

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/36

Karar Günü: 8.9.1989

R.G. Tarih-Sayı :18.01.1990-20406

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

İPTAL DAVASININ KONUSU : 27.5.1988 günlü, 3454 sayılı "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un 1., 2., 3., 4. ve 5. maddelerinin Anayasa'nın Başlangıç Bölümüyle 2., 5., 6., 7., 9., 13., 36., 73., 87., 124., 138., 140., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenilen Yasa Kuralları:

27.5.1988 günlü, 3454 sayılı "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un iptali istenilen maddeleri şunlardır:

1- "Madde 1.- Bu Kanunun amaç;, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için Adalet Bakanlığı merkez: ve taşra teşkilatıyla bağlı kuruluşları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmak için gerekli kaynakların sağlanmasıdır."

2- "Madde 2.- Bu Kanunun amacının gerçekleştirilebilmesi için Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdinde, Adalet Bakanlığı emrinde Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu kurulmuştur."

3- "Madde 3.- Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonunun kaynakları şunlardır:

a) 492 sayılı Harçlar Kanununa bağlı (1) ve (3) sayılı tarifelere göre alınan yargı harçlarının % 50'si,

b) 492 sayılı Harçlar Kanununa bağlı (2) sayılı tarifiede yazılı noter işlemlerinden alınan harçların % 50'si,

c) idari nitelikteki para cezaları ile 5680 sayılı Basın Kanunu ve 1117 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununa istinaden tahsil edilecek para cezaları hariç olmak üzere para cezalarının % 25'i,

d) Genel, katma ve mahallî idareler dışında, kuruluşlara ve kişilere, başvuru üzerine verilecek adli sicil kayıtları sebebiyle alınacak ücretler,

e) Adli yargıda asliye hukuk, sulh hukuk, kadastro, ticaret ve iş mahkemelerine açılan davalarda icra ceza davaları hariç olmak üzere icra tetkik mercilerince bakılan iş ve davalarda;

idarî yargıda, idare ve vergi mahkemelerinde açılan davalarda; icra ve iflas dairelerinde, talimat dahil her icra işinde; izale-i şüyu satış memurlukları, tereke mümessillikleri ile Adalet Bakanlığınca kurulmuş ticaret sicili memurluklarında kullanılacak dosya gömlekleri ve basılı evraklardan alınacak ücretler,

f) Adalet Bakanlığı yayın hizmetlerinden elde edilen gelirler,

g) Faiz ve sair gelirler,

h) Bağış ve yardımlar.

(a), (b) ve (c) bentlerindeki gelirler, bir önceki yıl kesin hesabına göre tespit edilen toplam miktar esas alınarak yılı içinde Maliye ve Gümrük Bakanlığınca Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu hesabına aktarılır.

(e) Bendinde belirtilen iş ve davalarda yalnız Adalet Bakanlığınca bastırılan veya temin edilen dosya gömlekleri kullanılır, (d) ve (e) bentlerine göre alınacak ücretler, her yıl Ocak ayında bu Bakanlıkça belirlenir."

4- "Madde 4.- Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonundan, Kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere Adalet Bakanının veya yetkili kılacağı kişilerin onayı ile harcama yapılır."

5- "Madde 5.- Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar, Adalet Bakanlığınca Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde çıkarılacak yönetmelikte gösterilir."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

İptal istemine dayanak gösterilen Anayasa kuralları da şunlardır:

1. Başlangıç Bölümü (6. Paragraf) "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

2. "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3. "Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

4. "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."

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

6. "Madde 9.- Yargı yetkisi, Türk milleti âdına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

7. "Madde 13.- Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın özüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerinin tümü için geçerlidir."

8. "Madde 36.- Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz."

9. "Madde 73.- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

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

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

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

10. "Madde 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

11. "Madde 124.- Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir."

12. "Madde 138.- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değıştirmek ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

13. "Madde 140.- Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılar olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütölür.

Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hakim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değıştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğör özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Hâkimler ve savcılar altmışbeş yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler: askerî hâkimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir.

Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hâkimler ve savcılar, idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağılıdırlar.

Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar."

14. "Madde 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî 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."

15. "Madde 163.- Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasan ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi içtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mahmut C. CUHRUK, Yekta Güngör ÖZDEN, Necdet DARICIOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, Vural Fuat SAVAŞ, Oğuz AKDOĞANLI ve Selçuk TÜZÜN'ün katılmalarıyla 15.9.1988 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenilen Yasa maddeleri ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve ilgili öteki yasama belgeleriyle 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 31. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Anavatan Partisi TBMM. Grubu adına verilmiş 5.9.1988 kayıt günlü yazılı düşünce okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. 3454 sayılı Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanunun genel gerekçesinde "Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların bina, eğitim tesisi, konut, araç ve gereç gibi ihtiyaçlarının kısa sürede genel bütçeden karşılanamayacağı herkesin malûmudur. Adalet hizmetlerinin süratli ve etkin olarak yürütülebilmesi için sayılan ihtiyaçların bir an önce giderilmesi gereklidir. Bu nedenle Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu kurulması yoluna gidilmiştir." denilmektedir.

