

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı: 1984/6**

**Karar Sayısı: 1985/1**

**Karar Günü: 11/1/1985**

**R.G. Tarih-Sayı :17.06.1985-18787**

İptal Davasını Açan : Anamuhalefet Partisi sıfatıyla Halkçı Parti Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına Grup Başkanı Necdet Calp.

İptal Davasının Konusu : 2/2/1984 günlü, 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 3. maddesinin Anayasa'nın 7., 161., 163. ve 167/2. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

### II - METİNLER :

#### A) İptali İstenen yasa Kuralı :

2/2/1984 günlü, 2876 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" un iptalai istenen 3. maddesi şöyledir :

"Madde 3 - İthalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları Bakanlar Kurulu kararında gösterilir.

Ek mali yükümlülüklerin tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanır.

#### A) Dayanılan Anayasa Kuralları :

"Madde 7 - Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

"Madde 161 - Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

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

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

"Madde 163 - Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair

bütçelere hüküm konulamaz: Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi. verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur."

"Madde 167 - Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.

### III - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, Ahmet. H. BOYACIOĞLU, H. Semih ÖZMERT, Necdet DARICIOĞLU, Nahit SAÇLIOĞLU, Hüseyin KARAMÜSTANTİKOĞLU, Kenan TERZİOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Orhan ONAR, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Selahattin METİN, Servet TÜZÜN, Mahmut C. CUHRUK ve Osman Mikdat KILIÇ'ın katılmalarıyla 24/4/1984 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

3. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla iptali dava edilen 2/2/1984 günlü, 2978 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 15/2/1984 günlü 18313 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı; dava dilekçesinin 13/4/1984 gününde Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliği'nce kaleme havale edilerek 441 sıra ve 1984/8 esas sayısını aldığı; 10/11/1983 günlü, 2949 sayılı Yasanın 27. maddesi gereğince davanın bu tarihte ve süresi içinde açıldığı, Halkçı Parti, Anamuhalefet Partisi olup grup genel kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile iptal davasının açılmasına karar aldığı, böylece dosyada eksiklik bulunmadığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesine Orhan Onar'ın "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 27/2. maddesi, siyasi parti gruplarınca açılacak davâlarda genel kurul kararının onanlı örneğinin dilekçeye eklenmesini amir bulunduğu; gönderilen tutanak özeti bu nitelikte bulunmadığı gibi milletvekillerinin isim ve imzalarını ihtiva eden listenin başına yapıştırılmış yazının da herhangi bir tasdik şerhini içermediği cihetle, başvurunun usulünce yapılmadığı" yolundaki karşıoyuyla ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

### IV - ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenilen kanun maddesi; Anayasa'ya aykırılık iddiasına dayanak yapılan Anayasa maddeleri; bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A - İptali dava edilen 3. madde hükümlerinin, Anayasa ilkeleri karşısındaki durumunun incelenmesine geçilmeden önce, 2/2/1984 günlü, 2978 sayılı Kanunun getirdiği esasların ortaya konulması gerekli görülmüştür.

1 - Kalkınmakta olan ülkelerde mal ve hizmet ihracatındaki artışın yavaş olmasına karşılık kalkınmanın gerçekleşmesi için gerekli ithalat hacminin hızla büyümesi ve sonuçta ihracatın, ithalat finansmanını sağlamakta yetersiz kalması yüzünden ortaya çıkan dış ticaret

açığının ve bunun neden olduğu darboğazların aşılabilmesi için yürütme organlarının ivedi ve etkili tedbirler almaları zorunlu görülmektedir.

Kalkınma yolunda olan ülkemizde de dış ticaret alanında karşılaşılan güçlüklerin ortadan kaldırılması bakımından Gümrük Kanunu, gümrük giriş tarife cetveli, ithalat miktarının kısıtlanması, gümrük muafiyeti ya da indirimi gibi önlemler dışında gerekli görülen tedbirlerin zamanında ve derhal alınmasının sağlanması ereğiyle Anayasamızın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmü getirilmiştir. Bu fıkra hükmüne göre, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği öngörülmüştür.

2 - Anayasa'nın anılan hükmüne dayanılarak kabul edilen 2/2/1984 günlü, 2978 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bu amaca yönelik kuralları içermektedir.

Kanunun 1. maddesinde; dış ticaretin ülke, ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak üzere ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemlerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması hususlarının bu kanun hükümlerine göre yürütüleceği; 2. maddesiyle, Bakanlar Kurulunun bu kanunun kapsamındaki konularda düzenlemeler yapmaya yetkili olduğu belirtilmiş; iptali dava edilen 3. maddede, ithalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi; miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esaslarının Bakanlar Kurulu kararında gösterileceği, ek mali yükümlülüklerin tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanacağı öngörülmüştür.

