

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1979/22

Karar Sayısı:1979/45

Karar günü:18/12/1979

Resmi Gazete tarih/sayı:11.5.1980/16985

İPTAL DAVASINI AÇAN : Cumhurbaşkanı

İPTAL DAVASININ KONUSU : Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 Nisan 1979 günlü kararı ile bu karara dayanılarak 30 Nisan 1979 günlü, 16624 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" un biçim yönünden Anayasanın 4. maddesinin üçüncü fıkrası 8., 64., 92. ve 93. esas yönünden de 37. maddesinin ikinci, 131. maddeleri hükümlerine aykırı olduğu, 21/5/1979 gününde 1260 numaraya kaydı yapılan 18/5/1979 günlü dava dilekçesiyle öne sürülmüş ve iptaline karar verilmesi istenmiştir.

III - DAYANILAN ANAYASA KURALLARI :

Anayasa Madde 4/III, 8, 64, 92 ve 93 ile Anayasa Madde 37/II ve 131.

IV- SONUÇ VE İSTEK:

Yukarıda belirtilen nedenlerle :

1) Anayasanın 4/III, 8, 64 ve 93 üncü maddelerine aykırı olarak, bir yasama yorumu ile Kanun hükmü değer ve etkisinde bir kural ihdas eden ve aynı zamanda Anayasaya aykırı yeni bir içtüzük kuralı konulması niteliğinde olan, 18 Nisan 1979 tarihli T.B.M.M. Kararının Anayasaya aykırılık nedeniyle iptaline;

Bu karara dayanılarak görüşülmüş ve kabul edilmiş sayıldığı için Anayasanın kanunların görüşülmesi ve kabulüyle ilgili 92 nci maddesi hükmüne ve Anayasanın 4/III, 8, 64 ve 93 üncü maddeleri hükümlerine aykırı olduğu gibi, esas bakımından da Anayasanın 37/11 ve 131 inci maddelerine aykırı bulunan 1779 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılık nedeniyle yok sayılarak iptaline karar verilmesini saygılarımla rica ederim.

FAHRİ S. KORUTÜRK

Cumhurbaşkanı (İmza-Mühür)

II - METİNLER:

a) Millet Meclisince 18/4/1979 gününde 80. Birleşim 1. oturumunda alınan karar yazılı bir metin olarak ortaya çıkmadığından, bu kararın oluşum evreleri ile, içeriğine ilerdeki incelemelerde geniş biçimde değinilecektir.

b) İptali istenen 26/6/1973 günlü 3779 sayılı Yasa şöyledir :

"Bazı orman suçlarının affına ve bunlardan mütevellit idare şahsi haklarının düşürülmesine dair Kanun

Kanun No : 1779 Kabul Tarihi: 26/6/1973

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Madde 1 - A) 18/6/1973 tarihine kadar; 6831 sayılı Orman Kanununun 19, 74, 76, 109, 110 uncu maddelerinde yazılı suçlarla, 10 dönüme kadar (10 dönüm dahil) açmalar ile konusu 20 kentali geçmeyen (20 kental dahil) odun, 5 kentali geçmeyen (5 kental dahil) kömür, 5 metreküpü geçmeyen (5 metreküp dahil) gayrimamül veya 2 metreküpü geçmeyen (2 metreküp dahil) mamul ve yarımamül emvale ilişkin elkonulmuş orman suçları ile,

B) Devlet Ormanları içinde veya orman sınırlarına köy ortasından yatay bir hat ile on kilometre mesafede bulunan veya ormanların buldukları ve bu ormanlara bitişik ilçeler içindeki köyler ile sınırları içinde Devlet Ormanı bulunan ve nüfusu ikibinbeşyüzden (ikibinbeşyüz dahil) aşağı olan kasabalarda oturanlar tarafından; bu hudutlar içersinde, on-iki metreküpü geçmeyen (oniki metreküp dahil) gayrimamül veya yedi onda iki metreküp (yedi onda iki metreküp dahil) mamul veya yarımamül orman emvali ile ev yapmak suretiyle işlenmiş ve 18/6/1973 tarihine kadar elkonulmuş olan orman suçlarından dolayı takibat yapılmaz ve verilen cezalar infaz olunmaz,

C) Bu madde kapsamına giren suçlarda orman idaresinin tahsil edilmemiş bilcümle şahsi hakları düşer.

Madde 2 - Birinci madde Kapsamına giren suçlarda kullanılan aletlerle, canlı ve cansız hertürlü taşıt araçları ve paraya çevrilmiş ise bunların emanet hesaplarındaki bedelleri :

Henüz kamu davası açılmamış işlerde cumhuriyet savcılıklarınca; kamu davası açılmış işlerde mahkemece; hüküm kesinleşmiş ise hükmü veren mahkemece sahiplerine iade olur. Ancak; suç konusu orman emvaline elkonulmamış ise idarece bedelleri istenemez.

Bu kanunun yürürlüğünden önce kesinleşmiş bir hükme konu teşkil eden orman emvali ile (alet, canlı taşıt araçları, -araba- kağı, traktör ve römorku hariç) her türlü motorlu taşıt araçları ve bunlar satılmış ise idarece tahsil olunan bedelleri sahiplerine iade olunmaz.

Madde 3 - Bu kanunun 1 inci maddesi uygulanmasında, şerit, katra, daire testere ve hızarla imal edilen sekiz ilâ doksanaltı milimetre kalınlığında olan orman mallarıyla, el bıçkısı ile kesilmiş olup da beş santimetreden aşağı kalınlıkta bulunan çeşitli boy ve genişlikteki orman malları mamul;

Mamul mal dışında kalan ve şerit, katra, daire testere ve hızarla veya balta, bıçkı, testere gibi vasıta ve aletlerle işlenmiş çeşitli boy, genişlik ve kalınlıkta kereste, yırtma, pedavra (hartlama) gibi mallar yan mamul; mamul ve yarı mamul mal dışında kalanlar ise gayri mamul sayılır.

Madde 4 - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 5 - Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür."

C) Dayanılan Anayasa Kuralları:

"Madde 4 - Fıkra 3. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almıyan bir devlet yetkisi kullanamaz."

"Madde 8 - Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır."

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

"Madde 37 - Fıkra 2 - Toprak dağıtımı, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz."

"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 kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

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, komisyonlarda ve genel kurullarda diğer 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. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin 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 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 aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hailerinde 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 Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin ve mahalli idarelerin seçimleri ve siyasî partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddine yukardaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında Millet Meclisinin ilk metninin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. 8 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır."

"Madde 93 - Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanıınca yayınlanır."

"Madde 131 - Devlet, ormanların korunması ve ormanlık sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır; Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

Devlet ormanları, kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir. Devlet ormanlarının mülkiyeti, yönetimi ve işletilmesi özel kişilere devrolunamaz. Bu ormanlar zamanaşımıyla mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.

Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez.

Ormanlar içinde veya hemen yakınında oturan halkın kalkındırılması ve ormanı koruma bakımından, ormanın gözetilmesinde ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliği yapmasını sağlayıcı tedbirler ve gereken hallerde başka yere yerleştirme kanunla düzenlenir.

Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar bulunan topraklarla şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu

olarak bulunduğu yerler dışında orman sınırlarında hiçbir daraltma yapılamaz. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir ve bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz.

Ormanların tahrib edilmesine yol açan hiçbir siyasi propaganda yapılamaz."

III - İLK İNCELENME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca Şevket Müftügil, Lütfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Osman Tokcan, Rüştü Aral, Ahmet Salih Cebi, Muammer Yazar, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Nahit Saçlıoğlu, Hüseyin Karamüstantikoğlu, Kenan Terzioğlu, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N. Tanyıldız, Bülent Olcay ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun katılmalarıyla 14/6/1979 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, iptali istenen 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararının dava konusu edilip edilemeyeceği, dava konusu edilmesine olanak varsa, incelemenin, 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasadan ayrı ve bağımsız olarak yapılması gerekir gerektirmediği yönleri üzerinde durulmuştur.

Konunun açıklığa kavuşturulabilmesi için olayın oluş biçimini kısaca gözden geçirmekte yarar görülmüştür.

26 Haziran 1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın kabulünden sonra, sözü edilen Yasa, Cumhurbaşkanınca, Anayasanın 93. maddesi gereğince aşağıdaki yazı ile bir daha görüşülmek üzere Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir:

"Türkiye 10/7/1973

Cumhurbaşkanlığı

Ankara

4-738

Millet Meclisi Başkanlığına

İlgi: 29 Haziran 1973 tarih ve Kanunlar Müdürlüğü 8124-61119 sayılı yazınız.

Bazı orman suçlarının affına ve bunlardan mütevellit idari şahsi haklarının düşürülmesine dair olarak Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş olan 22 Şubat 1972 tarih ve 1542 sayılı Kanun, 4 Mart 1972 tarih ve 4-231 sayılı yazımıza ilişik gerekçe ile, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93 üncü maddesine istinaden bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiş idi.

Aynı konuyu düzenleyen 26 Haziran 1973 tarih ve 1779 sayılı Kanun :

a) Birinci maddesi (A) fıkrası birinci cümlesinde; 1542 sayılı Kanunda (1 Ağustos 1971) olarak saptanmış olan kapsam tarihini (18 Haziran 1973) olarak genişletilmiş bulunması,

b) Aynı madde (C) fıkrasında, evvelce 6831 sayılı Orman Kanununun 112 ve 113 üncü maddeleri ile sınırlandırılmış olan idare şahsi haklarını (Orman idaresinin tahsil edilmemiş bilcümle şahsi hakları) olarak değiştirmesi,

c) 1542 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi de; "Ticarethane sahibi olsun veya olmasın haşeb madde ticareti ile işgal edenler bu Kanun hükmünden faydalanamazlar" hükmü mevcut iken bu defa çıkartılmış ve dolayısıyla bu gibilerin de kanun kapsamına alınmış olması,

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Bakımlarından, bir daha görüşölmek üzere geri gönderilen bir kanun, yeni değişiklikler yapılarak kabul edilmiş olması nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93 üncü maddesi son cümlesi hükmü dışında mütâala olunarak yapılan incelemede;

1779 sayılı Kanun, bu değişik hükümlerle Anayasanın 131 inci maddesinin teminatı altında bulunan ormanlarımızın, korunması ve ormana zarar verilebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemeyeceği ilkelerine aykırı nitelikte görülmesi itibariyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93 üncü maddesi gereğince bir daha görüşölmek üzere geri gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Fahri S.
Korutürk

Cumhurbaşkanı

Bu yazı üzerine gerekli yerlerden ve komiyonlardan düşünce alındıktan sonra Millet Meclisi Başkanı Kanunlar Müdürlüğü ifadeli 29/1/1975 günlü, 8124 sayılı aşığıdaki yazı ile, yasayı, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir:

"Cumhurbaşkanlığına

İlgi: 10/7/1973 tarih ve 4-738 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisince 26 Haziran 1973 tarihinde kabul edilen ve yayımlanmak üzere Yüce Makamınıza ikinci kez sunulan, 1779 numaralı, Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun, 10 Temmuz 1973 tarihinde bir daha görüşölmek üzere ikinci kez geri gönderilmiştir.

Bu konuda, Başkanlığımızın ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlığının; yetkili kurullarıyla yaptığı istişareler, Adalet ve Anayasa Komisyonlarından aldığı mütalâalar, Anayasanın 93 üncü maddesi muvacehesinde, Sayın Cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşölmek üzere ikinci kez geri göndermeyeceği noktasında toplanmıştır.

Bu nedenle 1779 numaralı Kanunun ilişik olarak tekrar sunulduğunu arz ederim.

Saygılarımla.

Kemal
Güven
Millet
Meclisi Başkanı

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Cumhurbaşkanı, metni aşağıya alınan 31/1/1975 günlü, 4-75 sayılı yazı ile 1779 sayılı Yasayı Millet Meclisine geri çevirmiştir :

"Millet Meclisi Başkanlığına,

İlgi:

- a) 24 Şubat 1972 tarih ve Kanunlar Müdürlüğü 3584 - 27049 sayılı yazımız.
- b) 4 Mart 1972 tarih ve 4-231 sayılı yazımız.
- c) 29 Haziran 1973 tarih ve Kanunlar Müdürlüğü 8124-61119 sayılı yazımız.
- d) 10 Temmuz 1973 tarih ve 4 - 738 sayılı yazımız.
- e) 29 Ocak 1975 tarih ve Kanunlar Müdürlüğü 8124 -16257 sayılı yazımız.

İlgi (e) sayılı yazımızla; Türkiye Büyük Millet Meclisince 26 Haziran 1973 tarihinde kabul edilen ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına sunulup ilgi (d) sayılı yazımıza ek gerekçede gösterilen sebeplerle, bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiş bulunan 1779 sayılı Kanunun, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıklarının; yetkili kurullarıyla yaptığı istişareler, Adalet ve Anayasa Komisyonlarından aldığı mütalâalar muvacehesinde, Cumhurbaşkanının kanunları bir daha görüşülmek üzere ikinci kez geri gönderemeyeceği noktasında toplandığı belirtilerek tekrar sunulduğu bildirilmektedir.