Adalet Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili söz konusu ihtiyaçların önemi üzerinde 5. ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da durularak takip olunacak ilke ve politikalar belirlenmiştir.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Beşinci Bölümünde, adalet hizmetlerine ilişkin ilkeler ve politikalar şöylece toplanmıştır.

"818. Hâkim ve cumhuriyet savcıları ile avukatların meslek öncesi eğitimlerinin en iyi biçimde sağlanabilmesi için "Eğitim Merkezi" kurulacaktır.

819. Mahkeme binaları ile bunların tefriş ve standardizasyonunun yargı görevine yaraşır bir düzeye getirilmesi sağlanacaktır.

823. İyi halli hükümlülerin daha serbest şartlar içinde çalışmaları ve ıslah edilmeleri amacına yönelik olarak, iş esası üzerine kurulu ceza infaz kurumları artırılacak, mevcut iş yurdu çalışmaları genişletilerek, hükümlü ve tutukluların işgüçleri değerlendirilecektir."

1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yine Beşinci Bölümünden bu hususlar:

"1125. Yargı sisteminin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulabilmesi için personel, yapı, araç ve gereç bakımından iyileştirilmesi esas olacak, kurumlar ve hukuk kuralları bu esasa göre geliştirilecektir.

1126. Yargı mesleğinin özendirici hale getirilerek adli ve idari yargıdaki hâkim-savcı açığının kapatılması ile meslek personelinin eğitimi ve meslekte kalıcılığının sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

1127. Genel olarak ihtilafları azaltıcı ve davaları süratle çözüme bağlayıcı yönde mevzuat iyileştirmeleri yanında, uygulamaya kolaylık sağlayacak emsal kararların bilgisayarlar da depolanması, uzlaşma sisteminin yaygınlaştırılarak işlerlik kazandırılması Plan döneminde gerçekleştirilecektir.

1129. Ceza infaz kurumlarının, hükümlüleri topluma yeniden kazandırıcı ve sistem dışına çıkarılmasını önleyici yönde geliştirilmesi ve iyileştirilmesine, özellikle çocuk hükümlülerin ıslahı ve yetiştirilmesine önem verilecektir.

1130. Adli sicil kayıtlarının modern usullerle tutulması ve izlenmesi sağlanacaktır." şeklinde yer almıştır.

Kalkınma Planlarında yer alan bu hususların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakları sağlamak üzere Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu kurulmuştur.

Bu fonun, 3454 sayılı Yasa'nın "Amaç" başlıklı 1. maddesinde belirtilen hususlar dışında kullanılması, şahıslara yarar sağlayacak bir uygulamaya yönlendirilmesi düşünülemez.

Fon terimi, çeşitli anlamlarda kullanılmakla beraber, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektedir. Daha teknik bir anlatımla fon, genel mevzuat ve kimi yönlerden bütçe prosedürü dışında, özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi amacıyla bütçeden ya da bütçe dışı olanaklarla sağlanan para ve kıymetlerdir.

Anında karar alıp süratli harcama yapmak ve ek finansman sağlama zorunluluklarını gidermek, böylece bütçenin sınırlı ve kısıtlı olanakları ve kendisine özgü bürokrasisi içinde çözümlenemeyecek veya uzun sürede çözümlenecek sorunlara tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirmek için, ihtiyaca göre, genel ve katma bütçeler dışında da fon tesisi yoluna gidilmiştir.

Bu hususun Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası ile tanınan ve bütçe dışı harcama yapılmasına olanak veren "özel usuller" deyiminin kapsamı içinde düşünülmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası, "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." biçimindedir. Bu fıkranın aynı olan 1961 Anayasası'nın 126. maddesinin ikinci fıkrasının gerekçesi şöyledir:

"..... Devletin ve bu tüzelkişilerin tamamlanması birkaç yıl süren

yatırımlara girişmesi ve müddeti bir yılı aşan kalkınma planlarının yapılması yıllık bütçe prensibinin, az çok bir elastikiyete kavuşturulmasını lüzumlu kılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrası, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar için kanunla özel süre ve usuller konmasını derpiş ederek, bu ihtiyacı karşılamaktadır"

Bu gerekçeden de anlaşıldığı üzere, fon tesisine Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası anayasal dayanak oluşturmaktadır.

Ancak, yıllık bütçe prensipleri ve disiplini dışına çıkılması haklı bir nedenle dayanmalı ve kamu yararına uygun olmalıdır.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu: 1- Yasa'nın 1. ve 2. Maddeleri:

3454 Sayılı Yasa'nın iptal davasına konu olan 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 138., 140., 9., 6., 5., 2., 13., 161., 163., 7. ve 87. maddeleriyle Başlangıç Bölümüne aykırı olduğu ileri sürülmüştür, işin niteliği gözönünde tutularak, Anayasa'nın 161. ve 163. maddeleri yönünden incelemeye öncelik tanınması yararlı olacaktır.

a) Anayasa'nın 161. ve 163. Maddeleri Yönünden inceleme:

'1. ve 2. maddelerin Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırılığı konusunda dava dilekçesinde şu görüşlere yer verilmektedir:

"Adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi bir devlet hizmetidir. Egemenlik denin gücün bir bölümünü teşkil eden yargı gücünün işidir. Bunun fonlarla yürütölüp yönlendirilmesi mümkün değildir. Çünkü fon, temelde, bütçe dışı kamu harcamasıdır.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrası; devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması gereğini açıkça belirlemektedir. Bir devlet hizmeti olduğu açıkça belli olan bu hizmetle ilgili harcama ancak ve yalnızca bütçe ile yapılma zorunluluğundadır.

