

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1978/40

Karar Sayısı:1978/66

Karar Günü:21/12/1978

Resmi Gazete tarih/sayı:3.4.1979/16598

İPTAL DAVASINI AÇAN : Adalet Partisi Millet Meclisi Grubu.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 1 Mart 1978 günlü, 16215 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış bulunan 28/2/1978 günlü, 2143 sayılı "1978 yılı Bütçe Kanunu" nun 16. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Millet Meclisinin 26/10/1972 gün ve 5 sayılı plan kararı ile onaylanmış bulunan, Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır." hükmünün Anayasaya aykırılığı öne sürülerek iptaline karar verilmesi istenmektedir.

II-" METİNLER :

1- İptali istenen yasa hükmü :

28/2/1978 günlü, 2143 sayılı "1978 yılı Bütçe Kanunu" nun 16. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen üçüncü fıkrası hükmü şöyledir :

"Millet Meclisinin 26/10/1972 gün ve 5 sayılı plan kararı ile onaylanmış bulunan, Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır."

2- a- Davacının dayandığı Anayasa kuralları :

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

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

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

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

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

"Madde 129- İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir.

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

b-İlgili Anayasa Kuralları :

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

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

"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 tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse düşer."

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

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

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

(Cumhuriyet Senatosu kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve genel kurulundaki görüşme süresini aşmıyan 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 fıkroda belirtilen süreler Meçlerin 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 derse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.

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

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

Karma Komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin önce Cumhuriyet Sentosunda görüşülür ve en çok 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 yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, 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."

III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 25/5/1978 gününde, Kani Vrana, Şevket Müftügil, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lütfi Omerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Osman Tokcan, Ahmet Salih Çebi, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Ahmet H. Boyacıoğlu ve Necdet Darıcıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısındaki görüşmeler sonunda dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esası hakkında hazırlanan rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa hükmü, Anayasa kuralları ve bunlara ilişkin gerekçelerle konu ile ilgili öteki yasa metinleri okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Bu dava ile, 1978 yılı Bütçe Kanununun 16. maddesinde yer alan bir hükmün Anayasaya aykırılığı öne sürülerek iptali istenilmekte olduğuna göre önce söz konusu hükmün niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda metinler bölümünde de yazıldığı gibi iptali istenen hüküm şudur :

Millet Meclisinin 26/10/1972 gün ve 5 sayılı Plân Kararı ile onaylanmış bulunan, Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır."

Görüldüğü gibi bu fıkra hükmü iki bölümden oluşmaktadır. Hükmün, Bakanlar Kuruluna, 1978 yılı programını hazırlama yetkisi veren bölümü, yeni bir kural getirmemekte, 91 sayılı Yasadaki bir hükmü yinelemektedir. Gerçekten Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında 30/9/1960 günlü, 91 sayılı Kanunun 15. maddesine göre, Devlet Plânlama Kurulunca hazırlanan ve Yüksek Plânlama Kurulunca incelenen yıllık programların kabulü ve yürürlüğe konulması zaten Bakanlar Kurulunun yetkisi içindedir.

Fıkranın, 1978 yılı programının Bakanlar Kurulunca (Millet Meclisinin 26/10/1972 günlü, 5 sayılı plân karan ile onaylanmış bulunan, Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Plânının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda) hazırlanmasına ilişkin olan bölümü ise yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirici nitelikte yeni bir kural getirmektedir. Çünkü yukarıda sözü edilen 91 sayılı Kanunun 12.-15. maddelerine göre Uzun Dönemli Plânın ve yıllık programların hazırlanması ve kabulü ile yürürlüğe konulması şu yolda oluşmaktadır :

a- İktisadî ve sosyal hedeflerle politikaların tayininde esas teşkil edecek hususlar, yani plânın temel hedefleri ve stratejisi, yüksek plânlama kurulunda saptandıktan sonra Bakanlar Kurulunda görüşülerek karara bağlanır.

b- Başbakan, Bakanlar Kurulunca kabul edilen (temel hedefler ve strateji) ye uygun olarak Uzun Dönemli Plânın hazırlanması için Devlet Planlama Müsteşarlığına direktif verir ve Plânlama Kurulu Uzun Dönemli Plânı hazırlar.

c- Uzun Dönemli Plânın Başbakanlığa sunuluşundan sonraki bir hafta içinde Yüksek Plânlama Kurulu toplanarak plânı inceler ve daha önce kabul edilmiş olan temel hedeflere uygun olup olmadığını bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirir. Bakanlar Kurulunda kabul edilen plân, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.

ç- Yıllık programlar "Devlet Plânlama Teşkilâtı" nca hazırlanarak Yüksek Plânlama Kuruluna gönderilir. Bu kurul, incelemelerinin sonucunu bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulunca kabul edilen yıllık programlar kesinleşir.

Yıllık Programlar, bütçelerden önce hazırlanır. Bütçelerin hazırlanmasında, yıllık programlarda kabul edilmiş olan esaslara uyulur.