İhtiva ettiği hükümleri itibariyle, Cumhurbaşkanınca yeni bir kanun olarak mütalâa ettiği ve gerekçe göstererek uygun bulmadığı ve bir daha görüşülmek üzere geri gönderdiği bir kanunu, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıklarının; sadece yetkili kurullarıyla istişare ve Adalet ve Anayasa Komisyonlarından mütalâa alarak, yayımlanması için Cumhurbaşkanına tekrar geri göndermesi Anayasanın 93 üncü maddesini yorumlamak olacaktır.

Anayasayı yorumlama yetkisi mevcut olmadığına ve Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu içtüzükleri gereğince de, Danışma Kurulları ve Komisyonların raporları, ancak Genel Kurulların kabulüyle kesinlik ve geçerlik kazanacağına göre, hükümleri 22 Şubat 1972 tarih ve 1542 sayılı Kanundan değişik ve yeni bir Kanun niteliğinde olmasına rağmen 26 Haziran 1973 tarih ve 1779 sayılı Kanunun bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesinin (ikinci kez) olduğuna dair mütalâalar, Genel Kurullarca kabul edildiği takdirde bu sonuç, kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisince ikinci defa kabulü mahiyetinde anlaşılacak kanun, Anayasanın 93 üncü maddesi gereğince yayımlanacaktır.

Bu nedenlerle 1779 sayılı Kanunun, ilişikte geri gönderildiğini arz-ederim.

Fahri S.
Korutürk

Cumhurbaşkanı"

Millet Meclisi Anayasa Komisyonu, 30/6/1975 günlü, 1/232-15 sayılı kararıyle (...Cumhurbaşkanlığının, Büyük Millet Meclisince kabul edilen bir kanunu Anayasanın 93 üncü

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

maddesine göre yeniden görüşülmek üzere ancak bir defa iade edebileceği hususunda alınan 5/7/1974 gün ve 10 sayılı raporla Millet Meclisi Başkanlığına arz edilmiş olduğu cihetle iade hususunda yeniden müzakere ve karar itihazına mahal olmadığına ...) çoğunlukla karar vermiş ve bu karar Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 3/7/1975 günlü, 99 uncu Birleşiminde onaylanmıştır.

Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet Komisyonu, 9/6/1976 günlü, 11/1-276 sayılı Kararıyla "... Tartışma konusu yapılmış olan ve komisyonumuza getirilen bu noktayı komisyonumuz şu karara bağlamıştır : Bu ikinci görüşme sırasında, yeni bir madde, fıkra, bent, hüküm veya herhangi bir şekilde değişiklik Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapıldığında, ilk defa ortaya çıkan, ilk defa tesis edilen bu değişik yasa hükmünün, kendisince geçerli bazı gerekçelere dayanarak "bir kere daha" parlamentoda görüşülmesini Cumhurbaşkanının istemesi halinde, bu bir kanunun birden ziyade, ikinci defa görüşülmesi isteği sayılamaz.

Bir daha görüşülmesi istenen kanun hükmü, Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen ilk kanun metninde bulunmadığı için, Cumhurbaşkanı, bu yeni hüküm hakkındaki "bir daha" görüşme isteğini ilk defa, birinci kez yapmış olmaktadır.

Anayasa'nın 93 üncü maddesinin tanıdığı bu yetkinin, parlamentodan geçen kanunun herhangi bir madde, fıkra veya kaydının Cumhurbaşkanına gerekli saydığında birkere daha görüşülmesini sağlamak amacıyla kabul edildiği ortadadır.

Cumhurbaşkanının, önceki kanun metninde bulunmayan ve sonradan eklenen veya değişikliğe uğrayan hükmü de "uygun bulmadığı" halde, onun bir daha görüşülmesini istemek hak ve yetkisinden yoksun bırakılması, Anayasa'nın 93 üncü maddesinin güttüğü amaca aykırı düşeceğinden, hukuka da aykırı olurdu...) yolundaki görüşünü oyçokluğuyla saptamış ve bu karar Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun 29/6/1976 günlü, 82. birleşiminde kabul edilmiştir.

Millet Meclisi Tutanak Dergisinin, 18/4/1979 günlü, 80. Birleşime ait (Dönem: 5, Cilt: 12. Toplantı: 2) 286. sayfasında şunlar yazılıdır:

(... Bu suretle, aynı konuda Millet Meclisinin aldığı kararla Cumhuriyet Senatosunun aldığı karar arasında aykırılık meydana gelmiştir. Bu aykırılığın çözüme bağlanabilmesi için Anayasa'nın 92 nci maddesine uygun olarak bir karma komisyon kurulması kabul edilmiş ve bu karma komisyonun hazırladığı rapor 324 sıra sayısıyla basılıp sayın üyelere dağıtılmış bulunmaktadır.

Karma Komisyonun görüşü Cumhuriyet Senatosunun görüşüyle aynı yöndedir. Yani, Cumhurbaşkanının, bir daha görüşülmek üzere kanunları bir defadan fazla geri gönderebileceği yolundadır.

Rapor üzerinde, İçtüzüğün 73 üncü maddesine göre görüşme açtıktan sonra, evvelâ Karma Komisyonun görüşünü oya sunacağım; kabul edilmezse Cumhuriyet Senatosunun görüşü de aynı olduğu için Millet Meclisinin görüşünü oya sunacağım.

Rapor üzerinde söz isteyen var mı efendim'...

Yok.

Şimdi evvelâ Karma Komisyonun görüşünü, yani Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere kanunları bir defadan fazla geri gönderebileceği yolundaki görüşü oylarınıza sunuyorum...)

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Dava dilekçesinde, 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" un iptali ile bunun yanında ve bu istekten bağımsız olarak ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 Nisan 1979 günlü kararının da iptali istenmiştir. 18/4/1979 günlü yasama organı kararıyla 1779 sayılı Yasayı, birbiriyle ilişkisi olmayan metinler saymaya olanak yoktur. Gerçi her iki metin birbirinden tümüyle bağımsızdır; ancak 18/4/1979 günlü kararın, Cumhurbaşkanını, dava konusu olan yasayı yayımlamakla ve onu yürütme alanına koymakla zorunlu tuttuğu da bir gerçektir. Sözü edilen kararın, içeriği ve anlamı yönünden başlıbaşına ya da ilgili yasa ile birlikte dava konusu edilebileceğinde duraksamaya yer yoktur. Nitekim, görüşmelerde de bu iki tasarrufa karşı aynı dava dilekçesiyle dava açılmıyacağı yolunda bir düşünce öne sürülmüş değildir. 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile, söz konusu edilen yasa arasındaki bu sıkı ilişki, bu metinlerin bir dilekçe ile dava edilebilmesine de olanak verir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu durum, yani metinler arasındaki bu sıkı ilişki, 18/4/1979 günlü kararın ya da yasanın yalnız başına dava konusu edilemeyeceği anlamına da gelmez. Anayasa'nın değişik 147. maddesiyle, Anayasa Mahkemesine, yasaların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin Anayasa'da belli edilen şekil şartlarına uygunluğunu denetleme yetkisi verilmiş olduğuna, Anayasa'nın kimi maddelerinde de Meclislerin 147. maddenin genel anlamı dışında kalan işlemlerinden hangilerinin (örneğin madde 81 de olduğu gibi) Anayasa Mahkemesince denetleneceği, "Kanun" olmadıkları halde, Anayasaca kanun niteliğinde sayılan belgelerden hangisinin denetime bağlı olacağı, hangisinin olmayacağı (örneğin madde 65 son fıkra) gösterilmiş bulunmasına ve oluşum biçimi açıklanan 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararının, denetime bağlı tutulan yasama belgeleri arasında gösterilmediğine göre, davaya konu edilen bu kararın Anayasa Mahkemesince denetlenebilirliği üzerinde durulmuştur.

Anayasa'ca Yasama Meclislerine verilen görevler belli olduğuna göre, Anayasa Koyucunun Anayasa Mahkemesinin denetimine ilişkin kuralları saptarken, Anayasa'da gösterilen yasama işlemlerini de gözönünde bulundurduğunda kuşku yoktur. Bu nedenle Yasama Meclislerince Anayasa'da belirtilen adları (Anayasa değişikliği, kanun hükmünde kararname, İçtüzük gibi) ve yöntemlere uyularak yapılan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında Anayasa'nın açık kurallarına başvurulmasını olağan görmek gerekir. Ancak, Yasama Meclislerince Anayasa'da Öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında aynı yola başvurulmasına olanak bulunmadığı da açık bir gerçektir. Böyle olunca, bu nitelikteki bir işlemin Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediği belirlenirken, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntem kadar içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin ortaya konulması ve bu metin veya belge, Anayasaca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ise, denetime bağlı olduğunun kabul edilmesi zorunludur.

Nitekim Anayasa Mahkemesi konuya bu açıdan bakmış ve kararlarında sorunu bu anlayışla çözüme bağlamıştır. (Örneğin 27/2/1968 günlü, 1967/6-1968/9 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmî Gazete, Gün: 18/6/1968, Sayı: 12927; 22/2/1977 günlü, 1977/6-14 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmî Gazete gün: 28/3/1977, Sayı: 15892).

Konunun bu açıdan incelenmesi ve değerlendirilmesi, sözü edilen Yasama Meclisi Kararının Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı bir yasama belgesi olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse, 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın yanında ayrıca iptali istenmiş bulunan 18 Nisan 1979 günlü Yasama Meclisi Kararını, iptali istenen yasadan ayrı ve bağımsız

olarak incelemek ve böylece anayasal denetimden geçirmek, Anayasa Mahkemesinin görev alanı içinde bulunmaktadır.

Bu görüşe, Lûtfi Ömerbaş, Kenan Terzioğlu ve Yılmaz Aliefendioğlu "Kararın incelenmesinin Anayasa Mahkemesinin görevi içinde olmadığı" nı, Ahmet Salih Cebi ve Nihat O. Akçakayalıoğlu da "dava konusu Yasama Meclisi kararının iptali istenen Yasa ile birlikte incelenmesi gerektiği" ni öne sürerek katılmamışlardır.

Böylece yapılan ilk inceleme sonunda:

1 - 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" un yanında ayrıca iptali istenen 18 Nisan 1979 günlü Yasama Meclisi kararının sözü geçen Yasadan ayrı ve bağımsız olarak incelenmesinin Anayasa Mahkemesinin görevi içinde bulunduğu, Lûtfi Ömerbaş, Kenan Terzioğlu ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun "kararın incelenmesinin Anayasa Mahkemesinin görevi içinde olmadığı", Ahmet Salih Çebi ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun ise "dava konusu Yasama Meclisi kararının iptali istenen yasa ile birlikte incelenmesi gerektiği" biçimindeki karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

2 - Dosyanın eksiki bulunmadığından işin özünün incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı, konu ile ilgili metinler ve Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Dava dilekçesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18/4/1979 günlü kararının ve ayrıca 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın tümünün iptaline karar verilmesi istenmektedir.

1 - Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18/4/1979 günlü kararının Anayasa'ya uygun olup olmadığı sorununa geçilmeden önce konuyu aydınlatması yönünden bazı belgelere kararda yer verilmesinin yararlı olacağı düşünülmüştür.

a) 22/2/1972 günlü, 1542 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit idare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" şöyledir:

Kanun No: 1542 Kabul tarihi: 22/2/1972

Madde 1 - A) 1/8/1971 tarihine kadar; 6831 sayılı Orman Kanununun 19, 74, 76, 109, 110 uncu maddelerinde yazılı suçlarla, 10 dönüme kadar (10 dönüm dahil) açmalar ile 20 kentali geçmeyen (20 kental dahil) odun, 5 kentali geçmeyen (5 kental dahil) kömür, 5 metreküp geçmeyen (5 metreküp dahil) gayrimamul veya 2 metreküp geçmeyen (2 metreküp dahil) mamul ve yarımamul emvale ilişkin elkonulmuş orman suçları ile,

B) Devlet Ormanları içinde veya orman sınırlarına köy ortasından yatay bir hat ile on kilometre mesafede bulunan veya ormanların buldukları ve bu ormanlara bitişik ilçeler içindeki köyler ile sınırları içinde Devlet ormanı bulunan ve nüfusu ikibinbeşyüzden (ikibinbeşyüz dahil) aşağı olan kasabalarda oturanlar tarafından; bu hudutlar içerisinde, oniki metreküp geçmeyen (oniki metreküp dahil) gayrimamul veya yedi onda iki metreküp (yedi onda iki metreküp dahil) mamul veya yan mamul orman emvali ile ev yapmak suretiyle işlenmiş ve

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

1/8/1971 tarihine kadar el konulmuş orman suçlarından dolayı takibat yapılmaz ve verilen cezalar infaz olunmaz.

C) Bu madde kapsamına giren suçlarda; Orman İdaresinin; 6831 sayılı Orman Kanununun 112 ve 113 üncü maddelerine müstenit şahsi hakları düşer.

