

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1987/12

Karar Sayısı : 1988/3

Karar Günü : 28.1.1988

R.G. Tarih-Sayı :07.10.1988-19952

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti)
TBMM Grubu adına Grup Başkanı Erdal İNÖNÜ.

İPTAL DAVASININ KONUSU : Resmî Gazete'nin 9.4.1987 günlü, 19426 sayılı nüshasında yayımlanan 2.4.1987 günlü, 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar, bu kanunla konulan denetime tabi değildirler." hükmü ile aynı maddenin son fıkrasındaki "sermayesinin yarısından fazlası yukarıda anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankaları ve bu kanun kapsamına dahil olup da bankacılık alanında da faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri bu kanunla konulan denetime tabi değildir. Sözü geçen bankaların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi Anayasa'nın 162 nci maddesinde söz konusu millî bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır." hükmünün ve fonların denetlenmesine ilişkin 12. maddesinin, Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle 6., 10. ve 165. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ :

A- İptali İstenen Yasa Kuralları :

2.4.1987 günlü, 3346 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarının iptali istenen hükümleri ve 12. maddesi şöyledir :

1. "... milletlerarası antlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar, bu Kanunla konulan denetime tabi değildirler."

2. "... sermayesinin yarısından fazlası yukarıda anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankaları ve bu Kanun kapsamına dahil olup da bankacılık alanında da faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri bu Kanunla konulan denetime tabi değildir. Sözü geçen bankaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi Anayasa'nın 162 nci maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır."

3. "MADDE 12. - Kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olan fonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabidir. Bu denetim, fonların bağlı olduğu bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasanın 162 nci maddesinde belirtilen usule göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılır."

Fon bütçeleri, bağlı oldukları bakanlık bütçeleri ile birlikte incelenerek ayrıca karara bağlanır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

1. "BAŞLANGIÇ

.....

- Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının ... karşısında korunma göremeyeceği ..."

2. "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

3. "MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

4. "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 8. maddesi uyarınca Orhan Onar, Mahmut C. Cuhruk, Necdet Darıcıoğlu, Yekta Güngör Özden, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Sefahattin Metin, Servet TÜZÜN, Mustafa Şahin, Adnan Kükner ve Vural Savaş'ın katılmalarıyla 18.6.1987 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler incelendikten ve iktidar (Anavatan) Partisi Grup Başkanınca gönderilen yazılı görüş okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Genel Açıklama :

Kalkınma ve sanayileşme amacının gerçekleştirme araçlarından biri kabul edilerek Cumhuriyetten sonra kurulmaya başlayan kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işleri bir süre kendi özel yasalarına göre yürütülmüşken, 17.6.1938 günlü, 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin

Teşkilâtıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun"la bunlara ortak hukuksal bir yapı kazandırılmış ve denetim esasları belirlenmiştir.

1961 Anayasası, ile; kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu görevini 12.4.1964 günlü, 468 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun" hükümleri uyarınca yerine getirmiş, daha sonra bu Yasada 15.8.1977 günlü, 2102 sayılı Yasayla değişiklik yapılmıştır.

1982 Anayasası döneminde, Anayasa'nın 165. maddesi hükmü gereğince kimi maddeleri dava konusu edilen 2.4.1987 günlü ve 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

Bu Yasanın 1. maddesinde belirtildiği üzere, yasanın amacı "... kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kuruluş amaçlarına göre denetlenmesine dair usul ve esasları düzenlemektir.". Genel gerekçeden, bu yasaya göre yapılacak denetimin "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin durumunu genel iktisat politikası, işletmecilik, faaliyetinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu noktalarından ve hukukî durumlarına göre de, millî ekonomimize faydalı olup olmadıkları, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışıp çalışmadıkları ve sermaye birikimine yardım ederek daha fazla yatırım kaynağı yaratıp yaratmadıkları bakımlarından kontrol etmeyi ve zamanında tedbirler alınması için bu kuruluşlara gereken direktifi vermeyi..." amaçladığı anlaşılmaktadır.

B- Dava Konusu Kuralların Anayasaya Aykırılığı Sorunu :

1- 3346 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde yer alan "milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar, bu Kanunla konulan denetime tabi değildirler." tümcesi :

Dava konusu kuralın, öncelikle anlamı ve Anayasa Mahkemesi'-nin yetkisi yönünden incelenmesi gerekmektedir.

a. 3346 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin birinci fıkrası, bu Yasayla getirilen denetim esaslarına tâbi olacak kuruluşları göstermektedir.

İkinci ve üçüncü fıkralar, bu Yasanın öngördüğü denetimin dışında bırakılan kurum ve bankaları saymaktadır.