Bütçelerdeki ödenekler, Anayasa'nın 163. maddesinde belirtildiği gibi, harcanabilecek miktarın sınırını göstermektedir. Oysa, fon yönetiminde böyle bir sınırlı harcama söz konusu değildir. Anayasa'nın 163 üncü maddesi Bakanlar Kurulu'na dahi bu esasları değiştirme veya bu esaslar dışında hareket etme olanağı tanımamıştır."

Kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması esastır. Ancak, yıllık bütçenin sınırlı olanakları ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözümlenemeyecek veya uzun sürede çözümlenecek önemli sorunlara tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirmek amacıyla Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası, yukarıda da belirtildiği üzere, yıllık bütçeler dışı kamu harcamaları için yasal düzenlemelere olanak vermektedir.

Burada cevaplandırılması gereken hususlar, 3454 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde belirtilen işlerin yıllık bütçe uygulamaları ile kısa sürede tamamlanması mümkün müdür' Ayrıca, bu işlerin kısa zamanda tamamlanmasında kamu yararı var mıdır'

İnceleme konusu Yasa'nın iptali dava edilen 1. maddesi ile belirlenen fon amaçları, genel bütçe kalemleri arasında da yer almaktadır. Bu tür yatırım iş ve hizmetler, diğer kuruluşların ve bakanlıkların bütçelerinde de vardır.

Burada konuyu farklı kılan yön şudur:

Yasakoyucu, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatıyla bağlı kuruluşları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının kısa zamanda karşılanmasını ve Türk yargı sisteminin Avrupa standartlarına getirilmesini zorunlu görmüştür. Adalet Teşkilatı'nın çalışma şartları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin son derece yetersiz olduğu, güvenlik ve sağlık yönlerinden de endişe verici durumların bulunduğu bilinen hususlardır. Amaç bütün bunların Türkiye genelinde çağdaş bir düzeye getirilmesidir. Konuya bir bina yapımı ve bir araç alımı şeklinde bakılmamalıdır. Bu ihtiyaçlarla ilgili projeler, amaç maddesinde belirtilen hususlar Türkiye genelinde tamamlanmaya kadar sürecektir. Bu işlerin bir yılda tamamlanamayacağı ve özel yöntemleri gerektirdiği açıkça anlaşılmaktadır. Bunların yıllık bütçelerde yer alması da gayet doğaldır. Bununla birlikte yıllık bütçelerde ayrılan ödeneklerle köklü ve kalıcı bir neticeye yanlamadığı için fon kurulması yoluna gidilmiştir.

Yıllık bütçelerde, söz konusu kalemlere her bakanlık için belirlenen bir ölçü dahilinde ödenek ayrılmakta ve bunların sonraki yıllarda artırılması ise bütün bakanlıklar bakımından prensiplere bağlanan yüzdelor oranında sağlanabilmektedir. Yıllık bütçelerin bilinen bu ölçü ve prensipleri içinde sağlanabilecek ödeneklerle söz konusu gereksinimlerin kısa sürede karşılanmasına olanak görülmemektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin gelmiş geçmiş hükümetlerince yıllık bütçelerden sağlanabilen olanaklarla geri kalmışlığı çok belirgin olan bu günkü duruma gelinebilmiştir.

Bu nedenle uzun süreli işleri başaraabilmek için bütçe prensiplerinden bazen ayrılmak, yeni idarî ve malî önlemlere başvurmak gerekmektedir.

Ayrıca, yargı yetkisi, Anayasa'nın kabul ettiği esaslar içerisinde, Devlet'e verilen üç temel yetkiden birini oluşturmaktadır. Bu yetkinin gereğince kullanılabilmesinin ise adalet hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin güncel durum ile ilgisi belirgindir. Anılan hizmetlerin sür'atli ve etkin biçimde sağlanamadığı bir düzende, Anayasa'nın Devlet'e verdiği vazgeçilmez Yargı Görevi'nin istenilen düzeyde gerçekleştirildiği iddia edilemez.

Yargı görevinin kendine özgü anayasal konumu, işlevinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi ve geciktirilmesi durumunda oluşturacağı zararlar gözönünde tutulunca, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin biçimde yürütülmesi için söz konusu işlerin tamamlanmasının kamu yararına olacağı kesindir.

Bu nedenlerle yargı sorunlarına tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirmek amacıyla düzenlenen 1. ve 2. maddelerin, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasıyla tanınan ve yıllık bütçeler dışı kamu harcaması yapılmasına olanak veren "özel usuller"in kapsamı içinde düşünülmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, 3454 sayılı Yasa'nın 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu yolundaki sav yerinde görülmemiştir.

b) Anayasa'nın 138. Maddesi Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 138. maddesine aykırılık konusunda özetle :

Yargıcın iç dünyasını, iradesini etkileyecek, onun vicdani kanaatlerine göre karar vermesini engelleyecek her etken, yargıç güvencesini zedeler. Böyle bir fon kurulması yargıcın vicdanî kanaatine göre, bağımsız olarak karar vermesi ilkesine uygun düşmez.