Madde 2 - Birinci madde kapsamına giren suçlarda kullanılan aletlerle, canlı ve cansız her türlü taşıt araçları ve paraya çevrilmiş ise bunların bedelleri;

Henüz kamu davası açılmamış işlerde Cumhuriyet savcılıklarınca; kamu davası açılmış işlerde mahkemece; hüküm kesinleşmiş ise hükmü veren mahkemece sahiplerine iade olunur. Ancak; suç konusu orman emvaline elkonulmamış ise idarece bedelleri istenemez!. 1/8/1971 tarihinden önce kesinleşmiş bir hükme konu teşkil eden orman emvali ile (alet, canlı taşıt araçları - araba - kağı, traktör ve römork'u hariç) her türlü motorlu taşıt araçları ve bunlar satılmış ise idarece tahsil olunan bedelleri ve bu bedellerin taksitle ödenmesine müsaade edilen işlerde ödenen taksit bedelleri sahiplerine iade olunmaz.

Madde 3 - Ticarethane sahibi olsun veya olmasın hasep madde ticaretiyle işgal edenler bu kanun hükümlerinden faydalanamazlar.

Madde 4 - Bu Kanunun 1 inci maddesi uygulanmasında; şerit, katra, daire testere ve hızarla imal edilen sekiz ilâ doksanaltı milimetre kalınlığında olan orman mallarıyla, el bıçkısı ile kesilmiş olup da beş santimetreden aşağı kalınlıkta bulunan çeşitli boy ve genişlikteki orman malları mamul; mamul mal dışında kalan ve şerit; katra, daire testere ve hızarla veya balta, bıçkı, testere gibi vasıta ve aletlerle işlenmiş çeşitli boy, genişlik ve kalınlıkta kereste, yırtma, kapak, pedavra (hartlama) gibi mallar yarı mamul; mamul ve yarı mamul mal dışında kalanlar ise gayri mamul sayılır.

Madde 5 - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 6 - Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür."

b) Cumhurbaşkanının, bu Kanunu geri çevirme yazısı ve gerekçesi şöyledir:

"4-231 4/3/1972

Millet Meclisi Başkanlığına

İlgi: 24 Şubat 1972 tarihli ve 3584 - 27049 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunduğu bildirilen 1542 numaralı Kanunu, ekli gerekçede belirtilen sebeplerden dolayı uygun bulmadığımdan, ilişik olarak takdim ediyorum. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93 üncü maddesi gereğince bir daha görüşülmesini rica ederim.

Cevdet Sunay

Cumhurbaşkanı

GEREKÇE

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair 1542 sayılı Kanunun:

1 - Bu Kanuna dahil edilen suçları işlemiş bulunanları, Devlete diğer alanlarda aynı değerde zarar vermiş olan suçlulara ve daha önce çıkarılan af kanunlarına nazaran imtiyazlı bir muameleye mazhar kıldığı için, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının eşitlik ilkesini koyan 12 nci maddesine,

2 - 10 dönüme kadar (10 dönüm dahil) açmaların suçlarını affederek; ormanların toprak dağıtımına müncer olacak şekilde küçülmesine ve dolayısı ile sınırlarının daralmasına sebebiyet verdiği, aynı zamanda ormanların korunması ve geliştirilmesi ilkesine riayeti bozduğu için, Anayasanın 37 nci ve 131 inci maddelerine.

3 - Konu ile ilgili maddelerinde bir değişikliği amir olmadığı için, Borçlar Kanunu ile Türk Ceza Kanununa, aykırı bir mahiyet taşıdığı görülmektedir. Ve bu mahiyeti ile, hedefi olan suçları affetmekten başka maddi bakımdan adeta mükâfatlandırmakta Devleti ise, terkin ve ödeme durumuna soktuğu takriben 258 niilyon liralık malî külfet ve zararlar, adeta mahkûm etmektedir.

Ayrıca, 1542 sayılı Kanun, 6831 sayılı Kanunun atıfta bulunduğu yasaklama ve müeyyide maddeleri ile bu maddelerin uygulanmasında varılan sonuçlar üzerinde tesis edilmiş olan içtihatları, Öngördüğü affa imkân verecek bir şekilde değiştirmeden af sağlamayı amaç tuttuğu için, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının, 1255 sayılı Tadil Kanunu çıkarılmadan önceki (yani, 17 Nisan 1970 tarihinden önceki) 131 inci maddenin "Orman suçları için genel af çıkarılamaz" ibaresinin hüküm sürdüğü dönem üzerinde de bir geçerlik taşıyamaz.

Bu sebeplerle; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 93 üncü maddesine dayanarak, tedvin edildiği kapsamda yayınlanması Hükümetçe ve kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşlarınca da mahzurlu görülen 1542 sayılı Kanunu, bir daha görüşülmek üzere geri gönderiyorum.

Cevdet Sunay

Cumhurbaşkanı

c)- 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasa'ya yukarda "II - Metinler" kesiminde, bu Yasanın Cumhurbaşkanınca geri çevrilmesine ilişkin 10/7/1973 günlü, 4-738 sayılı yazıya da "III- İlk inceleme" bölümünde yer verildiği için bunların burada yinelenmesinde yarar görülmemiştir.

2 - Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 18/4/1979 günlü kararının Anayasaya aykırılığı sorunu :

a) İptali istenen Yasama Organı kararının Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı bir yasama belgesi olduğu ilk inceleme evresinde karara bağanmış ise de, söz konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi kararını niteliğini belirten bir açıklamaya bu kararda yer verilmemiştir. Bu durumda yapılacak ilk iş, Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilerek olan yasama organı kararının niteliğini belirtmek olmalıdır.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Yasama Meclislerince Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekmekte ve bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasaca denetime Bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluk vardır.

Anayasanın 85. maddesinin birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler" kuralı yer almıştır. Öteyandan Cumhurbaşkanının, yasaları yayımlamasına ve uygun bulmadığı kimi yasaları bir daha görüşülmek üzere geri göndermesine ilişkin kurallar da Anayasasının 93. maddesiyle düzenlenmiştir. Dava konusu 18/4/1979 günlü kararın oluşturulmasında, yasaların görüşülmesi ve kabulü kurallarını içeren Anayasanın 92. maddesinin uygulanmış olması, ortaya konulan metnin yasa ya da o nitelikteki bir belge olduğunu ve bunun Cumhurbaşkanının Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenmiş bulunan yetkisini sınırlamak amacıyla çıkarıldığını kabule yeterli ve elverişli değildir. Yukarıda "III-İlk İnceleme" bölümündeki belgelerde açıklandığı üzere. Cumhurbaşkanı, 10/7/1973 günlü, 4-738 sayılı yazı ile, 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasayı geri göndermiş, Millet Meclisi Başkanı, kimi yerlerden ve komisyonlardan düşünce aldıktan sonra, 29.1.1975 günlü, 8124 sayılı yazı ile, yasayı, yayımlanması için Cumhurbaşkanlığına yollamıştır. Cumhurbaşkanı, 31/1/1975 günlü, 4-75 sayılı yazısında, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıklarının yetkili kurullarına danışarak ve Adalet ve Anayasa Komisyonlarından düşünce alarak Yasayı yayımlamak üzere göndermesi Anayasanın 93. maddesini yorumlama olacağına, oysa Anayasayı yorumlama yetkileri bulunmadığına ve danışma kurulları ve komisyon raporlarının ancak Genel Kurulların kararlarıyla kesinlik ve geçerlik kazanacağına göre, bu düşünceler Genel Kurullarca kabul edilirse, bu sonuç yasanın Meclislerce kabulü niteliğinde anlaşılacak yayımlanacağını Millet Meclisi Başkanlığına bildirmiştir.

Bu yazı üzerine konu Millet Meclisince ve Cumhuriyet Senatosunca ayrı doğrultuda karara bağlanmış ve Anayasa'nın 92. maddesinde yasalar için öngörülen mekik sistemi işletilerek 18/4/1979 günlü karar ortaya konulmuştur. Bu kararın, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasalar üzerinde Meclislerin tutumunu ve çalışma yöntemini belli etmesi ve ortaya koyması bakımlarından, bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ortadadır ve bu niteliğine göre Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi gerekmektedir.

Âdil Esmer, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N. Tanyıldız ve Bülent Olcay sözü edilen metnin yasa; Ahmet Salih Cebi ve Nihat O. Akçakayalıoğlu da Anayasa düzenlemesi niteliğinde olduğunu öne sürerek yukarıdaki görüşe katılmamışlardır.

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının biçim yönünden Anayasaya aykırılığı sorunu:

Anayasada, 85. madde dışında, İçtüzüklerle ilgili ve onların yapılış biçimleriyle haklarında uygulanacak yöntemi gösteren bir kural yer almış değildir. Gerçi Anayasanın 85. maddesi gereğince oluşturularak yürürlüğe konulmuş olan İçtüzüklerde, İçtüzüklerin yapılışına ve hükümlerinin değiştirilmesine ilişkin kimi biçim ve yöntem kuralları bulunmaktadır. Bunlara uyulmadan oluşturulan içtüzük düzenlemesi niteliğindeki Yasama Meclisi kararlarını, içtüzüklerin hükümlerine ters biçimde oluştuğu nedenine dayanılarak aynı zamanda biçim yönünden Anayasaya da aykırı olduklarını öne sürmeye olanak yoktur. Dava konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının, Meclislerde toplantı ve karar yeter sayısı olmadan alındığı

yolunda bir sav öne sürülmediği gibi, böyle bir durum da saptanmış değildir. Bu nedenlerle, sözü geçen kararın biçim yönünden Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Ahmet Salih Cebi, Âdil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N. Tanyıldız ve Bülent Olcay bu görüşe katılmamışlardır.

c) Sözü geçen kararın öz yönünden Anayasaya aykırılığı sorunu:

aa - Anayasanın 93. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen yasaların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasını, uygun bulmadığı kimi yasalar üzerindeki geri çevirme yetkisini ve bu konudaki buyurucu kuralları düzenlemektedir. Bu maddenin gerekçesinde "yine kabul" deyiminin ne anlamda kullanıldığını belli eden bir açıklama yer almamış, yalnızca "Bu hüküm 1924 Anayasasından gelmektedir. İstanbul tasarısındaki kanunun kabulü için mevsuf bir ekseriyet şartı Cumhurbaşkanına bir nevi nispî veto hakkı tanımak manasını taşıyacağından uygun görülmemiştir." denilmekle yerinilmiş ve Kurucu Meclisteki görüşmeler sırasında ise bu konuya değinilmemiştir.

Anayasanın sözü edilen kuralı ile Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkinin "veto" anlamında olmadığı açıktır ve bu konuda duraksamaya yer yoktur. Nitekim anılan maddenin gerekçesinde Cumhurbaşkanına "nispî veto" yetkisinin verilmek istenmediği açıkça belirtilmiştir. Öte yandan 93. madde ile düzenlenmiş olan geri gönderme yetkisinin, önceki Anayasadan kaynaklandığını, parlamenter rejimin gereklerine ve kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğünü ve sadece bir uyarı niteliğinde olduğunu da ileri sürmeye olanak yoktur.

Anayasa'nın 4. maddesinde, egemenliğin kayıtsız koşulsuz Türk Ulusunun olduğu, Ulusun, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanacağı; 5. maddesinde, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olup devredilemeyeceği; 6. maddesinde, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceği biçimindeki kurallara yer verilmiştir. Anayasanın sistemi ve öngördüğü bu kurallar gözönünde tutulduğunda Cumhurbaşkanının geri gönderme işleminin niteliği doğru olarak açıklanabilir ve ortaya konulabilir.

Anayasa Mahkemesinin 16/3/1976 günlü, E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı kararında (Anayasanın 6. maddesinde "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" kuralı getirildikten sonra 97. maddesinin birinci fıkrasında "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder" kuralına yer verilmiş, ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anayasanın 98. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur" yolundaki ilkeyi bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerekir. Öte yandan Anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve lâik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa'nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanılabilir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarca, yasaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasanın böyle bir

sonucu kabul ettiği düşünülemez. Hemen eklemek gerekir ki, Anayasanın 149. maddesi iptal davası açacakları göstermiş ve bunlar arasında yürütme organına yer vermemiştir.

Yukarda açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanının, Anayasanın 149. maddesine göre, Başbakanla herhangi bir bakanın imzalamasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir) (Resmî Gazete gün : 9/7/1976, Sayı: 15641 Kararlar Dergisi, Sayı: 14, Sayfa : 68) denilmektedir.

Anayasanın 6. maddesi, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini kurala bağlamış ve Anayasa, Cumhurbaşkanına bu sıfatla kimi görevler yüklemiştir. Buna karşın Anayasanın 97. maddesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğunu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletten birliğini temsil ettiğini belirtmek gereğini de duymuştur. Anayasa Mahkemesi kararında da açıklandığı üzere Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağını kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez. Cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasına parlamenter rejimin gereklerinin ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin elvermediği yolundaki savlar geçersiz ve dayanaksızdır. Çünkü bu yolla yürütme organının, yasama organı işlevleri üzerinde etkin bir yetkiye sahip olduğundan, ayrıca Cumhurbaşkanının yasama tasarruflarını yönlendirmesi ya da onları denetlemesi gibi bir durumun oluşmasından sözedilemez. Yeryüzünde başkansız bir parlamenter demokratik rejim modeli henüz bulunmuş olmadığına, Cumhurbaşkanı, halk oyuna sunularak kabul edilen Anayasanın verdiği bu yetkiyi Ulus adına kullandığına göre, sözü edilen yetkinin sadece bir uyarıdan ibaret olup başka bir etkisi bulunmadığı ya da yasama tasarruflarına, parlamento üyesi sıfatı ortadan kalkan Cumhurbaşkanının bu yolla ortak olduğu yolundaki görüşler geçersiz oldukları kadar Anayasal dayanaktan da yoksundur. Yeri gelmişken şu yön de açıklanmalıdır ki, 1924 Anayasasında da böyle bir hükmün yer almış olması yeni kuralın eskisinin yinelenmesinden ibaret olduğunu kabule elverişli değildir. Burada önem kazanan yön, bu iki anayasal kurumun birbirine benzemesi değil, o kurumların içinde bulunduğu 1924 ve 1961 Anayasalarının aynı sistemden kaynaklanıp kaynaklanmadığı ve kurumlarını aynı anlayışla oluşturup oluşturmadığıdır.

