

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1978/65

Karar Sayısı:1979/27

Karar Günü:12/6/1979

Resmi Gazete tarih/sayı:18.1.1980/16873

İPTAL DAVASINI AÇAN: Adalet Partisi Cumhuriyet Senatosu Grubu.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 26/9/1978 günlü, 2171 sayılı "Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu"nun, Anayasanın 5., 58., 61., 64., 85. ve 86. maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

II. YASA METİNLERİ :

A) Anayasaya aykırılığı öne sürülerek tümüyle iptali istenen 26/9/1978 günlü, 2171 sayılı Yasa, 29/9/1978 günlü, 16419 sayılı Resmî Gazete'de yayımlarları metne göre şöyledir :

Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği

Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu

Kanun No : 2171

Kabul Tarihi: 26/9/1978

Amaç:

MADDE 1. - Kalkınma plânı ile yıllık programın uygulanmasında ortaya çıkan darboğazları gidermek, ekonominin iç ve dış dengesini gözetmek, dış kaynaklara bağımlılığı azaltmak, yatırımları hızlandırmak, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak ve tutumluluğu özendirmek savurganlığı önlemek üzere Bakanlar Kuruluna kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kapsam :

MADDE 2. - Bu Yetki Kanununa göre çıkarılacak kararnameler :

a) Kaynakların verimli kullanımı ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması yönünde düzenlemeler getirilmesi; Özellikle belli bir kamu fonu ile en fazla mal ve hizmet sağlanması, mal ve hizmetlerin en az bedelle elde edilmesi, programlanmış hizmetlerin süresinde gerçekleştirilmesi ve doğabilecek kapasite fazlalarının diğer kamu kuruluşlarında değerlendirilmesi ilkelerinin özendirilmesi ve sorumluluklara bağlanması,

b) Kamu harcamalarının tutumluluk anlayışı içinde yürütülmesi ve savurganlığın önlenmesi amacıyla, ödeneklerin gerçek gereksinmelere göre ve yerinde kullanılması ilkelerine etkinlik kazandırılması,

c) İlgili yasalarda öngörölmüş belli parasal sınırların, işlemleri ağırlaştırıcı ve israfa yol açıcı etkilerinin ortadan kaldırılması ve bütçe kanunlarının uygulanmasına işlerlik kazandırılması,

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

d) Hazine ile kamu idare ve kuruluşları arasındaki parasal ilişkilerde tıkanıklıkların giderilmesi,

e) Kalkınma plânlarının ekonomik ve sosyal amaçları doğrultusunda, genel ekonomik koşullara göre toplam üretim ve tüketimin dengelenmesi amacıyla fiyatlarda istikrarı sağlayacak yönde önlemler alınması.

İle ilgili olarak 5 inci maddede yer alan konuları kapsar.

İlkeler :

MADDE 3. - Bakanlar Kurulu 1 inci madde ile verilen yetkileri kullanırken, kalkınma plânında öngörülen ilkelere, özellikle hızlı ve dengeli kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla, darboğazların giderilmesine ve kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğe yönelttilerek savurganlıktan kurtarılmasına öncelik verir.

Yetki Süresi :

MADDE 4. - Bakanlar Kuruluna 1 inci madde ile verilen yetkiler, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl geçerlidir.

Yetki Kapsamına Giren Konularla, Kaldırılacak, Değiştirilecek ve Yeniden Düzenlenecek Hükümler :

MADDE 5. - Bu Kanuna göre çıkartılacak kanun gücündeki kararnameler :

a) 26/5/1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22, 24, 28, 29, 31, 32, 37, 56, 59, 62, 64, 83, 84, 86 ve 92 nci maddeleri ile 25/1/1965 tarih ve 527 sayılı Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Dair Kanunun 1 nci maddesi;

b) 2/6/1934 tarih ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununun 2, 5, 7, 14, 16, 19, 25, 27, 36, 37, 41, 46, 50, 60 ve 66 ncı maddeleri ve 6150 sayılı Kanunla eklenen ek madde; 10/9/1960 tarih ve 79 sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Millî Korunma Teşkilât, Sermaye, Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanunun 10 uncu maddesi ile 30/4/1946 tarih ve 4876 sayılı Kanun,

c) 10/2/1954 tarih ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33, 47 ve 49 uncu maddeleri ile 31/7/1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun 7 nci maddesi;

d) 27/6/1963 tarih ve 261 sayılı İhracatı Geliştirmek Amacıyla Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere İlişkin Kanunun 1 inci maddesi ile 14/5/1964 tarih ve 474 sayılı Gümrük Kanununa Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanunun 2 nci maddesi;

e) 7/3/1954 tarih ve 6327 sayılı Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Kanununa bir madde eklenmesi hakkındaki 202 sayılı Kanun ile 21/ 5/1955 tarih ve 6623 sayılı Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı Kanununun 6 ncı maddesi;

f) 2/2/1941 tarih ve 4060 sayılı Yüzdebeş Faizli Hazine Tahvilleri İhracına Dair Kanunun, 1, 4 ve 9 uncu maddeleri;

g) 18/1/1943 tarih ve 4353 sayılı Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünün vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine Dair Kanunun 27, 28, 29, 30, 31, ve 34 üncü maddeleri ile 24/7/1940 tarih ve 3904 sayılı Orman Genel Müdürlüğü

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

Teşkilat Kanununun 8 inci, 7/6/1949 tarih ve 5433 sayılı Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanununun 10'uncu 11/2/1950 tarih ve 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 32 nci, 18/12/1953 tarih ve 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 35 inci, 25/2/1956 tarih ve 6686 sayılı Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 6 inci, 27/6/1956 tarih ve 6760 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Vazife ve Teşkilatı Hakkındaki Kanununun 14 üncü maddesi;

h) 16/7/1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanununun 344 ve 2158 sayılı Kanunla Değişik 20 inci maddesi;

i) 29/6/1956 tarih ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 288 inci maddesi;

j) 23/6/1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanununun, 4, 6, 14, 26, 28, 31, 38, 39, 44, 45, 46, 48, 50, 54, 60, 61, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, ve 76 ncı maddeleri;

k) 12/1/1961 tarih ve 237 sayılı Taşıt Kanununun 631 sayılı Kanunla değişik 12 nci maddesi;

l) 12/3/1964 tarih ve 440 sayılı İktisadî Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkındaki Kanunun 3, 7, 8 ve 36 ncı maddeleri;

m) 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1897 sayılı Kanunla değişik 43, 146 ve ek geçici 20 nci maddesi,

