

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı : 1985/24

Karar sayısı : 1987/6

Karar günü : 24/2/1987

R.G. Tarih-Sayı :12.11.1987-19632

İptal Davasını Açan : Türkiye Büyük Millet Meclisinin 92 üyesi

İptal Davasının Konusu : 10/6/1985 günlü, 3230 sayılı "Tanıtma Fonu Teşkili ile 11/7/1939 Tarihli ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 4 üncü Maddesine Bir Bent Eklenmesi Hakkında Kanun"un 4. ve 5. maddelerinin Anayasa'nın 160., 161, ve 165. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

II. Yasa Metinleri :

A - İptali İstenen Yasa Kuralları :

10/6/1985 günlü, 3230 sayılı Yasanın iptali istenen 4. ve 5. maddeleri şöyledir :

"Madde 4 - Tanıtma fonundan harcamalar, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere. Başbakanın onayı ile yapılır.

Fonda toplanacak paradan % 20'si bir yandan bütçeye gelir öte yanda da Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 sayılı Kanunun 77 nci maddesine tabi hizmetler için) Maliye ve Gümrük Bakanlığınca ödenek kaydolunur."

"Madde 5 - Tanıtma forumdan yapılacak harcamalar (4 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen % 20 dışında kalan) Başbakanlık, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığınca 2 yıl için seçilecek birer temsilci üyeden teşekkül eden heyet tarafından denetlenir."

B - Dayanılan Anayasa Kuralları :

"Madde 160 - Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malların Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerin i yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri. Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."

"Madde 161 - 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."

"Madde 165 - Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."

III. İlk İnceleme :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, H. Semih Özmert, Orhan Onar, Necdet Darıcıoğlu, Kenan Terzioğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Mehmet Çınarlı, Selahattin Metin, Servet Tüzün, Mahmut Cuhruk, Mustafa Gönül ve Mustafa Şahin'in katılmalarıyla 17.9.1985 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; "Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine" oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV. Esasın İncelenmesi :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa hükümleri, dayanan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A - Genel Açıklama :

Anayasa'nın 160., 161. ve 165. maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek 4. ve 5. maddeleri hakkında iptal davası açılan 10/6/1985 günlü, 3230 sayılı Yasa, 1. ve 2. maddelerinde belirtildiği üzere "... memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak, Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak, Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek, milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak..." amacıyla "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde" bir "Tanıtma Fonu" kurulmasını öngörmüş bulunmaktadır.

Yürürlüğe ve yürütmeye ilişkin hükümleriyle birlikte dokuz maddeden oluşan 3230 sayılı Yasanın sadece Fon'dan yapılacak harcamalar ve Fon'un denetimi ile ilgili 4. ve 5. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddia edilmiş ve yalnız bu maddelerin iptali istenmiş ise de;

Anayasa'ya uygunluk denetiminin gereğince yapılabilmesi, bu yönden doğru ve sağlıklı sonuçlara ulaşılabilmesi bakımından, konu ile doğrudan ilgili tüm hükümlerin, özellikle iptali istenen maddelerin anlam ve kapsamlarının belirlenmesi gerekmektedir.

10/6/1985 günlü ve 3230 sayılı Yasanın 1. maddesi "Amaç" başlığını taşımakta ve Yasa ile güdülen amacı ayrıntılı biçimde ortaya koymaktadır.

Bakanlar Kurulunun 16/5/1985 günlü kararı uyarınca 17/5/1985 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan "Tanıtma Fonu Teşkili Hakkında Kanun Tasarısı"nın genel gerekçesi ile 1. maddesine ilişkin gerekçesinde tasarının amacını belirleyen hususlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan değişikliğe uygun olarak "Tanıtma Fonu Teşkili ile 11/7/1939 Tarihli ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 4 üncü Maddesine Bir Bent Eklenmesi Hakkında Kanun" adıyla kabul edilip yürürlüğe konan 3230 sayılı Yasanın, içeriği yukarıda açıklanan 1. maddesiyle özde uyum içinde bulunmaktadır.

Yasa tasarısının "Amaç" ile ilgili genel gerekçesi aynen şöyledir :

"Dünyadaki gelişmeler milletlerin birbirleriyle olan münasebetlerine yeni ölçüler getirmiştir, iktisadi anlamda reklamcılık, siyasi platformda yerini propaganda kelimesine bırakmıştır. Bir milletin ayakta durabilmesi askeri ve iktisadi gücünün yanında kendi milli değerlerini ve kültür varlığını, milletlerarası münasebetlerde de koruyabildiği ölçüde mümkündür.

Bu sebeple ; memleketimizin yurt içinde ve yurt dışında her alanda tanıtılması, Türk kültür varlığının yayılmasının sağlanması, Devletimiz aleyhine yapılan yayınların ve faaliyetlerin etkisiz hale getirilmesi ve memleketimiz menfaatleri doğrultusunda bir dış kamuoyunun teşkil edilmesi ile memleketimiz hakkında yapılan peşin hükümlerin ve yanlış değerlendirmelerin silinmesi lüzumu hasıl olmuştur. Konunun ciddi bir şekilde ele alınması, memleketimiz lehine veya aleyhine teşekkül etmiş olan fikirlerin ve yabancı ülke kamuoylarına hakim olan görüşlerin değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Bundan başka milli tarih ve kültürümüzün tanıtılmasını yakından ilgilendiren ve arşiv belgelerinin korunması ve değerlendirilmesi, bu hususta elden gelen bütün imkanların seferber edilerek gerekenin yapılması milli ve manevi bir vecibedir. Bunun için de öncelikle Osmanlı Arşivinin bina, her türlü araç-gereç gibi modern arşivcilik imkanlarına kavuşturulması suretiyle değerlendirilmesi ve tamamının mikrofilme alınarak bilgisayara verilmesi, elde edilen bilgi ve belgelerin tasnif ve sınıflandırılmasının yapılarak, bunların basımı, dağıtımı gibi hayırlı hizmetlerin ifası, Türk Kültür varlığımızın yayılmasını sağlayacak ve milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirecektir.

Yukarıda sayılan hizmetleri yapabilmek için Tanıtma Fonu Teşkili Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır."

1. Maddenin gerekçesi de, amaca ilişkin genel gerekçenin özetim içermektedir.

Bu durumda Yasanın amacı :

1 - Memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak ;

2 - Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak;

3 - Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek;

4 - Milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak biçiminde, dört temel öğeden oluşan bir bütün olarak nitelendirilebilecektir.

İnceleme konusu Yasanın "Tanıtma Fonu Kurulması" başlığını taşıyan 2. maddesi, Türkiye'de özellikle 1980 yılından sonra yoğunlaştığı gözlenen fonlara amacı değişik yeni bir fon eklenmektedir.