Konuya bu açıdan yaklaşılması, değişik sonuç ortaya koymaktadır.

bb - Yasaların yapılışına ilişkin Anayasa ve içtüzük Kuralları, Yasama Meclislerine, Anayasanın ya da İchtüzüklerin öngördüğü biçimde yapılmış bir istem - yasa tasarısı veya teklifi - yokken, yasalar üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi vermiş değildir. Başka bir anlatımla, Yasama Meclislerinin yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkileri, ancak yöntemine göre yasa tasarısı veya teklifi verilmesi koşuluyla kullanılabilir. Cumhurbaşkanının Anayasanın 93. maddesi uyarınca bir yasa hakkında geri gönderme yetkisini kullanması, bir değişiklik tasarısı veya teklifi yapılmışcasına Yasama Meclislerinin o yasayı yeniden görüşme durumunu ortaya çıkarır. Anayasanın 93. maddesi Cumhurbaşkanına kısmi geri çevirme yetkisi tanımamıştır. Daha açık anlatmak ve örneklemek gerekirse, bir yasanın yalnızca bir maddesi, fıkrası yada bendi hükmünün Cumhurbaşkanınca uygun bulunmaması nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi ancak yasanın tümünün geri çevrilmesi koşulu ile olanak içine girer. Bu durumda geri gönderme gerekçesinde sözü edilenler dışındaki maddelerin kesinleştiği ve yasalaştığı,

yasama meclislerinde, yalnızca gerekçede açıklanan hükümler üzerinde görüşme açılması gerektiği, yolundaki düşünce ve görüşler Anayasanın 93. maddesinin sözüne ve özüne uygun düşmez. Millet Meclisi İçtüzüğünde, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasaların nasıl görüşüleceği konusunda bir hüküm bulunmaması, bunların yasa tasarısı veya teklifleri gibi görüşülmesi gerektiği sonucunu ortaya koyar. Nitekim Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün, örneğin bir defa görüşülecek yasa tasarısı ve tekliflerini düzenleyen 71. maddesinin (C) bendinde "Cumhurbaşkanınca iade olunacak kanunlar" dan söz etmesi de bu sonucu doğrulamaktadır. Çünkü Yasama Meclislerince kabul edilerek yasalaşan ve yayımlanması gereken metinler, Cumhurbaşkanınca Anayasanın 93. maddesindeki yetki kullanılarak geri gönderilmişse, o metnin artık yasa niteliğini koruduğundan söz edilemez. Böylece o yasama belgesi, yasa olma niteliğini yitirmekte, tıpkı yasa tasarıları ve tek liflerinde olduğu gibi, yeniden görüşülmesi gereken bir belge durumuna dönüşmektedir. Anayasanın 93. maddesindeki "...geri gönderilen kanunu yine kabul ederse" ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 71. maddesinin (C) bendindeki "Cumhurbaşkanı tarafından iade olunan kanunlar" deyimlerinden, metnin bu evrede de yasa niteliğinde olduğu yolunda bir anlam çıkarmaya ve yukarıda varılan sonuca karşı çıkmaya olanak yoktur. Anayasada ve içtüzükte yer alan bu deyimler, belgenin, yetkinin kullanıldığı andaki niteliğini belirtmek açısından bir değer taşırlar. Bu sözcüklerden, belgenin, geri gönderme yetkisinin kullanılmasından sonra da yasa niteliğini koruduğu yolunda bir anlam çıkarılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 93. maddesi, uygun bulmanın gerekçesine ayrıca bir önem ve ağırlık vermektedir. Bununla birlikte Meclisler bu gerekçelerle bağlı tutulmamış, geri gönderilen yasanın Meclislerce yine kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı, o yasayı yayımlamakla yükümlü kılınmıştır.

cc - Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin sınırını belli ederken, uygun bulmanın anlamı, kapsamı ve gerekçesi ile "yine kabul" kavramı arasındaki ilişki üzerinde de durmak ve konuyu bu yönden de açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.

93. maddedeki "... uygun bulmadığı ..." sözcükleri, yerindeliği belirtmekte geniş anlamda kullanılmıştır. Anayasanın Cumhurbaşkanına yüklediği görevler, Cumhurbaşkanının taşıdığı sıfatlar yönünden de iç içe girmiş durumdadır. Nitekim yasaları yayımlamak ve uygulama alanına koymak yürütme ile ilgili bir görev olduğu halde, yukarıda da değinildiği üzere, uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek için Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin yürütme görevi ile bir ilişkisi yoktur. Cumhurbaşkanı, Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil etmek, insan haklarına dayalı demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini ve vatanın ve milletin bütünlüğünü korumak, lâik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini Anayasa hükümleriyle üstlenen yansız bir baştır. Anayasanın Cumhurbaşkanına yasaları geri gönderme yetkisini bu sıfatı nedeniyle verdiğinde duraksamaya yer yoktur. Cumhurbaşkanı, Anayasa'da belirtilen ayırık durumlar dışında, Anayasa'ya uygun olmama durumu da içinde olmak üzere, ülkenin ve ulusun yararlarına ters düştüğü kanısına vardığı yasalar hakkında geri gönderme yetkisini, gerekçesini göstermek koşuluyla kullanabilecektir. Burada, Cumhurbaşkanınca uygun bulmanın "gerekçe" si önem kazanmaktadır. Cumhurbaşkanının, yasayı geri gönderirken ona eklemek zorunda olduğu bu gerekçeyi, sonradan değiştirmesi veya buna eklemeler yapması ya da yasama meclislerince yine kabul edildikten sonra geri gönderme gerekçesini genişletmesi söz konusu olamaz. Bunun gibi, Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturması durumunda da yasanın yine kabulünden söz edilemeyeceği açıktır. Anayasanın 93. maddesindeki "yine kabul" deyiminin, Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirttiği görüşlerin bir bölümünün veya tümünün benimsenmesi ya da geri gönderme gerekçesine karşın geri çevrilen metnin

yasalaştırılması suretiyle bir yasa metni oluşturulması anlamına geldiği ortadadır. Geri gönderme gerekçesiyle ilgisi ve ilişkisi olmayan yeni hükümlerin yasalaştırılmasında yasanın "yine kabul" ünden değil, yeni bir yasa yapmaktan söz edilebilir.

dd - Yukarıda da değinildiği gibi, hangi gerekçe ile geri gönderilsin, Yasama Meclisleri yasanın tümünü görüşmek durumundadır. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında kalan metin kısmının kesinleştiğinden ve bunların yeni bir değişiklik tasarısı veya teklifi olmadıkça ele alnamıyacağından söz edilemez. Yasama Meclisleri, yeniden yapacakları görüşmeler sırasında, Cumhurbaşkanının gerekçesinin tümüyle dışında kalan yönlerde yeni değişiklikler yaparak ya da yeni hükümler ekleyerek yasa metni oluşturabilirler. Böylece yasanın yine kabulü" değil yeni bir yasa koyma durumu ortaya çıkar ki, bu yeni yasa üzerinde de Cumhurbaşkanının 93. maddedeki yetkisini kullanabileceği kuşkusuzdur. Nitekim ilk yasada yer almayan bu gibi hükümler, bir yasa değişikliği yolu ile getirilmiş olsaydı, bu yetkinin onlar üzerinde kullanılmasına anayasal bir engel bulunmayacaktı. Konunun bu açıdan değerlendirilmesi, yasanın "ikinci kez" gönderilmiş olduğu yolundaki deyimmin yerinde bulunmadığını, bu durumda geri göndermenin, yeni hükümler yönünden yapılmış olduğunu ortaya koyar. Çünkü geri gönderme ile yasanın tümünün görüşülmesi durumu ortaya çıkmakta ve Yasama Meclisleri yeni metinler oluşturdukları Cumhurbaşkanının o hükümler üzerindeki uygun bulmama yetkisi de yinelenmiş bulunmaktadır.

Bu yönden yapılan değerlendirme ise, 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın, Cumhurbaşkanının geri gönderme yazısına bağlı gerekçesi dışında bir takım hükümlere yer verilmek suretiyle ve yeni bir yasa olarak oluşturulduğunu ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 Nisan 1979 günlü kararının Anayasa'ya aykırılığını açıkça ortaya koymaktadır.

Açıklanan bu nedenlerle, sözü edilen 18 Nisan 1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının iptaline karar verilmelidir.

Rüştü Aral, Necdet Darıcıoğlu, Bülent Olcay ve Yılmaz Aliefendioğlu bu görüşe katılmamışlardır.

3 - 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 Nisan 1979 günlü kararının Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilmiş bulunması, Anayasa'nın 93. maddesinin buyruğu ve İçtüzük hükümleri gereğince, üzerinde görüşme açılmayan ve kabulü Yasama Meclislerinin oyuna sunulmamış olan dava konusu 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" u biçim yönünden Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Sözü edilen yasanın bu nedenle iptaline karar verilmelidir.

SONUÇ:

1 - Dava konusu edilen Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18/4/1979 günlü kararının bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğuna, Adil Esmer, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N. Tanyıldız ve Bülent Olcay'ın sözü edilen metnin Yasa; Ahmet Salih Cebi ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun da Anayasa düzenlemesi niteliğinde bulunduğu yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

2 - Yukarıda sözü edilen metnin Anayasa'ya biçim yönünden aykırı olmadığına Ahmet Salih Cebi, Âdil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N. Tanyıldız ve Bülent Olcay'ın karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

3 - Dava konusu bu metnin öz yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline Rüştü Aral, Necdet Darıcıoğlu, Bülent Olçay ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

4 - Yukarıda (3) numarada belirlenen iptal kararı karşısında, 30/4/1979 günlü, 16624 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" un biçim yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle,

18/12/1979 gününde karar verildi.

Başkan Şevket Müftügil	Başkanvekili Ahmet H. Boyacıoğlu	Üye Ahmet Erdoğan
Üye Osman Tokcan	Üye Rüştü Aral	Üye Ahmet Salih Cebi
Üye Muammer Yazar	Üye Adil Esmer	Üye Nihat O. Akçakayalıoğlu
Üye Nahit Saçlıoğlu	Üye Hüseyin Karamüstantikoğlu	Üye Necdet Darıcıoğlu
Üye İhsan N. Tanyıldız	Üye Bülent Olçay	Üye Yılmaz Aliefendioğlu

KARŞIOY YAZISI

Dava konusu: T. B. M. M. kararının denetime tabi olduğu ve bu kararın bir İçtüzük niteliğinde bulunduğu yolundaki çoğunluk kararına sonuç olarak katılıyorum. Ancak bir daha görüşülmek üzere T. B. M. M. ne gönderilen yasada, değişiklik yapılması halinde, Cumhurbaşkanının yeniden geri gönderme yetkisi olduğu yolundaki çoğunluk kararına aşağıdaki nedenlerle katılmıyorum :

1 - T. B. M. M. ce kabul olunan bir yasanın, Anayasa'nın 93. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanlığınca yayımlanmayarak geri gönderilmesi halinde, o yasa hukuk dünyasına doğmamış kamunun bilgisine sunulmamış, etkinlik kazanmamış, yürürlük alanına girmemiş ve uyulması gerekli kurallar haline gelmemiştir. Geri gönderme yolu ile eksiklikleri, Anayasa'ya aykırılıkları, yerindeliği açısından yeniden incelemeye alınmış ve kusursuz, eksiksiz, Anayasa'ya uygun, olgunlaştırılmış bir yasa haline getirilmiş olur. Böylece oluşma aşamalarından geçen tek bir yasa vardır.

2 - Anayasa'nın 93. maddesindeki "... uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte ... Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır." yolundaki hükümler, yasanın yine yani tekrar görüşme konusu yapılacağını göstermektedir. Ortada görüşme konusu yapılacak ikinci bir yasa yoktur. Geri gönderilen yasada değişiklik yapılması, ikinci bir yasanın ortaya çıktığı anlamına gelmez.

3 - Anayasa'nın 91. maddesine göre kanun teklif etmeye, Bakanlar Kurulu ve T.B.M.M. üyeleri yetkilidir. Geri gönderilen yasa evvelce verilmiş bulunan bir kanun teklifine dayanmaktadır. Geri gönderilen yasada değişiklik yapılması halinde, İkinci bir yasanın var olduğundan söz edilemez. Zira Anayasa'nın 95. maddesinin son fıkrası gereğince Cumhurbaşkanı seçilen kimsenin T.B.M.M. üyeliği sıfatı sona erer. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığının geri gönderme yetkisi, bir yasa teklif etme yetkisi olarak kabul edilemez.