Adalet Bakanı ile Müsteşarının, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nda bulunmaları yetmiyormuş gibi, yargıçların ve savcıların ekonomik ve sosyal yaşamını doğrudan ilgilendiren genel bütçe dışında parasal bir mekanizmanın kullanılması da Bakan'a bırakılmıştır.

Nezinde fon kurulan TC. Ziraat Bankası'nın ve fon yönetiminin tüm işlem ve eylemleri kuşkusuz yargı denetimine bağlıdır. Yargı denetiminde olan bu kuruluşların yargıya kaynak sağlaması yargı bağımsızlığı ve yargıcın vicdanî kanaatine göre karar verme esasını zedeleyecek ve bu anlayışla bağdaşmayacak bir düzenlemedir, denilmekte, 34-54 sayılı Yasa'nın "Amaç" ve "Fon tesisi" başlığını taşıyan 1. ve 2. maddelerinin bu nedenlerle iptali istenmektedir.

"Mahkemelerin bağımsızlığı" başlığını taşıyan Anayasa'nın 138. maddesinin kurala bağladığı hâkim bağımsızlığı konusu incelenirken bu maddenin yalın bir biçimde yorumlanmaması gerekir. Başka bir deyişle, maddenin yalnızca sözüyle yetinilmemeli, hâkimlerin Anayasa'ya, yasaya ve hukuku uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm vermelerini engelleyen, ya da yargı yetkisinin kullanılmasında emir, talimat, tavsiye ve telkin niteliğini taşıyan dolaylı-dolaysız her türlü düzenlemenin, hâkim bağımsızlığı ilkesini zedelediği kabul edilmelidir.

138. maddenin amacı, yargı yerlerini dışarıdan gelecek etkilerden korumak ve olayı yalnız hukuksal ölçülere göre değerlendirerek kendi kamlarınca hükme bağlamalarını sağlamaktır.

3454 sayılı Yasa'nın 1. maddesi, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonunun, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmayı amaçlamakta, 2. maddesi de bu amaçla TC. Ziraat Bankası nezdinde Adalet Bakanlığı emrinde bir fon kurulmasını öngörmektedir.

Genel Bütçe içinde de zaten Adalet Bakanlığı bütçesi ile yürütülen yargının alt yapı hizmetlerine fon desteğinin sağlanmasının hâkim bağımsızlığının etkilediğini söylemek yerinde olmaz. Fonun gerçekleştirmeyi amaçladığı işlerle hâkime kişisel bir yarar sağlanması söz konusu değildir. Bunlar, cezaevi binası, mahkeme binası yapım ve onarımı, tefrişi gibi esasen devletin üstlenmesi gereken, hâkimin şahsı ile ilgili olmayan işlerdir.

Fonun amaçları arasında konut (lojman) sağlanması da yer almakta ise de, devletin sosyal politikası içinde değerlendirilmesi gereken bu olgunun, hâkimleri kararlarında etkilemek amacıyla kullanılabileceğini düşünmek, olayı çok şüpheli bir yaklaşımla değerlendirmek olur. Böyle sağlıklı bir varsayımı, bizi genel bütçe olanaklarıyla alınan lojmanlar için de aynı sakıncanın doğacağı sonucuna götürür.

Dava dilekçesinde, yargı denetimine bağlı bir bankanın yargıya kaynak sağlamasının yargı bağımsızlığını zedeleyeceği de ileri sürülmekte ise de, bu görüşe katılmak mümkün görülmemiştir.

3454 sayılı Yasa'nın 2. maddesi, TC. Ziraat Bankası nezdinde, Adalet Bakanlığı emrinde Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu kurulmasını öngörmektedir. Fonların genellikle Merkez Bankası nezdinde kuruldukları gözlenmekle birlikte, bunun istisnaları da vardır. Belirtmek gerekir ki, TC. Ziraat Bankası'nın olduğu kadar Merkez Bankası'nın işlemleri de yargı denetimine bağlıdır. Öte yandan, Bankanın yargıya kaynak sağlaması değil, olsa olsa, Fonun Bankaya kaynak sağlaması söz konusudur. Ayrıca, TC. Ziraat Bankası, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadî teşebbüslerinden biridir. Doğrudan yasa ile veya yasanın verdiği açık yetkiye dayanılarak Yürütme Organı tasarrufu ile bu kuruluşa Devlete ilişkin kimi hizmetlerin yürütülmesi görevi verilebilir. Öte yandan, bu kuruluşun; malî, idarî ve teknik yönlerden sürekli denetimi, Anayasa'nın öngördüğü çerçevede yerine getirilmektedir.

Bu bakımdan Banka-Fon ilişkisinin hâkim bağımsızlığını etkileyeceği görüşü de yerinde değildir.

c) Anayasa'nın 140. Maddesi Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde bu konuda başlıca şu görüşlere yer verilmiştir:

Yargıç güvencesi olmadan mahkeme bağımsızlığını düşünmek olası değildir.