3 - Kanunun gerekçesinde : Ülkemizde uygulanan dış ticaret politikası araçlarından yasaklamaların, özellikle ithalat sözkonusu olduğunda, ithali yasaklanan mallara gereksiz koruma ile tekellerin doğuşuna sebebiyet verdiği, kota uygulamasının ise, yine ithalat açısından ele alındığında haksız kazanç vs rantların ortaya çıkması sonucunu doğurduğu; vergi ve benzeri yükümlülük uygulamasında da, mal ve hizmet bazındaki esnekliğin mümkün olamadığı, iç ve dış piyasalardaki ani konjonktürel değişmelere uyumda gerekli esnekliğin sağlanamadığı; ifade edildikten sonra "... istikrar ve büyümeyi sağlamak amacıyla, Anayasa'nın 167. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca yapılacak düzenlemelerle fon teşkili; fonun kaldırılması ve bu konudaki esasların tesbiti yoluyla :

- İç üretim ve ithal girdilerindeki ani fiyat yükselişlerini önlemek,
- Bu fiyat yükselişlerinden tüketiciyi korumak,
- İç ve dış ekonomik şartlar arasındaki dengeyi ekonomimiz yararına, yönlendirmek ve
- İhracatı teşvik ederek ekonomik büyümeyi sağlamak üzere" bu kanunun çıkarıldığı açıklanmıştır.

4- Gerçekten, her ülkede, önceden, gelecekteki ekonomik gelişmeleri anlayıp, buna göre, bir takım çerçeveler çizmenin mümkün olamaması; ithalat ve ihracatın her an değişebilen şartlara tabi bulunması, hükümetlere birtakım geniş vs esnekliği olan yetkiler verilmesini zorunlu kılmıştır.

İthalat ve ihracatla, diğer ülkelerin, Türkiye için koyduğu tahditlere karşı, Hükümetin derhal mukabil tedbirleri alması veya Türkiye'ye çok ucuza gelen ya, da çok yüksek fiyatla, alınan malın fiyatının ayarlanması gerekecektir.

O halde, ülkemizde üretilen malların piyasa fiyatının teşekkülünde, ithali ve ihracı yapılan malların fiyat ve miktarının ayarlanmasında, ihraç veya ithal edilen malın satıldığı ya da alındığı ülkenin öngördüğü tedbirlerin bertaraf edilmesinde, ihracatta tıkanıklığın meydana gelmesinin önlenmesinde, Hükümet insiyatifi elinde tutmalıdır.

Bu nedenlerle, Kanun Koyucu, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne dayanarak, Bakanlar Kuruluna ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında "ek mali yükümlülükler" konulması ve kaldırılması; "ek mali yükümlülükler" in bütçenin dışında oluşturulacak bir fonda toplanılması ve bu fonun kullanılması esaslarının düzenlenmesi yetkisini vermiştir.

B - Dava konusu 3. maddenin Bakanlar Kuruluna, ek mali yükümlülükler koymaya, bunların nevi ve miktarını tespit etmeye yetki veren kuralının Anayasa'ya uygunluk denetimi :

1 - Bu kuralın Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası yönünden incelenmesi :

Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmü, gerek Danışma Meclisince kabul edilen, gerek Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca, hazırlanmış olan metinlerde mevcut değildir . Bu fıkranın Milli Güvenlik Konseyi çalışmaları sırasında ilâve edilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, anılan fıkranın gerekçesi yayımlanmamıştır.

Dava dilekçesinde; Kanunun 1. maddesinde, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasının aynen tekrar edildiği belirtilip, bir düzenlemenin yasal düzenleme işlevini görebilmesi için Anayasal hükmün aynen yinelenmesinin yetmeyeceği, düzenlenen alanın esaslı konularının ve temel yönlerinin yeterince belli edilmesi gerektiği ileri sürülmekte ve Anayasa'ya aykırılığı kanıtlamak için de Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararlarından örnekler verilmektedir.

Gerçekten Kanunun 1. maddesindeki kural, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmünün tekrarı gibidir, aynı unsurları kapsamaktadır. Fakat sözü edilen 1. madde hükmü, dava konusu edilip iptali istenmiş bir hüküm değildir. Kanunun 3. maddesi kuralı ile Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası arasında bir ayniyet söz konusu olmadığından dava dilekçesinde ileri sürülen bu gerekçe ve sav üzerinde daha, fazla durulmasına gerek görülmemiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, gerekçe ile bağlı olmadığından, 3. maddenin yukarıda belirlenen kuralının, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasına uygun olup olmadığı da incelenecektir.

Anayasa'nın 167. Maddesinin ikinci fıkrası, Dış Ticaretin ülke ekonomisi yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya vs bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceğini hükme bağlamıştır.

Görüldüğü gibi, Anayasa Kopucu burada "Vergi Ödevinde öngörülenden tamamen ayrı bir esas benimsemiştir : Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca, vergi, resim, harç ve benzeri mali

yükümlülükler ancak kanunla konulur; değiştirilir veya kaldırılır. Bunlardan muaflık, istisnalar ve indirimler ile oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir. Oysa Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen "ek malî yükümlülüklerin" konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna kanunla yetkisi verilmesi söz konusudur. Bir "ek mali yükümlülüğün konulması" onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa, bunun nevini ve miktarını saptamada serbest olacaktır. Esasen, önceden nelerden ibaret olacağını saymaya ve miktarını saptamaya olanak da yoktur. Başka ülkelerin alacağı önlemlere veya onların ekonomisinin gidişine ya da memleketimizdeki ekonomik olaylara bakılarak günü gününe alınacak tedbirlerle dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi sağlanacaktır.

Bu nedenlerle söz konusu 3. maddenin Bakanlar Kurulunca ek mali yükümlülükler koymaya; bunların nevi ve miktarlarını tespit etmeye yetki veren kuralı, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bulunmamıştır.