İkinci fıkrada dava konusu edilen husus, "milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar"ın TBMM denetimi dışında tutulmasına ilişkin kuraldır. Bu kural, 468 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin dördüncü fıkrasıyla mevzuatımıza girmiş, oradan 3346 sayılı Yasaya aktarılmıştır. Bu fıkranın, 468 sayılı Yasa'nın yasalaşma evresinde maddeye eklenmesinin nedeni, 8.7.1963 günlü Geçici Komisyon Raporunda "... kanun kuvvetini haiz milletlerarası andlaşmalar gereğince işbu maddenin kapsamına girse dahi özel teşebbüsten sayılması gereken teşebbüsler (Ezcümle Ereğli Demir Çelik İşletmesi Türk Anonim Şirketi) bu kanunun tesis ettiği denetimin dışında bırakılmıştır" (MMTD, Cilt: 20, Dönem : 1, S. Sayısı : 234, 1. Ek, Sh. 4) biçiminde açıklanmıştır.

468 sayılı Yasaya İlişkin Geçici Komisyon Raporunda olduğu gibi, 3346 sayılı Yasanın görüşülmesi sırasında da dava konusu kuralın varlık sebebi olarak Ereğli Demir ve Çelik Fabrikalarının özel statüsü gösterilmiştir. Ereğli Demir ve Çelik Fabrikalarının, özel hukuk hükümlerine tâbi olacağı, bu şirketin kuruluşu için Bakanlar Kuruluna yetki veren 7462 sayılı Yasa'nın 1. ve 9. maddelerinden ve kurucular antlaşmasında yer alan hükümlerden anlaşılmaktadır. Ancak, söz konusu kural, bu amaçla getirilmiş olsa dahi, düzenleniş biçimiyle genel ve nesnel bir nitelikte olması nedeniyle, yasadaki koşulların gerçekleşmesi durumunda Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları dışında öteki kurumlara da uygulanacak durumdadır.

Dava konusu kurala göre kamu kuruluş ve ortaklığının sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait de olsa, uluslararası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar 3346 sayılı Yasayla konulan denetime tâbi olmamakta, başka bir deyişle Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışında kalmaktadırlar. Konunun açıklığa kavuşabilmesi için, "özel teşebbüsün idaresine bırakılma" ibaresinin ne anlama geldiği hususunun incelenmesi gerekecektir.

Yukarıda açıklanan Geçici Komisyon Raporunda "özel teşebbüsten sayılması gereken teşebbüsler (Ezcümle Ereğli Demir Çelik İşletmesi Türk Anonim Şirketi)"in 468 sayılı Yasanın kurduğu denetim dışında bırakıldığı belirtilmiştir. Geçici Komisyon raporundaki bu deyiş 468 sayılı Yasada "... özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar..." biçiminde yer almış ve bu kural 3346 sayılı Yasaya aynen geçmiştir. Gerekçedeki ifadeden "özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar. ..<> sözcüklerinin, özel teşebbüs sayılması gereken ya da özel sektöre ilişkin hükümlere göre yönetilen kurumlar olarak anlaşılması gerektiği sonucu çıkmaktadır. Bir an "özel teşebbüsün idaresine bırakılan" sözcükleri, kurumun devlet hissesi ne olursa olsun, uluslararası antlaşmalarla özel teşebbüsün idaresine bırakılma, özel teşebbüs tarafından yönetilme biçiminde anlaşılrsa dahi, "idareye bırakma" denetimi kapsamaz ve uluslararası sözleşmede sadece "özel teşebbüsün idaresine bırakılan" sözcüklerin olması, Devletin sahip olduğu hisseyi temsilen denetim yapmasını engellemez.

b. Konunun Anayasa Mahkemesinin Yetkisi Yönünden incelenmesi :

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrası, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılamayacağını hükme bağlamıştır. Dava konusu edilen kural, "...milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar..."dan söz ettiğine göre, bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı ileri sürülebilirse de olayda iptal davasına konu olan uluslararası bir andlaşma bulunmayıp yasa hükmü olması karşısında bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı yönündeki görüşün yerinde bulunmadığı öncelikle belirtilmelidir.

Özel teşebbüsün idaresine bırakma, uluslararası bir sözleşmeyle olduğuna göre iptal kararı verilse dahi, bunun hukuksal bir sonuç doğurmayacağına ilişkin görüşe gelince; konuyla ilgili iki durum söz konusu olabilir :

Birincisi, uluslararası andlaşmada, özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimi dışında bırakıldığı açıkça yazılmış olabilir. Bu durumda dava konusu edilen kuralın iptali hukuksal bir sonuç doğurmayacaktır. Çünkü Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar yasa hükmündedir ve bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Esasen bu durumda dava konusu kuralın bizatihi kendisine de ihtiyaç yoktur.