27/7/1977 tarih ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununun, 3/7/1975 tarih ve 1923 sayılı Kanunla değişik 137 nci maddesi; 8/7/1971 tarih ve 1425 sayılı Kanuna ekli ve 3/7/1975 tarihli ve 1922 sayılı Kanunla değiştirilen "Emeklilik Gösterge Tablosu", 5434 sayılı Kanuna 1425 sayılı Kanunla eklenen ek 4 üncü ve geçici 3 üncü maddeleri ile 1922 sayılı Kanunla değiştirilen ek 5 inci madde;

n) Genel ekonomik dengenin sağlanmasında gelirler politikasının oluşturulması için Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunmak üzere, konu ile ilgili tüm kuruluş temsilcilerinin katılacağı bir Danışma organının kurulması;

o) Devlet tarafından temel mallara yapılan zamlar nedeniyle oluşan fiyat farklarının Hazine nezdinde açılacak özel bir fon hesabına aktarılması ve bu fonun, fiyatların ayarlanmasında kullanılması;

p) Yukarıdaki bentlerde yer alan; 1050 sayılı Kanunun 24, 62, 64, 83 ve 84 üncü 2490 sayılı Kanunun 2, 5, 7, 16, 19, 41, 46 ve 50 nci, 4353 sayılı Kanunun 27, 28, 29, 30, 31 ve 34 üncü, 3904 sayılı Kanunun 8 inci, 5433 sayılı Kanunun 10 uncu, 5539 sayılı Kanunun 32 nci, 6200 sayılı Kanunun 35 inci, 6686 sayılı Kanunun 6 ncı, 6760 sayılı Kanunun 14 ncü maddelerindeki parasal sınırların günün koşullarına uygun biçimde yılları Bütçe Kanunlarında (1978 malî yılı için Bakanlar Kurulunca) belli edilmesi;

r) 195 sayılı Basın İlân kurumu Teşkiline Dair Kanunun 5, 9, 10 uncu maddeleri ve geçici 3 üncü maddesi;

İle ilgili hükümleri içerir.

Yürürlük :

MADDE 6 - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme :

MADDE 7. - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B) Dayanılan Anayasa Kuralları:

"MADDE 5. - Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

"MADDE 12. - Herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı gözetmeksizin, kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz."

"MADDE 42. - Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirleri alır.

Angarya yasaktır.

Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir."

"MADDE 58. - Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.

Hizmete alınmada ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez."

"MADDE 61. - Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, Malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur.

Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istinalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir."

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsam ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve Kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır.

Bu kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasanın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

komisyonlarda ve genel kurullarda diğerk kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değıştirilerek kabul edilen kararnamelerin değıştirilmiş hükümleri, bu değışikliklerin Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak. ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler."

"MADDE 85. - Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, Çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.

İçtüzük hükümleri, siyasî parti guruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî Parti gurupları, en az on üyeden meydana gelir.

Meclisler, kendi kolluk işlerini Başkanları eliyle düzenler ve yürütürler."

"MADDE 86. - Her Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinde toplantı yetersayısı, her iki Meclis üye tamsayısı toplamının salt çoğunluğudur."

III - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünün 15. maddesi uyarınca Şevket Müftügil, Ahmet H. Boyacıoğlu, Muhittin gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğdu, Osman Tokcan, Rüştü Aral, Muammer Yazar, Adil Esmer, Nihat O. Akçakayalođlu, Nahit Saçlıoğlu, Hüseyin Karamüstantikoğlu, Kenan Terziođlu, Necdet Darıcıoğlu ve Bülent Olcay'ın katılmalarıyla 12/12/1978 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının İncelenmesine" oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV - ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, Anayasaya aykırılığı öne sürülen yasa hükümleri, Anayasanın başka yasaların ve Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin ilgili maddeleri, bunlara ilişkin gerçekler ve öbür yasama belgeleri, konu ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp, düşünöldü :

A) Biçim yönünden inceleme :

"Kamu yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik, ve Malî Önlemler Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı", Başbakanlığın 27/2/1978 günlü yazısı ile Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuş ve 1/3/1978 gününde plân Komisyonuna yollanmıştır.

Plân Komisyonunda yapılan görüşmeler sonunda, 5. maddesi değıştirilerek, öteki maddeleri ise aynen kabul edilmiş olan tasarı Genel Kurulda görüşölmek üzere 20/3/1978 günlü raporla Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur.

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

Millet Meclisinin 4/4/1978 günlü, 127. Birleşim gündeminin "Kanun Tasarı ve Teklifleriyle Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmında 1. sırayı alan tasarının tümü üzerindeki görüşmelere bu birleşimde başlanmış ve görüşmeler aynı birleşimde bitirilmiş, ancak çoğunluğun kalmaması nedeniyle maddelere geçilmesi oylanamamıştır.

Daha sonraki birleşimlerde de bir süre toplantı yetersayısı sağlanamamış, 20/4/1978 günlü 135. Birleşimde ise, Plân Komisyonu Başkanının, verilmiş olan önergelerle birlikte tasarının komisyona geriverilmesini istemesi üzerine, İttüzüğün 89. maddesinin buyurucu hükmüne uyularak, bu istem, görüşülmeksizin yerine getirilmiştir.

Değişiklik önergelerinden yalnızca birini kabul ederek 5. maddenin (M) bendini yeniden düzenleyen Plân Komisyonunun, 9/5/1978 günlü, ek raporuna bağlı tasarı, Millet Meclisinin 23/5/1978 günlü 148. Birleşim gündeminin ilgili kısmında yine ilk sırayı aldığı halde, çoğunluk sağlanamadığından, bu birleşimde de görüşülememiştir. Bundan sonraki birleşimlerde de ya çoğunluk bulunmaması ya da Danışma Kurulunun önerdiği Özel gündemlerin kabul edilmesi nedeniyle, Meclislerin tatile girdiği 30/6/1978 gününe dek görüşme yapılamamıştır.

Tatil sırasında, Millet Meclisi İttüzüğünün 19. maddesinde değişiklik yapılmasını içeren teklifi görüşmek üzere olağanüstü toplantıya çağırılan Millet Meclisi, 19/9/1978 günü toplanarak değişiklik teklifini görüşüp kabul ettikten sonra, verilen bir önergenin de kabulüyle, çalışmaların sürdürülmesini kararlaştırmıştır. Böylelikle, sözü edilen tasarının maddeleri, Millet Meclisinin 20/9/1978 günlü 167, Birleşiminde görüşülebilmştir.

Millet Meclisince oluşturularak 21/9/1978 gününde Cumhuriyet Senatosuna gönderilen metin, 22/9/1978 gününde Bütçe ve Plân Komisyonunda, 26/9/1978 gününde de Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülüp kabul edilmiştir.

Dava Dilekçesinde, yukarda ana çizgileriyle belirlenen yasama sürecinin kimi evrelerinde İttüzüklere aykırı davranıldığı öne sürülerek, bu aykırılıklar nedeniyle dava konusu yasanın biçim yönünden de iptali istendiğine göre, her iki Meclisteki yasama işlemleri ayrı ayrı ele alınarak, bu evrelerde İttüzük kurallarına aykırılık bulunup bulunmadığının araştırılması, aykırılık varsa Anayasa'ya aykırılık durumunun oluşturup oluşturmadığının saptanması gerekmektedir.

1 - Millet Meclisinde Geçen İşlemler :

Dava dilekçesinde, tasarının yalnızca Plân Komisyonuna havale edilmesi ve bu komisyonun yaptığı incelemeyle yetinilmesi İttüzüğe aykırı bir davranış olarak nitelendirilmiştir.

Oysa, Millet Meclisi İttüzüğünün 74. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; "...gelen tasarıları ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale..." etmek yetkisi Başkana verilmiştir. Millet Meclisi Başkanına tanınan bu yetkinin kullanılması, siyasî parti gruplarından ya da komisyonlardan önceden bir görüş alınması koşuluna bağlı değildir. Anılan maddenin son fıkrası, Milletvekillerine, yalnızca bu yollamaya karşı oturumun başında itiraz etmek hakkını tanımaktadır. Tutanaklarda ise bu yolda yapılmış bir itiraz yer almış değildir.