Madde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde açılmış bir hesaptan oluşan Tanıtma Fonu'nu yönetmek ve harcamalarını yapmak üzere yapısal bir düzenlemeye yer vermemiş, 1. maddede öngörülen amacın gerçekleştirilmesi maksadıyla kurulan Fon'un Başbakanın emrinde olduğunu belirtmekle yetinmiştir.

"Tanıtma Fonu'nun kaynakları" başlıklı 3. maddede, beş ayrı kaynaktan söz edilmektedir.

- Kaynakların ilki Milli Piyango gayrisafi hasılatının % 10'udur. Hava Kuvvetlerine yardım etmek gayesiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlı olarak 5/7/1939 günlü, 3670 sayılı Milli Piyango Teşkilane Dair Kanun uyarınca Özerk bütçeli bir kamu kuruluşu hüviyetiyle kurulan Milli Piyango İdaresi, 7/11/1985 günlü, 3238 sayılı Yasanın öngördüğü değişiklikten sonra Savunma Sanayiine yardım gayesini üstlenmiş bulunmaktadır. Belirtilen nitelikleri, özellikle, 3670 sayılı Yasanın 11. ve 12. maddelerinin içerdiği hükümler karşısında gelirleri "kamu geliri" karakterini taşıyan Milli Piyango İdaresi gayrisafi hasılatının % 10'u Tanıtma Fonu'nun en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Milli Piyango gayrisafi hasılatından kesilen % 10'ların, 3670 sayılı Yasanın 11. maddesine göre sonuçta Savunma Sanayiini Destekleme Fonu'na aktarılacak olmasına karşın, öncelikle Genel Bütçeye girecek kamu geliri niteliğindeki safi hasılatı azaltacağında kuşku bulunmamaktadır.

- Her nevi müşterek bahis tertibi sonucu sağlanacak hasılatın ikramiye olarak: ayrılacak kısmının dağıtımından önceki toplamı üzerinden kesilecek % 5 paylar Fon'un ikinci kaynağıdır.

İkramiye olarak iştirakçilere dağıtılacak miktar üzerinden kesinti yapılmak suretiyle sağlanan bu kaynağın "kamu geliri" niteliği ağırlık taşımamakta ise de; örneğin, futbol karşılaşmalarının sonuçlarını tahminen dayalı olarak tertip olunan Spor-Toto ve Spor-Loto adlı müşterek bahis oyunları ile at yarışlarının sonuçlarını tahmin esasına dayalı müşterek bahis oyunlarından sağlanan hasılatın ikramiye olarak ayrılan kısımlarından Tanıtma Fonuna aktarılan paraların miktar itibarıyla büyük rakamlara baliğ olduğu da yadsınamaz.

29/4/1959 günlü, 7258 sayılı Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun ile 15/2/1965 günlü, 6/4372 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle yürürlüğe giren Tüzük hükümlerine dayanılarak kurulan, katma bütçeli bir kamu idaresi olan Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğüne bağlı Spor-Toto Teşkilat Müdürlüğü tarafından organize edilen Spor-Toto ve Spor-Loto adlı müşterek bahis oyunlarından sağlanan gelirlerin zaruri masraflar ve yasal kesintiler dışındaki kısmının % 40 ı Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü Bütçesine aktarılmakta, geriye kalan % 60'ı ise iştirakçilere ikramiye olarak dağıtılmakta, Tanıtma Fonu'nun kaynağını oluşturan % 5 kesintiler de ikramiye olarak dağıtılacak miktar üzerinden yapılmakta ve haftalık olarak Fon hesabına intikal ettirilmekte

olduğuna göre. Tanıtma Fonu payları ister istemez ikramiye miktarının azalmasına yol açmakta, dolayısıyla müşterek bahislere katılma oranım olumsuz doğrultuda etkileyerek katma bütçeli bir kamu kurumunun gelirlerinin önemli ölçüde azalması sonucunu doğurmaktadır.

10/7/1953 günlü ve 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun ile 10/6/1957 günlü ve 7000 sayılı At Yarışları Hakkındaki 6132 Sayılı Kanuna Ek Kanun hükümleri karşısında, at yarışlarının sonuçlarını tahmin esasına dayalı müşterek bahislerden elde edilen hasılatın paylaşılması yönünden de durum değişmemektedir.

- Fonun üçüncü kaynağını Başbakanlık Bütçesine bu maksatla konulacak ödenek teşkil etmektedir. 3230 sayılı Yasanın konu ile ilgili 3. maddesinin "c" bendinde, Genel Bütçe içindeki Başbakanlık Bütçesinden Fon'a aktarma yapılması öngörülmekte, böylece "kamu gelirleri"nin bir kısmı Genel Bütçe dışına çıkarılmış olmaktadır. Nitekim, 31/12/1985 günlü, 18975 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 23/12/1985 günlü, 3242 sayılı 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na bağlı Başbakanlık Bütçesiyle ilgili cetvele göre (Daire: 07, Kurum : 00), Tanıtma Fonu'na Başbakanlık Bütçesinin katılma payı 500.000.000 lira olarak saptanmıştır.

- Kanunla kurulan fonlardan Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecek miktarda yapılacak aktarmaların oluşturacağı dördüncü kaynağın, genelde, belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik fon uygulamaları ana ilkeleriyle bağdaştığı söylenemez. Hal böyle olmakla beraber 3230 sayılı Yasanın Tanıtma Fonu'nün kaynaklarını belirleyen 3. maddesinin "d" bendi, yasa ile kurulan öteki fonlardan Bakanlar Kurulu Kararı ile Tanıtma Fonu'na aktarma yapılmasına olanak tanımış bulunmaktadır.

- Aynı maddenin "e" bendi, bağış ve yardım gelirleri ile diğer gelirleri Tanıtma Fonu'nün beşinci kaynağı olarak göstermiştir. Bahis konusu hükmün ifade ve içeriği, bu kaynak üzerinde daha fazla açıklama yapılmasını gerektirmeyecek kadar belirgindir.

3230 sayılı Yasa'nın dava konusu 4. ve 5. maddelerine gelince :

"Tanıtma Fonundan yapılacak harcamalar" başlıklı 4. madde iki fıkradan oluşmaktadır.

Birinci fıkra, "Tanıtma Fonundan harcamalar, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere. Başbakanın onayı ile yapılır." hükmüne yer verilmiştir. Harcama yöntemini belirleyen bahis konusu hükmün, yorum ve uygulama yönünden duraksamaya neden olacak bir yanı yoktur.

4. maddenin ikinci fıkrası ise, "Fonda toplanacak paradan % 20'si bir yandan bütçeye gelir öte yandan da Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 sayılı Kanunun 77 nci maddesine tabi hizmetler için) Maliye ve Gümrük Bakanlığınca ödenek kaydolunur." biçimindedir.

Fonda toplanacak paraların bir yandan bütçeye gelir, öte yandan Başbakanlık Bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydolunacak % 20'si, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 77. maddesinde yer alan hizmetler için kullanılacaktır.