İkincisi, uluslararası andlaşmada, bu andlaşma gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumun 3346 sayılı Yasayla konulan denetime tâbi olup olmayacağı hakkında hiçbir hüküm bulunmayabilir. Bu durumdaki kurumun normal olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tâbi olması gerekir. Ancak dava konusu kural bunu engellemektedir. Başka bir deyişle, uluslararası andlaşmada Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimi konusunda bir kural yer almasa da, inceleme konusu kural nedeniyle uluslararası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurum, başka bir koşul aranmadan 3346 sayılı Yasanın kapsamı dışında kalacaktır. Çünkü, dava konusu kurala göre, uluslararası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan her kurum bu yasayla konulan denetime tâbi olmayacaktır. Bu hükmün iptali durumunda ise, uluslararası andlaşmada, kurumun 3346 sayılı Yasanın öngördüğü denetimin (Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılacak denetimin) dışında kalacağı yönünde özel bir kural bulunmaz ise Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi söz konusu olacaktır.

Böylece, dava konusu kuralın iptalinde hukuksal yarar bulunmadığı yönündeki görüş isabetli sayılmaz.

c. Anayasa'nın Başlangıç'ı, 6. ve 10. Maddeleri Yönünden inceleme :

Dava dilekçesinde inceleme konusu kuralın, Başlangıç'da yer alan "Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının ... karşısında korunma göremeyeceği" ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Uluslararası andlaşmayı yapanların ve bu andlaşmayı bir yasayla uygun bulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan ilkelere bağlı kalacağı, Türk millî menfaatlerini, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasını gözetecekleri varsayılmalıdır. Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanan kurumların, uluslararası andlaşmalarla özel teşebbüsün idaresine bırakılması, sırf bu nedenle Anayasaya aykırılık teşkil etmez. İptali istenen kuralla Anayasanın Başlangıç'ı arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır.

Dava dilekçesinde, yabancı bir kuruluşun bir devlet kuruluşuna ortak olması halinde, bu kuruluşun ulusal egemenliğin temsilcisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenememesi, egemenlik ilkesiyle de bağdaşmaz denilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayından geçen karşılıklı çıkarları gözetilen uluslararası andlaşmalarla kimi kısıtlamalar ve düzenlemelerin kabul edilmesi Anayasa'nın 6. maddesindeki "Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir" ilkesine aykırı düşmez. Çünkü Anayasa'nın 90. maddesine göre, uluslararası andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Dava dilekçesinde, dava konusu kuralla yabancıların ortak olduğu kurumlara bir ayrıcalık getirildiği, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait tüm kuruluşlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tâbi olurken, yabancıların ortak olduğu kuruluşların denetim dışı bırakılmasının Anayasa'nın 10. maddesinin öngördüğü "eşitlik" ilkesiyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesiyle, yasa önünde eşitlik, başka bir deyişle hukuksal eşitlik kastedilmiştir. Bu ilke ile güdülen amaç, aynı koşullar içinde bulunan özdeş nitelikteki durumların yasalarca aynı işleme tabi tutulmasını sağlamaktır. Yasa karşısında eşitlik, bütün yurttaşların hepsinin her yönden aynı hükümlere tabi tutulmaları anlamına gelmez. Kimi yurttaşların ayrı hükümlere bağlı tutulmaları haklı bir nedene dayanmakta ise, bu durumda eşitlik ilkesinin ihlâlinden söz edilemez.

Bir kamu iktisadi teşebbüsüne salt yabancıların ortaklığı, dava konusu edilen kuralın uygulanması için yeterli değildir. Bu kuralın uygulanabilmesi için kurumun uluslararası andlaşmalarla özel teşebbüsün idaresine bırakılması gerekir. Yabancı bir ülkeden ya da uluslararası bir kuruluştan sağlanan ekonomik, teknik ya da malî destek ve işbirliği nedeniyle bir devlet kuruluşunun uluslararası andlaşma gereğince öteki devlet kuruluşlarından ve ortaklıklarından ayrı bir işleme tabi tutulması ayrıcalık olarak nitelendirilemez. Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir yasayla uygun bulmasına bağlı olduğu belirtildikten sonra, dördüncü fıkrasında "Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır." denilmektedir. Bu fıkra hükmünden yasalarda değişiklik getiren andlaşmaların yapılabileceği sonucu çıkmaktadır.

Maddenin son fıkrasında, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir." denilmektedir.

Bu durumda yasa hükmündeki bir andlaşmaya dayanarak bir Devlet kurumunun özel sektörün idaresine bırakılmasında Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine aykırı bir yanı bulunmamaktadır.

d. Anayasa'nın 165. Maddesi Yönünden İnceleme :

