verilmemiştir. Böyle bir düzenleme ancak yasa ile ve yasalar için Anayasada konulmuş bulunan yöntemlere uyularak yapılabilir.

Sözü geçen karar bu yönü ile de Anayasanın 4., 64., 91., 92., 93. maddelerine aykırıdır.

Halit Zarbun ve Ahmet Salih Çebi, iptal davası konusu Millet Meclisi kararının kanun niteliği yönünden incelenmesine gerek bulunmadığı görüşünü ileri sürmüşlerdir.

Ahmet H. Boyacıoğlu da kararın kimi bölümlerindeki gerekçelere katılmamış ve ek gerekçe yazma hakkını saklı tutmuştur.

V- SONUÇ:

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının saptanmasına ilişkin 6/1/1977 günlü Millet Meclisi Kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olması ve içeriği yönünden de yasa ile yapılması gereken bir düzenleme getirmiş bulunması bakımlarından Anayasamızın 4., 64., 85., 91., 92., 93. ve 127. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline Halit Zarbun ve Ahmet Salih Çebi'nin, Millet Meclisi Kararının yalnız İçtüzük düzenlemesi açısından iptaline karar verilmesi gerektiği yolundaki görüşleriyle ve oybirliğiyle,

22/2/1977 gününde karar verildi.

Esas Sayısı:1977/6
Karar Sayısı:1977/14

Başkanvekili
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit ZARBUN

Üye
Ziya Önel

Üye
Abdullah Üner

Üye
Ahmet Koçak

Üye
Şekip Çopuroğlu

Üye
Fahrettin Uluç

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Hasan Gürsel

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞIOY YAZISI

Yukarıda Esas ve Karar numaraları yazılı bulunan Mahkememizin kararı ile ilgili olarak, Sayın Ahmet Salih Çebi tarafından yazılan karşıoy yazısına aynen iştirak ediyorum.

Üye
Halit ZARBUN

KARŞIOY YAZISI

1421 sayılı Yasa ile değiştirilen Anayasanın 82. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının yasa ile düzenleneceğini belirtmiş ve (ödenğin aylık tutarı en yüksek Devlet Memurunun almakta olduğu miktar, yolluk da ödenğin yarısını aşamaz) yolundaki açık yargısı ile de bunların sınırlarını göstermiştir. Anayasa'nın buyruğu uyarınca söz konusu ödenek ve yolluklar şimdiye değin 7 Haziran 1975 günü yayımlanan 1905 sayılı Yasa ile 1. maddesi değiştirilen (1) sayılı yasaya göre ödene gelmiştir. Millet Meclisi Hesapları inceleme Komisyonunca yasada gösterilen bu uygulamayı değiştirici ve özellikle ödenek ve yollukların miktarını artırıcı nitelikte hazırlanan 8/12/1976 günlü ve 54 esas sayılı raporun, 6 Ocak 1977 günlü Millet Meclisi

Genel Kurulunda, oylanarak onanmasına karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesinde açılan iptal davasının konusu, Millet Meclisinin bu kararıdır.

A- Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasa'nın 147. maddesinde: (Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasaya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasada gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetler) denilmiştir. Bu duruma göre. Anayasa Mahkemesi,

a- Yasaların,

b- Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasaya,

c- Anayasa'da yapılan değişikliklerin de Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluğunu denetler. Oysa, buradaki iptal davasının konusu, bir yasa değil, Millet Meclisi Hesapları inceleme Komisyonu raporunun onaylanmasına ilişkin bir Millet Meclisi kararıdır. Anayasa'nın (Kanunların yapılması) başlıklı (c) bölümündeki 91., 92., 93. maddelerinde, yasaların oluşum kuralları gösterilmiştir. Buradaki (Kanunların yapılması) deyiminden, sürekliliği bulunan, uygulanması, uyulması zorunlu yargıları içeren ve nesnel hukuki tasarruf niteliğini taşıyan maddesel yasaları anlamak gerekir. Bir hukuk kuralını içermeyen biçimsel anlamdaki öteki tür yasalarla (Bütçe, Kadro Kanunları 11 ve ilçe Kurulmasına ilişkin v.b.) yasalar, Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdır. Böylece oluşmuş ve yasa kavramı içine girmiş olmıyan Millet Meclisi Kararlarının, Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesinin yetkisi dışında kalması gerekir.