1050 sayılı Yasanın, Başbakanlık örtülü ödeneğini düzenleyen, 19/2/1963 günlü, 204 sayılı Yasayla değişik 77. maddesi aynen şöyledir:

"Madde 77 - Başbakanlık bütçesine konulan örtülü ödenek;

- a) Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri için,
 - b) Devletin yüksek güvenliği ve yüksek menfaatlarının isterleri için,
 - c) Siyasi, sosyal konularla, kültür ve Devlet itibarı alanlarında ve olağanüstü hizmetlerin sağlanmasında hükümet icapları sayılan maksat ve gayeler için,
- sarf edilir.

Örtülü ödeneğin sarf yerinin ve hesaplarının nasıl tutulup tasfiye edileceğinin ve hangi vesikaların halef olan zata devrolunacağını tayin ve takdiri Başbakana aittir.

Örtülü ödenek, Başbakanın ve ailesinin şahsi masraflarına ve siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarına sarf olunamaz.

Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı bütçelerinin haber alma ödenekleri, hizmetin gerektirdiği ve ilgili Bakan'ın takdir edeceği gizli istihbarat işlerine sarf edilir.

Başbakanlık bütçesindeki örtülü ödenek ile diğer Bakanlık ve dairelerin bütçelerindeki haber alma ödeneklerinden yapılacak harcamalar Başbakan, Maliye Bakanı ve sorumlu Bakan tarafından müştereken imza edilmiş kararnameye dayanılarak tahakkuk ettirilir. Merkez Saymanlığınca bu ödemelerin yapılması, kararnameyi imza eden Bakanların yerlerini muhafaza etmelerine bağlıdır.

Başbakanlığa veya ilgili Bakanlıklara yeni atanmalar yapıldığında, evvelce görülmüş hizmetlerin karşılığının ödenmesi, yeni atananların takdirine bağlıdır."

Görüldüğü gibi, Tanıtma Fonu'nun amaçlarının birçoğu, örtülü ödenekten yapılacak ödemelerle de gerçekleştirilebilecek niteliktedir. Nitekim, Türkiye Büyük Millet Meclisindeki görüşmeler sırasında da, Fon'un kurulmasına karşı çıkan milletvekillerinin, bunun yerine örtülü ödeneğin artırılmasını önermiş bulunmalarına karşın, çoğunluk. Yasa ile öngörülen amaçların bütçenin kendine özgü bürokratik işleyişinden kaynaklanan sakıncalar nedeniyle gerçekleştirilemeyeceği yolundaki görüşü benimsenmek suretiyle inceleme konusu fıkra hükmünü yasalastırmıştır.

Fon'da toplanacak paranın % 20'sinin 1050 sayılı Yasanın 77. maddesine tabi hizmetler için Başbakanlık Bütçesinin ilgili tertibine aktarılması, yasa gereğince. Başbakanın onayım gerektirmemekte, doğrudan Maliye ve Gümrük Bakanlığınca yapılmaktadır. Başbakanın onayım gerektiren harcamalar ise, örtülü ödeneğe ayrılan % 20 dışındaki kısımla sınırlı bulunmaktadır.

3230 sayılı Yasanın "Tanıtma Fonunun denetimi" başlığını taşıyan dava konusu 5. maddesine göre; 1050 sayılı Yasanın 77. maddesine tabi hizmetlerle ilgili giderleri karşılamak üzere Başbakanlık Bütçesinin ilgili tertibine aktarılan % 20 oranındaki kısım dışında kalan paradan yapılacak harcamalar. Başbakanlık, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığınca iki yıl için seçilecek birer temsilci üyeden teşekkül eden Kurulca denetlenecektir.

Maddenin açık ifade ve içeriği, denetimle ilgili hükmün anlam ve kapsamının belirlenmesi yönünden bu evrede daha fazla açıklama yapılmasını gerektirmemektedir.

3230 sayılı Yasanın inceleme konusu dava açısından önem taşımayan 6., 7., 8. ve 9. maddelerinin ayrıca değerlendirilmesine gerek görülmemiştir.

B - Anayasa'ya Uygunluk Denetimi :

Dava dilekçesinde, 3230 sayılı Yasanın sadece Tanıtma Fonu'ndan yapılacak harcamalar ve Fon'un denetimi ile ilgili 4. ve 5. maddelerinin Anayasa'nın 160., 161., ve 165. maddelerine aykırılığından söz edildiğine ve yalnız bu iki maddenin iptaline karar verilmesi istendiğine göre, Anayasa'ya uygunluk denetimi; doğrudan doğruya 4. ve 5. maddelerin öz ve içerik bakımından Anayasa'ya uygun olup olmadığının saptanması, başka bir anlatımla anılan maddelerin Anayasa karşısındaki hukuksal değerlerinin belirlenmesi suretiyle yapılacaktır.

1 - 3230 sayılı Yasanın 4. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

a) 4. maddenin birinci fıkrası yönünden inceleme :

Tanıtma Fonu harcamalarının. Yasanın amacına uygun olarak kullanılmak üzere, Başbakanın onayı ile yapılacağını hükme bağlayan birinci fıkra, denetim ile ilgili bir içerik taşımamaktadır. Bu nedenle, Anayasa'nın, genel ve katma bütçeli dairelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına; kamu iktisadi teşebbüslerinin de Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarını belirleyen 160. ve 165. maddelerinin inceleme konusu fıkra ile herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır.

Konuya Anayasa'nın 161. maddesi açısından yaklaşıldığında göze çarpan durum şudur:

Tanıtma Fonu; özerk bir kamu tüzelkişisi olan Milli Piyango İdaresi, katma bütçeli bir daire hüviyetindeki Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü ve Genel Bütçeye Dahil Başbakanlık ve Tarım Bakanlığı Bütçelerinden ayrılan veya bu bütçeleri doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen ve ağırlık taşıyan nitelikleri bakımından kamu geliri sayılmalı gereken paralardan oluşmuştur.

Dava konusu fıkra, 3. maddede öngörülen yasal kaynakların oluşturduğu, kamu gelirlerinin yalnız Başbakanın onayı ile harcanabileceğini hükme bağlarken, Fon'da toplanacak paranın "kanunun amacına uygun olarak" kullanılmasını ön koşul olarak benimsemiştir. Kamu gelirlerinin bütçe usulleri dışında harcamasına olanak tanıyan Tanıtma Fonu uygulamasında harcamaların Başbakan onayı ile yapılması yönteminin tek sınırlaması bu koşuldur.