Öte yandan, tasarının uzun vadeli plânla ilgili olduğu 1. ve 2. maddelerinden açıkça anlaşılmaktadır. Bu nitelikteki tasarıların Plân Komisyonunda incelenmesi ise 16/10/1962 günlü, 77 sayılı "Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" un 3. maddesinin ikinci bendi buyruğudur. Bu bakımdan, dava konusu yasaya ilişkin tasarının, Millet Meclisi Başkanınca, doğrudan doğruya Plân Komisyonuna yollanmış olmasında İttüzük kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

Millet Meclisi Başkanının takdir yetkisi dışında, bir tasarı ya da teklifin birden çok sayıda komisyonda incelenmesi, ancak, İttüzüğün 35. maddesi çerçevesinde söz konusu olabilir. Bu maddenin ilk üç fıkrası şöyledir:

"Bir Komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dahilinde görürse, gerekçeli olarak tasarı veya teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilir.

Bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir.

Bir Komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir."

Görülüyor ki, İttüzüğün anılan kuralları da buyurucu bir içerik taşımamakta, konu yine takdire bırakılmaktadır. Plân Komisyonu, dava konusu yasaya ilişkin tasarıyı incelerken, bu tasarıyı başka bir komisyonun uzmanlık alanı içinde görmediğine ya da bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli bulmadığına, 35. maddenin üçüncü fıkrasında yazılı kuraldan yararlanma olanağı varken bu yola da başvurulmadığına göre, İttüzük kurallarına aykırı bir uygulamadan söz edilemez.

Daha önce de benzer sorunlarla karşılaşan Anayasa Mahkemesinin konuya daha genel bir yaklaşım ve daha geniş bir çözüm yolu getirdiği görülmektedir. Örneğin, 3/12/1968 günlü Esas: 1967/32, Karar: 1968/57; 23, 24, 25/10/1969 günlü. Esas: 1967/41, Karar: 1969/57; ve 14/10/1975 günlü, Esas: 1975/145, Karar: 1975/198 sayılı kararlarında; Anayasada Öngörülmeyp yalnızca İttüzüklerle ya da yasalarla kurulan komisyonların kuruluş ve işleyişlerindeki aykırılıkların ilgili yasayı biçim yönünden sakatlayamayacağı belirtilirken şöyle denilmektedir:

"Anayasa'da, kimi hallerde kurulması öngörülen Karma Komisyonlar (madde 92 ve 94) dışında kanun tasarı ve tekliflerinin önce komisyonlarda, sonra Meclislerin Genel Kurullarında inceleneceği hakkında zorunluk koyan bir hüküm yoktur. Gerçi Anayasa'nın kimi maddelerinde Meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar, kanun tasarı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluğu koyan bir Anayasa kuralı sayılamaz ve genellikle Yasama Meclislerince varlıkları bilinen komisyonlardan, o maddelerde Öngörülen hallere münhasır olmak üzere, ne biçimde yararlanılacağını belirtmekten öteye bir anlam taşımazlar.

Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere, Anayasa'nın kurulmasını emrettiği komisyonlar dışında kalan komisyonlar birer İttüzük düzenlemesidir.

Öte yandan bu komisyonların çalışmalarının, kanun tasarı ve tekliflerini Meclislerin Genel Kurulları adına inceleyerek düşüncelerini belirtmekten başka bir anlamı ve etkisi olmadığı, sonunda konuya Meclislerin tamamen hakim oldukları ve kendi iradelerine göre tam bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilinen bir gerçektir. Bir kanun tasarı veya teklifinin bir komisyonda incelenmesini veya hiç incelenmemesini Meclis iradesinin gereği gibi belirlemesine engellik edeceğinin düşünülmesi de mümkün değildir."

Yukarıda yapılan açıklamalar, tasarının yalnızca Plân Komisyonuna havale edilmesinde ve bu komisyonun yaptığı incelemeyle yetinilmesinde İttüzüğe aykırı bir yön bulunmadığını belirgin biçimde ortaya koymaktadır.

Nihat O. Akçakayalıoğlu, yukarda açıklanan gerekçenin bir bölümüne katılmamıştır.

2 - Cumhuriyet Senatosunda Geçen İşlemler :

a) Bütçe ve Plân Komisyonu toplantısına CHP. li üyeler dışındaki üyeler çağırılmadan tasarının "alelacele" görüşüldüğü savı :

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün "Komisyon Gündemleri ve Davet Usulü" başlıklı 27. maddesinde; Komisyon gündemlerinin, komisyon başkanlarınca hazırlanarak birleşimden bir gün önce üyelere dağıtılacağına ve Ankara gazetelerinden biri ile yayınlanacağına, ayrıca Cumhuriyet Senatosu veya komisyon başkanının, ivedi durumlarda, komisyon Üyelerini, radyo telefon gibi araçlardan yararlanmak suretiyle de toplantıya çağırabileceğine ilişkin kurallar yer almaktadır.

Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plân Komisyonu, dava konusu yasaya ilişkin tasarının Komisyona yollanmasından Önce "1997 sayılı Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyeleri ve Öğretim Yardımcıları Kadro Kanununa Ek Kanun Tasarısı" nı ve "Kayseri Üniversitesi Kurulması Hakkında Kanun Teklifi" ile "1487 sayılı Boğaziçi Üniversitesi Adıyla İstanbul'da Bir Üniversite Kurulması Hakkında Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun Teklifi" ni görüşmek üzere, 22/9/1978 günü saat 9.30 da toplantıya çağırılmıştır. 21/9/1978 günü düzenlendiği saptanan gündem uyarınca, anılan tasarı ve teklifleri görüşmek üzere 22/9/1978 günü yapılacak toplantıdan Komisyon üyelerine ayrı ayrı bilgi verildiği de anlaşılmaktadır. Bu durumda, komisyon üyeleri daha önceden, başka tasarı ve teklifler dolayısıyla 22/9/1978 günlü toplantıya esasen çağırılmış bulunmaktadır, iptali istenen yasaya ilişkin tarası da belirtilen toplantıda görüşülüp rapora bağlanmıştır.

Hernekadar tasarıya, 22/9/1978 günlü toplantı gündeminde yer verilmemiş ise de, "Başkanlık Sunuşları" bölümünde gündeme alınarak öteki işlerden Önce görüşüldüğü de bilinmektedir. Yapılan bu işlemin, Anayasanın 64. maddesinin dördüncü fıkrasındaki, yetki yasalarının "komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle" görüşülüp karara bağlanmasını öngören kurala uygunluğu açıktır. Yalnız, şu yönün de gözden uzak tutulmaması gerekmektedir:

Anayasanın anılan kuralı, öncelik ve ivedilik konusunda bir buyruk getirmiş, bu düzenleme dışında, Anayasanın ve Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin, yasaların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre işlem yapılması gereğini de ayrıca belirtmiştir. Bu bakımdan, komisyonda görüşülecek konu, yetki yasası tasarısı dahi olsa bu tasarımı içeren gündemin bir gün önce üyelere dağıtılması Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 27. maddesinin birinci fıkrası gereğidir. Oysa, dava konusu yasaya ilişkin tasarı, Cumhuriyet Senatosu Başkanlığınca 21/9/1978 günü Bütçe ve Plân Komisyonuna yollanmış, Komisyon da bir gün sonra, 22/9/1978 günü yaptığı toplantıda, Komisyon Başkanının sunuşlarına ayrılan bölümde bu tasarımı gündeme almıştır. İzlenmiş olan bu yöntem ilk bakışta İçtüzük kurallarına aykırı gibi görünmektedir. Ne var ki, İçtüzüğü'nün, ivedi işlerde 27. maddenin birinci fıkrasında yer alan kuralın savsaklanmasına olanak tanıyan 28. maddesi gözönünde tutulunca, 27. maddenin ilk fıkrasındaki düzenlemenin, komisyonun ani gündemlerle karşı karşıya bırakılmasını engellemek amacını güttüğü kolaylıkla anlaşılmaktadır. Bunun ötesinde komisyonlar, kendi gündemlerine bütünüyle egemendirler. Başka bir anlatımla, komisyon, kendisine yollanmış olan tasarı ya da teklifi ivedi işlerden sayıyorsa, 28. maddede yazılı 48 saatlik bekleme süresiyle bağlı olmaksızın konuyu dilediği anda görüşüp karara bağlayabilecektir. Üstelik, İçtüzük; bir konunun 70. maddede yazılı sürelerden önce Genel Kurul gündemine alınabilmesi için bir gerekçeye dayanılmasını zorunlu kıldığı halde,

bir işin ivedi sayılarak komisyonlarda hemen görüşülebilmesi için gerekçeye gereksinim duymamıştır.

Sonuç olarak, Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plân Komisyonunun toplantıya çağırılışında ve dava konusu yasaya ilişkin tasarımı görüşme yöntemlerinde İçtüzük kurallarına aykırılık bulunmamaktadır .

b) Tasarının Bütçe ve Plân Komisyonunda incelenmesiyle yetinildiği savı:

Tasarı ve tekliflerin komisyonlara yollanması, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 23. maddesinde düzenlenmiştir. Yollanacak Komisyonları belli etme işlemi, Millet Meclisi İçtüzüğü'nde öngörüldüğü gibi, doğrudan doğruya Cumhuriyet Senatosu Başkanının takdirine bırakılmış, burada da Üyelere bir itiraz hakkı tanınmıştır. Madde, yollamaya itiraz edilmek istendiğinde, ilk veya sonraki birleşim basında söz alınacağını, lehte ve aleyhte konuşacak birer üyeye söz verildikten sonra itirazın işaret oyu ile karara bağlanacağını ayrıca belirtmektedir. Bu aşamada da yöntemine uygun bir itiraz ileri sürülmemiştir.

Öte yandan, bir tasarı ya da teklifin birden çok komisyonda görüşülmesine yol açan durumlar İçtüzüğü'nün 31. maddesinde gösterilmiştir. Bu düzenleme de, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 35. maddesini oluşturan kuralların koşutunda bir içerik taşımakta olduğundan, Millet Meclisinde geçen işlemler bölümünde belirtilen düşünce ve yargılar bu bölüm için de geçerlidir.

c) Tasarının Anayasa ve Adalet Komisyonuna yollanmasına ilişkin önerenin Genel Kurulda reddedildiği savı:

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda, tasarının tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra, beş üye tarafından, Anayasa ile yakından ilgisi nedeniyle, bu tasarının, Anayasa ve Adalet Komisyonunda da görüşülmesi için esas komisyona geri yollanması yolunda bir önerge verilmiş ise de bu önerge kabul edilmemiştir.

Tasarı, Bakanlar Kuruluna yasa gücünde kararnameler çıkarmak yetkisi verilmesini düzenleyen Anayasa'nın 64. maddesiyle ilgilidir. Ancak bu ilgi, Anayasa ve Adalet Komisyonunda da ayrıca görüşme yapılmasını zorunlu kılmamaktadır. Çünkü, Anayasa ve Adalet Komisyonu gibi, Bütçe ve Plân Komisyonu da İçtüzüğü'nün 17. maddesine göre "görevleri bütün kamu faaliyetleriyle ilgili" bir komisyon olarak kurulmakta ve bu doğrultuda çalışmaktadır.

Genel Kurulun, davaya konu olan yasaya ilişkin tasarının ikinci bir komisyonda, özellikle Anayasa ve Adalet Komisyonunda incelenmesine gereksinim duymaması da bu nedenlerle, İçtüzük kurallarına aykırı sayılamaz.

d) Tasarının 1. maddesiyle ilgili değiştirge önergelerinin oya sunulmuş biçiminden dolayı ortaya çıkan sorun :

Tasarının 1. maddesiyle ilgili olarak yedi adet değiştirge önergesi verilmiştir. Veriliş sırasına göre bunlardan ilk ikisi 1. maddenin değiştirilmesine ilişkindir. Üçüncü önerge, "yatırımları hızlandırmak" deyiminin; dördüncü önerge, "yatırımları hızlandırmak, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak ve tutumluluğu özendirerek savurganlığı önlemek" deyimlerinin; beşinci önerge, "kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak" deyimlerinin; altıncı önerge, "savurganlığı önleme" deyiminin; yedinci önerge ise, "yatırımları hızlandırmak" deyiminin, 1. maddeden çıkarılmasını öngörmektedir.

Bu önergelerin oylanış biçimi şöyle olmuştur (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Cilt 38, Toplantı 17, 74. Birleşim, 26/9/1978, Birinci Oturum, Sf. 410) :

"BAŞKAN - Önergeler okundu, dinlediniz. Bu önergelerden bir kısmı, madde metninden bazı cümlelerin, kelimelerin çıkarılmasını, bir kısmı da bazı ilâveler yapılmasını öneriyor.....

BAŞKAN - Bunlardan, önce madde metnini kısaltan ve madde metninden bazı kelimelerin çıkarılmasını isteyen önergeleri oylarınıza sunuyorum. Kabul edenler... Kabul etmeyenler

.....(Eskişehir) - Nasıl olur Sayın Başkan'..... Teker teker oya koymak mecburiyetindediniz. Tasnif ederek 5 - 6 tane önergeyi bir arada oya koymak nasıl oluyor.....

BAŞKAN - Değiştirge önergeleri var, üye arkadaşlarımız tarafından okundu, dinlediniz. Bu önergeleri kabul edenler ... Kabul etmeyenler ... Bu önergeler de kabul edilmemiştir efendim."

Bu durumda öncelikle açıklığa kavuşturulması gereken yön şudur:

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 105/b maddesinde; "İşari oylamada evvelâ lehte, sonra aleyhte bulunanların oylarına başvurulur ve netice Başkan tarafından Genel Kurula bildirilir." kuralı yer almaktadır. Oysa, birinci oylamada, Başkanın,Kabul edenler Kabul etmeyenler dedikten sonra oylama sonucunu açıklamamış olduğu görülmektedir. Bu durum, sözü edilen önergelerin kabul edilip, edilmediğinde duraksama yaratabilir. Ancak bu oylamayı izleyen ikinci kesim oylama sonunda, Başkanın söylediğiBu Önergeler de kabul edilmemiştir..... biçimindeki sözler arasında yer alan (de) bağlacı, ilk kesimdeki oylamaya konu olan Önergelerin dahi kabul edilmemiş olduğunu açıkça ortaya koymakta oylama sonucuna ilişkin duraksamalar da böylece tümüyle giderilmiş olmaktadır.

Dava dilekçesinde, yukarda belirlenen oylama biçimiyle ilgili olarak, Başkanın, önergeler hakkında konuşmak isteyen bulunup bulunmadığını sormamış ve bunları ayrı ayrı oylamaya sunmamış olmasına da değinilmektedir.