Açıklanan bu hükümlere göre 1973 -1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı 1977 sonunda süresini tamamladığından, 1978 1982 dönemine ilişkin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının ve bu dönemin başlangıcı olan 1978 yılının programının hazırlanarak 1978 yılı Bütçesinden önce yürürlüğe konulmaları ve böylece 1978 yılı Bütçesi hazırlanırken bu yıl programı ile kabul edilmiş olan esasların gözönünde bulundurulması gerekirdi. Halbuki olaylar şu yolda oluşmuştur.

1978 -1982 yılları için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Devlet Bütçesi ile birlikte 30/11/1977 gününde Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Bütçeyi inceleyecek olan Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu ile plânı inceleyecek olan Büyük Millet Meclisi Plân Karma Komisyonu, aynı üyelerden oluştuğundan ve bu arada,, 31/12/1977 gününde, hükümet değişikliği olduğundan Plânın incelenmesi ve onaylanması işi zamanında sonuçlandırılmamıştır. Çünkü kurulan yeni Hükümet 17/1/1978 gününde güvenoyu almıştır. Bu duruma ve Anayasanın 94. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu yeniden kurulmuş ve bunun sonucu olarak Plân Karma Komisyonu da yenilenmiştir.

Yeniden kurulan Plân Karma Komisyonunun 6/2/1978 günündeki toplantısında, 16/10/1962 günlü, 77 sayılı (Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında

Kanun) un 2. maddesinin 6. fıkrasının (d) bendi gereğince plânın Hükümete geri verilmesine karar verilmiştir. Ancak, yeni Hükümetin kendi programı doğrultusunda incelemelerini yaparak gerekli değişiklikleri saptamasına ve plânın onaylanmasına ilişkin işlemlerin tamamlanmasına, sonra da 1978 yılı programının yürürlüğe konmasına zamanın yetmiyeceği anlaşıldığından Millet Meclisinin 27/2/1978 günündeki birleşiminde, Bütçe Yasası tasarısının 16. maddesine iptali istenen fıkra eklenmiştir.

Eklenen bu fıkra ile, 1978 yılı Bütçesinin Uzun Dönemli Plânla ve yıllık programla bağlantısını sağlamak amacının güdüldüğü, ancak 91 sayılı Yasanın plân ve yıllık programlarla ilgili hükümlerine uyulmak suretiyle sorunun çözümüne yetecek zaman olmadığından, 1978 yılının Dördüncü Beş Yıllık Dönemden çıkartılarak daha önce yasama meclislerinin onayından geçmiş bulunan ve süresini 31/12/1977 gününde bitirmiş olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının temel hedeflerine ve stratejisine dayalı yıllık bir programa bağlanması yolunun tutulduğu anlaşılmaktadır. Böylece 1978 yılı, Üçüncü Beş Yıllık Plânla Dördüncü Beş Yıllık Plân arasında bir ara yıl durumuna sokulmuş ve Üçüncü Beş Yıllık Plân döneminin 1977 yılının bitiminde sona eren temel hedefleri ve stratejisi, 1978 Bütçe Kanununun bu hükmüyle, 1978 yılına kadar uzatılmıştır.

Bu açıklamanın ortaya koyduğu durum şudur :

30/9/1960 günlü, 91 sayılı Yasa, plânın ana hedeflerini ve stratejisinin saptanması, Uzun Dönemli Plânın hazırlanması ve onaylanması, yıllık programların yapılması için belli yöntemler ve kurallar koymuş bulunmaktadır. "

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, yukarıda belirtilen nedenlerle zamanında yürürlüğe giremediğinden ona dayanılarak yapılması gereken 1978 yılı programı için, 91 sayılı Yasadaki yöntem ve kurallar yerine, 1978 yılı Bütçe Yasasının 16. maddesinin iptali istenen üçüncü fıkrası hükmü ile, süresi biten Üçüncü Beş Yıllık Plânın ana hedefleri ve stratejisinin esas alınması gibi, bu yıla özgü özel bir yöntemin uygulanması kabul edilmiştir.

Bu duruma göre çözümü gereken sorun; niteliği böylece belirtilen sözkonusu hükmün Bütçe Yasalarına konulmasının, Anayasa kurallarına uygun olup olmadığının saptanmasından ibaret bulunmaktadır.

Konunun açıklık kazanabilmesi için önce, "kanun" ve "Bütçe Kanunu" kavramlarının Anayasa kuralları açısından incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasanın değişik 64. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini göstermektedir. Maddenin ilk fıkrasında (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak) ve (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 ve adlandırmak yolunu seçmiştir.

Böylece bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan Anayasa ilkesi karşısında; bir yasa hükmünün, ancak aynı nitelikteki bir başka yasa hükmü ile değiştirilebilmesinin veya kaldırılabilmesinin mümkün olabileceğini, bunun gibi bütçe yasaları hükümlerinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bulunan bütçe yasası değişiklikleriyle mümkün olabileceğini kabul etmenin zorunlu olduğu, doğal olarak ortaya çıkmaktadır .