Birinci fıkranın anlamı böylece ortaya konduktan sonra konuya kalkınma planları açısından bakıldığında ;

3230 sayılı Yasanın 1. maddesinde yer alan ve daha önce ifade edildiği üzere dört ayrı hedef e yönelik amacın, 16/10/1962 günlü, 77 sayılı Yasa gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 13/7/1984 günlü, 90. Birleşiminde onaylanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da bütünüyle kabul edildiği açıkça görülmektedir. Gerçekten, memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmaya ve milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatları istikametinde yönlendirmeye ilişkin hedeflerin, 1985 - 1989 yıllarını kapsayan söz konusu planın "Kurumsal ve İdari Düzenlemeler" başlıklı 5. Bölümünde yer alan "Tanıtma ve Kamuoyunu Aydınlatma" Faslının 843 - 846. maddelerinde; Türk kültür varlığının sayılmasını sağlamak ve Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmekle ilgili hedeflerin de, "Sosyal Hedef ve Politikalar" başlığını taşıyan 4. Bölümündeki "Milli Kültür"

Faşlının 570-586. maddelerinde ağırlıklı olarak belirtildiği gözlenmektedir. Sözü edilen düzenlemelerin Yasanın amaçlarıyla tam bir uyum içinde bulunduğu kuşku yoktur.

Açıklanan hususlar ve 3230 sayılı Yasanın özellikle Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamaya ve Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmeye yönelik hedefleri, Anayasa'nın "Tarih, kültür ve tabiat varlıkları nin korunması" başlığı altındaki 63. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır" biçimindeki kural ile birlikte değerlendirildiğinde. Tanıtma Fonuyla yerine getirilmesi öngörülen görevlerin, kalkınma planları ile ilgili ve mahiyetleri itibarıyla bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin tipik örneklerini oluşturduğu kolaylıkla anlaşılır. Bu bakımdan, belirtilen türde hizmetlerin gerekli kıldığı, anında karar alıp süratle harcama yapma ve ek finansman sağlama zorunluluklarını giderebilecek, bütçenin sınırlı ve kısıtlı olanakları ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözülemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli sorunlara tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirebilecek nitelikteki birinci fıkra düzenlemesinin Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasıyla tanınan ve bütçe dışı harcama yapılmasına olanak veren "özel usuller" deyiminin kapsamı içinde mütalaa edilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın, "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." biçimindeki bahis konusu hükmü açıklanan nedenlerle 3230 sayılı Yasanın Tanıtma Fonu'ndan yapılacak harcamalara ilişkin 4. maddesinin birinci fıkrasının Anayasal dayanağını teşkil etmektedir.

Özde, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasına uygun görülen dava konusu birinci fıkra gereğince, harcama yetkisinin, yasayla özel olarak oluşturulan tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş yerine Başbakan'a verilmesinde ve harcamaların, 3230 sayılı Yasanın amacına uygun olmak koşuluyla Başbakanın onayı ile yapılması yönteminin kabul edilmesinde de Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bir yön yoktur.

b) 4. maddenin ikinci fıkrası yönünden inceleme:

İkinci fıkra hükmü, "Fonda toplanacak paradan % 20'si bir yandan bütçeye gelir öte yandan da Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 sayılı Kanunun 77 nci maddesine tabi hizmetler için) Maliye ve Gümrük Bakanlığınca ödenek kaydolunur." biçimindedir.

Dava dilekçesinde, bu hükmün, Fon'da toplanan Devlet gelirlerinin yalnızca % 20'sini bütçeye intikal ettirmekte, geri kalan bölümünü ise bütçe ve denetim dışında tutmakta olması nedeniyle Anayasa'nın 160., 161. ve 165. maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir.

Fon'da toplanacak paradan % 20'sinin, Başbakanın onayı aranmaksızın, bütçeye gelir ve Başbakanlık bütçesinin örtülü ödenek tertibine ödenek kaydolunacağını öngören inceleme konusu fıkranın, 1050 sayılı Yasanın 77. maddesiyle düzenlenen Başbakanlık örtülü ödeneğim artırmayı amaçladığı açıktır.

İkinci fıkrada da denetimle ilgili özel hükümlere yer verilmediğinden anılan düzenlemenin de Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleriyle ilgisi bulunmamaktadır. Fon'da toplanan paranın % 20'si bütçeye gelir ve Başbakanlık Bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydedildiğine göre, bu meblağ için kuşkusuz genel bütçeyle ilgili harcama ve denetim usullerinin uygulanması gerekir. Bu bakımdan söz konusu ikinci fıkranın Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerine aykırılığı savı hukuken geçerli sayılamaz.

Düzenlemenin Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğu yolundaki sava gelince:

3230 sayılı Yasanın 4. maddesinin ikinci fıkrası. Tanıtma Fonu'nda toplanacak paraların % 20'sini genel bütçeye gelir kaydetmekte, başka bir deyişle, anılan Yasanın 2. maddesi uyarınca kurulan Fon'un bütünüyle bütçe dışına çıkardığı 3. maddedeki kaynaklardan oluşan potansiyelin % 20'sini, 1050 sayılı Yasanın 77. maddesine tabi hizmetlerde kullanılmak üzere, gelir olarak yeniden bütçeye döndürmektedir. Böylece, Tanıtma Fonu'nün kurulmasıyla % 100'ü bütçe dışında tutulan paranın % 20'si tekrar genel bütçeye gelir kaydedilmiş olmaktadır.

Cari bütçeye ve Fon'un özelliği nedeniyle ileriki yıl bütçelerine bir yandan belirli orandaki paranın gelir, öte yandan bu gelirin Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydolunmasını öngören söz konusu hüküm, mahiyeti itibariyle genel bütçenin uygulanmasıyla ilgili bir düzenlemedir. Hatta bu niteliği nedeniyle düzenlemenin, bütçe yasalarında değişiklik yapan ya da onları tamamlayan bir hüküm olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralına yer verilmiş olmasına karşın, yasalarla bütçe yasalarının değiştirilemeyeceğine veya tamamlanamayacağına ilişkin bir kural konmamış ve 163. maddesinde ise, sadece "... Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez..." denmiş olması da yasalarla bütçe yasalarında değişiklik yapılmasına ve bütçe yasalarını tamamlayan hükümler getirilmesinde Anayasal bir engel bulunmadığını göstermektedir.

Kural, her ne kadar, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsisi sonucunu doğuruyor ve bundan dolayı genel bütçe ilkelerinden "ademi tahsis" ilkesine aykırı bir nitelik taşıyor ise de, söz konusu ilkenin Anayasa'da, özellikle Anayasa'nın bütçe ile ilgili 161. maddesinde Anayasal bir kural olarak yer almadığının da gözden uzak tutulmaması icap eder.

Öte yandan, iptali istenen ikinci fıkra hükmünün ileriki yıllar bütçelerini etkileyecek nitelikteki içeriğinin Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasındaki "Bütçelerin yıllık olması" ilkesiyle bağdaşmayacağı yolunda ileri sürülebilecek görüşler de, Tanıtma Fonu uygulamasının anılan Anayasa maddesinin üçüncü fıkrasındaki "özel süre ve usuller" kapsamı içinde mütalaa edilmiş olması karşısında kabule değer sayılamaz.