Yasanın 1. ve 2. maddeleriyle yapılan, yargıç güvencesini zedeleyecek ve hatta ortadan kaldıracak nitelikteki böyle bir düzenleme Anayasa'nın 140. maddesine de aykırıdır.

Anayasa'nın 138. maddesine aykırılık bölümünde sunulan tüm gerekçeler burada da aynen geçerli bulunmaktadır.

iptali istenilen 1. ve 2. maddelerle Anayasa'nın "Hâkimlik ve savcılık mesleği" başlıklı 140. maddesi arasında doğrudan bir ilgi kurmak güçtür. 1 ve 2. maddelerle Anayasa'nın 140. maddesinin, "Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler." biçimindeki, mahkemelerin bağımsızlığına değinen ikinci fıkrası arasında dolaylı bir ilişki bulunduğu söylenebilirse de, bu konu Anayasa'nın 138. maddesi yönünden yapılan inceleme bölümünde ele alınmış, düzenlemenin Anayasa'ya aykırı bir içerik taşımadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, dava konusu 1. ve 2. maddelerin Anayasa'nın 140. maddesiyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

d) Anayasa'nın 9. Maddesi Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 9. maddesine aykırılık konusunda görüş özetle şöyledir:

Yasanın 1. ve 2. maddeleri, yargı hizmetlerinin gerçekleşmesinde, daha doğrusu Yasanın 1. maddesinin deyiimiyle adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yürütmeye etkinlik kazandırarak kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşen bir düzenleme yapmıştır.

Anayasa'nın 9. maddesi özel olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesi hakkında düzenleme öngören bir kural değildir. Gerçekten, Anayasa'nın Başlangıç kısmında, kuvvetler ayrımından "... . Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;" biçiminde söz edilmektedir.

Görülüyor ki, Anayasa, kuvvetler ayrılığını katı bir ilke olarak değerlendirmemiştir. Yürütmenin doğrudan yargı işleminin özünü etkileyecek müdahaleleri bu ilkeyi etkiler. Ancak, bina alımı, araç, gereç temini, yardımcı personel istihdamı gibi yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili bulunmayan işleri kapsayan "yargı idaresi" diyebileceğimiz alanda yürütmeye yetki tanınmasının kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayan bir yönü yoktur. Nitekim, Anayasa'nın 140. maddesinin altıncı fıkrası, hâkim ve savcılarının idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlı olduğu yolunda kural içerdiği gibi, 144. maddesi, denetimlerini bu Bakanlığın izniyle adalet müfettişlerine bırakmıştır.

Şu halde, iptali istenen maddelerin kuvvetler ayrılığı ilkesine uymayan bir yönü bulunmamaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, 1. ve 2. maddeler, bağımsız mahkeme kavramı ile de çalışmamaktadır.

e) Anayasa'nın 6. Maddesi Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde bu konuda başlıca şu görüşler yer almaktadır:

".... Yargı hizmetini, Anayasa, yargı organına vermiştir. Yürütme organının yargı organına ilişkin bu yetkiyi, devlet yetkisini kullanması mümkün değildir. Bu maddeler, egemenliğin bir bölümü olan yargı gücüne etkili olabilecek yetkileri devletin ana fonksiyonuna ilişkin görev yapan organların dışında bir organa tevdi etmiştir. Bu nedenle Yasa'nın 1. ve 2. maddeleri Anayasa'nın 6. maddesine bu açıdan aykırıdır, iptali gerekir."

Dava dilekçesinde, ayrıca, bir devlet yetkisi olan yargı yetkisinin, bir bankada kurulan ve bütçe dışında tutulan bir fon idaresiyle kullanılamayacağı gibi, bu yetkinin paylaşılmasının olanaksızlığından da söz edilmektedir.

3454 sayılı Yasa'nın "Amaç" başlığı altındaki 1. maddesinde de belirtildiği gibi Fona, bağımsız mahkemelere ait olan yargı yetkisine katılma gibi bir görev verilmemiştir. Fonun amacı, adalet teşkilâtına bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç sağlamaktır. Gerekli donatımın sağlanmasıyla adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir biçimde yürütülmesi beklenmektedir. Fonun, yargı yetkisinin kullanılmasına katılması, dolayısıyla, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılması gereken egemenlik hakkının Fon idaresine devri söz konusu değildir. Fonun işleri, yargı organının idarî nitelikteki destek hizmetlerine malî kaynak sağlamak ve bu hizmetlerin gerçekleşmesine katkıda bulunmakla sınırlıdır. Bu bakımdan, dava konusu 1. ve 2. maddelerin egemenlik konusunu kurala bağlayan Anayasa'nın 6. maddesine aykırı olduğu görüşü yerinde değildir.

f) Anayasa'nın 5. Maddesi Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde; iptali dava edilen Yasanın getirdiği düzenlemenin, devletin temel amaç ve görevlerine ters düştüğü, bu bakımdan 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 5. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de, sözü edilen maddelerle Anayasa'nın 5. maddesi arasında Anayasa'ya uygunluk ya da aykırılık yönünden bir ilişki bulunmamaktadır.

g) Anayasa'nın 2. Maddesi Yönünden inceleme: Dava dilekçesinde bu konuda şu görüşe yer verilmiştir:

"Yargı bağımsızlığı, mahkeme bağımsızlığı ve yargıç güvencesi, demokratik sistemin ve hukuk devletinin vazgeçemeyeceği bir temel ilkedir. Yargı bağımsızlığının ve yargıç güvencesinin bulunmadığı bir yerde hukukun herhangi bir temel ilkesinin işlerlik içinde olacağını düşünmek olası değildir."