4 - Geri gönderilen yasada, yasama organlarınca her değişiklik yapılması halinde, Cumhurbaşkanının yeniden geri gönderme yetkisinin doğduğunun kabulü halinde, her geri gönderme yolu ile yasama organlarının, yasa koymak yetkileri kısıtlanmış ve belki de imkânsızlaşmış ve toplum ihtiyaçlarını karşılayacak olan yasalar bir türlü yasalaşmak imkânına kavuşmamış olur.

Yukarıda da açıklandığı üzere Cumhurbaşkanı, bir yasayı ikinci defa görüşülmek üzere incelenmesini sağlamak yetkisini haiz değildir. Bu açıdan çoğunluk kararına karşıyım.

Üye
Rüştü Aral

KARŞIOY YAZISI

A) Cumhurbaşkanının, Anayasa'nın 93. maddesine dayanarak evvelce geri gönderdiği yasa metnini, yeniden görüşülmek üzere ikinci kez Türkiye Büyük Millet Meclisine döndürüp döndüremeyeceği konusunda oluşturulan 18/4/1979 günlü kararın, oluşumuna neden olan kanundan ayrı tutularak anayasal denetime alınamayacağı yolundaki görüşümüzün dayanakları şunlardır :

Anılan karar, belli bir kanunun en uygun hükümlerle oluşturulmasına yardım için, aynı yolu Cumhurbaşkanının bir kez daha kullanma isteklerine, Türkiye Büyük Millet Meclisinin

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

karşı çıkışıdır. Kararın, bu sonuçtan ayrı olarak ve yani, uygulama yeri ve uygulama etkisi dışında, ele alınması olanaksızdır. Çünkü :

1 - Anayasa Mahkemesinin, anayasa denetimine alabileceği belgeler asıl olarak T.C. Anayasasının 147. maddesinde belirlendiği üzere, "Anayasa değişiklikleri" ile "kanunlar" ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzükleri" dir. Bunlardan başka 64. ve 81. maddelerdeki belgeler de denetime bağlanmıştır. Adı ne olursa olsun, içeriği ve etkisi ile bu nitelikleri gösteren belgelerin dahi "denetim" içine girdikleri kuşkusuzdur.

İnceleme konusu karar ise, çoğunluğumuzun ileri sürdüğü gibi, bir yasa veya içtüzük düzenlemesi değildir.

İçtüzük kurallarını, yalnızca kendi çalışmalarını düzenleme için koyabilecek olan meclislerin Cumhurbaşkanının uğraşlarını da düzenlemeyi hedefleyen bir kural getirdikleri kabullenilemez.

Cumhurbaşkanının, Anayasa'nın 93. maddesiyle tanınan yetkisinin Özel bir yasa konusu olabileceğine değinen bir anayasa kuralı olmadığına ve bir yasa ile Anayasanın karşısına çıkılamayacağına göre ele alınan belgenin bir "kanun" yerini aldığı kabulü de olanaksızdır.

Meclisler, gelecekte de, aynı kanıyı korudukları takdirde, yeni bir karar almak zorundadırlar. Kanaatlerini değiştirdiklerinde ise, bir karar oluşturmaya gerek duymaksızın, ikinci kez geri gönderilen metni inceleyeceklerdir.

Bütün bu kesin görünüm karşısında inceleme konusu kararın, Anayasa'nın belli bir hükmünü anlayış biçimi olduğu ve bir yasayı oluştururken, öteki anayasal yöntemler arasında, oluşan yasayı etkilediği ölçüde ve yasanın denetimi sırasında ele alınabileceği açıktır.

2 - Anayasa'nın 93. maddesi son cümlesi "... Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu kabul ederse..." diyerek geri çevrilen metnin, yeniden görüşmeye ve değişik hükümlerle kabule açık olduğunu belirtmekte, eski metnin geri verilmesiyle "kanun olabilme" niteliklerinin eksik kalacağını vurgulamaktadır. Gerçekten, bu metin tam nitelikli bir kanun olsaydı onun "geri gönderilmesi"nden değil, "değiştirilmesi" teklif ve tasarısından söz edilirdi.

Onaylanıp Resmî Gazete ile yayınlanmasına Cumhurbaşkanınca buyruk verilmeyen bir metnin, bağlayıcı niteliklere sahip ve uyulup uygulanması herkes için zorunlu bir "kanun" ile eş değerde tutulmasına Anayasa izin ve olanak vermiş değildir.

3 - Cumhurbaşkanı ile ilgili temel hükümlerin T.C. Anayasasının YÜRÜTME kurallarını kapsayan bölümünde yer alması ve yetkilerini belirleyen 96. ve 97. maddelerin içeriği, kendilerinin, YASAMA işlevlerine yardımcı olmalarını yasaklayan kurallar değildir. Bu arada, 93. maddede yer alan "Milletin kayıtsız şartsız egemenliğini ve Anayasayı savunmak... ve insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden ayrılmamak..." yükümlülükleri, Cumhurbaşkanının 93. maddede yer alan "geri gönderme" yetkisini perçinleyen ve bir metnin Anayasa'ya ve insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine ters kurullarla yasalaşmasını önlemede Yüce meclislere yardımcı olmalarını sağlayan yetkililerdir.

Bir metin, tam anlamıyla yasaladıktan sonra Cumhurbaşkanı ancak, Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Bu son yetkiden ayrık ve inceleme konusu "geri gönderme" işlemi ise, metnin, yasalaşma evresinde kalan bir yetki konusudur. Cumhurbaşkanının bu yetkisini, anayasa koyucusunun, 96. ve 97. maddelerde sıraladıklarından ayırarak KANUNLARIN YAPILMASI bölümüne almasının nedeni bu olmak gerekir.

Açıklanan tüm bu nedenlerle, ancak uygulandığı kanunun oluşmasına etkisi yönünden ele alınıp incelenebilecek olan Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının tek başına denetime alınmasına karşıyız.

Ancak Mahkememiz çoğunluğunca oluşturulan karara uyma zorunluğundan, sonraki incelemelere katılma durumundayız.

B) Yukarıda açıklandığı üzere, Mahkememiz çoğunluğu kararına anayasal zorunlukla uyularak T. M. M. Meclisinin 18/4/1979 günlü kararının incelenmesine geçilmiş ve ancak bu evrede de çoğunluğumuzla görüş birliğine varılamamıştır. Şöyle ki:

Anayasa'nın 93. maddesi, Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisince yine kabulü durumunda, yayınlanması zorunluğunu getirmektedir. Ancak bu evrede öngörülen koşul, geri gönderilen yasaya Türkiye Büyük Millet Meclisince Cumhurbaşkanının önerileri dışında dokunulmamış olmasıdır.

Cumhurbaşkanının önerileri dışında eğer geri gönderilen metinde bir değişiklik yapılmış ise, bu metne karşı, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, yeniden işleme ortamı bulur.

Olayda T. B. M. Meclisi, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen metinde önerileri dışında değişiklik yapmasına karşın, 18/4/1979 günlü kararıyla, 93. maddedeki yetkinin, Cumhurbaşkanınca kullanılamayacağı görüşünü vurgulamıştır. Çoğunluğumuz bu görüşü ilgili olduğu metinden bağımsız ele aldığına göre, bunu ancak, bir Anayasa değişikliği olarak inceleyebilirdi.

Anayasa değişikliklerinin teklifi ve kabulü 155. madde ile özel yöntem ve koşullara bağlanmıştır. İnceleme konusu karar ise, bu koşullardan hiç birini gözetmiş değildir ve bu nedenle de iptali gereklidir.

SONUÇ : Sayın çoğunluk kararına açıklanan nedenlerle karşıyız.

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Nihat O. Akçakayaloğlu

KARŞIOY YAZISI

Sayın Bülent Olcay'ın Karşioy yazısının (1) ve (2) numaralı bentlerine katılıyorum.

Üye
Adil Esmer

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın değişik 147. maddesinde, Anayasa Mahkemesine, yasaların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluğunu denetlemek görev ve yetkisi verilmiştir. Bu maddenin genel anlatımı dışında kalan yasama işlemlerinden hangilerinin Anayasa Mahkemesince denetleneceği Anayasa'nın 81. maddesinde, yasa olmadıkları halde, Anayasaca yasa hükmünde sayılan belgelerden hangisinin denetime bağlı olacağı, hangisinin olmayacağı ise 64. ve 65. maddelerinde gösterilmiş bulunmaktadır.

Oluşum biçimi karar yerinde açıklanan Türkiye Büyük Millet Meclisinin dava konusu 18/4/1979 günlü kararına, Anayasaya uygunluk denetimine bağlı yasama belgeleri arasında yer verilmediğine göre; 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun" un yanında ayrıca iptali istenen bu kararın sözü geçen yasadan ayrı ve bağımsız olarak incelenmesini Anayasa Mahkemesinin görevi içinde kabul eden 14/6/1979 günlü ilk inceleme kararı, 18/4/1979 günlü yasama meclisi kararının niteliği üzerinde durulmasını zorunlu kılmıştır.

Bu tür değerlendirmeler, dava konusu metin ya da belgelerin oluşturulmalarında uygulanan yöntemlerle bunların içerikleri üzerinde durulmasını, değer ve etkilerinin belirlenmesini ve bu açıdan Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde olup olmadıklarının saptanmasını gerektirmektedir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi ötedenberi konuyu bu doğrultuda değerlendirmekte, örneğin, adı (içtüzük değiştirmesi) olmadığı ve içtüzüklerin değiştirilmesindeki yöntemler uygulanmadığı halde değer ve etki bakımından birer içtüzük düzenlenmesi niteliğinde olan yasama işlemlerini Anayasa Mahkemesinin denetim alanı içine sokmakta; yasama meclislerince kabul edilen bir metnin adı (yasa) olmasa ve oluşturulmasında uygulanan yöntem, yasalar için Anayasa'da öngörülen yöntemlere uymasa bile, yasa hükmü değer ve etkisindeki kuralları içermekte ise o metni yasa niteliğinde bir düzenlenme saymaktadır. Böylece, "usulün saptırılması" yoluyla yasa ya da içtüzük hükmü niteliğinde kararlar alınarak bunların Anayasaya uygunluk denetimi dışında tutulmalarına yönelik girişimlerin önlenmesi de sağlanmış olmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında; Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisine ve bu yetkinin kullanılmasına ilişkin bir düzenleme yapısındaki 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının, bir içtüzük değişikliğini değil, yasa niteliğinde bir düzenlemeyi oluşturduğu açıkça görülmektedir.

Gerçekten, Cumhurbaşkanının 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasayı ikinci kez geri göndermesinden ve Millet Meclisi Başkanlığının da Anayasa komisyonunun görüşüne başvurmasından başlayarak dava konusu yasama işleminin oluşturulmasına kadar izlenen yöntem, Anayasanın 92. maddesinde belirlenen, yasaların görüşülmesi ve kabulü yöntemlerine tümüyle uymaktadır. Her ne kadar, ortada yöntemince verilmiş bir yasa teklifi ya da tasarısı bulunmamakta ise de bu eksikliğin söz konusu işlemin niteliğini değil sadece geçerliliğini etkilemesi gerektiğinde kuşku yoktur. 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı bu nedenle, biçimsel açıdan, yasa anlayışına uygun bir yasama işlemi sayılmalıdır.

Öte yandan aynı karar, nesnel olarak da yasa anlayışına uygun düşmektedir. Anayasaya göre, yasa ile düzenlenecek konular sınırlanmış değildir. Bu bakımdan, örneğin, Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan yasaların yayımlanmayarak, bir daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesiyle ilgili yasa niteliğinde bir işlem yapılması da kuşkusuz olağandır. Nitekim dava konusu yasama işlemi de bu doğrultuda bir düzenlemeyi içermektedir.

Adı yasa olmasa bile geleceğe yönelik, kişisel olmayan, genel, soyut, sürekli, buyurucu ve bağlayıcı nesnel kuralları içeren, yasama meclislerinin kendi işlerine iç çalışmalarına ilişkin konular dışında kalan konuları düzenleyen bu kararın yasa değer ve etkisinde bir yasama işlemi oluşturduğu bu nedenlerle tartışmasız kabul edilmelidir.

Yasa hükmüyle eşdeğerde ve yasa hükmü etkisinde kabul edilmesi gereken 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının biçim yönünden yapılan incelemesinde Anayasanın 91. maddesinde aykırılığı hemen göze çarpmaktadır. Gerçekten bu maddede, yasa teklif etmeye, "Bakanlar Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri" nin yetkili oldukları belirtilirken yasaların yapılmasına ilişkin genel bir kural konulmaktadır. Anayasanın, yasa teklif etme yetkisini düzenleyen söz konusu buyruğu karşısında Bakanlar Kurulunun ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin teklifi olmadan yapılan bir yasa veya buna eşdeğerde bir metin yahut belgenin Anayasaya aykırı olacağına kuşku yoktur. Dava konusu yasama işleminin oluşturulmasında ise 91. maddenin buyurucu ve bağlayıcı hükümlerine uyulmadığı ortadadır.