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 165. maddesinin, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasını getirmesine karşın, dava konusu hükümle kamu kuruluş ve ortaklıklarının sermayesinin yarısından fazlasının Devlete ait olsa dahi, bir yabancı şirketin hissedar olması durumunda bu kuruluş veya ortaklığın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimi dışında kaldığı ve bu durumun Anayasa'nın 165. maddesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 165. maddesinde, "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir." denilmektedir. Bu kural, 1961 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasındaki "Kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir." biçimindeki hükümden değişiktir. Anayasa'nın 165. maddesinde, 1961 Anayasası'nın ilgili maddesinde olduğu gibi, "Kamu iktisadi teşebbüslerinin" denilmekle yetinilmemiş, "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının" denilerek kapsam genişletilmiştir. Kaldiki, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimiyle ilgili kuralın, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak ayrı bir maddede yer alması, yeni Anayasa'nın konuya gösterdiği özeni yansıtmaktadır. Anayasa'nın 165. maddesi, ayrı bir kural getirilmeden "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının" Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi gerektiğini açık bir biçimde hükme bağlamıştır. Yasaya bırakılan, denetleme esaslarının düzenlenmesidir. Yasayla

düzenleme yapılırken, kimi kuruluşların denetim dışında tutulması, Anayasa'nın kapsamını belirleyen buyurucu kuralına aykırılık oluşturur. Dava konusu kural, uluslararası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumları, Anayasa'nın 165. maddesine göre çıkarılan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un kapsamı dışında kalmasını öngörmektedir. Böylece, bu kural nedeniyle, sermayesindeki Devlet payına bakılmaksızın "uluslararası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar" Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağlı olmayacaktır.

Anayasa'nın 165. maddesi, herhangi ayrık bir hükme yer vermediği halde, dava konusu kuralın, sermayesindeki Devlet payı ne olursa olsun, uluslararası andlaşmalarla özel teşebbüsün idaresine bırakılan tüm kurumları Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışında bırakması Anayasa'ya uygun düşmemektedir.

Mahmut C. Cuhruk, Mehmet Çınarlı, Selâhattin Metin, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat Savaş yukarıdaki görüşlere katılmamışlardır.

2- 3346 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin son fıkrasında yer alan "...sermayesinin yarısından fazlası yukarıda anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankaları ve bu kanun kapsamına dahil olup da bankacılık alanında da faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri bu Kanunla konulan denetime tabi değildir. Sözü geçen bankaların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi Anayasa'nın 162 nci maddesinde söz konusu olan milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır." hükmü :

Dava dilekçesinde, kamu bankaları ve 3346 sayılı Yasa kapsamına dahil olup da bankacılık alanında da faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetlerinin yasa kapsamı dışında bırakılmasının Anayasa'nın 165. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 165. maddesine göre çıkarılan 3346 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde yer alan dava konusu kuralla, sermayesinin yarısından fazlası maddede anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankalarının ve bu yasa kapsamına dahil olup da bankacılık alanında da faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri, bu yasayla konulan denetimin dışında bırakılmıştır. Bu bankaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi Anayasa'nın 162. maddesinde söz konusu millî bütçenin incelenmesi yoluyla yapılacaktır.

Anayasa'nın 162. maddesi, millî bütçe tahminlerini gösteren raporun Bakanlar Kurulu tarafından, genel ve katma bütçe tasarıları ile malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmasını öngörmüştür.

1961 Anayasası'nın 126. maddesinin gerekçesinde "Millî bütçe resmî ve özel sektör dahil, bütün ekonomide, bir yıllık devre zarfında yapılacak harcamalarla, yekûn kaynakların tahminini ihtiva eden bir vesikadır. Böylece yekûn mal ve hizmet arzı ile, muhtemel harcamalar karşılaştırılarak, ekonominin bütünü gözönünde bulundurmak mümkün olmaktadır." denilmektedir.

Öteyandan, "Muhasebei Umumiye Kanunu"nun 6. maddesine göre bütçe, "Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur." Devlet bütçesi, bu anlamda, gelecek bir yıllık süre için Devlet gelir ve giderlerini tahmin eden ve gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılabilmesi için yönetim organına yetki veren hukuksal bir tasarruftur.

Millî bütçe ise, millî ekonominin bütün faaliyetlerinin gelir ve giderler olarak meydana getireceği sonuçların bir tahmini niteliğindedir. Genel ve katma bütçe tasarılarıyla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, millî gelir, üretim, istihdam, kamu maliyesi, para kredisi, ödemeler dengesi, fiyatlar, uluslararası ekonomik gelişmeler gibi konularda açıklamalara yer vererek, ülkenin malî ve ekonomi politikasına verilecek yönü belirlemede yardımcı olmasına karşın, bir denetim yolu değildir.

3346 sayılı Yasanın sözkonusu bankalar için öngördüğü denetim yolu, genel ve katma bütçe tasarıları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan millî bütçe tahminlerini gösteren raporda, kamu bankalarıyla ilgili açıklamalara yer verilmesinden ve millî bütçenin incelenmesinden ibarettir. Millî bütçe tahminlerini gösteren raporda, izlenecek malî ve ekonomik politikaya yön verilebilmesi açısından, kamu ve özel bankalara ilişkin açıklamalar makro düzeyde yer almaktadır. Bu bakımdan, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait kamu bankalarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Anayasa'nın 165. maddesinin öngördüğü kapsamla denetlenmesi mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle inceleme konusu kural Anayasa'nın 165. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Mahmut C. Cuhruk, Selâhattin Metin, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat Savaş yukarıdaki görüşe katılmamışlardır.