2 - 2976 sayılı Kanunun 3. maddesinin Anayasa'nın 7. maddesi yönünden incelenmesi :

Dava dilekçesinde, 3. madde hükmü ile konulacak ek mali yükümlülüklerin adlarının ve içeriklerinin belirtilmemiş ve bunların Hükümetin takdirine bırakılmış bulunmasının Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasının amacına ve yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin 7. maddesine ters düşeceği iddia edilmiştir.

Ek mali yükümlülüklerin adlarının ve içeriklerinin belirtilmemiş ve bunların Hükümetin takdirine bırakılmış olmasının Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasının amacına aykırı olduğuna ilişkin savın geçerli olmadığı yukarıda açıklanmış olduğundan bu konu üzerinde burada, ayrıca durulmayacaktır.

Kanunun 3. maddesinin, yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin Anayasa'nın 7. maddesine ters düştüğü hakkındaki iddiaya, gelince :

Anayasa'nın 7. maddesindeki "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" biçimindeki hüküm, genel nitelikte bir kuraldır. Anayasa'nın 91., 121. ve 167/2. maddelerindeki özel kurallar gözönünde tutularak değerlendirilmelidir. Nitekim, Danışma Meclisince kabul edilen sözkonusu 7. maddenin "Bu yetki devredilemez. Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi saklıdır" biçimindeki ikinci fıkrasının ikinci cümlesi, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca metinden çıkarılmış ve maddede yapılan bu değişikliğin gerekçesinde : (Maddenin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi olan "Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi saklıdır." hükmü madde metninden çıkarılmıştır. Zira bu yetkinin amaç ve kapsamı Anayasa'nın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunmaktadır) denilmek suretiyle yapılan değişikliğin nedeni açıklanmıştır. Gerek Danışma Meclisince kabul edilen metinde gerek Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca, yapılmış olan değişikliğin gerekçesinde 167. maddenin ikinci fıkrasından söz edilmemesi 167. maddeye ikinci fıkra; olarak eklenen sözkonusu hükmün sonradan Milli Güvenlik Konseyince konulmuş olmasından ileri gelmektedir.

Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasının vermiş olduğu yetkiye dayanarak Yasama Organı, "dış ticaretin düzenlenmesini yürütme organına bırakmıştır. O halde, Bakanlar Kurulu, Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla bu konunun çerçevesini, genel esaslarını, temel yönlerini ve ayrıntılarını tümüyle düzenleme yetkisine sahiptir.

Bu durumda, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası karşısında, 1961 Anayasası yürürlükte iken verilmiş bulunan Anayasa Mahkemesi kararları dayanak gösterilerek dava dilekçesinde ileri sürülen savlar kabule şayan değildir ve dava konusu kuralın Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bir yönü yoktur.

3 - 2978 sayılı Kanunun 3. maddesinin Anayasa'nın 161. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesi :

Dava dilekçesinde, fonun niteliği, amacı ve kaynağının belirtilmemiş olmasının hükümete bütçe dışı harcama yapmak imkanı vermesi nedeniyle dava konusu maddenin Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Fon terimi, çeşitli anlamlarda kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektedir. Daha teknik bir deyimle fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı yasal imkanlarla temin olunan para ve kıymetlerdir.

Dava konusu yasada geçen fon terimi bu anlamda kullanılmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrası katı bir hüküm olarak yorumlanmamalıdır. Bu fıkra hükmü genel kuralı koymaktadır. Hemen üçüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere, her kuralda olduğu gibi, bu, kuralın da istisnaları gösterilmiştir. Ekonomik ve mali zorunluklar bu esasa esneklik kazandırmaktır.

Anayasa'nın 181. maddesinin üçüncü fıkrasının "Kanun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir" biçimindeki kuralı, dış ticaretin düzenlenmesine yönelik hizmetlerin önemine ve işin niteliğine binâen özel bir düzenlemeyi zorunlu kılan Anayasa'nın 187. maddesinin ikinci fıkrası hükmü bakımından da değerlendirilmesi gerekir.

Çağımızda önemli olan bir kamu hizmeti niteliği kazanan "Dış Ticaretin Düzenlenmesi" kalkınma planlarında geniş ölçüde yer alan madde politikasının takibini, fiyat istikrarının sağlanmasını, ihracat darboğazının aşılmasını, dış ticaret açığının kapatılmasını, amaçlamaktadır. Bu bakımdan, "Dış Ticaretin Düzenlenmesi"nin kalkınma plan ve programları çerçevesinde "bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olduğu; 2976 sayılı Kanunun verdiği yetki ile oluşturulacak "fon"un ise, Kanunla konulmuş bir özel usul niteliğini taşıdığı kabul edilmelidir. Gerçekten, karmaşık, akıcı, etkenleri değişik; bu nedenlerle birbirinin benzeri olmayan olayların ortaya çıktığı ve. sık sık belirttiği bir alan olan dış ticaretin ülke ekonomisi yararına düzenlenmesi ereğiyle yapılması zorunlu mali müdahalelerin, gerekli görülen yardım ve ödemelerin mali mevzuat ve bütçe prosedürü içinde yürütülmesinin son derece güç olduğunu, hatta, değişen koşullar karşısında, zaman zaman karşılaşılan tıkanıklığın aşılmasında etkisiz kalındığını değerlendiren Kanun Koyucunun, Bakanlar Kuruluna 2976 sayılı Kanunun 3. maddesinde gösterilen önlemlerin alınması için yetki vermesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı görülmemiştir.