B- Söz konusu Millet Meclisi Kararının bir içtüzük düzenlemesi olmadığı ve yasa etkisi de bulunmadığı yolundaki görüşe gelince;

a- Yasa etkisi

Anayasanın 85. maddesinde: (Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler) denilmektedir. İçtüzükler, kural tasarruf kaynağı olmakla birlikte maddesel ve biçimsel yasalar kavram ve niteliğinde olmadıkları için, Yasa koyucu, Anayasanın 85. maddesinde bunları ayrıca göstermek zorunluğunu duymuştur. Millet Meclisi içtüzüğü, her ne kadar bir yasa değilse de, Millet Meclisini kendi çalışmalarında bir yasa gibi bağlar, içtüzüklerin, Meclisleri bağlaması kuralı, bunların yasa etkisinde oldukları kavramını oluşturamaz. Böyle olunca, Meclislerin kendi yaptıkları içtüzüklerine uymaları, anayasal bir görevdir.

b- İçtüzük düzenlemesi.

Her hangi bir hukuki tasarrufun içtüzük düzenlemesi sayılabilmesi, kimi kurallara göre işlem yapılmasını gerektirir. Bir içtüzüğün çıkarılması, değiştirilmesi, genel anlamıyla bir içtüzük düzenlenmesinin kavram ve kapsamı, 5/3/1973 gün ve 584 sayılı Millet Meclisi içtüzüğünün 157. maddesinde gösterilmiştir. İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören öneriler, yasa Önerilerine ilişkin kurallardaki gibi milletvekillerce yapılır. Bundan sonraki yöneme göre hazırlanan ve Genel Kurulun kabulünden çıkan İçtüzükler, Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girerler, içtüzük düzenlemesi, Anayasanın buyuruğuna göre, İçtüzükteki kuralların uygulanması sonucu elde edilen hukuksal oluşumlardır. Buradaki Kuralların dışına çıkarak var olmıyan bir kurala varmış gibi dayanılarak yapılan işlemler, birer hukuksal ve kural tasarruf değil hukuk dışı işlemlerdir, hele yasal bir belge olmaktan yoksundur. Bunların birer içtüzük Yargısı sayılarak Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulması olasılığı yoktur.

Bu nedenlerle ilk inceleme aşamasında, işin esasının incelenmesine yer olmadığı ve iptal isteminin reddi gerekeceği görüşü ile çoğunluk kararına karşıyım.

Üye

Ahmet Erdoğan

KARŞIOY YAZISI

1- Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri genel olarak Anayasa'nın 147. maddesinde, Özel olarak da diğer maddelerinde belirtilmiştir.

İptali istenen karar, ne biçim nede maddî yönden bir yasa hükmü olmadığı gibi Millet Meclisi İçtüzüğü ve Anayasa'nın Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tuttuğu belli kararlardan da değildir. Gerçekten bu karar, yasaların oluşum koşul ve biçimlerini gösteren Anayasa ve içtüzük kurallarına uygun biçimde oluşturulmamış, yasaların yayınlanması zorunluğunu öngören Anayasanın 93. maddesindeki kurala da uyulmamıştır. İçerik bakımından da yeni bir kural koymamakta, 1905 sayılı Yasanın nasıl uygulanması lâzımgeldiğini açıklayan bir içeriği kapsamaktadır. Kararın bu niteliği "5/6/1975 günlü, 1905 sayılı Kanuna ilişkin Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu raporu" olduğunu belirten başlığından ve raporun içeriğinden açıkça bellidir

Bir yasanın başka bir yasa ile yürürlükten kaldırılması veya değiştirilmesi olanağı varsa da yasaların nasıl uygulanacakları hakkında başka bir yasa yapılamaz. Yasaların uygulanması yürütme işlemidir. Esasen 961 Anayasası ile meclislerin tefsir yetkileri de kaldırılmıştır.

İptali istenen karar orjinal nitelikte içtüzük hükmünde değildir. İçtüzükler, yasama meclislerinin çalışma koşul ve yöntemlerini düzenlemek için yapılırlar. Meclis Hesaplarını inceleme Komisyonunun kararı ise bu nitelikte olmayıp 1905 sayılı Yasanın yorumu niteliğindedir, yasanın uygulanmasına ilişkindir. Bu nedenle de meclis içtüzüğünün bir hükmünün yeniden düzenlemesi sayılamaz.

Burada şu hususa dokunmakta yarar vardır.

Kanaatımızca, 1905 sayılı Yasadan ne anlamak gerektiğini öngören Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonunun kararının Meclis Genel Kurulunca oylanması hukuki bir sonuç doğurmaz ve karara hukuki geçerlilik kazandırmaz. Zira Meclis İçtüzüğünün, Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonunun kurulması ve Meclis Hesaplarını inceleyerek hazırladığı raporu Genel Kurula sunması hakkındaki 153. maddede "Komisyon, söz konusu incelemelerinin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunar." denilmekle yetinilmiş, bu raporun oylanmasını gerekli kılan bir kurala yer verilmemiştir. Esasen, rapor, gündemin görüşülüp karara bağlanacak işler maddesine değil, sunuş maddesinde yer almıştır. Hal böyle iken oturumu yöneten Başkanın görüşme açmadan raporu oya sunması gereksiz bir işlev olduğundan, oylamayı ve kararı yok saymak gerekir.