3- Yasa'nın 12. Maddesi :

a. İptali istenen kural, Plân ve Bütçe Komisyonunca yasa metnine dahil edilmiştir. Komisyon raporunda eklemenin gerekçesi "Çeşitli eleştirilere neden olan ve özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimine tabi olmaması nedeniyle amacı dışında kullanabileceği şeklinde itirazlara sebep olan fonların, Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimine tabi kılınmasını sağlayan yeni bir metin... teklife ilâve edilmiştir." biçiminde ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere inceleme konusu kuralın getirilmesiyle güdülen amaç, yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tabi kılınmasıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki bir kararında belirtildiği gibi fon, "genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı Devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para ve kıymetlerdir" (AYM'nin, E: 1984/9, K: 1985/4 sayılı kararı; AYMKD Sayı : 21, Sh. 62). Fonlar, siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahale araçları olarak gelişmiştir. Fon kurulurken önde gelen amaç, malî mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır. Fonlar, Devlete kamu harcaması yapma olanağı da verdiği için kısa vadeli maliye politikası tedbirleri fonlar aracılığıyla uygulanabilmektedir. Öteyandan, fonlarla bütçenin ilişkin bulunduğu yıllık sınır aşılmakta ve fon harcamaları süreklilik kazanmaktadır. Fon uygulaması, geleneksel bütçe ilkeleriyle de bağdaşmamaktadır.

b. Anayasa'nın 165. Maddesi Yönünden İnceleme :

Dava dilekçesinde, "Fonlar genelde sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan kuruluşlardır. Sermayeleri Devlet bütçesinden, Devlet bankalarından, Devlet ortaklıklarından sağlanmaktadır. Kuruluş amaçlarına göre faaliyetleri, fonksiyonları ve işlevleri Kamu İktisadi

Teşebbüslerinin genel gerekçe bölümünde arz ettiğimiz niteliklerine sahip kuruluşlardır. Bu kuruluşların adlarında fon kelimesinin bulunması, onların Kamu İktisadi Teşebbüsleri niteliğinde kuruluş olmadıklarını göstermez.

Bu nedenle özel kanunla kurulmuş ve sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan fonlar, Anayasa'nın 165. maddesinde öngörülen denetim şekline tabidirler. Bu madde, bu fonların denetimini Anayasa'nın 165. maddesinde öngörülen denetim dışına çıkararak, Anayasa'nın 162. maddesindeki bütçe görüşmelerine ilişkin hükümlere tabi tutmaktadır." denilmektedir.

Konunun öncelikle Anayasa'nın 165. maddesinin kapsamı yönünden incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 165. maddesiyle "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir." hükmü getirilmiştir. Her ne kadar madde, "Kamu iktisadi teşebbüsleri denetimi" başlığını taşıyorsa da, maddenin, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarını kapsadığı anlaşılmaktadır. Nitekim, maddenin Danışma Meclisi'nden çıkan şeklinin gerekçesi "kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi usul ve esasları kanunla düzenlenmelidir." biçiminde iken; Madde, Milli Güvenlik Kurulunda yapılan değişiklikle şimdiki halini alırken, gerekçesinde "Payının yarısından fazlasına Devletin sahip olduğu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince, Yüksek Denetleme Kurulu Raporlarıyla düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak denetlenmesine imkân verecek şekilde madde yeniden düzenlenmiştir."

Görüldüğü üzere madde, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmeleri esaslarını bir yasaya bırakırken, bu denetlemenin, "Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak" yapılmasını öngörmüştür.

8.6.1984 günlü, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde, kamu iktisadi teşebbüsü, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı olduğu belirtildikten sonra, iktisadi devlet teşekkülü; sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticarî esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür; kamu iktisadi kuruluşu, sermayesinin tamamı Devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür, denilmektedir.

Bu yapı içerisinde, kamu iktisadi teşebbüsü kavramının fonları kapsamadığı söylenebilir. Ancak bütçeden, bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzelkişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere bir amaca tahsis edilen fonların, Anayasa'nın 165. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenmesi gereken, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları arasında bulunduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle, fonların Anayasa'nın 165. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenme esaslarının bir yasayla düzenlenmesi gerekir.

Hal böyle iken, 3346 sayılı Yasanın iptali istenen 12. maddesinde, "Kanunlarda veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş olan fonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabidir." denildikten sonra bu denetimin yapılışını "Bu denetim, fonların bağlı olduğu bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasa'nın 162. maddesinde belirtilen usule göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir yıl önceki faaliyet sonuçları üzerinden yapılır.