4 - Mali Denetim sisteminin öngörülmemiş olması yönünden inceleme:

Devlet gelir ve giderleri ile mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, denetlenmesinde Anayasa iki yol ve yöntem kabul etmiştir. Bunlardan birincisi Sayıştay tarafından yapılan; ikincisi de kanun ile kurulan bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir :

Anayasa'nın 180. maddesinde Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir; 165. maddesinde de, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Demekki, denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Kanun Koyucu, kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlarada denetim görevini verebilir.

2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 3. maddesinde "... konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları..."nın Bakanlar Kurulu kararında gösterileceği yazılıdır.

Bu maddedeki, "Esaslar" sözcüğü bu konuda düzenleme yapılırken konulacak kuralları ifade etmek için kullanılmıştır. Böylece Kanun Koyucu, verdiği yetkiyle vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine konulacak vergi ve benzeri yükümlülükler dışındaki ek mali yükümlülükler hakkında bir sistem oluşturulmasını öngörmüştür. Anayasa'nın 167. maddesine dayanılarak Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin ereği budur. Oluşturulacak sistemde, Anayasamızın gereği olarak; Devletin gelir, gider ve malları üzerinde murakabe hakkını haiz olan Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, inceleme yapacak bir denetleme merciinin de bulunması gerekmektedir.

Kanun Koyucu, maddedeki, ek mali yükümlülüklerin "... takibi..." sözcüğüyle kurulacak fonların denetlenmesinin de sağlanacağını, Bakanlar Kurulu kararında denetleme mekanizmasının kurulması gerektiğini öngörmüştür.'

Gerçekten Bakanlar Kurulu kararı ile yapılan düzenlemede Kanun Koyucunun verdiği yetki sınırlarının aşılmamış olması, vazgeçilmez bir koşuldur. Anayasa'nın 8. maddesindeki yürütme yetki ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği kuralının anlamı budur.

Bakanlar Kurulu kararında yalnız idari denetim hakkında değil, aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak olan mali denetimle ilgili kurallar da yer alacaktır.

Fonun gelir, gider ve mallarının malî denetimi bu konuda alınacak kararları, bu kararların uygulanması evresini, sarf belge, işlem ve hesaplarının incelenmesini kapsayacak; hesap devreleri itibariyle hazırlanacak mali denetim raporları, fonların uygulama sonuçları hakkında, gerekli bilgileri de içerecektir.

O halde, Kanunun denetim bakımından hüküm içermediği öne sürülemez.

Üyelerden Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan bu görüşlere katılmamışlardır.

**V- SONUÇ :**

2/2/1984 günlü, 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 3. maddesi hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan'ın karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

11/1/1985 gününde karar verildi.

|                        |                  |                      |
|------------------------|------------------|----------------------|
| Başkan                 | Üye              | Üye                  |
| Ahmet H.<br>BOYACIOĞLU | H. Semih ÖZMERT  | Necdet<br>DARICIOĞLU |
| Üye                    | Üye              | Üye                  |
| Yekta Güngör ÖZDEN     | Orhan ONAR       | Muammer TURAN        |
| Üye                    | Üye              | Üye                  |
| Mehmet ÇINARLI         | Selahattin METİN | Servet TÜZÜN         |
| Üye                    |                  | Üye                  |
| Mahmut C. CUHRUK       |                  | Osman Mikdat KILIÇ   |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

1 - 2976 nolu Yasanın 1. maddesinin "Amaç ve kapsam" başlığı altında getirdiği açıklık "... ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında, olmak koşuluyla ".... ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması" nın bu yasa hükümlerine göre yürütüleceğidir. Anayasa'nın 167/2. maddesiyle Yasanın 1. maddesindeki "ve" bağlacı, iptali dava edilen 3. maddeye "veya" olarak alınmış, "ek mali yükümlülükler" in türü, oranı, düzeyi, alınması, izlenmesi, geri verilmesi, gerektiğinde Bütçeye gelir yazılması, bir fonda toplanması ve fonun kullanma ilkelerinin Bakanlar Kurulu kararıyla belli edileceği öngörülmüştür. Yasanın 1. maddesinde, Yasa kurallarına göre yürütüleceği, düzen-yöntem, ilke ve ayrıntılarının yasayla belirleneceği anlamı ağırlık oluştururken, 3. madde öncelikle yasa,



içindeki çelişkinin belirgin bir örneği olarak yetkiyi Bakanlar Kurulu kararına bırakmıştır. Uygunluk denetimi, yasa maddelerinin kendi aralarında ya da öbür yasa maddeleriyle çelişkisini değil, ilgili Anayasa kurallarına aykırılık savına yönelik olacağından konunun Anayasa'nın 73 ve 167/2. maddelerine göre çözümü zorunluluğu açıktır.