Yargı bağımsızlığı, yargıç güvencesi kuşkusuz hukuk devleti olmanın temel öğelerindendir. Ne var ki, 1. ve 2. maddelerle getirilen düzenlemelerin, bu kavramları zedeleyen bir yönü olmadığı yukarda belirtilmiştir. Aynı nedenlerle, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık da söz konusu değildir.

h) Anayasa'nın Başlangıç Bölümü Yönünden İnceleme:

Dava dilekçesinde, 1. ve 2. maddelerle getirilen düzenlemeler ile Anayasa'nın Başlangıç Bölümünde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerekli gördüğü işbölümünün zedelendiği, yürütmeye üstünlük sağlayan bir esas getirildiği belirtilmektedir.

Kuvvetler ayrılığı konusu, Anayasa'nın 9. maddesi açısından yapılan inceleme sırasında Başlangıçta yer alan tanım da gözetilerek incelendiğinden burada ayrıca üzerinde durulmamıştır.

i) Anayasa'nın 13. Maddesi Yönünden İnceleme:

Konuya ilişkin olarak, dava dilekçesinde, kuvvetlerin tek elde toplanmasının, kişi özgürlüklerinin güvencesini ortadan kaldırdığına -işaret edildikten sonra, temel hak ve özgürlükler için güvence getiren Anayasa'nın 13. maddesindeki ilkelerin, yargı bağımsızlığının ve yargıç güvencesinin olmadığı yerde anlamsız kalacağı üzerinde durulmaktadır.

Anayasa'nın 138. maddesi yönünden yapılan inceleme bölümünde, söz konusu düzenlemelerin yargı bağımsızlığını ve yargıç güvencesini etkileyen bir niteliği olmadığı neticesine varıldığından konunun 13. madde ile ilişkili olduğu söylenemez.

k) Anayasa'nın 7. ve 87. Maddeleri Yönünden İnceleme:

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 7. ve 87. maddelerine aykırılık konusunda başlıca şu görüşlere yer verilmektedir:

"..... Devlet harcamaları bütçe ile yapılabilmektedir. Bütçe ise yasa ile yapılır, bir yasama konusudur Yasa'nın 1. ve 2. maddeleri kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun kanunla düzenlenmesinden vazgeçilmesi ve bu yetkinin başkasına devredildiği sonucunu doğurmaktadır. Bu düzenleme en azından yasama etkinliğinin zayıflatılmasına sebebiyet vermektedir. Gerçekte bu durum ulusal egemenlik esasıyla, demokrasi ve hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmayan bir durumdur."

Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM'ne ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği kuralını koymaktadır. 87. maddesinde ise kanun koymanın, değiştirmenin ve kaldırmanın TBMM'nin görevleri arasında olduğu belirtilmektedir.

Devlet harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı konusu Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasıyla özel olarak kurala bağlanmıştır. Aynı maddenin üçüncü fıkrası bu ilkeye istisna olabilecek durumlar konusunda hüküm içermektedir. Harcamaların yıllık bütçelerle yapılacağı ilkesine aykırılık savları, Anayasa'nın 87. ve 7. maddeleri değil, konuyu özel olarak düzenleyen 161. ve 163. maddeleri esas alınarak incelenmelidir. Bu inceleme ise daha önce yapılmıştır.

Yukarıda ilgili bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanan nedenlerle Yasa'nın 1. ve 2. maddeleri Anayasa'ya aykırı bulunmamaktadır.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

2- Yasa'nın 3. Maddesi:

Dava dilekçesinde, inceleme konusu kuralın, Anayasa'nın 161., 163., 2., 5., 9., 138. ve 140. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

a) Anayasa'nın 161. ve 163. Maddeleri Yönünden İnceleme:

Dava dilekçesinde konuyla ilgili olarak; "..... fona aktarılacak gelirlerin çok büyük bir bölümü bugüne kadar devlet bütçesine, Hazineye intikal eden gelirlerdir. Bu gelirler devlet bütçesinden çıkarılarak, Hazinenin elinden alınarak fona aktarılmaktadır.

Böylece bütçe dışı harcama kaynağı yaratılmaktadır. Özel ve tüzel kişilerin yapacakları bağışlar, vergi matrahından düşüleceği için bu bağışların da büyük bölümü vergi gelirlerinden düşecektir. Bu nedenle bunların bir bölümü de devlet geliridir." denilmektedir.