Fon bütçeleri bağlı oldukları bakanlık bütçeleri ile birlikte incelenerek ayrıca karara bağlanır." biçiminde hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 162. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Bütçe Komisyonu'nun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

Hükümet, bütçe yoluyla politik tercihlerini ve programını uygular; kamu maliyesi araçlarını kullanarak ekonomideki makro dengeleri, gelir ve kaynak dağılımını güdülen amaca göre etkiler. Bütçeyi hazırlama yetkisi, yürütme organına ait olmasına karşın, bütçeyi inceleme, değiştirme ve kabul etme yetkisinin yasama organına ait olması parlamenter demokrasinin belirgin özelliklerinden biridir. Bütçe yasasının görüşülerek kabul edilmesi, yasama organının kamu maliyesi denetiminde kullandığı etkili bir araçtır. Bütçenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetiminin büyük kısmı bu aşamada gerçekleşir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kamu gelir ve giderlerini denetiminin tek yolu bütçenin görüşülmesi ve kabulü değildir. Yasamanın asıl denetimi, bütçenin yürütülüp uygulanmasından sonra kesinhesap tasarısının kabulüyle yapılır. Anayasa'nın 160. maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayıştay'ın sunduğu genel uygunluk bildirimini esas almak suretiyle Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kesinhesap yasası tasarısını Anayasa'nın 164. maddesine göre görüşerek karara bağlar. Sayıştay Yasası'nın 85. maddesine göre, kesinhesap yasası tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirimi taslakları, genel kurulda görüşülüp son biçimi verildikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Görüldüğü üzere bütçenin görüşülmesi ve sonrasında yapılan denetim, birbirini tamamlamakta ve bir bütünlük arz etmektedir. Sadece bütçenin görüşülmesi sırasında yapılan ancak uygulamayı dışlayan bir denetim eksiktir ve etkili sayılamaz.

İptali istenen madde, fonların denetimini Anayasa'nın 162. maddesinde öngörülen bütçenin görüşülmesiyle ilgili esaslara bağlamıştır.

Her ne kadar, Yasaya göre, bu denetim, fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ve bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılacak ise de, bir önceki yıl faaliyet sonuçları yasama organının önüne gelmeden önce Sayıştay ya da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu gibi bir denetim organının incelenmesinden geçmeyecektir. Fonların faaliyet sonuçları hakkında verilmiş bir rapor ya da uygunluk bildirimi bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 165. maddesi, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir derken, bu denetimi sadece Anayasa'nın 162. maddesindeki bütçenin görüşülmesiyle ilgili usul ve esaslarla sınırladığı düşünülemez. Nitekim, yukarıda da açıklandığı gibi, madde gerekçesinde bu denetimin, "... Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak ..." yapılmasından söz edilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçenin denetimiyle ilgili etkinlikleri sadece bütçe tasarısının görüşülmesi, başka bir deyişle incelenmesi, değiştirilmesi ve kabulünden ibaret değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bütçe incelemesine ilaveten çıkardığı yasalarla (Muhasebei Umumiye Kanunu, Devlet Memurları Kanunu vb. gibi) kamu harcamalarını uygulama sırasında kontrolü altında tutar, daha sonra, Sayıştay'ın sunduğu genel uygunluk bildirimini dikkate alarak uygulamayı inceleyip kesinhesap yasa tasarısını kabul eder. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi tamamlanır.

Uygulamayla ilgili denetim teknik bir nitelik arz eder. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, yapısı, çalışma usulü ve zamanla sınırlılık gibi nedenlerle, fonların müteakip yıl bütçe tahminlerini bir yıl önceki faaliyet sonuçları üzerinden etkin bir biçimde inceleyebilmesi olanaklı değildir. Bütçe Komisyonu, bir dereceye kadar uzmanlaşmış ise de, bu denetimi yapabilecek donanma ve zamana sahip değildir. Kaldık, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile kesinhesap yasa tasarısını görüşüp incelerken, aynı süre içerisinde fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinde yeterince durabilmesi mümkün olmayacaktır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 3346 sayılı Yasanın 12. maddesi, yasalarla veya yasaların verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş olan fonların, Anayasa'nın 165. maddesinin öngördüğü anlam ve kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine yer vermemektedir. Bu nedenle iptali gerekir.

Yukarıdaki görüşlere Mahmut C. CUHRUK, Mehmet ÇINARLI, Selâhattin METİN, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat SAVAŞ katılmamışlardır.

Anayasa'nın 165. maddesine göre, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esaslarının yasayla düzenlenmesi gerekmektedir. 3346 sayılı Yasanın dava konusu hükümlerinin iptali, yasama yoluyla doldurulması gereken bir boşluk oluşturmaktadır. Bu nedenle, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ve 2949 sayılı Yasanın 53. maddesinin dördüncü fıkrası hükümleri uyarınca iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarih ayrıca kararlaştırılmalıdır.