Öne sürülen bu savların da ayrı ayrı incelenip değerlendirilmesi zorunludur:

aa) Önergeler hakkında konuşmak isteyen bulunup bulunmadığının sorulmamış olması savı,

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 94. maddesinin son fıkrası; "Tasarı veya teklifin C. Senatosunda görüşülmesi sırasında, yeri gelince tadil teklifinin sahibi gerekçesini açıklar." kuralını içermektedir.

Tutanak Dergisinde, değiştirge önergeleri sahiplerinin ya da Cumhuriyet Senatosunun öteki üyelerinin söz istekleri yer almamaktadır. Bu doğrultuda konuşabileceklerinin kendilerine hatırlatılmasını gerektiren bir kural da yoktur. Bu konuda, Başkanlık Divanına düşen görev ise, "İçtüzüğü'nün 10. maddesinin altıncı bendinde yazılı olduğu üzere, söz alan üyelerin adlarının Divan Kâtiplerince not edilmesinden ibarettir.

bb) Yedi değiştirge önergesinin ikiye bölünerek oylamaya sunulmuş olması savına gelince :

İçtüzüklerde, bir araya getirilecek değiştirge önergelerinin tümünü kapsayan bir oylama yöntemi öngörülmemiştir. Kapsam ve içerikleri aynı olan değiştirge önergelerinin birlikte oylanmasına engel bulunmadığı belki düşünülebilir. Fakat, kapsam ve içerikleri değişik olan

önergelerin birden oylanmasına kesinlikle olanak yoktur. Çünkü, oylama, kural olarak, yasama meclisleri iradesinin hangi yönde oluştuğunu belirlemeye yarayan bir işlemdir. Bu nedendir ki, iradelerin açık ve seçik biçimde ve kesin olarak belirmesi bakımından, özellikle kapsam ve içerikleri değişik önergelerin bir araya getirilerek toptan oya sunulması bir yana, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 84. ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 73. maddelerinde belirlendiği üzere, görüşülmekte olan bir maddenin çeşitli fıkralarının bile gerektiğinde ayrı ayrı oylanmasına olanak tanınmış bulunmaktadır.

Yukarıda yapılan sıralamaya göre yedi değiştirge önergesinin kapsam ve içerik yönünden birbirine benzemediği görülmektedir. O halde, bu önergelerin ikiye ayrılarak topluca oylanmış olmasının İçtüzük kurallarına uygun düşüğünden söz edilemeyecektir.

Ancak, bir yasama işleminin İçtüzük kurallarına aykırı olması, kuşkusuz, tek başına Anayasa'ya aykırılığı oluşturan bir neden sayılamaz. Söz konusu oylama olayını doğru ve sağlıklı bir biçimde değerlendirebilmek için, Anayasa Mahkemesinin bu konuda benimsediği ilke ve ölçütü yinelemekte yarar vardır. 21.5.1974 günlü, Esas: 1974/8 ve Karar: 1974/19 sayılı kararda (4.8.1974 günlü, 14966 sayılı Resmî Gazete Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı : 12, Sf. 189) şöyle denilmektedir.

"..... Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrası kuralı uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzükler hükümlerine göre yürütmek durumundadırlar. Anayasa'nın bu kuralında İçtüzük hükümlerine Yasama Meclislerince uyulmamış veya bu hükümlerin yanlış, eksik uygulanmış olmasının olayla ilgili kanunu kesin olarak Anayasa'ya aykırı duruma getireceği anlamı çıkarılamaz. Çünkü İçtüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümleri aynı önem derecesinde değildir. Bunlar arasında Yasama Meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, ayrıntı sayılabilecek nitelikte olanlar da vardır. İlk kümeye gireceklere aykırı tutumun iptal nedenini oluşturacağını, buna karşılık öteki biçim kurallarına uymamanın iptali gerektirmeyeceğini kabul etmek yerinde olur. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız İçtüzükte bulunan biçim kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması zorunludur. Çünkü İçtüzüklerdeki biçim kurallarına aşırı bağlılık Yasama Meclislerinin çalışmalarını gereksizce aksatır. İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu, uygulanacak İçtüzük hükümlerinin önemine ve işin niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilip, saptanacak bir konudur. Şimdiye değin Mahkemenin bu sorun üzerindeki görüşü hep böyle olagelmıştır.

Anayasa Mahkemesinin değerlendirmeyi yaparak işi bir çözüme bağlarken yalnız İçtüzük hükümlerinin önem ve niteliğini değil, bir de kendi görev ve yetki sınırlarını ve bu sınırların olanaklarını gözönüne almasında zorunluk vardır. Anayasa'ya uygunluk denetimi Anayasa'ca Anayasa'nın biçim kurallarına inhisar ettirilen veya kanunun yapısı yönünden öz üzerinde denetim olanağı bulunmayan işlerde Anayasa Mahkemesinin içtüzük kurallarını katı bir biçimde ele alarak değerlendirmeyi buna göre yapması doğal sayılmak gerekir. Öz yönünden de denetim yetkisinin veya olanağının bulunduğu konularda Mahkemenin işi aynı katılıkta ele alarak değerlendirmeye gitmesi savunulamaz ve böyle bir görüş haklı da gösterilemez."

Anayasa Mahkemesinin belirlenen doğrultuda kökleşmiş bulunan görüşü gözönünde tutularak, İçtüzük kurallarına aykırı biçimde gerçekleştirildiği saptanan oylamanın Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu iradesinin tam olarak belirlemesine engellik edip etmediği konusuna gelince :

Yukarıda belirtildiği gibi, tasarının 1. maddesiyle ilgili yedi değiştirge önergesi gerekçeleriyle birlikte Genel Kurulda okunmuş bulunmaktadır. Hükümet ve Komisyon bu önergelere katılmadıklarını bildirmişlerdir. Bu durumda yapılacak işlemi, İçtüzüğün 97. maddesinin aşağıda gösterilen son iki fıkrası belli etmektedir :

"Bunun üzerine tadil teklifinin dikkate alınıp alınmamasına Genel Kurulca karar verilir.

Tadil teklifi dikkate alınırsa komisyona havale edilir. Komisyon dikkate alınan tadil teklifine uymak zorunda değildir. Son karar Genel Kurula aittir."

Değiştirge önergeleri gerekçeleriyle birlikte okunmuş olduğuna göre, Genel Kurul, bu konuda yukarıdaki kural gereğince kararını verebilecek duruma gelmiş demektir. Genel Kurulca, bu yolda karar verilmesini önleyecek ya da Genel Kurulun iradesini saptıracak bir tutum ve davranış içerisine girilmemiştir.

Başkanın, birden çok sayıda önergeyi toptan oylamaya sunmuş bulunması, bu aşamada, aslında dikkate alınmasına gerek olmayan Önergelerin de komisyona yollanması sonucunu doğurabilirdi. Fakat bu sonucun bile Genel Kurulun iradesini saptırıcı bir etki yaratmasına olanak yoktur. Çünkü, sözü geçen İçtüzük maddesinde de açıklandığı gibi, son karar Genel Kurula aittir.

Özetlenirse; Başkanın, kapsam ve içerikleri ayrı yedi değiştirge Önergelerini iki kesime ayırarak, bunları topluca oylamaya sunması, Genel Kurulun, önergelerden birinin ya da bir bölümünün dikkate alınmasına karar verilmesini engelleyecek nitelik ve etkinlikte görülmemiş ve İçtüzüğe aykırı sayılsa bile bu durum Anayasa'ya aykırılığı oluşturacak ağırlıkta bulunmamıştır.