Uygunluk denetiminde, Anayasa kurallarının birbiriyle çelişemeyeceği, birbirine üstünlüğü ya da önceliği olamayacağı, Anayasa'da bir yanlışlık ya da anlatım zayıflığının olanaksızlığı ancak bir varsayım olarak düşünülebilir. Anayasa kuralları içinde de öz-temel-ilke niteliğinde olanlarla, ayrıntıya yönelik, konusunda özellik taşıyanların bulunması doğaldır. Yorumda, öz-temel durumundaki kurala bağlı kalınarak değerlendirme yaparak incelemeyi yürütmek işlerin amacına daha uygun düşecektir."Ek mali yükümlülükler"e yer veren Anayasa'nın 167/2. maddesinin Bakanlar Kurulu'na verdiği yetki yine yasayla olacaktır. Madde "kanunla" sözcüğünü açık-seçik vurgulamıştır. Yetki verilirken, yasanın tür, oran-düzey, koşul, sakınma, alma-toplama, izleme, geri verme, Bütçe'ye gelir yazılması nedenleri, fon oluşturulması ve özellikle fonun kullanılması konusunda temel kuralları kapsıyacak, bu doğrultuda uygulama yapıp yapmamayı, ek malî yükümlülüğün konulup konulmaması, kaldırılıp kaldırılmaması gereğini Bakanlar Kurulunun özgürüsüne (takdirine) bırakacaktır. Yasa, Bakanlar Kurulu'na yasa niteliğinde kural koyup kaldırma, yetkisinin kaynağı olamaz. Anayasa'nın 167. maddesinin amacı, "... ek malî yükümlülüklerin gerekip gerekmediği, gerekiyorsa yasalarla belli edilecek ilkelere uygun zamanlamaya göre bundan yürürlüğe koymayı ve kaldırmayı amaçlamıştır. Bir yasama başıboşluğuna Anayasa kuralının olanak vereceği düşünülemez.

Anayasa'nın 167/2. maddesi; "Vergi Ödevi" başlıklı ve akçalı konulara ilişkin temel kural olan 73. maddenin ayrığı (istisnası) sayılsa bile "vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" (Anayasa 73/2) ilkesinin dışında ve buna tümüyle aykırı bir oluşumun amaçlandığı düşünülemez. Bu temele uygun bir farklılık, belli bir konunun özelliği olarak ayırtıcılık oluşturabilir. Yalnızca "Ek..." sözcüğünün bulunmasının, yürütmeye görevli Bakanlar Kurulu'na, "koyma ve kaldırma", böylece zamanını, gereğini belirleme yetkisini verdikten sonra ilkeleri de yasa düzeyinde saptama yetkisine olanak veremez. Bu yapısı ve görünümüyle, yasanın 3. maddesi, TBMM'ne ilişkin yetkileri Bakanlar Kurulu'na sınırsız sayılacak biçimde vermekle, yasayla yasa niteliğinde düzenleme yapmak kapısını açmakla Anayasa'nın 7. maddesine, 73. maddesine, 167/2. maddesine aykırıdır. Yasayla yetki verilmesi zorunluluğunu sözde bırakacak biçimsel bir düzenleme, yasada Anayasa kuralına doğru yanlış yineleme, yasa kurallarıyla, Bakanlar Kurulu'nu TBMM'ne eşdüzey duruma, getirmesi Anayasa katında asla geçerli olamaz. Anayasal sınır, yasal geçerlik koşuludur. Yetkinin yasadan gelmiş olması hukuksallık için yeterli değildir. "Yürütmenin güçlendirilmesi" tezi, yürütmeyi siyasal ve ekonomik alanda yasamanın ve yargının denetiminden olabildiğince uzaklaştırmayı, bağımsız, başına buyruk davranmasını, çoğunluk oylarını Anayasa'nın üzerine çıkarmayı amaçlamış olamaz.

167/2. maddenin, iptali istenen yasa kuralına kaynaklık yapmaktan ötede, çoğunluğun kabul ettiği gibi yasanın öngördüğü yetkilere olanak sağladığını düşünmek, Anayasa'nın kendi içindeki uyuma, güçler dengesine verdiği öneme ters bir yorum olur. Ayrıca, Anayasa'nın 7., 73. ve 161. maddelerine aykırılığı da oluşturur. Anayasa, Devlet yapısındaki düzenlemeyi yine kendisi bozmak durumuna giremez. Bunu düşünmek olanaksızdır. Yasamanın yürütmeye egemen olamaması, Anayasa'nın kurduğu düzene aykırıdır. Anayasa düzeninde, yürütmenin, içinden çıktığı yasamaya bağlı olduğu, onun gözetim ve denetiminde çalıştığı açıktır. 167/2. maddeye genel düzenlemeye aykırı biçimde anlam vermek Devlet yaşamı için tehlikeli bir yürütme yönetim gidişine "olur" vermekle birdir. Gelir dağılımında adalet, kaynakların uygun

girişimlere ayrılması, dışa bağımlılığın azaltılması, dış ödemeler dengesinin kurulması, ekonomik düzenlemeler plânının en uygun amaç niteliği olmasını zorunlu kılmıştır. Dış alım ya da dış satım seçeneği siyasaldır ve konumuz dışındadır. Ancak, sorunların çözümü, hukuksal düzenlemelerin uygunluğuyla kolaylaşır.