Dava konusu yasama işleminin Cumhurbaşkanınca yayımlanmamasına ve bunun doğal sonucu olarak Anayasa'nın 93. maddesinin sarsaklanmasına yol açan içerik ve niteliği de biçim yönünden Anayasaya aykırılığı oluşturan nedenlerden biri sayılmalıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclislerin, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürüteceklerini hükme bağlayan Anayasanın 85. maddesinin birinci fıkrasına karşın, yasaların görüşülmesi ve kabulü ile ilgili 92. madde uyarınca oluşturulan ve oluşum biçimi bakımından Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosunun ortak ürünü olan, içeriği bakımından da Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisini düzenleyen 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının çoğunluk kararı doğrultusunda değerlendirilmesi ve bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılması durumunda bile bu kararın Anayasanın 85. maddesine aykırılığından ötürü iptali gerekmektedir. Çünkü sözü geçen madde Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Meclislerin kendi içtüzüklerini kendilerinin yapmaları öngörülmüştür. İçtüzüklerde değişiklik yapılmasının yöntemleri ise yasama meclisleri içtüzüklerinde belirtilen ilke ve kurallara uygun olarak ayrıca gösterilmiş bulunmaktadır,

Biçim yönünden Anayasaya aykırılığı belirgin bulunan bir yasama işleminin öz yönünden Anayasaya aykırı görülmemesi olasılığı, belirlenen nitelikteki bir metin ya da belgenin yürürlükte kalarak etkinliğini sürdürmesine yol açacağına göre, bu durumda, Anayasaya uygunluk denetiminin anlam ve amacına aykırı sonuçların ortaya çıkması da kuşkusuz engellenemeyecektir.

Biçim yönünden Anayasaya aykırı olmadığı oyçokluğuyla kabul edilen 18/4/1979 günlü Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının, öz yönünden Anayasaya aykırı sayılmasına da olanak yoktur. Şöyleki:

Cumhurbaşkanınca, uygun bulunmayarak, bir daha görüşülmek üzere, on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen bir yasanın yeni değişiklikler yapılarak kabul

edilmesi durumunda Anayasanın 93. maddesinin son tümcesinin uygulanması, dolayısıyla bu yasanın Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanması Anayasal bir zorunluktur.

Sorun'un, bu tümcede yer alan "yine kabul" deyiminden kaynaklandığı bilinmektedir.

Anayasanın 93. maddesine ilişkin gerekçe bu deyim anlamına açıklık getiren bir içerik taşımamaktadır. Kurucu Meclis görüşmelerinde de bu konuya hiç değinilmemiştir. Sözü edilen madde gerekçesinin "Bu hüküm 1924 Anayasasından gelmektedir. İstanbul tasarısındaki, kanunun kabulü için mevsuf bir ekseriyet şartı Cumhurbaşkanıya bir nevi veto hakkı tanımak manasını taşıyacağından uygun görülmemiştir." biçimindeki anlatımı da gözönünde tutularak Anayasanın 93. maddesi ile 1924 Anayasasının 35. maddesi arasında karşılaştırmalı bir inceleme yapıldığında her iki maddenin hem kabul edilen süreler hem de benimsenen yöntemler bakımından birbirinin benzeri olduğu ortaya çıkmaktadır. Maddelerin son tümcelerindeki "yine kabul" deyimini ile "bu defa da kabul" deyimini arasında da anlam ayrılığı yoktur. Çünkü "yine" sözcüğü, "yeniden", "tekrar", "bir daha" sözcükleri ile anlam bakımından özdeştir.

"Aynen" sözcüğü ise, "olduğu gibi", "değişmeden", "tıpkı" sözcükleriyle eşanımlıdır.

"Yine" ve "aynen" sözcüklerinin değişik anlamları içerdiğinde bu nedenlerle kuşku kalmamıştır. Anayasanın 93. maddesinin son tümcesindeki "yine kabul" deyiminin "aynen kabul", "hiç değişiklik yapılmasından kabul" anlamında kullanılmadığı da böylece belirmiş olduğuna göre bu tümcede yer alan kurala, "Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanıca yayınlanır" biçiminde bir anlam veremeyiz. Nitekim Anayasanın 92. maddesinin beşinci fıkrasında "olduğu gibi" deyimini kullanılmış bulunmaktadır. "Aynen", "değiştirilmeksizin", "değiştirilmeden" anlamına gelen bu deyim 93. maddenin son tümcesinde yer verilmemesi, burada daha değişik bir koşulun benimsenmiş olmasından ileri gelmektedir. Bu koşul, bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen yasanın kabul ya da reddedilmesi olgusunu ayırabilme amacına yöneliktir. Gerçekten, geri gönderilen yasa bir daha görüşüleceğine göre bu görüşmenin, Anayasa'nın 92. maddesine göre, "kabul" veya "değiştirilerek kabul" yahut "red" biçiminde sonuçlanması gerekir. Daha önce kabul edilen bir tasarı ya da teklifin bu aşamada reddedilmesi de kuşkusuz olağandır. Reddedilmemiş olması durumunda ise, bu olgu, "yine kabul" deyiminin anlam ve kapsamı içinde düşünülmelidir. Anayasa'nın 93. maddesinde bir sınırlama yapılmadığı için "değiştirilerek kabul" deyimini "yine kabul" deyiminin anlam ve kapsamı dışında kabul etmeye olanak yoktur.

Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, bu konuda göstereceği gerekçe ile birlikte, on gün içinde Türkiye Büyük Millet meclisine geri gönderme yetkisinin yasama işlevine katılma ve bu yetkiyi paylaşma niteliğinde olmadığı açıktır. Öğreti alanında da benimsendiği gibi, bunun, yansız ve yüce bir kişi olan Cumhurbaşkanının bilgi ve deneyimlerinden, Devletin başı olması, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve ulusun birliğini temsil etmesi nedeniyle sahip olduğu etkinlikten parlamentoyu yararlandırmak için kabul edilmiş bir yetki olduğunda kuşku yoktur. Yasama organı böylece Cumhurbaşkanının uyarmasından yararlanmış, öne sürdüğü gerekçeler açısından yasayı bir kez daha gözden geçirerek bir yanılığa ya da eksiklik varsa bunları düzeltmiş ve tamamlamış olacaktır. Anayasanın 93. maddesinin kökenini oluşturan 1924 Anayasasının 35. maddesine ilişkin gerekçesi de; "...madde ısdar ve ilânını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere Reiscumhurun Meclise iadesine mütedair olup bu suretle pürüzlü kanunların kabulünden mütevellit mazarrat def edilmiş oluyor..." derken demokratik parlamenter sistemin gereği olarak yukarıda yapılan açıklamaların geçerliğini de ortaya koymaktadır.

1961 Anayasasının, yasaların sürüncemede bırakılmadan kabul edilmesine de büyük ölçüde Önem verdiği yadsınmamaktadır. Gerçekten bir tasarı ya da teklifin görüşülüp kabul edilmesi yönünden Millet Meclisinde benimsenen çabukluğa Cumhuriyet Senatosunun da ayak uydurması zorunludur. Buna uyulmadığında tasarı veya teklif Millet Meclisinden gelen biçimiyle kabul edilmiş sayılacaktır. Bu kuralın yanında, 92. maddenin onuncu fıkrasında da belirlendiği üzere, Millet Meclisindeki görüşmelerin uzamış olmasına karşın, Cumhuriyet Senatosuna, en çok üç aylık bir süre tanınmış bulunmaktadır.

Cumhuriyet Senatosunun, kendisine gelen metni değiştirerek kabul etmesi, Millet Meclisinin ise bu değişikliği benimsememesi durumunda son söz yine Millet Meclisinin olmakla birlikte, Millet Meclisi, işin kendisine dönmüş olmasından yararlanarak, daha önce kabul ettiği metinde yeni değişiklikler yapmak yoluna gidememektedir. Çünkü, bu değişiklik nedeniyle tasarı ya da teklifin yeniden Cumhuriyet Senatosuna gönderilmesi gerekecek, böylece, işin iki meclis arasında sürekli olarak gidip gelmesine yol açılmış olacaktır. Tasarı ya da tekliflerin, iki meclis arasında yeni gidiş gelişlere ve daha çok gecikmeye neden olmadan yasalaşmasını sağlamak amacıyla Anayasa, 92. maddesinin beşinci fıkrasında, Millet Meclisini, Karma Komisyonca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini "olduğu gibi" kabul etmek zorunda bırakmıştır.

Anayasanın 93. maddesinin, yasaların sürüncemede bırakılmamasına yönelik ilkeden uzaklaştığı, bu ilkeye aykırı hükümleri içerdiği söylenemez. Tasarı ve tekliflerin yasalaştırılmasında, iki meclis arasındaki anlaşmazlığın uzamasına izin vermeyen Anayasanın, yasama organı ile yasama işlevine katılmayan Cumhurbaşkanı arasında çıkacak anlaşmazlık ve uyuşmazlıkların sürüp gitmesine göz yumduğu, buna olanak tanıdığı kesinlikle düşünülemez.

Geri göndermenin amacına, esprisine ve gerekçesine uygun düşmeyen her değişikliğin yeniden geri gönderme gerekçelerini oluşturacağı öne sürülebilirse de, bu durumlarda, iki meclis arasında çıkan anlaşmazlıklarda olduğu gibi, örneğin, Anayasanın öngördüğü bir karma komisyondan yararlanılarak ve özel yöntemler uygulanarak anlaşmazlıkların giderilmesi yoluna gidilmediğine, Anayasanın 93. maddesinde bu doğrultuda bir düzenlemeye yer verilmediğine göre, Cumhurbaşkanına, bir yasayı ikinci, üçüncü kez ve hatta işin niteliği gereği daha çok sayıda geri gönderme yetkisinin tanındığı savı geçerli olmayacaktır.

Özetlemek gerekirse, Anayasanın 93. maddesinin son tümcesi, bir daha görüşülmek üzere, Cumhurbaşkanıca, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen bir yasanın, yeniden görüşülmesi sonunda, reddedilmeyerek, ister olduğu gibi, ister değiştirilerek olsun, sonuçta kabul edilmesi durumunda Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmasını zorunlu kılmaktadır.

SONUÇ : Türkiye Büyük Millet Meclisinin dava konusu 18/4/1979 günlü kararının bir içtüzük düzenlenmesi niteliğinde olduğuna; Anayasaya biçim yönünden aykırı olmadığına; öz yönünden Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline ilişkin çoğunluk kararına yukarıda açıklanan nedenlerle katılmamaktayım.

Üye
Necdet
Darıcioğlu

KARŞIOY YAZISI

Aşağıdaki nedenlerle kararın 1 ve 2. maddelerindeki çoğunluk görüşüne katılamıyorum.

1 - İptali istenilen Türkiye Büyük Millet Meclisi karar, Cumhurbaşkanının yasaları geri gönderme yetkisinin içeriği ile bu yetkinin kullanma biçimini düzenleyen bir "yasa" niteliğinde olup bu düzenlemeyi bir içtüzük veya anayasa değişikliği olarak nitelemeye olanak yoktur.

Çünkü :

A - Sözü edilen karar Meclislerin çalışma biçimini gösteren ve bu konulan düzenleyen bir karar almaktan Öte, Anayasanın 93. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen bir yetkinin içeriği ve bunun yorumu ile bu yetkinin kullanma biçimine ilişkindir ve bu nedendir ki yasa niteliğinde demek daha doğru olur.

Ayrıca bu kararın Meclislerdeki görüşülmesi ve çıkarılışı da tamamen olmamakla beraber bu düzenlemeye yasa niteliği görünümünü vermektedir.

Şu nedenle, yasakoyucu bu kararı çıkarırken, Anayasanın, yasaların görüşülmesi ve kabulüne ilişkin 92. maddesindeki yöntemi uygulamış, 85. maddede olduğu gibi bir içtüzük düzenlemesi veya değişikliği yoluna gitmemiştir. Eğer böyle olsaydı, her iki Meclis bu konuya ilişkin çalışmalarını birbirinden ayrı olarak ele alır ve ayrı ayrı karara bağlardı.

Bu yönde bu düzenlemeyi bir içtüzük düzenlemesi saymağa olanak yoktur.

B - Bu düzenlemeyi bir Anayasa değişikliği olarak kabul etmekte zordur.

Çünkü : Bu karar sadece Anayasanın 93. maddesinin verdiği yetkinin ne olduğunu ve bunun kullanılış biçimini belirtmekle yetinmiş olup bu maddeyi değiştirmeyi amaçlamadığı gibi bu kararın oluşumunda Anayasanın değiştirilmesine ilişkin 155 inci madde prosedürü de uygulanmamıştır. O nedenle de Anayasa değişikliğinden söz edilemez.

2 - Sözü edilen kararın biçim yönünden de Anayasaya aykırı olup olmadığı konusuna gelince :

Bu kararın oluşumunda Yasama Organı her ne kadar bir yasa oluşturmuşcasına hareket etmiş ve 92. maddedeki yöntemi uygulamış ise de; biçim yönünden tam ve eksiksiz bir yasa tasarrufu oluşmamış bulunduğundan örneğin (91. madde gereğince bir teklif veya tasarı söz konusu olmadığı gibi sonuçta ortaya çıkan metin de bir yasa olarak yayımlanmamış olduğundan) bu kararın biçim yönünden de Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali gerekeceği görüşümdedir.