Konuya Anayasa'nın 163. maddesi açısından bakıldığında da Anayasa'ya aykırı bir yön göze çarpmamaktadır.

Anayasa'nın "Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları"nı belirleyen 163. maddesinin, özellikle, "...Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarılarında ve cari yıl ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur." biçimindeki son cümlesi, dolaylı da olsa, bütçelere mali yük getiren yasalar yönünden önem taşımaktadır.

3230 sayılı Yasanın 4. maddesinin inceleme konusu ikinci fıkrasında yer alan "...Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 sayılı Kanun 77 nci maddesine tabi hizmetler için) Maliye ve Gümrük Bakanlığınca ödenek kaydolunur." biçimindeki hüküm, bir bakıma. Başbakanlık Bütçesine mali yük getiren bir nitelik taşımakta olmasına karşın, bu yükün, daha açık bir anlatımla Başbakanlık bütçesine konulan ödeneğin karşılığının da, ikinci fıkrada, fonda toplanan paraların % 20'si olarak gösterildiği kabul edilmelidir. Bu itibarla ikinci fıkra hükmünün ifade ve içeriği Anayasa'nın 163. maddesiyle de uyum içindedir.

Özetlemek gerekirse, 3230 sayılı Yasanın dava konusu 4. Maddesini oluşturan hükümlerin Anayasa'ya aykırı bir yanı ve yönü bulunmamaktadır.

Yekta Güngör ÖZDEN ve Muammer TURAN bu görüşe katılmamışlardır.

2 - 3230 sayılı Yasanın 5. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı soruru :

Denetim ile ilgili 5. madde, aynen; "Tanıtma Fonundan yapılacak harcamalar (4 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen % 20 dışında kalan) Başbakanlık, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığınca 2 yıl için seçilecek birer temsilci üyeden teşekkül eden heyet tarafından denetlenir." biçiminde bir kural içermektedir.

"Tanıtma Fonunun denetimi" başlığım taşıyan bu madde, 3230 sayılı Yasanın 4. maddesinin ikinci fıkrasıyla tekrar bütçe içine alınan, böylece kapsamı içindeki kamu gelirlerini olağan denetim yöntemlerine bağlı kılan % 20 oranı dışındaki harcamaların denetlenmesi görevini özel olarak kurulan Denetleme Kurulu'na vermektedir.

Dava dilekçesinde, özetle, Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleri ile, kamu gelirlerinin denetiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin esas alındığına işaret edildikten sonra, Başbakanlığın kendi buyruğunda bulunan kişilere kendi denetimini yaptırmak suretiyle Devlet ve Sayıştay denetimi dışında, Anayasa'nın öngörmediği bir denetim sistemi yaratılarak Fon'un denetiminin bu sisteme bağlı tutulduğu öne sürülmekte ve dava konusu 5. maddenin Anayasa'nın 160., 161. ve 165. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline karar verilmesi istenmektedir.

Anayasa'nın "Bütçenin hazırlanması ve uygulanması" başlığım taşıyan ve konusu da belirtilen başlıkla sınırlı bulunan 161. maddesi, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki Kamu 'tüzelkişilerinin harcama usullerini göstermekte, denetimle ilgili bir hüküm içermemektedir.

3230 sayılı Yasanın salt Tanıtma Fonu'ndan yapılacak harcamaların denetimini düzenleyen 5. maddesinin bu bakımdan Anayasa'nın 161. maddesiyle çelişen ve çatışan bir yanı bulunmamaktadır.

5. madde ile ilgili Anayasa'ya uygunluk denetiminin, bu nedenlerle, Anayasa'nın 160. ve 165 maddelerine dayalı savlar gözönünde tutulmak suretiyle yapılması gerekmektedir.

Fonların oluşumunu, fon uygulamalarını, özellikle fonlardan yapılacak harcamaları düzenleyen açık Anayasa kuralları bulunmadığından, belirtilen hususların Anayasa karşısındaki durumlarının saptanmasında öncelikle fonları oluşturan kaynakların kamu geliri olup olmadığına bakılması, kamu geliri niteliğini taşıdıkları sonucuna varıldığı takdirde Anayasa'nın kamu gelirleri ile kamu harcamalarını hükme bağlayan kuralları çerçevesinde değerlendirme yapılması zorunludur. Anayasa'da fonların denetimini düzenleyen kuralların da yer almamakta olması nedeniyle bu zorunluluk, kuşkusuz, fonlardan yapılacak harcamaların denetimine ilişkin yasa hükümlerinin Anayasal ilke ve kurallar açısından değerlendirilmesi yönünden de geçerli bulunmaktadır. Her ne kadar, Anayasa'nın 160. maddesinin gerekçesinde; "...fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarının" denetiminin de, diğer görevlerinin yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay'a verildiği şeklinde bir ibare göze çarpmakta ise de. Danışma Meclisince, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay'ın görevlerini belirleyen 28. maddesine paralel olarak yapılan bu düzenlemenin. Milli Güvenlik Konseyi Anayasa

Komisyonunca benimsenmiş ve metinden çıkarılmış olması karşısında, fon harcamalarının 160. madde uyarınca yalnızca ve mutlaka Sayıştay tarafından denetlenmesi zorunluluğundan söz edilemez.

Tanıtma Fonu'nun kaynakları genelde ve temelde kamu gelirlerinden oluştuğuna göre sorunun çözümü. Devlet malı ile parasının denetimin de Anayasa'nın hangi ilkeleri benimsediğinin ve hangi kuralları koyduğunun belirlenmesine bağlı bulunmaktadır.

Devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde parlamenter denetim için Anayasa iki yol ve yöntem kabul etmiştir. Bunlardan biri, Anayasa'nın 160. maddesinin öngördüğü Sayıştay tarafından yapılan; diğeri, Anayasa'nın 165. maddesinde belirtildiği üzere, yasa gereğince kurulan ve denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılmasını öngören bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir.

Anayasa'nın 160. maddesi, Sayıştay'ı, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malların Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirmiştir.

165. maddesi de, sermayesinin yansından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının yasayla düzenleneceğini öngörmektedir. Bugün yürürlükte bulunan 12/5/1964 günlü, 468 sayılı Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre, Kamu iktisadi Kuruluşlarının denetiminde aracı kuruluş Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ise de, Yasakoyucu'nun, İktisadi Devlet Kuruluşlarının bir bölümü için başka denetleme kurulları oluşturmaya Anayasal engel bulunmamaktadır.

Demek ki, denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasakoyucu kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevi verebilmektedir. Ancak, Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerini gözönüne aldığımızda, konu. Devlet gelirleri, harcamaları ve malları ile, kurulacak denetim sisteminin de mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir.

