

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1979/7

Karar sayısı:1979/18

Karar günü:12/4/1979

Resmi Gazete tarih/sayı:19.7.1979/16701

İPTAL DAVASINI AÇAN : A. P. Millet Meclisi Grubu.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 12/12/1978 günlü, 16487 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Planının onaylanmasına ilişkin Millet Meclisinin 29-30/11/1978 günlü, 6 sayılı Plan Kararının, Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

II - METİNLER :

A. 12/12/1978 günlü, 16487 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve iptal edilmesi istenen 30 Kasım 1978 günlü, 6 sayılı onay kararı şöyledir :

"Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Planı, 16 Ekim 1962 tarihli, 77 sayılı Yasa gereğince Millet Meclisi Genel Kurulunun 29-30/ 11/1978 tarihli 15 inci birleşiminde onaylanmıştır."

B. ilgili yasa kuralları:

a) 30/9/1960 günlü, 91 sayılı Yasanın 14. maddesi:

"Madde 14 - Uzun vadeli planın kabulü :

Uzun vadeli planın Başbakanlığa (veya Başbakan Yardımcılığına) sunulmasından itibaren bir hafta içinde Yüksek Planlama Kurulu toplanır. Kurul bu planı inceliyerek, kabul edilmiş bulunan ana hedeflere uygun olup olmadığını bir raporla Bakanlar Kuruluna bildirir. Plan Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra teşriî organın tasvibine arz olunur."

b) 16/10/1962 günlü, 77 sayılı Yasanın 1. ve 2. maddeleri:

"Madde 1 - Uzun vadeli plan, 30 Eylül 1960 tarihli ve 91 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi gereğince Bakanlar Kurulunca kabul edilip Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmak üzere Başbakanlık tarafından Millet Meclisi Başkanlığına sunulur."

"Madde 2 - 1. Uzun vadeli plan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan Karma Komisyonunda görüşülür. Bu Karma Komisyon, Anayasanın 94 üncü maddesine göre seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden kuruludur.

2. Plan Karma Komisyonu, uzun vadeli planı, kendisine havale edildiği tarihten itibaren en çok yirmidört saat içinde görüşmeye başlar ve en çok yirmi gün içinde karara bağlayarak derhal Cumhuriyet Senatosu Genel Kuruluna sevk eder.

3. Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu, bu metni en çok altı gün içinde görüşüp karara bağlar. Cumhuriyet Senatosunda planın görüşülmesi ve oylanması bittikten sonra, Plan derhal Plan Karma Komisyonuna sevk edilir.

Esas sayısı:1979/7

Karar sayısı:1979/18

4. Plan Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosunun kararını en çok üç gün içinde görüşerek karara bağlar ve planı derhal Millet Meclisi Genel Kuruluna sevk eder.

5. Millet Meclisi Genel Kurulu, planı en çok sekiz gün içinde görüşerek karara bağlar.

Millet Meclisinin kararı nihaîdir.

C. Dayanılan Anayasa kuralları:

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

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

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

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

III. İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca, 12/4/1979 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, iptal davası konusunun Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediği sorunu üzerinde durulmuştur :

Anayasa'nın değişik 147. maddesinin birinci fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluğunu denetler. Ayrıca Anayasa'nın değişik 64. maddesinin son fıkrasının son tümcesi, yasa hükmünde kararnameleri de Anayasa'ya uygunluk denetiminin kapsamına almıştır. Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'ya veya Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluğu denetleme görevi, konusu bakımından yasalar, yasa hükmünde kararnameler, içtüzükler ve Anayasa değişiklikleriyle sınırlıdır.

İptali istenen Meclis Kararının, yasa hükmünde kararname ya da Anayasa değişikliği niteliğinde olmadığı kuşkusuz bulunduğuna göre, görev sorununun çözümü, bu kararın yasa veya içtüzük niteliğini taşıyıp taşımadığının saptanmasına bağlıdır.

30/9/1960 günlü, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkındaki Kanun'un 14. maddesi, uzun vadeli Planın Bakanlar Kurulunca kabulünden sonra Yasama Organının onayına sunulması gereğini hükme bağlamaktadır. Temsilciler Meclisindeki ilk görüşmede Anayasa'nın 129. maddesinde (tasarının 128. maddesi), kalkınma planlarının bir yasayla yürürlüğe konulması ilkesine yer verilmiş, ancak ikinci görüşmede bu ilke benimsenmeyerek maddeden çıkartılmıştır.

Anayasa'nın 129. maddesi uyarınca kabul edilen 77 sayılı "Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" un yasalaşma aşamasındaki Öneride de, plânın bir yasa tasarısına ekli olarak onanacağı öngörülmesine ve geçici komisyonca da bu düzenleme biçimi uygun bulunmasına karşın, Önerinin Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında verilen değişiklik önergesi benimsenerek, "yasayla onama" yöntemi metinden çıkarılmıştır.