Buna göre, bir yasa hükmünün bütçe yasası ile veya bir bütçe yasası hükmünün genel anlamdaki bir yasa hükmü ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına Anayasa ilkelerinin olanak tanımadığı kolayca anlaşılmaktadır.

Öteyandan Anayasa, 91., 92., 93. ve 94. maddelerinde, yasa tasarı ve teklifleri ile bütçe yasası tasarılarının Büyük Millet Meclisine sunulmalarını, orada görüşülüp kabul edilmelerini ve Cumhurbaşkanınca yayınlanarak yürürlüğe konulmalarını değişik yöntem ve kurallara bağlamıştır.

Anayasanın 91. maddesine göre yasa önermeye Bakanlar Kurulu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri yetkili bulunduğu halde Bütçe Yasası tasarıları yalnız Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilir.

Anayasanın 92. maddesine göre yasa 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 Cumhuriyet Senatosundaki oylamalarda aranacak yeter sayılar, çeşitli olasılıklar gözönünde bulundurularak maddede belirlenmektedir. Anayasanın 85. maddesine göre Meclislerde tasarıyı inceliyen komisyonların, grupları bulunan siyasî partilerin kuvvetleri oranına göre kurulması gerekmektedir. Bu kurallara uygun olarak yasalaşan ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen metinleri Cumhurbaşkanının on gün içinde yayınlaması da 93. maddenin gereği bulunmaktadır. Aynı madde, Cumhurbaşkanına, uygun bulmadığı yasaları, 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 zorunluluğunu koymaktadır .

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

Gerçekten, Anayasanın 94. maddesine göre Bütçe Yasası tasarıları 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 koşuluyla siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsiline gözönünde tutulması gerekir.

Karma Komisyonca kabul edilen metin, önce C. Senatosunda, sonra tekrar Karma Komisyonda, 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 görüşülürken açıklayabilirler; bölümler ve değişiklik önermeleri, ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe yasası tasarılarının genel kurullardaki görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.

Görüldüğü gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve dolayısıyla Meclisler, bütçe yasası tasarılarının görüşülmesinde ve kabulünde öteki yasa tasarı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde değildirler. Bir takım sınırlamalarla bağlıdır.

Öteyandan, Anayasanın 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.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan doğal olarak çıkarılacak sonuç, Anayasanın birbirinden tümüyle ayrı düzenlediği bu değişik yasama yöntemlerinden ve biçimlerinden belli

birisine göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yöntemlerden ve yollardan geçilerek sağlanabileceğidir. Hukukun genel kuralları da, hukuk alanında geçerli olan ve niteliğine göre değiştirilmesine veya kaldırılmasına da engel bulunmayan herhangi bir belgenin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının, tersine bir hüküm olmadıkça veya yetkili bir mahkeme kararı bulunmadıkça, o belgenin hazırlanmasında ve geçerli hale gelmesinde uygulanmış bulunan yol ve yöntemlerden geçirilmek suretiyle mümkün olabileceği doğrudur.

Bu duruma göre bir yasa hükmünün, malî yıl gibi geçici bir süre için bile olsa, Bütçe Yasası ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına olanak bulunmadığı gibi öteki yasalarda da bütçe ödeneğine ilişkin hükümlerin yer alması aynı nedenlerden ötürü olanaksız olduğundan her iki hale de uymayan bir hüküm, Anayasa'nın açıklanan 92., 93. ve 94. maddelerine aykırı olur.

"Kanun" ve "Bütçe Kanunu" kavramlarının nitelikleri konusundaki bu açıklamaların ışığı altında iptali dava edilen hükmün Anayasa kuralları açısından incelenmesine gelince :

Konu Anayasa'nın 126. ve 129. maddeleri ile doğrudan ilgili bulunduğu inceleminin bu maddeler açısından yapılması gerekmektedir.

1- Anayasa'nın 126. maddesi açısından inceleme :

Anayasa'nın bütçeye ilişkin 126. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır. Buradaki "bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durulması yerinde olacaktır.

Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında kural üzerindeki görüşmeler sonunda yapılan bir değişiklik, konuyu gereği gibi aydınlatacak niteliktedir.

Anayasa tasarısında bu kural, "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 ilgili olmayan konuların bütçe kanunlarında yer almaması olduğuna göre, deyimini ereği karşılamadığını ileri sürmüş ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon bu konuda bir açıklama yapmadan, öteki görüşleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "malî hükümler" deyimini, "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde Temsilciler Meclisinde böylece 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, yasa konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında açıklayıcı ve içeriği açısından da sadece bir malî yılı ilgilendirici nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluğu vardır.