Dava konusu 5. maddenin içerdiği hüküm Anayasa'nın 160. ve 165. maddeleri ile karşılaştırıldığında; 3230 sayılı Yasa uyarınca kurulan Tanıtma Fonu'nun kaynakların oluşturan paraların büyük kesiminin, özelliklerine göre. Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimindeki genel ve özel bütçelerde yer almakta olmalarına karşın Fon'a aktarılma durumunun değiştiği, bu evrede, anılan maddenin öngördüğü özel düzenleme nedeniyle bu paraların Sayıştay'ın, dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışında kaldığı açıkça görülmektedir.

3230 sayılı Yasanın 1. maddesiyle getirilen ve Tanıtma Fonu'ndan yapılacak harcamaları Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışına çıkararak inceleme konusu maddeye göre oluşturulan özel bir kurula veren düzenleme bu bakımdan Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerine aykırıdır.

Bu alanda. Bakanlar Kurulunun, kararnamelerle etkili bir idari denetim düzeni kurabileceği öne sürülebilir ise de. Anayasal açıdan asıl olan ve önem taşıyan denetim yöntemi

Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi olduğundan, İdari denetim hangi ölçüde etkin olursa olsun parlamenter denetimin yerini tutamayacaktır.

Öte yandan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Anayasa'nın 98., 99. ve 100. maddelerinde yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi yol ve yöntemlerle her zaman, her konuda denetleme yapma olanağına sahip bulunması da 160. ve 165. maddeler yönünden saptanan Anayasa'ya aykırılığı ortadan kaldıramayacaktır. Gerçekten, Anayasa Koyucunun, Devlet malının ve işletmelerinin denetimi konusunda söz konusu denetim yöntemleriyle yetinmeyerek özel denetim yollarını benimsemiş bulunması, dava konusu düzenleme yönünden de Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinin buyurucu hükümlerine uyulmasını zorunlu kılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde ve Başbakanın emrinde kurulan Tanıtma Fonu ve Fon'da toplanan para ile sınırlı bütçe dışı harcama, olanaklarının hukuksal geçerliliği, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan istisna hükmünden kaynaklanmaktadır. Oysa, denetim konusunda Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışında herhangi bir yol ve yöntem kabul etmemiş, genel kurala aykırı bir uygulama yapılmasına kesinlikle izin vermemiştir. O kadar ki, 160. maddesinin son fıkrasındaki hükümle Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan Devlet mallarının denetimi özel olarak düzenlenirken bile, genel kuraldan sapılmamış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim ilkesinden vazgeçilmemiştir.

3230 sayılı Yasa yeni bir kurum ve kuruluş oluşturmadığı gibi; 468 sayılı Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Bu kanunla kurulan denetime giren Kamu iktisadi Teşebbüslerinin tanımı" başlıklı 4. maddesinde yer alan "Ödenmiş sermayesinin yansından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yansından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi Kurumlar ve Tiler Bankası bu Kanunla konulan denetime tabidirler." biçimindeki hüküm kapsamı içinde de düşünülemeyeceğinden inceleme konusu madde ile getirilen denetim, nev'i şahsına münhasır bir iç denetim, idari denetim niteliğini taşımaktadır. Bu bakımdan Tanıtma Fonu'nun 468 sayılı Yasanın öngördüğü denetime tabi tutulmasına olanak bulunmaması yanında, dava konusu hükmün, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 104. maddesinin İkinci fıkrasında yer alan "Bu Kanunun 28 inci maddesi gereğince Sayıştay denetimine tabi dairelerle bu dairelere bağlı sabit veya döner sermayeler ve fonlar üzerindeki Sayıştay denetiminin kaldırılan özel kanunların hükümleri de kaldırılmıştır." biçimindeki genel hükümden sonra kabul edilerek yürürlüğe konmuş özel bir kural niteliğini taşımakta olması karşısında. Tanıtma Fonu'nun kendiliğinden Sayıştay denetimine tabi tutulabileceği de düşünülemez.

10/6/1985 günlü, 3230 sayılı Yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimine yer vermeyen 5. maddesi, bu nedenlerle Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

Orhan ONAR, Mahmut C. CUHRUK, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN ve Vural SAVAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

c) İptal Hükümünün Yürürlüğü :

Esas sayısı : 1985/24
Karar sayısı : 1987/6

Dava konusu 5. maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu saptandıktan sonra, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihin ayrıca kararlaştırılmasına gerek olup olmadığı üzerinde de durulmuştur.

10/11/1983 günlü, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Anayasa Mahkemesi kararları" başlıklı 53. maddesinin üçüncü, dördüncü, ve beşinci fıkraları aynen şöyledir :

Anayasa Mahkemesince Anayasa'ya aykırı olduğundan iptaline karar verilen kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğü veya bunların belirli madde veya hükümleri, iptal kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.

Gerekli gördüğü hallerde Anayasa Mahkemesi, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, iptal kararının Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

Anayasa Mahkemesi bir kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli hükümlerinin iptali halinde meydana gelecek olan hukuki boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararı ihlal edici mahiyette görürse, yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayarak ve boşluğun doldurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile Başbakanlığa bilgi verir.

Görüldüğü üzere 53. maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında, iptaline karar verilen madde ve hükümlerin iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağını genel kural olarak belirleyen üçüncü fıkra hükmüne aykırı hükümler yer almakta; gerekli gördüğü hallerde Anayasa Mahkemesinin, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabileceği ve iptal kararı nedeniyle meydana gelecek olan hukuki boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararı ihlal edici mahiyette görürse dördüncü fıkra hükmünü uygulayacağı ve boşluğun doldurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile Başbakanlığa bilgi vereceği öngörülmüştür.

İnceleme konusu 5. maddenin iptal edilmesi, kaynaklarının önemli kesimi kamu gelirlerinden oluşan Tanıtma Fonu harcamalarının denetimsiz kalması sonucunu doğuracaktır. Bu durumun kamu yararı ihlal eden hukuki bir boşluk niteliğini taşıdığı kuşku yoktur.

Hal böyle olduğuna göre, 2949 sayılı Yasanın 53. maddesinin beşinci fıkrası delaletiyle dördüncü fıkrasına dayanılarak iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihin ayrıca kararlaştırılması gerekmektedir.