Esas sayısı:1979/7

Karar sayısı:1979/18

77 sayılı Yasaya göre, Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra, Millet Meclisi Başkanlığına sunulan (Md. 1) ve önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân Karma Komisyonunda daha sonra Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda ve yeniden Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân Karma Komisyonunda görüşülen ve karara bağlanarak Millet Meclisine gelen plân, bu meclisin vereceği kararla son biçimini alır. Resmî Gazete'de yayımlanan bu karar "Millet Meclisi Kararı" başlığını taşımakta ve özel bir numara almaktadır. (Md. 2)

Görülüyor ki, Anayasanın 92. ve 93. maddelerinde yeralan, yasa tasarıları ve önerilerinin meclislerde kabul edilerek yürürlüğe konulmasında izlenecek yöntemi gösterir düzenleme ile 77 sayılı Yasanın kalkınma planlarının onanması için getirdiği düzenleme birbirlerinden ayrı olup, Anayasa, bütçe yasasının aksine, kalkınma planlarını yasa olarak nitelmediği gibi, bu planların bir yasa ile yürürlüğe konulmasını da zorunlu kılmamıştır. Kaldı ki, uygulamada da 77 sayılı Yasa uyarınca kalkınma plânlarını onaylayan Millet Meclisi Kararları karar numarası almaktadırlar.

Bu nedenlerle, kalkınma planının onanmasına ve yürürlüğe konulmasına ilişkin karar biçim açısından yasa niteliğinde değildir. Planın görüşülmesi ve onanması sırasında Anayasa'nın 94. maddesinde bütçe yasası için öngörülene benzer bir yolun izlenmesi de, Anayasa'nın ve 77 sayılı Yasanın ilgili hükümleri ve yukarıda özetlenen oluşum evrelerinden çıkan sonuç karşısında, söz konusu kararın yasa sayılmasına olanak vermez.

Öte yandan, kalkınma planının içerdiği ilkeler, yasalara özgü buyurucu ve yasaklayıcı nitelikte de değildir. Anayasa Mahkemesinin 23, 24 ve 25/10/1969 günlü ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararında (AMKD sayı 8, S. 18-31) da belirtildiği üzere, kalkınma planlarının herhangi bir kimseye doğrudan ödev yüklemesi söz konusu olamayacağı gibi, yürürlükteki yasaları değiştirici bir etkisi de yoktur.

Belirtilen nedenlerle, kalkınma plânı ve plânı onaylayarak yürürlüğe koyan Millet Meclisi kararı özü bakımından da yasa niteliğinde değildir.

İptal istemine konu olan Meclis kararını, gerek yasama meclislerinin çalışmaları ile ilgili olmaması, gerek meclislerdeki görüşülme yöntemi bakımından içtüzük niteliğinde saymaya da olanak bulunmadığı kuşkusuzdur.

Böylece, Beş Yıllık Kalkınma Plânının onanmasına ilişkin Millet Meclisi Kararı, yukarıda belirtilen nedenlerle bir yasa ya da içtüzük niteliğinde olmadığından ve Anayasa'da bu kararın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulacağı yolunda açık bir hüküm de bulunmadığından, Anayasa Mahkemesinin görev alanına, girmeyen bu davanın reddine karar verilmelidir.

Üye Muammer Yazar, dilekçenin reddi gerektiği düşüncesiyle bu görüşe katılmamıştır.

IV - SONUÇ :

Dava konusu edilen ve Anayasa'ya aykırılığı öne sürülerek iptali istenen "Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Plânının Onaylanmasına İlişkin" Millet Meclisi Genel Kurulunun 29-30/11/1978 günlü, 6 sayılı Plân Kararının Kanun ve İchtüzük niteliğinde bir yasama belgesi olmadığından, Anayasa Mahkemesinin görev alanına girmeyen davanın reddine. Muammer Yazar'ın dilekçenin reddi gerektiği yolunaki karşıoyu ile ve oyçokluğuyla,

12/4/1979 gününde karar verildi.

Esas sayısı:1979/7
Karar sayısı:1979/18

Başkan
Şevket Müftügil

Başkanvekili
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğan

Üye
Osman Tokcan

Üye
Rüştü Aral

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Adil Esmer

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
Bülent Olçay

Üye
Yılmaz Aliefendioğlu

Üye
Yekta Güngör Özden

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Yasanın 42. maddesinin birinci fıkrası şöyledir: "Anayasa Mahkemesinin görevine girmeyen konulara ilişkin dilekçeler reddolunur." Çoğunlukla verilen red kararının dayandığı neden, kalkınma planının onaylanmasına ilişkin Millet Meclisi Genel Kurul kararının, kanun ve içtüzük niteliğinde bir yasama belgesi olmadığı ve bu biçimiyle "Mahkemenin görev alanına girmeyen" bir dava olmasıdır. Bu kabul, bilimsel görüşlere uygundur. (Doç. Dr. Turgut Tan, Planlamanın Hukukî Düzeni, Ankara-1976, Sayfa : 255-258). Ancak 44 sayılı Yasa bu gibi durumlarda dilekçenin reddini buyurduğuna ve davanın reddiyle dilekçenin reddi başka başka niteliklerde bulunmalarına göre dilekçenin reddiyle yetinmeli, davanın reddi yönüne gidilmemelidir. Verilen karara bu nedenle karşıyım.

Üye
Muammer Yazar