2 - Yasanın temelindeki bu aykırılığı yanında "... ek yükümlülüklerin bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları Bakanlar Kurulu kararında; gösterir" hükmü de yetkinin özünü, Anayasa'nın 73. ve 167/2. maddelerini karşılaştırıp bu yasa konusunda sonuca varırken, kanımca, yanılığa düşmüştür. "Orjinal yetki" Anayasa'nın temel kuralına, ödün verilemez, sarsaklanamaz ilkesine aykırı olamaz. Yükümlülüğün konulup kaldırılması "yürürlük"le ilgilidir. Gerek, zamanlama özgörüştür. Bunu "tür" ve "oran-düzyeyle ilgili sayarak genişletmek, hukuksal değerdendirmelerde tüm yöntemler dışında kalan bir varsayımdır. 1982 Anayasası'nın (değerdendirilmesi olanaklı) güçlü yürütme amacını yetkisi bölünmüş devre elverişli, Bakanlar Kurulu'ndan geride bir yasama., etkisiz bir yargı olarak düşünmek büyük bir yanılığ ve bedeli çok ağır bir yanlışlık olur. Bunu savunmak, Anayasa'yı, hukuk devletini yadsımak olur. Yürütmenin "yetki-görev" alması bile, TBMM'nin yetkilerinin Bakanlar Kurulu'yla paylaşılması değildir. Anayasa buna geçerlik tanıyamaz: Yasayla verilen yetkiler, görevin yapılmasında yönetimi güçlü kılar. Anayasa Mahkemesi, nice kararında, temel ilkeler yasada yer alması. koşuluyla, görevlendirilen yürütme organına kimi yetkilerin tanınmasını, kişisel amaçlı uygulamaları önliyecek sınırlamaları gerekli bulmuştur (23/11/1969 günlü, E. 1967/41, K. 1969/51 sayılı karar). Anayasa'nın ancak yasayla düzenleneceğini öngördüğü alanlarda Bakanlar Kurulu'nu yasa düzeyinde kural koymaya yetkili kılmak aykırılıktır. Anayasa Mahkemesi'nin 3/2/1977 günlü, E. 1978/54, K. 1977/ 8 sayılı kararında (Resmî Gazete 8/5/1977 - 15931) "Bir yasanın malî bir yükünün, yalnızca, konusunu belli ederek ilgililere yükletilmesine izin vermesi o malî yükünün yasa ile konulduğunu kabul için geçerli bir neden sayılamaz. Mali yükümlerinin matrah ve oranlar, tarh ve tahakkuku, tahsil yöntemleri" yaptırımları, zaman aşımı gibi çeşitli yönleri vardır. Bütün bu yönleri ile bir malî yükün yasada açık bir biçimde ve yeterince belirlenmemiş ise bu durum, kişilerin toplumsal ve ekonomik güçlerini ve hatta, temel haklarını olumsuz yönde etkiliyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu nedenlerledir ki kişilere yüklenecek yükümlerinin belli başlı öğelerinin açık bir biçimde ve kesin çizgileriyle yasalar gösterilmiş olması gerekir" diyerek belirttiği ilkeleri incelenen yasada bulmak güçtür. Anayasa maddelerini yineliyerek - aktarmak Bakanlar Kurulu'na sürekli ve genel bir düzenleme yetkisini, önceden ve belirsiz biçimde vermek uygun bir düzenleme karşılanamaz.

Fonların kaynaklarını, tür ve alt - üst sınırını yasa belirledikten sonra, ilkeleri koyacak, yürütme ancak ve ancak "fon uygulaması"nın başlayış ve sona, erdirilişi saptayacak işleyişi gerçekleştirir. Fonların oluşum ve yönetimi, özellikle denetim düzeni yasayla öngörülen biçimde yapılmalıdır. Anayasa'nın 161. maddesi parasal konuların Bütçe sistemine uygunlukla düzenleneceğini göstermektedir. Bütçe dışına çıkarak özellikli uygulamalara gitmek yasanın 3. maddesinde geçen "... bütçeye irat kaydedilmesi..." belirtmesiyle de çelişkisi güçlenen bir sınırsızlıktır. Bütçe içi görev ve hizmetlerin bütçe dışı ve yönetimin "keyfi uygulamalarına açık biçimde yürütülmesi, bunların yasa dışında tutulup Bakanlar Kurulu kararına bırakılması Anayasa'nın 161. maddesiyle bağdaşamaz. Güçlü yürütme, yasama organını hiçe sayan, hukuk dışına kayan, yargı denetimine karşı çıkan yönetim değildir. Eylemi, işlemleri ve kararları hukuka uygunluğu oranında, geçerli, sağlıklı, etkili ve güçlü olan, hukuksallığının tartışılması düşünülemliecek yönetimdir. Anayasa kopucunun, önceki olayları değerdendirmesi, tanı (teşhis) uygunluğu, güçlü hükümet özlemi, Anayasa kurallarını karşılaştırmada özden uzaklaşma, temel ilke yanında özel nitelikteki ayırık kurala tümüyle dayanma nedeni olamaz. Bu görüşüm, Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'na harcamasının ve bütçede değışiklik yapabilme