V. Sonuç :

10/6/1985 günlü, 3230 sayılı "Tanıtma Fonu Teşkili ile 11/7/1983 Tarihli ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 4 üncü Maddesine Bir Bent Eklenmesi Hakkında Kanun"un;

1 - 4. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine Yekta Güngör ÖZDEN ve Muammer TURAN'ın, maddenin iptali gerektiği yolundaki karşıoyları ve oyçokluğuyla;

Esas sayısı : 1985/24
Karar sayısı : 1987/6

2 - 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline Orhan ONAR, Mahmut C. CUHRUK, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN ve Vural SAVAŞ'ın karşıoyları ve oyçokluğuyla :

3 - 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesi gereğince iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden itibaren 6 ay sonra yürürlüğe girmesine oybirliğiyle;

24/2/1987 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Orhan ONAR	Mahmut C. CUHRUK	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI
Üye	Üye	Üye
Selahattin METİN	Servet TÜZÜN	Mustafa ŞAHİN
Üye	Üye	
Adnan KÜKNER	Vural SAVAŞ	

KARŞIOY YAZISI

Esas sayısı : 1985/24

Karar sayısı : 1987/6

Karar günü : 24/2/1987

Esas sayısı : 1985/24
Karar sayısı : 1987/6

Dava konusu Yasanın 5. maddesinde öngörülen denetleme biçimi, Tanıtma Fonu'nün kuruluş amacına ve işleyiş özelliklerine uygun olduğu gibi, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." hükmüne de uygundur. Tanıtma Fonu'nun amaçları, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 843-846. ve 570-586. maddelerinde hedeflenen amaçlarla aynıdır.

Kaldı ki, Fon'un işleyişi Anayasa'nın 98., 99. ve 100. maddelerinde yer alan yazılı soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması usullerinden herhangi biri ile ve her zaman Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tabi tutulabilir.

Bu nedenle çoğunluk görüşüne karşıyız.

Başkan
Orhan ONAR
Üye
Servet TÜZÜN

Başkanvekili
Mahmut C. CUHRUK
Üye
Vural SAVAŞ

KARŞIOY GEREKÇEM

Esas sayısı : 1985/24

Karar sayısı : 1987/6

İptal isteminin konusunu oluşturan 3230 nolu Yasanın "Tanıtma Fonundan yapılacak harcamalar" başlıklı 4. maddesine ilişkin çoğunluk görüşüne kullandığım karşıoy gerekçemi açıklıyorum :

İki Fıkradan oluşan 4. madde, harcamaların yasanın amacına uygun biçimde kullanılmak üzere Başbakanın onayı ile yapılacağı, fonda toplanacak paradan % 20'nin bir yandan bütçeye gelir, öte yandan Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca ödenek kaydolunacağı içermektedir. Böylece, mali yapısı yönünden bütçe dışı türe giren Tanıtma Fonu'nün kaynağında vergiler, harç ve resimler bulunmaktadır. Buna karşın

harcamalar tümüyle bütçe dışındadır. Devlet geliri, özel kurallarla tüketilmektedir. Oysa Anayasa'nın 161. maddesi, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı öngördüğü gibi 163. maddesi de harcama sınırını genel ve katma bütçelerle verilen ödeneğin göstereceğini, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine ilişkin bütçelere hüküm konulamayacağını, bütçe değişiklik yetkisinin kanun hükmün de kararnameyle verilemeyeceğini bildirmektedir. Yasama organının temel görev ve yetkisi içinde olan işlemlerin özel yasa ile Başbakana bırakılması görünümündeki düzenleme, fonlar konusunda özel kural getirmeyen Anayasa'nın belirttiğim maddelerine aykırı düşmektedir. Kaldı ki Başbakanlık bütçesine 1050 nolu Muhasebe Umumiye Yasası'nın, 19/2/1963 günlü 204 nolu Yasa ile değişik, 77 maddesi kapsamındaki hizmetler için ödenek olarak yazılan fon gelirini, "örtülü ödenek" adıyla, Başbakan kullanacaktır. Doğrudan kullanılma olanaksızlığı, dolaylı kullanma olanağıyla sonuçta aynı noktaya gelmektedir. Sözü edilen 77. madde örtülü ödeneğin kullanılma yerleriyle kullanılma amacını ve yasakları açıklamaktadır. Fondan bir yandan bütçeye gelir öte yandan ödenek yazımı, aykırı işleme uygunluk kazandırma çabası niteliğindedir. Bu düzenlemeyi Anayasa'ya uygun bulmak güçtür.

Başbakanın onayı ile yapılacak harcamanın denetim biçimi ve yöntemi gözetilince, sorumsuzluk örneği bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır. Başbakanın harcamalarını, kendine bağlı, daha alt düzeydeki görevlilerin denetlemesinin gerçek bir denetim olmadığı kuşkusuzdur. Bu düzenlemeler, özde, yasama organının denetiminden kaçırmaktır. Giderek yaygınlaşan fon uygulamasının, karmaşık ve yetersiz denetim yönteminin yasama organının etkinliğini azaltma yolu olduğu görüşündeyim. Yasama organının denetimini dışlayan düzenleme Anayasa'ya aykırıdır. Fon, temelde bütçe dışı kamu harcamasıdır. Kanımca, anayasal dayanağı bulunmamaktadır. Anayasa bu konuda yeterli açıklıktan yoksun olmakla, yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmakla birlikte konsolide bütçe dışı giderlerin önemli bir bölümünü oluşturan fonların yasama organının bilgi ve denetimine sunulması zorunluluğu Anayasa'nın yukarıda değinilen maddelerinden çıkarılmaktadır. Sayıştay denetimi dışında kalanlar TBMM denetimine sunulmamaktadır. Bu kaçınışın anlamı yoktur, amacı da demokrasiye ters düşmektedir. Yasama organını dışlayıcı tutum, yürütmenin, içinden çıktığı yasamaya elatması, onun önüne geçmesidir. Bunun anayasa katında geçerliliği olamaz.

Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında sözü edilen "kanun", anılan maddenin ikinci fıkrasında geçen "kanun"dur. Bunun özellikler, ayrı kurallar kapsayan bir yasa olarak düşünülmesi, böylece fonların, üçüncü fıkranın öngördüğü "özel usul" olarak algılanması yanlıştır. Bütçe dışından bütçe içine almak gibi görülen % 20 gelir-ödenek düzeni olsun, Başbakanın onayıyla harcama yapılması olsun geçersizliği düzeltmeyecektir:

Bu nedenlerle, Anayasa Mahkemesi'nin 25/10/1969 günlü, E: 1967/41, K: 1969/57 sayılı ve 29/6/1971 günlü, E: 1971/19, K: 1971/61 sayılı kararlarıyla 11/1/1985 günlü, E: 1984/6, K: 1985/1 sayılı ve 18/2/1985 günlü, E: 1984/9, K: 1985/4 sayılı kararlarındaki karşıoy gerekçelerini de benimsiyorum.

Kamu gelirlerinin bütçe dışı harcanışlarını, Anayasa'nın 161/3. maddesinin fonlara dayanak yapılmasını uygun karşılayamıyorum.

Özetlenen bu nedenle 3230 nolu Yasanın 4. maddesinin Anayasa'nın 161., 163. ve 165. maddelerine aykırı bularak bu konudaki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

Esas sayısı : 1985/24

Karar sayısı : 1987/6

10/6/1985 günlü, 3230 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi şöyledir :

"Madde 4. - Tanıtma fonundan harcamalar, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere, Başbakanın onayı ile yapılır.