Fonun kaynakları arasında yer alan gelirler incelendiğinde, büyük bölümünün devlet gelirleri 'arasında yer aldığı görülür. Nitekim, 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na bağlı "Genel Bütçenin Gelirleri"ni gösteren (B) cetvelinde, yargı harçları, noter harçları ve para cezalarının yer aldığı görülmektedir. "Devlet Gelirlerinin Dayandığı Temel Hükümleri"ni gösteren (C) cetvelinde, diğer yasalar yanında inceleme konusu 3454 sayılı Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun'a da yer verilmek suretiyle bu Kanundan kaynaklanan gelirlerin devlet geliri niteliğinde olduğu ilkesi benimsenmiştir. Esasen, 3. maddenin (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan kaynaklar önce devlet hazinesine yatırılacak, daha sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca bir önceki yıl kesinhesabına göre saptanacak miktar üzerinden Fon hesabına aktarılacaktır.

Bağış ve yardım gibi devlet geliri niteliğinde sayılabilecek kaynaklar ise aynı Yasa'nın 6. maddesi gereği, devlet gelirlerini olumsuz yönde etkileyecektir. Gerçekten de 6. maddeye göre yapılacak bağış ve yardımlar, kurumlar ve gelir vergisi matrahından indirilebilecektir. Fon kaynaklarının büyük bölümüyle Devlet geliri niteliğinde olduğunda kuşku bulunmadığına göre burada çözümlenmesi gereken sorun, Anayasa'nın bu tür gelirler için nasıl bir düzenleme öngördüğüdür. Konunun, Fonun kurulmasını ve amacını belirleyen 3454 sayılı Yasa'nın 1. ve 2. maddeleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekir.

1. ve 2. maddelerin incelenmesi sırasında, fonun, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası ile tanınan ve yıllık bütçeler dışı kamu harcamalarına olanak veren "özel usuller" in kapsamı içinde düşünülmüş olması nedeniyle, aynı fıkra uyarınca kaynaklar hakkında da özel usuller konması, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı değildir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

b) Anayasa'nın 2., 5., 9., 36., 73., 138. ve 140. Maddeleri Yönünden inceleme:

Dava dilekçesinde bu maddelere aykırılık konusundaki görüşler yukarda özetlenmiştir.

iptal isteminde, 3. maddenin (c), (d), (e) ve (h) bentleriyle sonuncu fıkrasının Anayasa'nın 2., 5., 9., 36., 73., 138. ve 140. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmekte ise de, dolaylı ilgi kurulabilecek maddeler yönünden 1. ve 2. maddelerin incelenmesinde gerekli açıklamalar yapıldığı için burada her bent, dolaylı ilgi kurulabilecek Anayasa kuralları gözetilmeksizin, doğrudan ilgili olduğu Anayasa kuralları açısından incelenecektir:

aa) Maddenin para cezalarının % 25'inin Fona aktarılacağını öngören (c) bendi, mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini kurala bağlayan Anayasa'nın 138. maddesi yönünden incelenecektir. Mahkemelerin bağımsızlığı, "Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler." biçimindeki 140. maddenin ikinci fıkrasıyla da kurala bağlanmakta ise de, konu, 138. madde ile özel olarak düzenlendiğine göre incelemede bu madde esas alınacaktır.

Yasanın 1. maddesiyle incelenirken, hâkim bağımsızlığının 138. maddenin sözleriyle sınırlı olarak ele alınmamasından, hâkimlerin Anayasa'-ya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm vermelerini olumsuz yönde etkileyecek her hususun bu kavram içinde değerlendirilmesi gerektiğinden söz edilmiştir. Hâkim bağımsızlığını sağlamaya yönelik objektif koşulların hazırlanması, bir yandan hâkimlerin her türlü baskı ve kuşkudan uzak karar vermelerine, diğer yandan yurttaşların, yargının her türlü etki dışında görev yapacağına inanç beslemesine yarayacaktır. Hâkim ne ölçüde dürüst, âdil, yetenekli, tarafsız olursa olsun yurttaşların yargıya olan güvenim sarsacak düzenlemeler varsa, o ülkede yargı töhmet ve şaibeden kurtulamaz. Şu halde, yargı bağımsızlığı konusunda düzenlemeler yapılırken, hâkimlerin her türlü dış etkiden uzak karar vermeleri koşullarının hazırlanması kadar, yurttaşların yargıya olan güveninin sağlanmasına da özen gösterilmelidir.

Para cezalarının % 25'inin Fona aktarılması bu açıdan ele alınmalıdır. Hiç bir hâkimin, "Fona gelir olsun" düşüncesiyle gerekmediği halde para cezası belirlemeye yönelmesi olasılığı yoktur, işe, sade yurttaşlar açısından bakıldığında, aynı sonuca varmak çoğu kez mümkün olmayabilir. Ceza davalarında genellikle mağdur ve sanık olmak üzere, yargılama sonucundan çıkarları ters doğrultuda etkilenen, beklentileri çelişen iki taraf vardır. Bunlar verilecek karara şüphe ile bakabilirler. İnceleme konusu kuralın, bu şüpheyi, yargı organı kararlarına güvensizliğe dönüştürmesi olasılığı vardır. Gerçekten, mahkemeler para cezalan konusunda oldukça geniş yetkilerle donatılmışlardır. Alt ve üst sınırlar arasında para cezasının saptanması, kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezanın para cezasına çevrilmesi, bu durumda bir gün karşılığı para cezasının belirlenmesi, yasanın para cezası ya da hapis cezası seçeneği tanıdığı durumlarda bu seçimin yapılması, verilen para cezasının ertelenip ertelenmemesi hep bu yetki kapsamındadır.