konularında getirdiği yasaklamalarla da doğrulanmaktadır. Bütçenin işlemleri gözetildiğinde, Bütçe kavramı kapsamındaki uygulamaların Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlenip gerçekleştirilmesi sakıncalıdır. Anayasa'nın 167/2. maddesi, özellikle "Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacı"yla kurallaştırılmıştır. Odak, "Dış ticaret"tir. Ek yükümlüler, bu yöndeki "dışalım-dışsatım" (İthalât-ihracat) ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine" konulup kaldırılacaktır. "Vergi ve benzeri yükümlülükler dışında" olacaktır. Adı "fon" da olsa, dışsatımı desteklemek; üretimi artırmak, yatırımları özendirmek amacıyla da olsa Anayasa'nın temel buyrukları dışına çıkılmamalıdır. Sapmalar gelenekleştğinde, sakıncalar giderilmez düzeye gelir. Ekonomik kalkınma amacının zorunluluğu, ulusal erek durumuna gelmiş bulunması Anayasa'nın gözardı edilmesini gerektiremez. Kanunun özü, Anayasa'nın üstünlüğü, önceliği, egemenliğidir. Devlet yaşamının geçmiş yıllarında yürütmenin olanaklarını, yetki ve görevlerini ne ölçüde kullandığı yurttaşlarca bilinmektedir. Hukuk devletinin, demokrasinin gerçekleşip güçlenmesi yolunda, yargıya, yargı kararlarına saygı, yargı denetimine açık olmak, yargı kararlarını yerine getirmeye özen gibi çağdaş tutum ve davranışları benimsemeyi devletin en belirgin karakter durumuna getirmeyi düşünmeyip, yürütmeyi politik seçişleriyle giderek hukuk dışına götüren gereksiz ve yersiz hoşgörüler sakıncalar getirir. Yasalarla yapılması zorunlu düzenlemelerin Bakanlar Kurulu kararlarına bırakılması Devletin yapısını giderek olumsuz yönde etkiliyecek gelişmeleri hızlandıracaktır. Anayasa'dan ödün vermeye kimsenin hakkı yoktur. Anayasa bile kimi konularda yetkili olamaz (yineler, vurgular, doğrular, benimser, güçlendirir, sayarak kendi niteliğini belirginleştirir, yapısını açıklar) . Anayasa'nın temel kuralı günlük ve siyasal nedenlerle, kaypak uygulamalara dayanak görülemez. Bu aykırılık açık ve büyüktür.

3 - Yasa'nın 3. maddesindeki "takibi" sözcüğü, izlemek kovuşturmak, alacaklının dönüşünü sağlamak, bu konunun üzerinde durmak anlamındadır. Denetim öngörülmüş değildir. Yasada geçmeyen, yasanın amaçlamadığı bir anlamı geniş yorumla yakıştırmak kavramı değiştirmek uygun değildir. Aykırılığı kabul etmemek için denetimi içerdiği kabul edilmiştir. Bu görüşe katılmak olanaksızdır.

Bu nedenlerle, iptal kararı verilmesi kanısıyla çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

2/2/1984 gün ve 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un dava konusu, "Ek malî yükümlülükler" başlıklı 3 üncü maddesi şöyledir : "İthalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek malî yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları Bakanlar Kurulu kararında gösterilir.

Ek malî yükümlülüklerin tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanır."

Anayasa'nın 167/2 nci maddesinde de : "Dış Ticaretin ülke ekonomisinin yararına, olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir" hükmü yer almıştır.

Benzer gibi görülen bu iki hüküm arasında büyük farklar vardır:

I - Anayasa'da, ek malî yükümlülüklerin nevi ve miktarının belirtmek yetkisinin de Bakanlar Kuruluna verilebileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmadığı halde kanunla bu yetki de Bakanlar Kuruluna verilmektedir.

Halbuki, "Vergi ve benzeri yükümlülükler dışındaki ek malî yükümlülükler" nelerdir ve miktarı ne olacaktır' Bunların Kanunda gösterilmesi şarttır. Çünkü;

Anayasa'nın 73 üncü maddesi : "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" hükmünü taşımaktadır

B) Türk Hukuk Lügatında :

1) "Vergi : "Kamu giderlerine halkın katılmasıdır. Vergiler ancak bir kanunla tarh ve cibayet olunur",

2) "Resim : Devlet dairelerinde ve amme müesseselerinde görülen hizmet ve masrafların karşılığı olarak yalnız o işle alakası olan hakiki ve hükmi şahıslardan alınan varidata denir. Bu itibarla; umumi Devlet hizmetlerinin ifası karşılığı olarak ve bu hizmetten bizzat istifade etsin, etmesin, kanun hükümleri dairesinde herkesten alınan vergi mefhumundan farklıdır",

3) "Harç : Mahiyetine göre idarenin yaptığı bazı hizmetlerden fayda görenlerin işlerini yaptırmak maksadıyla ve o işler amme hizmetinden ziyade ferdin şahsına müteallik olduğu için, işle alakalı eşhastan hizmetin formalite ve kırtasiye masraflarını temin gibi bir mülahaza ile alınan paralardır"

şeklinde tarif edilmektedirler.

C) Anayasa Mahkemesi de : Pek çok kararında, yükümlülüklerin nevi ve miktarı gibi temel unsurlarının belirtilmesi yetkisinin, Bakanlar Kurulu ve İdareye bırakılamıyacağını, yükümlülüğün isminin önemli olmadığını, mahiyetine göre değerlendirilmesi gerektiğini açıklamakta; bu şartları taşımayan kanun hükümlerini iptal etmektedir. Buna, borsaların aldığı "tescil ücreti"ne ait, 5590 sayılı Kanunun 57 nci maddesi hakkındaki, 27/1/1981 gün ve E : 1980/27, K : 1981/9 sayılı olup 2/4/1981 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan iptal kararı, son bir örnek olarak gösterilebilir.

Bu hüküm ve tarifler karşısında, yeni Anayasa ile mevzuatımıza, hatta lügat ve ıstılahımıza ilk defa giren, hiçbir gerekçe, komisyon raporu, görüşme tutanağında tarih ve açıklaması bulunmayan "vergi ve benzeri yükümlülükler" terim ve kavramının "nevi ve miktarı" na ait esasların da Bakanlar Kuruluna bırakılması Anayasa'nın 73 üncü maddesi ile güdülen amaca da aykırı düşmektedir.