Şurasının da gözönünde bulundurulması yerinde olur :

Bir kuralın, bütçeden harcamayı gerektirir veya bütçeye gelir getirir nitelikte bulunması, onun 126. maddede öngörülen "bütçe ile ilgili hükümler" den sayılmasına neden olamaz. Çünkü hemen her yasada harcamalara yol açabilecek bir veya birçok hükümler bulunabilir. Keza her vergi yasası bütçeye belli bir kaynaktan gelir sağlar. Bütçe yasalarıyla öteki yasalar arasındaki bu (gelir gider) ilişkisinin, sözkonusu yasaların, 126. maddede yer alan "Bütçe ile ilgili hüküm" deyiminin kapsamı içinde sayılmasına olanak verdiği kabul edilecek olursa bütün bu yasaların, sözgelimi tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri kamu hizmetlerini düzenleyen pek çok yasanın gidere veya gelire ilişkin hükümlerinin, tüm vergi yasalarının, "Bütçe ile ilgili" sayılarak

değiştirilmeleri veya kaldırılmaları için bütçe yasalarına hüküm konulmasına gidilebilir. Keza personel yasaları, Devlet alım satım işlerini düzenleyen yasalar gibi bütçeye doğrudan doğruya veya dolaylı etkisi ve ilgisi ağır basan yasaların ve özellikle bütçenin hazırlanması, Yasama Meclislerine sunulması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili hükümleri düzenleyen yasaların (Örneğin Genel Muhasebe Kanunu) nun da Bütçe yasalarına konulacak hükümlerle değiştirilmeleri mümkün görülebilir.

Oysa bu yasaların bütçe ile olan ilgilerinin Anayasa'nın 126. maddesinde öngörülen ve yukarıda açıklanan nitelikte olmadığı meydandadır. Bu yasalar yasa koyucunun belli alanlarda ve bütçelerden tümüyle değişik yöntemlerle oluşturduğu yasal düzenlemelerdir.

Uzun dönemli planların ve yıllık programların nasıl hazırlanacağına, hangi sürelerde tamamlanarak hangi yetkili kurulların onaylarıyla yürürlüğe konulacağına ilişkin esaslar ve yöntemler 30/9/1960 günlü, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkındaki yasayla ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

Bu hükümler yeni bir yasayla değiştirilinceye değin sürekli biçimde uygulanma durumundadır. Yani bunlar hem nitelikleri bakımından, hem de Anayasa'nın 129. maddesindeki açık kural gereği olarak özel bir yasanın konusunu oluşturmaktadır. Buna göre sözü geçen yasaya konu olan alanların bütçe yasalarıyla bir yıllık bir süre için değiştirilmelerine olanak yoktur.

"Bütçe ile ilgili hüküm" deyimine dayanarak yasaları, gider veya gelirle veya bütçe yasalarının hazırlanması veya uygulanmasıyla doğrudan veya dolaylı ilgisi bulunan hükümlerinin bütçe yasalarıyla değiştirilebileceği yolunda bir görüş ve uygulama, Anayasa'nın yukarıda açıklanan 92. ve 93. maddelerini bu nitelikteki yasalar açısından işlemez duruma sokar ve Anayasa'nın 94. maddesinde yalnız bütçe düzenlemelerinin özellikleri gereği ayrıcalıklı olarak öngörülen, pek sınırlı nitelikteki yönetime, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bir genişlik ve genellik kazandırır. Oysa 126. maddedeki sözü geçen kuralın tek ereğinin, bütçe yasalarında, bütçe kavramı ile bağdaşmayacak hükümlere yer vermemek olduğunda kuşku yoktur.

Yukarıki açıklamalara göre iptali istenen hükme 2143 sayılı "1978 Yılı-Bütçe Kanunu" nun 16. maddesinin üçüncü fıkrasında yer verilmiş olması Anayasa'nın 126. maddesine açıkça aykırı bulunmaktadır.

2- Anayasa'nın 129. maddesi açısından inceleme :

Maddenin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi planın uygulanmasına ilişkin esasların düzenlenmesi işinin özel bir kanuna konu yapılması, sözü geçen maddenin ikinci fıkrasında açık ve seçik biçimde belirtilmiştir. Anayasa'da "kanun" sözcüğü ile adlandırılan yasama belgesinin, "Bütçe Kanunu" olmadığı ise yukarıda ayrıntılı biçimde anlatılmıştır.

Yıllık kalkınma programlarının da uzun dönemli planın bir yıla ilişkin dilimini oluşturduğu ve o yıl içindeki uygulanma esaslarını düzenlediği bilinen bir gerçektir.

Şu duruma göre yıllık kalkınma programlarının hazırlanmasına, onaylanmasına ve yürürlüğe konulmasına ilişkin esasların özel bir yasayla düzenlenmesi Anayasa'nın 129. maddesinin buyurduğu bir zorunluktur. 334 sayılı Anayasa'dan önce yürürlüğe girmiş olan 91 sayılı Yasa da konuyu bu anayasal zorunluğa uygun biçimde önceden düzenlemiş bulunmaktadır.