Üye

İhsan N.
Tanyıldız

KARŞIOY YAZISI VE EK GEREKÇE

I. Aşağıdaki nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum :

A) İptali istenilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı, Cumhurbaşkanının yasaları geri gönderme yetkisinin kullanılma biçimini düzenleyen bir "yasa" niteliğinde olup, bu metni bir içtüzük ya da Anayasa değişikliği niteliğinde saymaya olanak yoktur.

Gerçekten, Anayasa'nın 85. maddesi içtüzüklerin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Meclislerin çalışmalarının yürütülme biçimini göstereceğini açıkça hüküm altına almıştır. İptali istenilen karar ise Meclislerin çalışmalarının yürütülmesiyle doğrudan ilgili olmayıp, Anayasa'nın 93. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen bir yetkinin kullanılma biçimine ilişkindir.

İptali istenilen karar, çıkarılış biçimi bakımından da yasa niteliğini taşımaktadır. Başka bir deyişle, Yasa Koyucu bu kararı çıkarırken, Anayasa'nın yasaların görüşülmesi ve kabulüne ilişkin 92. maddesindeki yöntemi uygulamıştır. Cumhurbaşkanının isteği üzerine yapılmış olsa bile, Meclislerin bu yöntemi uygulamış olmaları, yasa niteliğinde bir metni oluşturma iradelerinin varlığını göstermektedir. Anayasa'nın 85. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Meclislerin İçtüzüklerini "kendilerinin" yapmasını buyurmaktadır. Bu durumda Anayasa'nın yasaların görüşülmesi ve kabulüne Özgü 92. maddesinin uygulanması söz konusu olamaz. İçtüzüklerin değiştirilme yöntemi her içtüzükte ayrıca hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, iptal istemine konu olan karar yalnızca Anayasa'nın 93. maddesi uyarınca yasaların geri gönderilmesi yetkisinin kullanılma biçimini düzenlemekle yetinmekte olup, bu Anayasa maddesini değiştirmeyi amaçlamadığından, kanımca, bir Anayasa değişikliği niteliğinde olduğu da düşünülemez.

B) Hangi yasama tasarruflarının Anayasa'ya uygunluk denetimine konu olabileceği Anayasa'nın 147. maddesi ile 64. maddesinin son fıkrasında teker teker sayılarak gösterilmiştir. Anayasa'nın bu kesin ve sınırlayıcı hükümleri karşısında, sözü geçen maddelerde gösterilenler dışındaki yasama belgelerinin Anayasa'ya uygunluk denetimine konu edilmesine olanak yoktur.

Ancak, anılan maddelerde sözü geçen yasama tasarruflarının hiçbirinin adını taşımamakla birlikte, konu ve etki bakımından bunlardan birinin niteliklerine sahip bulunan metinler de ortaya çıkabilir. Düzenledikleri konular ve hukuksal etkileri bakımından örneğin bir yasa ya da Meclis İçtüzüğü niteliğinde olan bu yasama tasarruflarının Anayasa'ya uygunluk denetiminin dışında bırakılması, Anayasa'nın yapısı ve Anayasa Mahkemesinin kuruluş amacı ile bağdaştırılamaz. Bu nedendir ki, Anayasa Mahkemesi, bir konuda görevli olup olmadığını saptarken, dava ya da itiraz yoluyla önüne gelen yasama belgesinin yalnız adına değil, niteliğine de bakmaktadır.

Anayasa'nın 147. ve 64. maddeleri hükümlerinin böylece Anayasa'nın özüne uygun biçimde yorumlanmasının doğal sonucu olarak, sözü geçen yasama belgelerinin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulması ile varılacak ilk erek, kanımca, bu belgelerin içerik ve etkilerine uygun bir anayasal biçime sokulmalarını sağlamak olmalıdır. Söz gelimi "karar" adını taşımasına karşın Meclis içtüzüğü değişikliği niteliğinde olan bir yasama belgesinin özü yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı araştırılmaksızın, biçim yönünden Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmelidir. Tersine uygulama, bu belgelerin, öz bakımından Anayasa'ya aykırılıkları saptanamadığı sürece yürürlükte kalmaları sonucunu doğurur. Oysa Anayasa'da yasama tasarruflarının herbirinin biçim koşullarının kesinlikle belirtilmiş bulunması karşısında, biçimleri ile nitelikleri birbirine uymayan kimi yasama belgelerinin Anayasa'ya

uygunluk denetimine konu olmalarına karşın, yürürlükte kalmalarını Anayasa ile bağdaştırmaya olanak yoktur.

C) Ne var ki iptali istenilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararının biçim yönünden Anayasa'ya uygun bulunduğu çoğunluk oyuyla kabul edildiğinden, anılan kararın özü bakımından Anayasa'ya uygun olup olmadığı da inceleme konusu edilmiştir. Bu konudaki karşı görüşümüzün gerekçesi ise şöylece özetlenebilir :

Anayasa'nın 93. maddesinde, Cumhurbaşkanının "uygun bulmadığı kanunu" bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebileceği hüküm altına alındıktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi "geri gönderilen kanunu yine kabul ederse", "kanun" un Cumhurbaşkanınca yayımlanması gerekeceği belirtilmektedir.

1924 Anayasası'nın 35. maddesinde de hemen hemen aynı biçimde yer alan bu hükümden şu sonuçların çıkarılması kanımca zorunludur:

1 - Yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilen metin "yasa" dır. Ancak bu metnin yürürlüğe girmesi, yayımlanması koşuluna bağlıdır. Başka bir deyişle, yasanın bu aşamada ilgili kişiler bakımından hak ve yüküm doğurması ve uygulanması olanaksızdır.

Ne var ki yasa artık Yasama Organının elinden de çıkmıştır. Cumhurbaşkanı geri göndermedikçe ya da yasa yayımlanmadıkça Yasama Organı yasa üzerinde tasarrufta bulunamaz.

2 - Cumhurbaşkanının geri çevirme yetkisini kullanması, Yasama Organının yasaya el sürememesi durumunu ortadan kaldırmaktadır. 93. Maddede, yalnızca yeniden görüşülmesi istenen hükümlerin değil, "kanunun" geri gönderilmesinden ve aynı maddenin son tümcesinde sırf geri çevirmeye neden olan hükümlerin değil, "kanunun" yeniden kabulünden söz edildiğine göre, Yasama Organı yasanın tümünü yeniden ele alacaktır. Bu durumun doğal sonucu olarak da, Yasama Organı, Cumhurbaşkanının üzerinde durduğu hükümleri ayrı gerekçe ve ayrı biçimde değiştirebileceği gibi, geri göndermede üzerinde durulmayan hükümlerde de değişiklik yapılabilir ve yasaya yeni hükümler ekleyebilir. 93. Maddede geçen "...kanunu, bir daha görüşülmek üzere..." sözcükleri, Yasama Organının her hüküm üzerinde tasarrufta bulunma yetkisini açıkça ortaya koymaktadır.

3 - Olduğu gibi, ya da kimi hükümleri değiştirilerek veya kimi hükümler eklenerek yeniden kabul edilen yasa, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasadan ayrı bir varlığa sahip değildir.

Gerçekten, 93. maddenin son tümcesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır." denilmektedir. Görüldüğü gibi, yayımlanan "kanun", "geri gönderilen kanun" dur. Bu hükümden geçen "yine kabul ederse" deyiminin de, yasanın ilk biçim ve içeriğiyle değil, gerek Cumhurbaşkanının geri göndermede değindiği, gerek Yasama Meclislerinin kendiliğinden yaptığı değişiklik ve eklemelerle kabulü anlamına geldiğinde kuşku yoktur.

Çünkü tümcedeki "yine kabul ederse" deyimini "Yasama Organının ilk metinde direnmesi" biçiminde dar olarak anlamlandırılırsa, Cumhurbaşkanının önerdiği değişikliklerin kabulü durumunda bile yasanın yayımlanmasının zorunlu olmadığı sonucuna varılır ki, bu durumu "geri gönderme" kurumunun niteliği ile olduğu kadar parlamenter demokrasilerde Cumhurbaşkanının sahip bulunduğu sınırlı yetkilerle de bağdaştırmaya olanak yoktur.

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

Geri gönderilen yasanın, yeniden yapılan görüşmeler sonunda gerekli oyu sağlayamayarak bu kez kabul edilmemesi olanağı bulunduğu göre, kanımca, "yine kabul ederse" deyimini Yasama Organının bu yetkisini olumlu yönde kullanması koşulunu belirtmekten öte bir anlam taşımamaktadır.

Yukarıda (1 - 3) sayılı paragraflardaki düşüncelerin sonucu, geri gönderme üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılan değişikliğin nitelik ve kapsamı ne olursa olsun, Yasanın Cumhurbaşkanınca Yasama Meclislerine bir kez daha geri gönderilmesine Anayasa'nın 93. maddesinin izin vermemekte olduğudur.

Tersine görüş, kanımca, Anayasa'nın yukarıda belirtilen yapısına aykırı olduğu gibi, bu görüşün benimsenmesi durumunda, yasanın Cumhurbaşkanı ile Yasama Organı arasındaki gidiş - gelişlerinin nerede sona ereceği ve yasanın ne zaman yürürlüğe girebileceği, hatta yürürlüğe girmesi olanağı bulunup bulunmadığı kestirilemeyecektir.

Gerek 1924 Anayasası, gerek bu konuda aynı esasa dayanan yürürlükteki Anayasa, Cumhurbaşkanına yasanın yürürlüğe girmesini önleme ya da yeniden kabulünü güçleştirme yetkisini veren bir "veto" hakkı tanımamıştır. Böyle geniş bir yetkiyi, kanımca, parlamenter demokrasinin çok duyarlı güçler dengesi ile bağdaştırmak da olanaklı değildir.

Bu anayasal durum karşısında Cumhurbaşkanı, geri göndermedeki isteği dışında yapılan değişiklikleri yeni bir geri gönderme işlemine değil, ancak Anayasa Mahkemesine açacağı bir iptal davasına konu edebilir. Bu değişikliklerin, kimi durumlarda, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemeyecek nitelikte bulunmaları ve bu nedenle de iptal davasına konu edilememeleri olasılığından söz edilebilirse de, böyle bir durum, Anayasa'nın 93. maddesinin Cumhurbaşkanına yasayı birden çok kez geri gönderme yetkisi verdiği görüşünün kabulü için yeterli neden olmayıp, olsa olsa bu Anayasa hükmünün değiştirilmesini amaçlayan bir öneriye gerekçe yapılabilir.

Bu konuda son olarak şu nokta üzerinde durulmasında da yarar vardır : Anayasa Koyucu, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi bir yasa için birden çok kez kullanmasını öngörmüş olsaydı, kuşkusuz bu geliş - gidişlerle yasanın çok geç yürürlüğe girmesi ya da yürürlüğe girememesi olasılıklarını önleme yollarını da düşünür, örneğin bu hakkın en çok kaç kez kullanılabilmesi ve Cumhurbaşkanı ile Yasama Organı arasındaki anlaşmazlık çözümlenemez bir duruma girerse bu engelin nasıl ortadan kaldırılabilmesi konularında düzenleyici hükümler getirirdi. Böyle bir düzenlemenin öngörülmemiş olması da, yürürlükteki anayasal düzende geri gönderme yetkisinin her yasa için ancak bir kez kullanılabilmesinin başka bir kanıtıdır.

II. Kararın 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasaya ilişkin bölümüne aşağıdaki ek gerekçe ile katılıyorum :

Çoğunluk görüşünde olduğu gibi, Cumhurbaşkanının bir yasaya ikinci kez geri gönderme yetkisi var sayılsa bile, bu yetkinin Anayasa'ya uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığının da ayrıca araştırılması gerekir.

Gerçekten, Anayasa'nın 98. maddesinin birinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu olmadığı hüküm altına alındıktan sonra, ikinci fıkrada, bu sorumsuzluğu nedeniyle, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanması gerektiği ve bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakanın sorumlu olacakları belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hiç bir işlemi ayırık tutmayan bu kesin hüküm karşısında, Anayasa'nın 93. maddesi uyarınca yasaların geri gönderilmesi işleminin de Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanmasını zorunlu saymak gerekir.

Birlikte imzalama zorunluğunun Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili bütün işlemler bakımından değil, yalnızca Anayasa'nın 97/2. maddesinde gösterilen görevler için söz konusu olabileceği yolundaki görüşlere katılmaya da kanımca olanak yoktur.

Çünkü "Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu" ilkesi yalnız 97/2. maddede gösterilen görevler bakımından değil, bütün görevleri için geçerlidir. Birlikte imzalama yükümlülüğü ise Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun sonucu olduğuna göre, en azından sorumluluğa neden olabilecek her işlem -ister 97/2. maddede yer alsın, ister Anayasa'nın başka bir maddesinde düzenlenmiş olsun- elbette ki Anayasa'nın temel ilkeleri ile de çatışmamak koşuluyla, birlikte imza edilmelidir.