Nihat O. Akçakayalıoğlu bu bölümdeki gerekçeye katılmamıştır.

e) Başkanın yoklama yapmamakta direnmesi ve yoklama sonuçları sorunu :

Tasarının, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşüldüğü 26.9.1978 günlü, 74. Birleşimde iki oturum yapılmıştır. Birinci oturum sırasında, yetersayı olmadığını ileri süren beş üyenin isteği üzerine İçtüzüğün 52. maddesinin son fıkrası uyarınca hemen yoklama yapılmış ve toplantı yetersayısının bulunduğu saptanmıştır.

Saat 20.30 da başlayan ikinci oturum sırasında da, beş üye tarafından yoklama yapılması istenmiştir. Başkan bu isteği, önce, "Efendim, yoklama isteği için bir neden yok" sözleriyle karşılamış ve üyelerle arasında kısa süreli bir tartışma geçmiş ise de, sonunda bunu hakkın suistimali olarak tescil ederim ve eski düşüncelerimi de koruyarak yoklamayı yaptırırım.", "Yapacağım, yoklamayı yapacağım" yoklama yapılacaktır." demiştir. Yapılan yoklama sonucunu da "yeter sayımız var efendim oturuma devam ediyoruz." diyerek açıklamıştır.

Yoklama yapılması istendiği andan başlayarak, sonucunun belirlenmesine dek, görüşülmekte olan tasarı ile ilgili olarak hiç bir işlem yapılmamıştır. O halde, belirtilen evrenin dava konusu yasa üzerinde olumsuz etkilerinden söz edilemez. Ancak, yoklama sonucunun açıklanmasından sonra kimi üyeler, bu açıklamaya itiraz ederek, salonda 91 üyenin bulunduğunu öne sürmüştür. Başkan ise 94 üyenin bulunduğunu bildirmiştir.

İçtüzüğün 3. ve 10/5. maddeleri karşısında, yoklama yapmak, Başkanlık Divanında yer alan Divan kâtiplerinin görev alanı kapsamına girdiğine göre, toplantı yetersayısının saptanmasında Başkanın sözlerinin esas tutulması doğaldır. Kaldı ki, kimi üyeler ayrılırken kimi üyelerin Genel Kurula katılmaları da sürekli karşılaşılan bir olgudur. Nitekim, İçtüzüğün 108/4,

maddesinde;oylama sırasında Genel kurula gelmiş olanlar varsa, bunlar da oylamaya davet edilirler." denilerek değişkenlik olgusuna uygun kurallara yer verilmiştir.

Meclisler Genel kurullarının, sayıca, böylesine değişken bir süreç içerisinde çalışmalarını aslında demokratik düzenin gereğidir. Bunun yanı sıra içtüzük, yoklama yapılmasını gerek zaman, gerek sayı bakımından sınırlamamıştır. O halde, örneğin beş üyenin Genel Kuruldan ayrılmasıyla toplantı yetersayısının kalmadığı ancak yeniden yapılacak bir yoklama ile anlaşılacaktır. Üyelerden yöntemine uygun yeni bir yoklama istemi gelmediğine, oturumun bu evresinde, yetersayı olup olmadığına Başkanlık Divanının duraksamaya düştüğünü gösteren bir belirti de bulunmadığına göre, incelenmekte olan yasama çalışması sırasında toplantı yetersayısının kalmadığını kabule olanak yoktur.

f) Tasarının tümü için açık oya başvurulması ve Genel Kurulda bulunmayan yedi üyenin oyları sorunu :

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 105. maddesinin (a) bendinin birinci ve ikinci fıkraları; "Bu tüzük gereğince açık veya gizli oya müracaat zaruri olmayan hususlarda" ve "Tüzüğün açıkça halletmediği konularda" işaret oyuna başvurulacağını öngörmüştür.

Bu kurallar uyarınca tasarının gördüğü işlem, birleşimi yöneten Başkanın şu sözleriyle açıklığa kavuşmaktadır :

".....Efendim tasarının tümünü oylarınıza sunacağım. Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Malî Önlemler Hakkında Yetki Kanunu" nun tümünü oylarınıza sunuyorum. Kabul edenlerEtmeyenlerKabul edilmiştir."

Bundan sonra yapılacak işlem İçtüzüğün 79. maddesinde yazılıdır. "Aynen Kabul" başlığını taşıyan bu madde şöyledir :

"Madde 79 - Millet Meclisinde kabul edilmiş olan tasarı veya teklif, C. Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır ve C. Senatosu Başkanı bunu Cumhurbaşkanına gönderir."

Ne var ki, Başkan, tasarımı kesin olmaya sunduktan ve sonucu "Kabul edilmiştir" diyerek açıkladıktan sonra, ayrıca, açık oyada başvurmuştur. İçtüzüğün 107. maddesine göre, aşağıdaki hallerde açık oya başvurulması gerekmektedir:

- "1. Bütçe Kanun tasarısının oylamasında,
2. Vergi koyan veya kaldıran yahut vergileri artıran veya eksilten kanun tasarılarının oylamasında,
- 3.-Andlaşma veya sözleşmelerin oylanmalarını uygun bulan kanun tasarılarının oylanmasında,
4. Bir konu ilk defa oya konurken, on üye tarafından açık oya başvurulmasının yazılı olarak istenmesi halinde,
5. Herhangi bir oylamada Başkanlık Divanının sonuç hakkında tereddüte düştüğü görülünce beş üye tarafından açık oya başvurulmasının sözlü olarak istenmesi halinde"

Başkan ise, 3.10.1978 günlü 76. Birleşimde, "Hiç gerek yokken açık oylamaya sunuldu" biçiminde koşulması üzerine, açık oya başvurulmasının nedenlerini şöyle açıklamaktadır.

".....Bu tasarı Millet Meclisinde açık oylamaya sunulmuştur. Gelenek de, Millet Meclisinde açık oylamaya sunulan tasarıların Cumhuriyet Senatosunda da açık oylamaya sunulması şeklindedir. O bakımdan açık oylamaya sunulmuştur."

Oysa, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 107. maddesinde gelenekten söz edilmemektedir. Yasama işlemlerinde geleneklere dayanılabilmesi, ancak o konuda İçtüzükte bir boşluk bulunması ve geleneğin Anayasa'ya. ve İçtüzüğe aykırı düşmemesi koşuluna bağlıdır.

Öte, yandan, Millet Meclisi İçtüzüğü'nde açık oylamanın zorunlu sayıldığı durumlar daha geniş kapsamlıdır. Bu bakımdan, bir tasarı ya da teklif hakkında Millet Meclisinde açık oylamaya başvurulduğu halde, Cumhuriyet Senatosunda bu tür oylama gerekmebilir. Çünkü, Anayasanın 85. maddesinde yer alan kurala göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümleri çerçevesinde yürütmek zorundadırlar.