91 sayılı Yasanın 12. -14. maddeleri gereğince ekonomik ve sosyal hedeflerle politikaların saptanmasına esas olacak hususlar, yani plân stratejisi, kararlaştırıldıktan ve buna uygun olarak uzun dönemli plan hazırlanarak onaylanmak suretiyle yürürlüğe konulduktan sonra bu plânın bir yıllık dönem içinde uygulanmasına ilişkin yıllık programın hazırlanmasına geçilir. Bütün bu işler

Esas Sayısı:1978/40
Karar Sayısı:1978/66

bütçelerden önce bitirilerek bütçenin hazırlanmasında bu programlardaki esaslara uyulması gerekmektedir.

1978 Yılı Bütçe Yasasının 16. maddesinin iptali istenen üçüncü fıkrası, 1978 yılından başlaması gereken Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı henüz yürürlüğe konulmadan, süresi bitmiş Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda yalnız 1978 yılı için program hazırlanabilmesine yetki vermekte ve bu suretle 91 sayılı Kanunun yıllık programlara ilişkin olan hükümleri, bu yıla özgü olmak üzere değiştirilerek özel bir yöntemin uygulanmasını öngörmektedir. Yani 91 sayılı Yasanın kimi hükümleri Bütçe Yasası ile 1978 malî yılında geçerli olmak üzere değiştirilmekte ve bu suretle, yasayla düzenlenmesi gereken bir konu, Bütçe Yasası ile ve bir yıllık süre için düzenlendiğinden Anayasa'nın 129. maddesine aykırı bir durum yaratılmış olmaktadır.

Özetlenecek olursa; iptali istenen hükme, 2143, sayılı "1978 Yılı Bütçe Kanunu" nun 16. maddesinin üçüncü fıkrasında yer verilmiş olması, yukarıda 1 ve 2 sayılı bentlerde açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 126. ve 129. maddelerine aykırı olduğundan sözügeçen fıkra hükmünün iptal edilmesine karar verilmelidir.

Ahmet H. Boyacıoğlu, Rüştü Aral, Hüseyin Karamüstantikoğlu ve Bülent Olcay bu görüşe katılmamışlardır.

V- SONUÇ :

"Millet Meclisinin 26/10/1972 gün ve 5 sayılı Plan Kararı ile onaylanmış bulunan, Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır" biçimindeki hükmün, 28/2/1978 günlü, 2143 sayılı "1978 Yılı Bütçe Kanunu"nun 16. maddesinde yer almasının Anayasa'nın 126. ve 129. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline, Ahmet H. Boyacıoğlu, Rüştü Aral, Hüseyin Karamüstantikoğlu ve Bülent Olcay'ın karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla;

21/12/1978 gününde karar verildi.

Başkan
Şevket Müftügil

Başkanvekili
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Osman Tokcan

Üye
Rüştü Aral

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Nahit Saçlıoğlu

Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu

Üye
Kenan Terzioğlu

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
Bülent Olçay

KARŞIOY YAZISI

İptal istemine konu olan hükmün Anayasa'ya uygunluğunun denetiminde, öncelikle üstünde durulması gereken durum, 3. Beş Yıllık Kalkınma Plânının 1977 yılında sona ermiş bulunmasıdır. Yeni Beş Yıllık Plânın da yasal süresi içinde yürürlüğe konulamaması nedeniyle, 1978 yılı Bütçe Yasası Tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi döneminde Bütçe uygulamasına dayanak olacak bir beş yıllık plân ve doğal olarak da bu plâna göre hazırlanmış yıllık program bulunmamaktadır. Öyle anlaşılmaktadır ki, Yasama Organı, yeni beş yıllık plânın Bütçe Yasasından önce yürürlüğe konulmasının olanak dışı bulunması karşısında, hiç olmazsa bütçe uygulamasının bir program esaslarına uygun biçimde yapılmasını sağlamak amacıyla, beş yıllık plâna dayanmayan ancak süresini tamamlamış bulunan eski plânın temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda, 1978 yılına özgü bir program hazırlama yetkisini, iptali istenen hükümle Bakanlar Kuruluna vermeyi yeğlemiştir.

Anayasa'ya uygunluk denetiminde, bu durum, yani iptal konusu hükümle hazırlanması öngörülen 1978 yılı programının yürürlükteki bir beş yıllık planın uygulanması amacıyla çıkarılmasının söz konusu olmadığı, çünkü Bütçe Yasasının çıkarıldığı tarihte beş yıllık Plân bulunmadığı olgusu gözden uzak tutulmamalıdır.

Soruna bu açıdan bakıldığında, iptali istenen hükmün Anayasa'nın ilgili maddeleri karşısındaki durumu aşağıdaki biçimde irdelenebilir :

a) Anayasa'nın 129. maddesi yönünden inceleme : Anayasa'nın bu maddesinin ikinci fıkrasında "Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler" in özel yasayla düzenlenmesi buyurulmuştur.