V- SONUÇ

2.4.1987 günlü, 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un :

A) 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "... ve milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Mahmut C. CUHRUK, Mehmet ÇINARLI, Selâhattin METİN, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat SAVAŞ'ın,

B) 2. maddesinin üçüncü fıkrasının iptali istenen bölümünün "...sermayesinin yarısından fazlası yukarıda anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankaları ve bu Kanun kapsamına dahil olup da bankacılık alanında faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri ..." açısından Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Mahmut C. CUHRUK, Selâhattin METİN, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat SAVAŞ'ın,

C) 12. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, Mahmut C. CUHRUK, Mehmet ÇINARLI, Selâhattin METİN, Servet TÜZÜN ve Vural Fuat SAVAŞ'ın,

karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

D) İptal nedeniyle meydana gelecek hukukî boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddeleri uyarınca, iptal hükmünün iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı günden itibaren altı ay sonra yürürlüğe girmesine oybirliğiyle,

28.1.1988 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mahmut C. CUHRUK	Necdet DARICIOĞLU	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI
Üye	Üye	Üye
Selâhattin METİN	Servet TÜZÜN	Mustafa ŞAHİN
Üye		Üye
Adnan KÜKNER		Vural Fuat SAVAŞ

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında; usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu, bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı ilkesi getirilmiştir.

Böyle bir istisnai esasın anayasalarda yer alması nedeni milletlerarası ilişkilerde ülke çıkarlarının gereği gibi korunabilmesi endişesiyle izah olunabilir.

22.4.1987 günlü 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 2. maddesinin ikinci fıkrasının iptali istenilen bölümünde de milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar anılan Yasayla öngörölmüş bulunan denetimin dışında tutulmuştur.

İptali istenilen bu hükmün hayatiyet ve işlerlik kazanabilmesi ancak milletlerarası bir andlaşmada kurulmuş ya da kurulacak olan kurumun özel teşebbüsün idaresine bırakıldığına dair bir esasın kabul edilmiş olmasıyla mümkün bulunmaktadır. Hal böyle olduğuna göre işlerliği milletlerarası bir andlaşmada yer alması gereken aynı nitelikteki bir esasın varlığına bağlanmış, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrası doğrultusunda getirilmiş bulunan fıkra hükmünün Anayasaya aykırılığından söz edilemez.

Yasa'nın 2. maddesinin son fıkrasında kimi bankalar ve 12. maddesinde ise fonlar için Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılması öngörölmüş bulunan denetimin usul ve şeklini tayin ve tespit Yasama Organının takdirine bağlı bir husustur. Düzenlemenin getirdiği denetimin kifayetsizliği görüşü Anayasaya uygunluk denetiminin sınırlarını taşar. Bu nedenle söz konusu hükümlerin iptali istikametinde oluşan çoğunluk görüşüne karşıyım.

Başkan

Mahmut C. CUHRUK

KARŞIOY YAZISI

2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kanun'un 2. maddesinde "milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar, bu Kanunla konulan denetime tabi değildirler." denilmektedir.

Bu maddede geçen "idaresine bırakılan" sözünün, yönetimi de, denetimi de şümulü içine aldığı kanaatindeyim. Bu sebeple, getirilen hükmün, yönetim ve denetimi milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüse bırakılan kurumların, sözü geçen Kanunla konulan denetime tabi tutulmayacakları şeklinde anlaşılması gerektiğini düşünüyorum.

Hüküm böyle anlaşılınca, mesele, milletlerarası bir andlaşmada yer alan bir hususun Anayasa'ya aykırı olup olmadığının incelenmesi, tartışılması şekline dönüşür. Halbuki, Anayasa'nın 90. maddesinde "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" denilmektedir. Milletlerarası andlaşmaların Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağına göre, böyle bir andlaşmaya atıfta bulunan kanun hükümlerinin de Anayasa'ya aykırılığının dava konusu edilmemesi gerekir.

Esas Sayısı : 1987/12
Karar Sayısı : 1988/3

2- Anayasa Mahkemesi'nin, 12 Kasım 1987 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmış bulunan, Esas: 1985/24, Karar: 1987/6 sayılı kararına ekli "karşıoy" yazımda da belirttiğim gibi, Anayasa'nın 160. maddesiyle, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleriyle mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi görevi Sayıştay'a verilmiş; 165. maddesinde de kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinden söz edilmiştir. Genel ve katma bütçeli idarelerle kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına hesap denetimini zaruri kılan başka bir hüküm Anayasa'da mevcut değildir.

3346 sayılı Kanun'un dava konusu edilen 12. maddesiyle, fonlar için getirilen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi, Anayasa'nın zarurî kıldığı bir denetim olmayıp, Meclis'in kanun yapma ve siyasî tercih haklarına dayanarak kabul ettiği bir denetim şeklidir. Fonların bağlı olduğu bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasa'nın 162. maddesinde belirtilen usule göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılacağı belirtilen bu denetimin yeterli olmadığı gerekçesiyle sözü geçen 12. madde hükmünün Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülmemesi gerekir. Çünkü, böyle bir denetim Anayasa'da emredilmiş değildir.