II - Kararda : "Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisi Türk Milleti adına, Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez biçimindeki hüküm genel nitelikli bir kuraldır. Anayasa'nın 91., 121. ve 167/2: maddelerindeki özel kurallar saklı kalmak üzere değerlendirilmelidir" denilmektedir.

Kanımca, Anayasa'nın 7 nci maddesindeki temel kural, 167/2 nci madde hükmü saklı kalmak üzere değerlendirilemez. Yani yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine, 167/2 nci madde hükmü istisna sayılamaz. Anayasa'nın ne metinlerinde, ne de gerekçe ve görüşme tutanaklarında böyle bir manaya gelebilecek hiçbir ibare yoktur.

167/2 nci maddedeki yetki, Anayasa'nın 91., 121. ve 122 nci maddelerindeki kanun hükmünde kararname çıkarma yetkilerinden de çok farklıdır : 167/2 nci madde ile verilebilecek düzenleme yetkisi, yasama değil, yürütme yetkilerindendir.

Bu nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'nın ancak 7 nci maddesini gözönünde tutarak, yani yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine ve temel kuralına riayet ederek, Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisi verebilir.

Halbuki, hiçbir belirtme yapmadan, hiçbir sınır, işlem ve kapsam koymadan mutlak bir surette ek mali yükümlülüklerin "nevi ve miktarı"na ait esasların gösterilmesini Bakanlar Kuruluna bırakmakla yasama yetkisi devredilmektedir.

III - Dava konusu 3 üncü madde ile, ek mali yükümlülüklerden tahsil edilen paraların "gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esaslarının Bakanlar Kurulu kararında gösterilmesi" yetkisi de verilmektedir. Bir başka deyişle Bakanlar Kurulu tahsil edilen paralarla, bütçe dışında bir fon oluşturup bunun kullanım esaslarını kendi, istediği gibi saptamak yetkisine sahip kılınmaktadır.

Anayasa'nın ne 167 nci, ne de başka bir maddesinde böyle bir yetki verilmesini mümkün kılan bir hüküm ve ifade yoktur. Aksine, Anayasa'nın Dördüncü Kısımının "Mali Hükümler" bölümünde 161-165 inci maddelerle "Bütçe hazırlanması ve uygulanması", "Bütçenin görüşülmesi", "Bütçede değişiklik yapabilme esasları", "Kesin-hesap", "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi" başlıkları altında geniş ve ayrıntılı hükümler konulmuştur.

Bunlardan 161 inci maddede : "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

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

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmekte ve 163 üncü maddede : "genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur," hükümleri yer almakta; Türk Hukuk Lügatında da.: "Umumi bütçe : Devletin, devlet dairelerinin ve müesseselerinin atıye ait muayyen bir müddet içinde vuku bulacak sarfiyatını ve varidatını tahmin eden ve varidatı tahsile ve sarfiyatı ifaya mezuniyet veren kanundur" şeklinde tarif edilmektedir.

Ayrıca, önemle belirtmek gerekir ki; "Fonun kullanım esaslarının Bakanlar Kurulu kararında gösterilmesi" "dış ticaretin düzenlenmesi" yetkisinden ibaret kalmamakta; ek mali yükümlülük adı altında toplanacak paraların, Bakanlar Kuruluna bütçe dışında istediği alanda sarfiyat yapma yetkisi tanımaktadır. Bu tutum, bir kısım kamu değer ve gelirlerini, sarftan önce parlamentodan izin alınması ilkesinden başka, sarf esnasında ve sarftan sonra parlamentonun yapması zorunlu denetiminin de dışına çıkarmaktadır ki, böyle bir durum, parlamento kuruluşunun en önemli nedenine ters düşmekte; dolayısıyla ek mali yükümlülüklerden bütçe dışında fon kurulması ve bunun kullanım esaslarının Bakanlar Kurulunun takdirine bırakılması, Anayasa'nın hem 161 ve 163 üncü hem de 7 nci maddelerine aykırılık oluşturmaktadır.

#### IV- Anayasa'nın 160. ve 165 inci maddeleri yönünden inceleme :

Anayasa'nın 160 inci maddesinde; "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir" denilmektedir.

Kanımca, "ek mali yükümlülükler"in, "genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malları" dışında kalacağı düşünülemez. Aksi takdirde Devletin her gelirinin, hatta vergi gelirlerinin bile, genel ve katma bütçeler dışına çıkarılıp Sayıştay ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetiminden uzaklaştırılabileceği sonucuna varılır.

Böyle bir sonuç ise, yalnız Anayasa'ya değil, akıl ve mantığa da ters düşer. Anayasa'nın 165 inci maddesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin dahi denetiminin, Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılmasını ve bu denetimin esaslarının kanunla düzenlenmesini buyururken, dava konusu kanundaki "takip" sözcüğünden denetimin amaçlandığı ve bu denetimin Bakanlar Kurulunca kurala bağlanmasının öngörüldüğü; ek mali yükümlülüklerden oluşan fonun 160. ve 165 inci maddeler dışında kaldığı, dolayısıyla bu yönden de kanunun, Anayasa'ya aykırı olmadığı yolundaki görüşe de katılamıyorum.

**Esas Sayısı: 1984/6**  
**Karar Sayısı: 1985/1**

Başlıca bu nedenlerle karara karşıyım.

Üye

Muammer TURAN