129. Maddenin söz konusu fıkrasında düzenlenmeleri özel yasaya bırakılan bütün konular "Beş Yıllık Kalkınma Plânı", başka deyişle "Uzun Vadeli Plân "la ilişkili ve ona özgü konulardır. Nitekim bu konuları düzenleyen 30/9/1960 günlü, 91 sayılı "Devlet Plânlama Teşkilâtının kurulması Hakkında Kanun" ile 16/10/1962 günlü, 77 sayılı "Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun", getiriş amaçları gereği, bütün hükümleriyle uzun vadeli plan ve bunun uygulanmasına özgü bir kapsam ve içeriktedirler. Yıllık programların hazırlanmasına ilişkin hüküm yalnızca 91 sayılı Yasanın 15 inci maddesinde yer almakta, ancak bu hüküm de uzun vadeli plânın uygulanması konusunu düzenlemek amacıyla ve programın ancak bir

plâna dayalı olabileceği temel düşüncesiyle getirilmiş bulunmaktadır. Gerek bu yasada, gerekse 77 sayılı yasada uzun vadeli plân yürürlükte değilken yıllık program hazırlanması öngörülmüş olmayıp, Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne dayanan her iki yasada da, böyle bir durumun öngörülmesine kanımızca olanak da yoktur.

Bu durum karşısında, uzun vadeli plândan yoksun kalan bir bütçe yılına özgü olarak, altında bir plân bulunmayan yıllık programı hazırlama yetkisini Bakanlar Kuruluna veren iptal konusu hükmü, adı geçen 91 ve 77 sayılı yasaların ve Anayasa'nın 129. maddesinin kapsamı içinde düşünmeye olanak yoktur. Bu hüküm, eylemsel zorunluklarla ortaya çıkmış, kendine özgü nitelikte bir sorunu çözümlmeyi amaçlamaktadır. Uzun vadeli bir plânın uygulanmasına ilişkin olmadığı için, Anayasa'nın 129. maddesinin "özel yasa" ile düzenlemesini buyurduğu konuların kapsamına girmemekte, yine bu hükmün, uzun vadeli plânın hazırlanması ve uygulanmasına özgü hükümleri içeren 91 ve 77 sayılı Yasalara eklenmesine de adı geçen yasaların Anayasa'ya dayanan sınırlı nitelikleri elverişli bulunmamaktadır.

İptali istenen hükmün, Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrası gereği ancak bir "özel yasa" da yer alabileceği yolundaki çoğunluk görüşüne bu nedenlerle katılamıyoruz.

b) Anayasa'nın 126. maddesi yönünden inceleme : Yukarda, Anayasa'nın 129. maddesi yönünden belirtilen görüşümüzün bir sonucu da, iptal konusu hükmün genel anlamda bir yasa, yani bütçe yasası olmayan bir yasa içinde yer almasına anayasal zorunluk bulunmadığıdır.

Bu sonuca ek olarak, Anayasa'nın 126. maddesi yönünden incelenmesi gereken ikinci konuyu da, sözü geçen Anayasa maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" tümcesine aykırılık bulunup bulunmadığı sorunu oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında açıklandığı gibi, "bütçe ile ilgili hükümler" deyimini, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ya da yasa konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu ile açıklayıcı ve içeriği açısından da yalnız bir akçalı yılı ilgilendirici hükümler anlamına gelmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, iptal istemine konu olan hüküm, uzun vadeli plânın yokluğu nedeniyle bütçe uygulamasını programsız bırakmamak için Bütçe Yasasına konulmuştur. Kanımızca, programlı bütçe düşüncesinin sonucu olarak getirilen ve gerek bütçe ile organik bağlantısı, gerekse Bütçe Yasasına bağlı yürürlük süresi yönünden tümüyle bütçeye özgü bir varlığı bulunan bu hükmü "bütçenin uygulanması ile ilgili" ya da "uygulamayı kolaylaştırıcı" veya "yalnız bir akçalı yılı ilgilendirici" saymamaya da olanak yoktur.

Belirtilen bu nedenler karşısında, iptal istemine konu olan hükmün Anayasa'ya aykırı bulunmadığı düşüncesiyle çoğunluk görüşüne karşıyız.

Başkanvekili
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Bülent Olçay

KARŞIOY YAZISI

Dava 1978 yılı Bütçe Kanunun tümüne değil, Bakanlar Kuruluna Üçüncü 5 Yıllık Kalkınma plânının temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlama yetkisini veren 16. maddesinin Üçüncü fıkrasının iptaline yönelmiş bulunmaktadır.