Bu nedenlerle, örneğin Anayasa'nın temel kurallarından biri olan "mahkemelerin bağımsızlığı" ile bağdaşmayacağı için, Anayasa Mahkemesi üyelerinin Cumhurbaşkanınca seçimi işleminin Başbakan ve ilgili Bakanca imzalanmasına kanımca anayasal olanak bulunmamaktadır. Yine Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine tek imza ile iptal davası açmasının, ortada sorumluluğa neden olabilecek bir durum bulunmadığından, Anayasa'ya aykırı sayılmaması gerekir.

Yasaların geri gönderilmesi işleminin ise bu ayırık durumların kapsamına alınmasına olanak yoktur. Gerçekten, sınırlı durumlarda da olsa, geri gönderme işleminin Başbakan ve ilgili Bakan tarafından birlikte imzalanması olanak içinde olduğu gibi, bu işlemin birlikte imzalanmasının Anayasa'nın temel ilkelerine aykırı düşen bir yönü de yoktur. Öte yandan, geri gönderme işlemi yasanın hiç olmazsa bir süre yürürlüğe girmesini engelleyeceğinden, hatta çoğunluk görüşünde benimsendiği gibi birden çok kez kullanılması durumunda yasanın yürürlüğünü çok uzun bir süre de geciktirilebileceğinden, sorumluluk doğurmayacağı da söylenemez.

Şuna da değinmek gerekir ki, Anayasa'nın 97/1. maddesinde yer alan temsil görevinin, Cumhurbaşkanını adeta Yürütme Organının dışında kalan dördüncü bir güç durumuna getirdiği de düşünülemez. Böyle olunca, Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerden Yürütme Organı içinde bir kişinin sorumlu tutulmasını amaçlayan 98. madde hükmünün, Cumhurbaşkanınca temsil yetkisine dayanılarak yapılan işlemleri de kural olarak kapsadığının kabulünde zorunluk vardır. Bu bakımdan, yasaların geri gönderilmesi işlemi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyetini ve Milletten birliğini temsil yetkisi içinde görüle bile, Anayasa'nın 98. maddesinin kapsamı dışında tutulamaz.

Sonuç olarak 26/6/1973 günlü, 1779 sayılı Yasanın, Cumhurbaşkanınca yalnız kendi imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesi işleminin Anayasa'nın 98/2. maddesine aykırılığı nedeniyle de, biçim yönünden iptaline karar verilmelidir.

Üye
Bülent Olcay

AYRIŞIK OY

Anayasa Mahkemesi, yasaların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasa'ya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluğunu denetler (Mad. 147). Anayasa'nın 150. maddesinde, iptal davası açma hakkının, yasanın veya İçtüzüğün Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak 90 gün sonra düşeceği belirtilmiş, 93. maddesinde ise "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." hükmü yer almıştır.

Cumhurbaşkanının, Anayasa'nın 93. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, TBMM'ne geri gönderdiği yasa, yeniden görüşülmesini istediği hususlar ve maddeler dışında değişiklik yapılsa dahi, bir kez daha yeniden görüşülmek üzere (bir defadan fazla) geri gönderemeyeceğine ilişkin dava konusu TBMM kararı, bir yasa niteliğinde değildir. Bir düzenleme getirmediği, bir tasarı veya bir önerinin yasama meclislerinden geçmesi sonucu da oluşmadığı gibi, Cumhurbaşkanınca yayımlanmış da değildir.

Öte yandan kanun değer ve etkisinde kural koyan bir içtüzük hükmü niteliğinde de değildir. Anayasa'nın 85. maddesine göre içtüzükler, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclislerin çalışmalarının yürütülmesini sağlayan hükümlerdir ve değiştirilmedikçe yaşamlarını devam ettirirler, süreklidirler. Dava konusu karar ise, meclislerin çalışmalarının yürütülmesine ilişkin olmayıp, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere ikinci kez gönderdiği Yasa karşısında tavrını ve Anayasa'nın 93. maddesinin ne yönde anlaşılması gerektiğine ilişkin görüşünü belirleyen bir karardır. Süreklilik ve bağlayıcılık niteliği bulunmamaktadır. Bu kararın Anayasa'ya uygun bulunup bulunmadığı, 1779 sayılı Yasanın Anayasa'ya uygunluk denetimi sırasında incelenebilir, uygun bulunmaması halinde 1779 sayılı Yasanın Anayasaya uygun olmaması sonucu doğar ve iptali gerekir. T.B.M.M. nin bu kararı, 1779 sayılı Yasadan ayrı olarak iptal davasına konu olamaz.

1779 sayılı Yasanın Anayasaya uygunluk denetimi açısından incelenmesi sırasında, TBMM'nce kabul edilmek suretiyle yasalaşan metin, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmek üzere geri çevrilmesi sonucunda TBMM'nce alınan kararın yasalaşmadan sonraki evreye ilişkin olduğu bu evrede yapılan aksaklıkların, yasanın Anayasaya uygunluk denetimi sırasında dikkate alınmayacağı ileri sürülebilir. Nitekim, Anayasanın bir çok maddesinde TBMM'nce kabul edilen metin için "kanun" deyimini kullanılmaktadır. Ancak Anayasa'da, TBMM'nce kabul edilip Cumhurbaşkanınca yayımlanan metinler için de, "kanun" deyimini kullanılmıştır. TBMM'nce kabul edilip henüz Cumhurbaşkanınca yayımlanmamış metin, hukuk alanında henüz kesin ve yürütülmesi gerekli nitelik almamış bir yasadır ve bu haliyle Anayasa Mahkemesi'nde dava konusu edilemez. Nitekim dâva açma süresini düzenleyen Anayasa'nın 150. maddesi, iptal dâvası açma hakkının, yasanın veya içtüzüğün Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak 90 gün sonra düşeceğini hükme bağlamıştır. Anayasa'ya göre, TBMM'nce kabul edilip, Cumhurbaşkanınca yayımlanan metin de yasadır. Ancak bu yasanın ötekenden farkı kesin olması, yürütülmesi gerekli nitelikte bulunması ve dâva konusu edilebilmesidir. Yasama işlemleri, öteki yönetsel işlemler gibi durgun ve dinamik aşamaları içerir. Yasama işleminin bir yasa olarak durgun aşamaya ulaşabilmesi için Anayasa'nın öngördüğü biçimde TBMM'nce kabul edilmesi evresinden geçmesi, dinamik nitelik kazanabilmesi, yani kesin ve yürütülmesi gerekli hale gelebilmesi için ise Cumhurbaşkanınca yayımlanması gerekir. Anayasa'nın 150. maddesinde dava açma süresinin Resmî Gazete'de

yayımlanmasından başlayarak işleyeceği hükme bağlandığına göre, Anayasa Mahkemesinde Anayasaya uygunluk denetimine bağlı kılınan yasa, kesin ve yürütülmesi gerekli hale gelen, başka bir deyişle dinamik aşamaya ulaşan bir yasadır. Kaldı ki, Cumhurbaşkanının yasaları yayımlama veya uygun bulmadığı yasayı bir defa daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 93. maddesi yürütme ile ilgili bölümde değil, kanunların yapılması ile ilgili yasama bölümünde yer almıştır. Bu durum, Cumhurbaşkanının yasaları yayımlama veya uygun bulmadığı yasayı gerekçesiyle TBMM'ne geri çevirme yetkilerinin yasalaşma evresi içinde kaldığı anlamına gelir.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesince bir yasanın Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması evresinde; önerinin veya tasarının TBMM'nce kabulünden sonra, ancak Cumhurbaşkanınca yayımlanmadan önce Anayasa'ya aykırı işlemler yapılmış ise, bunlar da gözönüne alınır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Cumhurbaşkanının, uygun bulmadığı yasaları bir defadan fazla geri gönderemeyeceğine ilişkin TBMM kararına yöneltilen davanın, Mahkememizin görevine girmemesi nedeniyle reddi gerekir.

İşin özüne gelince:

Anayasa'nın 93. maddesine göre, Cumhurbaşkanının uygun bulmadığı yasayı, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisi, yasanın tümü içindir. Cumhurbaşkanının uygun bulmama nedenine dayalı gerekçe yasanın bazı maddelerine veya belirli kesimine de ilişkin olsa, yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen yasanın kendisidir ve yasa, Türkiye Büyük Millet Meclisince Cumhurbaşkanının belirtmediği yönleriyle de yeniden görüşülebilir ve yeni düzenlemelere gidilebilir. Cumhurbaşkanınca geri çevrilen yasa, yayınlanmamış olması nedeniyle hukuk alanında kesin ve yürütülmesi gerekli nitelik kazanmamış bir yasama işlemidir. İster Cumhurbaşkanının belirttiği maddelerde, ister bu maddelerin dışında değişikliğe uğrayan metin artık eski yasa değildir. Ancak daha önce geri çevrilen bir yasa değişikliği niteliğinde olduğu için yeniden geri çevrilemez.

Anayasa'nın 93. maddesine koşturulan 1924 Anayasasınının 35. maddesinin gerekçesinde:

"36 ncı madde, isdar ve ilânını muvaffik görmediği kanunları, bir daha müzakere edilmek üzere Reisicumhurun Meclise iadesine mütedair olup bu suretle pürüzlü kanunların kabulünden mütevellit mazarrat def edilmiş oluyor." demekle, bu yetkinin Cumhurbaşkanına, yasaların aksaksız çıkabilmesi için Meclislere çıkardıkları yasayı yeniden gözden geçirebilme olanağı tanımak amacıyla verildiği anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi yasanın kimi maddelerine değil, yeniden görüşülmek üzere tümüne ilişkindir. Geri gönderme sırasında kimi maddelerdeki aksaklıklardan söz etmesi geri göndermenin gerekçesi sayılır. Anayasa'nın 93. maddesi Cumhurbaşkanının geri çevirme yetkisini düzenlerken, uygun bulunmayan "maddelerin" değil, uygun bulunmayan "yasanın" bir daha görüşülmek üzere geri çevrilebileceğinden söz etmektedir. Aynı madde Cumhurbaşkanına yasaları geri gönderebilirle yetkisi tanırken, Meclislere de geri gönderilen yasayı yeniden gözden geçirmek yetkisini tanır. Yasanın geri çevrilmesi üzerine parlamentonun yetkisi, sadece geri çevrilmede uygun bulunmadığı belirtilen maddelerle sınırlı değildir. Çünkü yeniden görüşülmek üzere geri çevrilen yasanın kendisidir. Kanımca bu anlayış 93. maddeyle eşdeğer nitelikteki 1924 Anayasasınının 35. maddesinin gerekçesinde belirtildiği gibi bu yol, "... pürüzlü kısımların kabulünden mütevellit mazarrat def edilmiş oluyor" biçimindeki amaca daha uygun düşer. Böylece Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere gönderilen yasa, Meclislerce Cumhurbaşkanının belirtmediği

Esas Sayısı:1979/22
Karar Sayısı:1979/45

yönlerden de olsa değişiklikle yine kabul edilirse artık geri çevrilemez. Çünkü Meclisler, bir teklif veya tasarımı değil Cumhurbaşkanınca geri gönderilen bir yasayı, bazı değişikliklerle kabul ederek, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına yeniden göndermiştir. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi açısından bu durumdaki yasama işlemi, ilk kez yasalaşan bir teklif veya tasarıdan farklı sonuç doğurur. Geri gönderilen yasanın bir teklif veya tasarı niteliğine dönüştüğünün ileri sürülmesi ve bu nedenle Cumhurbaşkanının ikinci kez geri gönderme yetkisinin bulunduğu savunulması halinde, geri gönderilen yasanın Meclislerce, Cumhurbaşkanınca istenen yönlerden değiştirilmesiyle yetinilmesi durumunda dahi, Cumhurbaşkanının yasayı, ikinci kez, bu defa birinci defa değinilmeyen ve Meclislerce bir değişiklik yapılmıyan öteki maddeler nedeniyle yeniden Meclislere geri gönderebilmesi gibi bir sonuç da doğabilir. Halbuki Anayasa "yine kabul" demekle Meclislere Cumhurbaşkanınca geri çevrilen "yasayı" inceleme ve onda gerekli görürse değişiklik yapma yetkisini tanımaktadır. Bu durumdaki bir yasayı, Meclislerce değişiklik yapılması nedeniyle Cumhurbaşkanının yeniden geri çevirebileceği görüşü, yasaların yanlışsız çıkması amacıyla Cumhurbaşkanına tanınan yetkiyi bir anlamda veto yetkisine dönüştürür. Böyle bir anlayış, kanımca, Anayasa'nın 5. maddesinde düzenlenen demokrasinin temel kurallarından birini oluşturan "Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." hükmüne uygun düşmez.

Belirtilen nedenlerle Cumhurbaşkanınca yeniden gözden geçirilmek üzere geri gönderilen yasanın Cumhurbaşkanının aksak olarak belirttiği konular dışında değişiklikle kabulünden sonra yeniden geri gönderilemeyeceğine ilişkin TBMM kararına karşı açılan davanın reddi gerektiği oyu ile verilen karara karşıyım.

Üye
Yılmaz
Aliefendioğlu