Yukarıda belirtildiği gibi, davaya konu olan yasaya ilişkin tasarı, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 107. maddesinin ilk üç bendinde sayılan tasarılarından değildir. Nitekim, birleşimi yöneten Başkan'da, tasarıyı kesin olarak oylarken, İçtüzük kurallarına uygun biçimde, işaret oyuna başvurmuştur. Bu oylama sonucu yönünden her hangi bir duraksamaya da düşülmemiştir. Tersine, Başkan, "ittifakla evet oybirliğiyle efendim" diyerek sonucu, açık ve seçik bir anlatımla vurgulamıştır. İşaret oylaması sonucu bu denli belirgin olunca, 107. maddenin "...Başkanlık Divanının sonuç hakkında tereddüde düştüğü görülünce beş üye tarafından açık oya başvurulmasının sözlü olarak istenmesi halinde" açık oya başvurulmasına olanak tanıyan 5. bendinin uygulanmasına da gerek kalmamaktadır.

Böylece, Millet Meclisince kabul edilen tasarı, değişiklik yapılmaksızın, işaret oyuyla Cumhuriyet Senatosu tarafından da kabul edildiği anda, İçtüzüğü'nün 79. maddesi gereğince yasallaşmış ve yasama meclislerinin irade alanı dışına çıkmış bulunmaktadır. Bir tasarı veya teklif metninin kesinleşmesinden sonra, o metin ile ilgili olarak yasama meclislerince yapılmış olan işlemleri fazladan yapılan işlemler olarak nitelendirmek gerekir. Burada da, söz konusu açık oylamanın fazladan yapılmış bir işlem niteliğini taşıdığı ve kesinleşen yasa metninin bundan etkilenmediğinde kuşku yoktur.

Açık oylamanın fazladan yapılmış bir işlem düzeyinde kaldığı ve kesinleşen yasa metninin bundan etkilenmediği böylece ortaya çıktıktan sonra, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda yapılan açık oylama işlemi üzerinde ayrıca ve ayrıntılı biçimde durmaya, sorunu tüm boyutlarıyla irdelemeye, başka bir deyişle, bu işlemin anlam ve kapsamı içinde ele alınabilecek bütün durumları, örneğin, açık oylamanın, kürelerin sıralar arasında dolaştırılarak yapılmasına, altı üyenin ikişer kez, kabul oyu kullanmasına, Genel Kurulda bulunmayan yedi üye adına da kabul oyu kullanılmasına ilişkin savları ayrıca ve birer birer incelemeye gerek kalmamıştır.

Ne var ki, dava dilekçesinde; "Adalet Partisi Grubu olarak bu tasarı'nın açık oylamaya tâbi olduğu hakkındaki fikrimizi Genel Kurulda açıklamış idik. Ayrıca tasarı Millet Meclisinde açık oy ile kabul edilmiş idi, İçtüzüğü'nün 107. maddesinin ikinci fıkrasında vergi koyan veya kaldıran yahut vergileri artıran veya eksilten kanun tasarılarının oylanmasında açık oy şart koşulmuştur." denildiğine göre, dava konusu yasaya ilişkin tasarı'nın, anılan fıkra gereğince, açık oya başvurulması zorunlu olan tasarılarından sayılıp sayılmayacağı konusunun da incelenmesi gerekmektedir.

Burada özellikle belirtilmesi gereken durum, iptali istenen Yasanın, doğrudan vergi, harç ve resim koyan ya da kaldıran yahut bunları artıran veya eksilten bir yasa olmadığıdır. Belirtilen sonuçlar, ancak bakanlar Kurulunun ileride çıkaracağı yasa gücünde kararnamelerden doğabilir. Kaldı ki, Bakanlar Kurulunun, yetki yasası ile verilen yetkinin tümünü kullanıp

kullanmayacağını önceden kesinlikle bilmeye olanak bulunmadığı gibi, Bakanlar Kurulu bu yetkisini kullanmaktan da vazgeçebilecektir.

Bu bakımdan, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 107. maddesinin ikinci fıkrası hükmünün yetki yasaları hakkında uygulanmasına olanak bulunmamaktadır.

Bütün bu nedenlerle, itiraz konusu yasanın, biçim yönünden, Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmelidir.

Rüşti Aral; yasanın, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulundaki görüşmeler sonunda açık oylamaya konulmasının yerinde olduğunu ve bu yönden toplantı yetersayısı bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiğini öne sürerek bu görüşe katılmamıştır.

B) Öz yönünden inceleme :

1 - Anayasa'nın 64. ve 5. maddelerine aykırılık sorunu :

Davanın niteliğine göre öz yönünden incelemenin ağırlık noktasını, Anayasanın 64. ve ona bağlı olarak 5. maddeleri oluşturmaktadır. İptali istenen yasanın özüyle Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sorunu tartışılırken. Anayasanın 64. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilen ögeler yanında, aynı maddenin son fıkrasında yer alan hükümler yönünden de inceleme yapılmasına gerek bulunup bulunmadığının öncelikle saptanması, böylece belirlenecek duruma göre Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması gerekmektedir :

a) Anayasaya uygunluk denetimi yapılırken, Anayasanın 64. maddesinin son fıkrasında yer alan yasaklayıcı hükümler yönünden inceleme yapılmasına gerek bulunup bulunmadığı sorunu :

Anayasanın "Temel Haklar ve Ödevler" başlığını taşıyan ikinci kısmının "Genel Hükümler" başlıklı birinci ve "Kişinin Hakları ve Ödevleri" başlıklı ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve özgürlükler ile "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlıklı dördüncü bölümünde yer alan siyasal haklar ve ödevlerin yasa gücündeki kararnamelerle düzenlenemeyeceğini belirleyen bu arada, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunu da denetleyeceğini hükme bağlayan 64. maddenin son fıkrası, yetki yasalarıyla ilgili olmayıp, doğrudan doğruya yasa gücündeki kararnamelere ve yalnız bu kararnamelerin yargısal denetimine ilişkin hükümleri içermektedir.

İptal davası, salt 26.9.1978 günlü, 2171 sayılı Yetki Yasasının Anayasaya aykırılığı savına dayalı olduğuna ve pek doğal olarak anılan yasanın "Yetki Kapsamına Giren Konularla, Kaldırılacak, Değiştirilecek ve Yeniden Düzenlenecek Hükümler" başlığı taşıyan 5. maddesi uyarınca Çıkarılacak yasa gücündeki kararnameleri kapsamadığına göre, yetki yasasının, Anayasanın, yasa gücündeki kararnamelere özgü 64. maddesinin son fıkrası hükmüne uygunluğunun araştırılmasına gerek ve olanak yoktur.