Sözü edilen üçüncü fıkra hükmüyle kalkınma plânının hazırlanması ve düzenlenmesi ile ilgili yasalara aykırı davranıldığı ileri sürülemez. Zira bütçeden önce hazırlanmış bir kalkınma planı ve yıllık program yoktur. 91 sayılı Kanun 15. maddesinin 2. fıkrası hükmü, bütçenin onanmasından önce yapılmış bir yıllık program bulunması halinde bütçenin bu yıllık programa uygun olmasını zorunlu kılmaktadır. Dava ise, Bütçe kanununun tümüne değil, 16. maddesinin üçüncü fıkrasına karşıdır. Bütçenin kabulünden önce yıllık program bulunmadığına göre, bütçenin yıllık programa uygunluğundan sözedilmeyeceği gibi 3 ve 4 üncü beş yıllık kalkınma plânı dönemleri arasındaki, ara yıl için, bağımsız bir yıllık program düzenlenmesini önleyen kanun hükmü de bulunmamaktadır. Bütçe Kanununun iptal konusu hükmü olmasa da, hükümet yıllık program yapmak olanak ve yetkisine sahiptir. Zira 91. sayılı Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrası yıllık program yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki vermektedir. Bütçe Kanunun iptali istenen hükmü, Bakanlar Kurulunun salt yetkisini üçüncü beş yıllık kalkınma plânının temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda kısıtlamış bulunmaktadır.

Diğer taraftan kalkınma plânları, yıllık programlarla bütçeler ve bu arada genel bütçe bir bütün oluştururlar. Bunlar birbirleriyle sıkı sıkıya ve iç içe birbirlerine bağlıdırlar. 1973 yılından itibaren genel bütçenin "program bütçe" olarak hazırlandığı bilinmektedir. Kalkınma plânı, basit bir şekilde gelecekte belli bir dönemde neler yapılacağını önceden belirlenmesi ve kararlaştırılması biçiminde tanımlanabilir. Bütçelerde tıpkı kalkınma plânı gibi ve fakat daha kısa bir süre içinde neler yapılacağını gösteren bir kanundan ibarettir. Bütçeler Kalkınma Planının bütçeye akseden kısmının parasal ifadesidir. Bütçe genel olarak plânın finansman kaynağıdır. 77 sayılı Kanunun Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesi sırasında hükümet adına yapılan konuşmalarda, "..... planda öngörülen her iş, her teklif her tedbir, her hüküm ya bir kanuna bağlanacaktır, veya Bakanlar Kurulunda görüşülüp halledilecektir. Plânda mevcut şeyler ya bütçe kanununa aksedecektir, ya vergi kanunlarına aksedecek, ya eğitim kanunlarına aksedecek, Bayındırlık Kanununa aksedecek, mahallî idareler mevzuatına aksedecektir." denilmek suretiyle plânla bütçeler arasındaki sıkı bağlar dile getirilmiştir. Bütçe ile Kalkınma plânı arasındaki bu sıkı bağ, bütçeye kalkınma plânı ve programı ile ilgili hükümler konulmasının, bütçe ile ilgili hüküm konmasından başka bir anlama gelmediğini ortaya koymaktadır.

Öte yandan bütçelerin kabulündeki yöntem ile (Anayasa Md. 94), kalkınma plânlarının kabulündeki yöntem (77 sayılı Kanun madde 2) ana hatları ile birbirlerine benzemekte ve ikisi de Millet Meclisi ve Senatosu karara bağlanmaktadır. Bunlardan bütçe, kanunla yürürlüğe konur. Plân, plân kararı ile yürürlüğe konur. Biri kanun diğeri karardır. Bir kanunla, bir kararda yani kalkınma plânı ve programlarda yer alacak konulara yön verilmesinde Anayasaya aykırılıktan sözedilemez. Bütçe kanunu ile yürürlükteki bir kanun hükmü iptal edilmemektedir.

Yukarıki nedenlerle itirazın kabulü yolundaki çoğunluk kararına karşıyım.

Üye

Ali Rüştü Aral

KARŞIOY YAZISI

1/3/1978 günlü, 16215 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 28/2/1978 günlü, 2143 sayılı 1978 Mali Yılı "Bütçe Kanununun 16. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Millet Meclisinin 26/10/1972 gün ve 5 sayılı Plân kararı ile onaylanmış bulunan, uzun dönemli kalkınmanın ve üçüncü beş yıllık kalkınma plânının, temel hedefleri ve stratejisi doğrultusunda 1978 yılı programını hazırlamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır." hükmünün iptali istenilmiştir.

9/7/1961 günlü, 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 41. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.

Anayasa'nın 126. maddesinin birinci fıkrasında Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır." hükmüne yer verilmiş, ikinci fıkrasında da "Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyabilir." denilmiş, üçüncü fıkrasında ise "Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralı konulmuştur.

Anayasa'nın 129. maddesinde "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.

Devlet plânlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir." ilkesi öngörülmüştür.

Plânla ilgili hususlar 16/10/1962 günlü, 77 sayılı Uzun Vadeli Plânın yürürlüğe konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" ile 30/9/1960 günlü, 91 sayılı "Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Kanunu" nun 10-16. maddelerinde düzenlenmiştir.

91 sayılı Yasanın 13. maddesinde uzun vadeli plânın yapılması, 14. maddesinde uzun vadeli plânın kabulüne ilişkin hükümler yer almış bulunmaktadır.