Yukarıda açıkladığım gerekçelerle 3346 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alıp dava konusu yapılan hükümle, 12. maddesi hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığını düşündüğümden, aksi yönde oluşmuş bulunan Mahkeme kararına katılmıyorum.

Üye

Mehmet ÇINARLI

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin Esas : 1987/12, Karar: 1988/3 sayılı kararında; Sayın Mahmut C. CUHRUK'un karşıoy yazısında belirtilen görüş ve gerekçeye katılıyorum.

Üye

Selâhattin METİN

KARŞIOY YAZISI

Dava konusu 3346 sayılı Kanun'un tüm maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, yasa koyucunun, Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile Fonların kuruluş nedenleri ile yerine getirecekleri

işlemleri nazarı itibara alarak bu kurumların denetimlerine ilişkin olarak değişik esas ve yöntemlere başvurduğu anlaşılmaktadır.

1- Anayasa'nın 165. maddesinde, kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi hakkında "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği" biçiminde sadece bu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetleneceği kuralı getirilmiş, Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki tüzelkişilerin harcamaları için yapılan düzenlemelerde olduğu gibi bu konuda, bütçenin görüşülmesi, kesinhesap için emredici veya yasaklayıcı ilke ve esaslara yer verilmemiştir.

Bir kanun maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılabilmek için, onun Anayasa'nın açıkça belirttiği bir hususun aksi istikametinde bir hükmü kapsamaması gerekir. Dava konusu Kanun'un 2. maddesi üçüncü fıkrasında sözü geçen hükümlerin böyle bir durum yarattığının kabul edilebilmesi için kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimine ilişkin Anayasa'nın 165. maddesine aykırılık taşıdığına saptanması gerekir. Anayasa'nın söz konusu maddesi bu konuda belli bir esas ve usûl öngörmemektedir. Anayasa, bu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesine ilişkin olarak emredici veya yasaklayıcı bir kural koymadığına göre, bu hususun düzenlenmesi kanun koyucunun takdirine bırakılmış demektir. Bu maddeye göre, kamu kuruluş ve ortaklıklarının denetlenmesi koşullarının, yasa koyucu tarafından Anayasa'nın 162. maddesine göndermede bulunmak ve kamu bankaları ile bankacılık alanında faaliyette bulunan kurumların mahiyet ve nitelikleri de gözönüne alınarak saptanmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır.

2- Dava konusu Kanun'un 12. maddesinde, "kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş fonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabidir. Bu denetim, fonların bağlı olduğu bakanlıkların yeni yıl bütçe kanun tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasa'nın 162. maddesinde belirtilen usule göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılır." biçimindeki hükümle fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi usul ve esasları düzenlendiğine ve bu konu ile ilgili görüşümüz aynı nitelikte olan Kanun'un 2. maddesi üçüncü fıkrasına ilişkin olarak ayrıntılı biçimde açıklandığı cihetle, burada yinelenmesine gerek görmüyorum.

3- Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar, bu kanunla konulan denetime tabi değildirler." şeklindeki hükme gelince, bu maddede geçen "idaresine bırakılan" deyiimi, bu fıkranın tümü nazarı itibara alınarak ele alındığında, yasa koyucunun burada bazı koşullar ile istisnalar getirirken denetimi de kapsayacak anlamda yönetimden söz etmek istediği anlaşılmaktadır.

Bu kabule göre de, milletlerarası bir andlaşmada yer alan bir hususun Anayasa'ya aykırı olup olmadığının incelenebilirliği sorunu tartışma konusu olur. Anayasa'nın 90. maddesi son fıkrasında, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı" belirtildiğine göre, böyle bir andlaşmaya göndermede bulunan kanun hükümlerinin de Anayasa'ya aykırılığının dava konusu edilmemesi gerekir.

Çoğunluğun 28.1.1988 günlü, 3346 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "... ve milletlerarası andlaşmalar gereğince özel teşebbüsün idaresine bırakılan kurumlar..." ibaresinin; 2. maddesinin üçüncü fıkrasında dava konusu edilen "...sermayesinin yarısından

Esas Sayısı : 1987/12
Karar Sayısı : 1988/3

fazlası yukarıda anılan kişi ve kurumlar tarafından sağlanan kamu bankaları ve bu kanun kapsamına dahil olup da bankacılık alanında faaliyette bulunan kurumların bu faaliyetleri..." bölümünün; "12. maddesinin" Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin görüşüne yukarıda açıklanan nedenlerle katılmıyorum.

Üye

Servet TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin Esas : 1987/12, Karar : 1988/3 sayılı kararında; Sayın Mahmut C. CUHRUK'un karşıoy yazısında belirtilen görüş ve gerekçeye katılıyorum.

Üye

Vural Fuat SAVAŞ