Rüşti Aral, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Yılmaz Aliefendioğlu bu görüşe katılmamışlardır.

b) Dava konusu yasanın, Anayasa'nın 64. maddesinin ikinci fıkrası ve 5. maddesi hükümlerine uygun olup olmadığı sorunu :

Davacı, bu hükümlere ilişkin savlarında, yetki yasasının, birbiriyle ilgili olmayan 50 yasada değişikliği öngördüğünü, oysa her yasasının başlı başına bir müessese olduğunu, bunların tümünün amaç, ilke ve kapsam yönünden, yetki yasasında belirtilmesine olanak bulunmadığını,

Anayasa'nın 64. maddesinde "Kanun" sözcüğü yerine "Kanunlar" sözcüğünün kullanılmasının da, yetki yasasında ancak bir müessesenin konu edilebileceğini gösterdiğini, yasada kullanılan yuvarlak sözlerin ve genel deyimlerin bu belirleme için yeterli olmadığını, bundan başka, yasada "kapsam", "ilke" ve "amaç"ın çok geniş ve genel tutulduğunu, bu öğelerin her yasa ve madde için açıkça belirtilmeyip, yasa ve madde numaralarının yazılması ile yetinildiğini, bütün bu nedenlerle yasanın, Anayasa'nın 64. maddesinin ikinci fıkrasındaki "belli konu" yu içermediğini ve ayrıca Anayasa'nın 5. maddesi hükmüne de aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

Anayasa'nın değişik 64. maddesinin ikinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna, "belli konularda" yasa gücünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebileceği hüküm altına alındıktan sonra, çıkarılacak kararnamelerin konusunu "belli" duruma getirebilmek bakımından, amacının, kapsamının, ilkelerinin ve yürürlükten kaldıracığı yasa hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi zorunlu tutulmaktadır. Bunlar, yasa gücünde kararnamelerle ilgili öğelerdir. Söz konusu Anayasa maddesinde, ayrıca, kararnamelere konu olacak yasaların amaç, kapsam ve ilkelerinin de yetki yasasında gösterilmesi gereğine açık ya da örtülü biçimde değinen bir hüküm yer almış değildir. Maddede geçen "kanunlar" sözcüğü böyle bir yoruma elverişli olmadığı gibi, 64. maddenin ikinci fıkrası hükmünün getiriliş amacı da, davacının değindiği biçimde bir düzenlemeye yer vermemektedir. Gerçekten, söz konusu öğelerin yetki yasasında yer alması, yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna hangi amaçla, hangi ilke gereği ve ne kapsamda verildiğinin önceden ve kesin biçimde belirlenmesi amacına yöneliktir. Yasa gücünde Kararnameye konu olan yasaların amaç, ilke ve kapsamlarının ne olduğu, bunlar arasında ayırım bulunup bulunmadığı gibi yönler, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin belirlenmesi ve sınırlanması amacı ile ilgili olmadıklarından, bunların yetki yasasında yer almasına gerek yoktur.

Bundan başka, 64. maddenin ikinci fıkrası hükmü, bir yetki yasasına dayanarak birden çok yasa gücünde kararname çıkarılmasına olanak tanıdığına göre, yetkinin kapsayacağı yasaların sayısı bakımından da bir sınır koymuş değildir.

Bütün bu nedenlerle, iptali istenen yasanın, Anayasa'nın 64. maddesinin ikinci fıkrasına ve bunun sonucu olarak da Anayasa'nın 5. maddesine aykırı bir yönü bulunmamıştır.

2 - Anayasanın 12. maddesi ile 42. maddesinin üçüncü fıkrasına ve 58. maddesine aykırılık sorunu :

Davacı, ayrıca yetki yasasında çıkarılması öngörülen kararnamelerle yapılacak kimi yasa değişikliklerinin, Anayasa'nın 12. ve 58. maddeleri ile 42. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan angarya yasağına aykırı düşeceğini ileri sürmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, yetki yasası'nın Anayasaya aykırılığı ile bu yasaya dayanılarak çıkarılacak yasa gücünde kararnamelerin Anayasa'ya aykırılıkları ayrı konulardır.

Sözü geçen savlar, ancak yasa gücünde kararnamelere karşı ileri sürülebilecek nitelikte olduklarından, bu aşamada, yani yetki yasası bakımından ele alınarak incelemelerine olanak bulunmamaktadır.

V. SONUÇ:

26.9.1978 günlü, 2171 sayılı "Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu"nun;

A) Biçim yönünden:

Esas Sayısı:1978/65
Karar Sayısı:1979/27

Anayasa'ya aykırı olmadığına, Rüştü Aral'ın "Yasanın Cumhuriyet Senatosu Genci Kurulundaki görüşmeler sonunda açık oylamaya konulmasının yerinde olduğu ve bu yönden toplantı yetersayısı bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiği" biçimindeki karşıoyuyla ve oyçokluğuyla;

B) Öz yönünden :

1 - Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılırken, Anayasanın 64. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilen öğeler yanında, aynı maddenin son fıkrasında yer alan yasaklayıcı hüküm yönünden de inceleme yapılmasına gerek bulunmadığına Rüştü Aral, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

2 - Dava konusu Yasanın, Anayasa'nın 64. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne aykırı olmadığına ve davanın reddine oybirliğiyle,

12.6.1979 gününde karar verildi.

Başkan
Şevket Müftügil

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Ahmet Erdoğdu

Üye
Osman Tokcan

Üye
Rüştü Aral

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Nahit Saçlıoğlu

Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
İhsan N. Tanyıldız

Üye
Bülent Olçay

Üye
Yılmaz Aliefendioğlu

Üye
Yekta Güngör Özden

KARŞIOY YAZISI

T. C. Anayasa'sının 64. maddesinin son fıkrasının birinci tümcesinde, "Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnemelerle düzenlenemez." denilmektedir.

Anayasa'nın temel haklar ve ödevler başlıklı ikinci kısmının 10-13. maddeleri içeren birinci bölümü "genel hükümler", 14-34. maddeleri içeren ikinci bölümü "kişinin hakları ve ödevleri" ve 54-62. maddelerini içeren dördüncü bölümü "siyasi haklar ve ödevler" başlığını taşımaktadır. Temel hak ve ödevlerin üçüncü bölümü ise, 35-53. maddeleri içeren "sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler" başlıklıdır.

Anayasa'nın 1488 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik gerekçesinde de, "Parlamentar rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uymak zorunluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadî ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasa'nın 5 inci maddesi hükmünün, prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tesbit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla Hükümete kanun hükmünde kararnemeler çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64 ncü maddesine eklenmesi uygun görülmüştür" denilmektedir.

Yukarıki açıklamadan anlaşıldığı üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisinin "Yetki Kanunu" ile Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisi verilebilecek konular ancak Anayasa'nın (35-53) maddelerini içeren sosyal ve iktisadî haklar ve ödevlerle ilgili olanlardır. Sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler dışındaki bir alanda Bakanlar Kuruluna Yetki Kanunu ile kanun hükmündeki kararneme düzenleme yetkisi verilemez. Bu husus değişik 64. maddenin gerekçesinde, "a-Türkiye Büyük Millet Meclisi bir (yetki kanunu) ile belli konularda Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararneme çıkarma yetkisi verebilecektir." biçimindeki açıklama ile de doğrulanmaktadır.

Bu durum karşısında Anayasa'ya aykırılık savının incelenmesinde yetki kanununun yalnız amaç, kapsam ve ilkeler, yetkiyi kullanma süresi ve yürürlükten kaldırılan kanunlar açısından yapılan denetim eksik bir denetimdir. Dava konusu Yetki Kanununun 64. maddesinin son fıkrasındaki konuları da kapsayıp kapsamadığı örneğin suç ve vergi konuları ile ilgili olanlarda düzenleme yetkisini içerip içermediği açısından inceleme yapılarak sonucuna göre karar verilmesi gerekir.

Her ne kadar amaç-kapsam ve ilkeler, yetkiyi kullanma süresi, yürürlükten kaldırılan kanunlar açısından Anayasa'ya aykırılık yok ise de, bu denetimin Anayasa'nın 64. maddesinin son fıkrası açısından da yapılmaması eksik bir denetimdir. Bu noktadan inceleme yapılarak sonucuna göre karar verilmesi gerekir. İnceleme kapsamının dar tutulması açısından çoğunluk kararına karşıyız.

Üye
Rüştü Aral

Üye
Yılmaz Aliefendioğlu