Aynı Yasanın yıllık programların hazırlanması ve kabulünü düzenleyen 15. maddesinde de yıllık programların Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanarak Yüksek Plânlama Kuruluna sevk edileceği, bu kurulun programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunacağı, Bakanlar Kurulunda kabul edilen yıllık programların kesinleşeceği, yıllık programların, bütçe ile iş programlarından evvel hazırlanacağı, bütçelerle programlarının hazırlanmasında, Plânlama Teşkilâtının yıllık programları ile kabul edilmiş olan esaslara uyulacağı, anılan 15. maddenin gerekçesinde de ".....bütçe hazırlanırken yıllık programlara uygunluğuna dikkat edilmesi gerekir." denilmek suretiyle plân, program ve bütçenin uyması zorunlu sıra belirlenmiştir.

Yasaların Cumhurbaşkanınca yayımlanması konusunu hükme bağlayan Anayasa'nın 93. maddesinde bulunmayan yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesi işleminin "Bütçe Kanunları ve Anayasa" hakkında uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 93. maddesinde uygun bulunmayan yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar."

İptali istenilen 2143 sayılı, 1978 yılı Bütçe Yasasının 16. maddesinin üçüncü fıkrasının, Anayasa'nın 126. maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralına aykırı bir yönü bulunup bulunmadığı, sözü edilen 16. maddede üçüncü fıkra yer verilmemiş olması halinde, 77 ve 91 sayılı Yasalara göre 1978 yılı programını Bakanlar Kurulunun Yasama Meclislerine sevk edip edemiyeceği, yönleri üzerinde durulmak gerekir.

Millet Meclisince, 26/10/1972 günlü, 5 sayılı plân kararı ile onaylanmış bulunan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının süresi 1977 yılında bitmiştir. Bu nedenle üçüncü Beş Yıllık Plânın 1978 yılında varlığından söz edilemez. Bakanlar Kurulunca 91 sayılı Yasa hükümlerine göre 1978 yılı programının Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi olanak içinde idi. Bu durumda, Bütçe Yasasının 16. maddesiyle yetki verilmesine gerek bulunmamaktadır. Yetkiden söz edilmeden de bu programın hazırlanıp Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmesine yasal bir engel bulunmamakta idi. Kaldı ki, plânın kanun olmadığı Anayasa Mahkemesinin 12/3/1971 günlü, 13776 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 23, 24, 25/10/1969 günlü, 1967/41 -1969/57 sayılı kararında belirtilmiştir. O halde, 16. maddenin üçüncü fıkrasının Anayasa Mahkemesinin 15/9/1976 günlü, 15708 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, yasaların bütçe yasası ile değiştirilemeyeceğine, kaldıramayacağına, o yasalarda bütçe ile ilgili ödenek hükümlerinin yer alamayacağına ilişkin 10/6/1976 günlü, 1976/23 -1976/33 sayılı kararında belirtildiği gibi, Anayasa'nın 94. maddesinin son fıkrasına uymadığı da ileri sürülemez. Bu bakımdan iptali istenen fıkranın Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasına aykırı olduğu görüşü benimsenemez. Anayasa'nın 93. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen yasalarla ilgili işlemi belirleyen yetki de sınırlanmış sayılamaz. Sırası gelmiş iken şu yöne değinmek yerinde olur. Bütçe Yasasının 16. maddesinde Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin 91 sayılı Yasanın 15. maddesini değiştiren nitelik taşıdığı, en uygun yolun 91 sayılı Yasaya geçici bir hüküm eklenmesi olduğu savı da, yukarıdan beri yapılan açıklamalar karşısında yerinde değildir.

Bütçe yasalarına başka yasalarla ilgili olarak konulan hükümlerin Anayasa'nın 126. maddesine aykırılık teşkil ettiği nedeni ile Anayasa Mahkemesince iptali yoluna gidilmiştir. (Örneğin, 27/2/1976 günlü, 1940 sayılı "Vakıflar Genel Müdürlüğü Bütçe Kanunu"nun 11. maddesi hükmü Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 22/12/1977 günlü, 1977/119-1977/146 sayılı kararı, Resmî Gazete 2/2/1978 günlü, 16187). Anayasa Mahkemesinin bu doğrultudaki kararları tamamiyle doğrudur. İptallerinin nedeni bir yasa hükmünün değiştirilmesi, gider artırıcı veya azaltıcı kuralların getirilmesidir. İptali istenen 16. maddenin üçüncü fıkrası diğer yasalarla ilgili ödenek artırıcı veya azaltıcı bir nitelik taşımamaktadır. Anılan fıkranın Bütçe Yasasını etkileyici bir yönü yoktur, böyle olunca, Anayasa'nın 126. maddesine aykırılıktan da söz edilemez.

Yukarıdaki açıklamalar karşısında 2143 sayılı "1978 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 16. maddesinin üçüncü fıkrasının iptali gerekmez. Bu nedenle çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Hüseyin
Karamüstantikoglu