Açıklanan nedenlerle incelenmesi Anayasa Mahkemesinin görevi dışında olan davanın bu yönden reddi gerektiği oyundayım.

2- İptali istenen kararın etki ve kapsam bakımından büyük önem taşıdığı, belli hukukî sonucun sağlanması için alındığı, bu nedenle de nev'ama bir yasa etkisini haiz olduğu kuşkusuzdur. Nevarki, Cumhurbaşkanlığınca yayınlanmamış olduğundan, yasa olarak yürürlüğe girmemiştir. Henüz yürürlüğe girmemiş, uygulanma olanağı kazanmamış bir yasanın oluşumunda uyulması gerekli Anayasa ve içtüzük kurallarına aykırı hareket edildiğinden söz edilerek bu yönden de iptal kararı verilmesi gerektiği hakkındaki çoğunluk gerekçesine katılmıyorum.

Üye

Ahmet Salih Çebi

EK GEREKÇE YAZISI

Anayasa Mahkemesince, dava konusu edilen Millet Meclisi kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ve içeriği yönünden de yasa ile yapılması gereken bir düzenleme getirdiği kabul edilmiş ve Anayasa'nın 4, 64, 85, 91, 92, 93 ve 127. maddelerine aykırı bulunduğu saptanarak iptaline karar verilmiştir .

Anayasa Mahkemesi kararındaki kabul böyle olunca, dava konusu edilen Millet Meclisi kararını, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları hakkındaki 22/1/1962 günlü, 1 sayılı Kanunda değişiklik yaptığını ve kanun kuralına eşdeğer etki ve nitelikte olduğunu öne sürme olanağı yoktur. Şu yönün de belirtilmesi gerekir ki, dava dilekçesinde dahi böyle bir nitelendirmeden Özellikle kaçınılmış ve dilekçede "Uzunca bir uygulamadan sonra, Anayasa ve Kanun değişikliği söz konusu olmadığı halde, Hesapları inceleme Komisyonu raporunda yer alan ve zam yapılmasını amaçlayan görüşlerin içtüzüğe aykırı ve usulsüz bir oylama ile, Anayasaya aykırı bir yasama yorumu haline getirilmesi, açık bir içtüzük ve Anayasa ihlâlidir. Ve diğer bir yönü ile de, Anayasa ve İçtüzüğe aykırı bir içtüzük kuralı ihdası niteliğindedir" denilmek suretiyle konu ortaya konulmuştur .

Öte yandan Millet Meclisinde oya sunulan raporun ismi "5/6/1975 tarihli, 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonu raporu"dur.

Millet Meclisi Hesapları inceleme Komisyonunun raporu ve bunun Millet Meclisi Genel Kurulunda oylanarak onaylanması sonucunda 1905 sayılı Yasa kuraları değiştirilmiş olmamakta ve fakat içtüzük düzenlemesi biçiminde alınan bu kararla, içerik yönünden yasa ile düzenlenmesi gerekli olan bir konuda 1905 sayılı Kanunun uygulanmasına yön verilerek kanunun kapsamını genişletici bir takım kurallar kabul edilmiş olmakta daha açık bir deyimle 1905 sayılı Kanun, Millet Meclisince onaylanan komisyon raporu doğrultusunda yorumlanmak ve yeni kurallar konulmak suretiyle onun kapsamı genişletilmekte ve uygulamaya böylece başka bir yön verilmiş bulunmaktadır.

Yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun Meclis kararıyla ve bir içtüzük düzenlemesi yolu ile yapılmış olması, ortaya konulan karara kanun niteliğini vermez ve yetki dışı alınan böyle bir kararın bağlayıcı niteliği olacağı da öne sürülemez. 25/2/1977 günlü, 2034 sayılı Kanunun Geçici Maddesinde "1905 sayılı Kanunun 6 Ocak 1977 tarihli Meclis kararına göre uygulanması sonucunda 1976 Mali Yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi, üyelerinin ödenek ve yolluklarında meydana gelen artışlar Hazineye irat kaydedilir .

Esas Sayısı:1977/6
Karar Sayısı:1977/14

Söz konusu ödenek ve yolluk farklarını almış bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin almış oldukları farklar, 1/3/1977 tarihinden itibaren alacakları Ödenek ve yolluklarından mahsup edilerek Hazineye irat kaydedilir. Bu şekilde geri alınamıyan meblâğlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre tahsil olunur." denilmekte olması dahi anılan dava konusu karara kanun niteliği izafe edemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle dava konusu kararı kanun niteliğinde sayan ve etkisi yönünden onunla eşdeğer olduğunu kabul eden görüşe ve bu görüşün dayandırıldığı gerekçelere katılmıyorum.

Üye

Ahmet H.
Boyacıoğlu