Fonda toplanacak paradan % 20 si bir yandan bütçeye gelir öte yandan da Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 sayılı Kanunun 77 nci maddesine tabi hizmetler için) Maliye ve Gümrük Bakanlığınca ödenek kaydolunur."

I. Anayasanın "Mali ve Ekonomik Hükümler" başlıklı Dördüncü Kısımının Birinci Bölümünü teşkil eden "Mali Hükümler" (A, B, C, D ve E Kenar başlıklı 161-165 inci maddeler) birlikte incelendiğinde görüldüğü üzere :

Anayasa, kamu iktisadî teşebbüslerinin de dahil, bütün devlet ve kamu tüzelkişilerinin gelir ve giderleriyle mallarının, Türkiye Büyük Millet Meclisince muhakkak surette denetlenmesini öngörmüştür. Bunun istisnası yoktur. A - Bütçenin hazırlanması ve uygulanması, B - Bütçenin görüşülmesi, C - Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları, D - Kesinhesap, E - Kamu iktisadî Teşebbüslerinin denetimi başlıkları altındaki hükümler bunu açıkça göstermektedir. Sayıştay'ın denetimi de TBMM adına yapılmakta ve bu denetimin sonuçları "Genel uygunluk bildirimi" ile TBMM'nin onayına sunulmaktadır.

Bu hükümler karşısında, fonların, bu arada Tanıtma Fonunun gelir, gider ve mallarının TBMM'nin gözetim ve denetimi dışında tutulması, orada görüşülmemesi ve kararlaştırılmaması hususundaki hükümlerin Anayasa aykırılığı fazla izahata gerek göstermeyecek kadar açıktır.

Anayasanın 161 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki : "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir" şeklindeki hüküm, maddenin birinci fıkrası hükmünün istisnasıdır. Esas kuralı nazara alınmadan istisna hükmünü değerlendirmek doğru olmaz, istisnayı kaide haline getirir. Bu çeşit yorumun hatası da ortadadır : "Kalkınma planı ile ilgili" olmayan hemen hemen yatırım yoktur. Bütün kamu hizmetleri de sürekli, "bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler" kapsamına girebilir. Üçüncü fıkra, bu genişlik ve kapsamda anlaşılırsa "Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır" şeklindeki 161 inci maddenin esas hükmü kıymetsiz hale gelir, yok sayılmış olur.

Üçüncü fıkra, belirli, sınırlı ve sayılı, biteceği süre önceden tahmin dilip bir yıldan fazla sürebilecek iş ve hizmetler için, istisnaen özel süre ve usuller konulabileceğini kabul etmiştir. Sürekli kamu hizmetleri kemlikle bu üçüncü fıkraya girmez. Esas kaide olan birinci fıkra hükmüne tabi olması şarttır.

Kanunun isminden ve amaç maddesinden de açıkça anlaşılacağı üzere kurulan ve bununla görülecek olan hizmetler, devletin normal ve sürekli kamu hizmetleridir. Belli ve sınırlı bir sürede görülüp bitecek iş ve hizmet değildir. Bu husustaki harcamaların yıllık bütçelerle yapılmasını Anayasa açıkça emretmektedir. Bu çeşit hizmetler de birinci fıkra dışına çıkarılabilirse devletin bütün harcamaları da çıkarılabilir. Böylece birinci fıkra hükmü yok sayılabilir. Kanımca böyle bir yorum Anayasayı ihmal hatta ihlâldir.

II. Yasanın 4 üncü maddesi ikinci fıkrasına göre, belirsiz ve sınırsız bir şekilde, "fonda toplanacak paradan % 20 si"nin, Başbakanlık bütçesine TBMM'nce münasip miktarda konulan, örtülü ödeneye sürekli olarak ilâve edilmesi. Anayasanın 163 üncü maddesindeki : "Genel ve atma 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" biçimindeki hükümlere açıkça aykırıdır.

Başbakanlık bütçesine konulan örtülü ödenek, geniş takdir yetkisi içinde, en az belge ve formalite ile harcanan bir ödenektir. Onun bütçeyle onulan miktarının dışında, başka kaynaklarla sınırsız ve belirsiz miktarlarda arttırılmasına Anayasa, özellikle 163 üncü maddesi kesinlikle karşıdır.

Bu nedenlerle 10/6/1985 günlü ve 3230 sayılı Kanunun dava konusu üncü maddesinin iptali gerektiği düşüncesiyle kararın ilgili kısmına katılmıyorum.

Üye

Muammer TURAN

KARŞIOY YAZISI

Esas sayısı : 1985/24

Karar sayısı : 1987/6

Anayasa'nın 160. maddesinde "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle 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 görevlidir" denilmektedir.

Bu maddenin Danışma Meclisi'nce kabul edilen metninde, genel ve katma bütçeli dairelerden sonra yer alan "sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin" ibaresiyle, sözü geçen idarelerin gelir ve giderleriyle mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi görevi de Sayıştay'a verilmiş iken, bu ibare Millî Güvenlik Konseyi'nce madde metninden çıkarılmıştır.

Yürürlükteki metne göre, kamu hizmetlerine tahsis edilen fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay'ca denetlenmesinde, Anayasa yönünden bir zaruret bulunmamakta, ancak Sayıştay Kanunu ile diğer kanunların bu konuda Sayıştay'a görev vermesi halinde böyle bir denetim mümkün olmaktadır.

Anayasa'nın 165. maddesinde ise, kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinden söz edilmiştir.

Anayasa'nın yukarıda bahsedilen 160. ve 165. maddeleriyle düzenlenmiş bulunan genel ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına hesap denetimini zarurî kılan başka bir hüküm Anayasa'da mevcut değildir. Bununla beraber, Anayasa'nın 98., 99. ve 100. maddelerinde yazılı soru, gensoru ve meclis soruşturması yoluyla, Türkiye Büyük Millet Meclisine istediği alan ve konularda denetim yapma imkânı da verilmiş bulunmaktadır.

Başbakanlık bütçesine konulacak ödenekten başka, Millî Piyango ve her nevi müşterek bahis hasılatı, bağış ve yardımlar gibi başka kaynaklarla da beslenecek olan Tanıtma Fonu. Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinde yazılı daire ve teşebbüslerden sayılamayacağı cihetle, bu fonun Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesinde Anayasa yönünden bir zaruret bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 3230 sayılı Kanun'un dava konusu olan 5. maddesiyle, aynı kanunun 4. maddesi gereğince Başbakanlık bütçesine gelir ve ödenek kaydedilecek olan % 20 dışındaki fon harcamaları için özel bir denetim usulü getirilmiş olmasında Anayasaca aykırılık bulunmadığını düşündüğümden, aksi yönde oluşmuş bulunan Mahkeme kararına katılmıyorum.

Esas sayısı : 1985/24
Karar sayısı : 1987/6

Üye

Mehmet ÇINARLI