Burada, fona sağlanacak kaynakların lojman, araç, gereç ve tefriş gibi kısmen de olsa hâkim ve savcılarının sosyal ihtiyaçlarıyla ilgili harcamalarda kullanılacağı gözönüne alınarak her türlü kuşku ve duraksamanın dışında tutulması gereken yargı güvencesinin zanla da olsa vatandaşlarımızın indinde zayıflamasına yol açabilecek düzenlemelere yer verilmemesi gerekmektedir. Bu nedenle 3. maddenin (c) bendi Anayasa'nın 138. maddesine aykırıdır, iptal edilmelidir.

Mahmut C. CUHRUK, Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ile Erol CANSAL bu görüşe katılmamışlardır.

bb) Fonun kaynakları arasında bağış ve yardımları da sayan 3. maddenin (h) bendi de Anayasa'nın 138. maddesi yönünden incelenecektir. Fona bağış ve yardım yapılması olgusu zihinlere, bağış ve yardımın hangi amaçla yapıldığı sorusunu getirecek, iyi niyetle yapılan yardımlar bile, çeşitli söylentilere neden olabilecektir. Yargı bağımsızlığının sağlanması, bu kavram üzerine ulusça titizlik gösterilmesi ve bunu zedeleyecek en uzak olasılıkların bile giderilmesiyle olanaklıdır.

Bu nedenle 3. maddenin (h) bendi de Anayasa'nın 138. maddesine aykırıdır, iptal edilmelidir.

Necdet DARICIOĞLU ile Servet TÜZÜN bu görüşe katılmamışlardır.

cc) 3. maddenin, verilecek adlî sicil kayıtları nedeniyle ücret alınacağından ve bu ücretin miktarının her yıl Ocak ayında Bakanlıkça belirleneceğinden söz eden (d) bendi ve sonuncu fıkrası Anayasa'nın 36. ve 73. maddeleri yönünden incelenecektir.

Dava dilekçesinde, adlî sicil kaydı alınmasının ücretli olmasının, hak arama hürriyetini düzenleyen Anayasa'nın 36. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Adlî sicil kaydı istenmesinin Anayasa'nın 36. maddesinde de öngörüldüğü anlamda, yargı yerleri önünde davacı ya da davalı olarak sav ve savunma hakkının kullanılmasıyla doğrudan ilgisi olmadığı, dava açmanın bile harca bağlı olduğu düşünülürse bu düzenlemede 36. maddeye aykırı bir yön bulunmadığı sonucuna varılır.

Kanunun Anayasa'nın 73. Maddesi Yönünden İncelenmesi: 73. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkraları şöyledir:

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

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

Yasa'nın 3. maddesinin son fıkrası, verilecek adlî sicil kayıtları nedeniyle alınacak ücretlerin miktarının her yıl Ocak ayında, Adalet Bakanlığınca saptanacağı kuralını koymaktadır. Anayasa'ya uygunluk denetiminde sağlıklı bir sonuca ulaşılabilmesi için alınan bu ücretin hukuksal niteliğinin belirlenmesi, başka bir deyişle vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerden olup olmadığının saptanması gerekir.

Anayasa Mahkemesi 18.2.1985 günlü, Esas: 1984/9, Karar: 1985/ 4 sayılı kararında, "Vergi ödevinde kişinin belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanması karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması"nın söz konusu olduğu belirtilmiştir. Nitekim Anayasa'nın 73. maddesinde de, verginin, kamu giderlerini karşılamak amacıyla ödeneceği biçiminde genel bir ifade kullanılmıştır. Bu açıdan bakıldığında, adli sicil kaydı karşılığı alınan ücretin, vergi ya da vergi benzeri malî yükümlülük olarak nitelendirilmesine olanak yoktur.

Söz konusu ücret, adalet hizmetleri alt yapısının geliştirilmesinde kullanılmak üzere, hizmet karşılığı, miktarı az bir bedel olarak alınmakta olup. bu ücretin hiçbir biçimde malî zorluk sayılabilecek düzeye getirilmesi düşünülememektedir. Belirtilen nitelikleri bakımından resim, harç ve benzeri malî yükümlülük de sayılamaz.

Yasa'nın 3. maddesinin (d) bendi bu nedenlerle Anayasa'nın 73. maddesine aykırı değildir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

dd) 3. maddenin (c) bendi, kimi iş ve davalarda kullanılacak dosya gömlekleri ve basılı evraktan alınacak ücreti de fon gelirleri arasında saymaktadır. Maddenin son fıkrası; (e) bendinde belirtilen iş ve davalarda yalnız Adalet Bakanlığı'nca bastırılan veya temin edilen dosya gömleklerinin kullanılacağını ve dosya gömleği ve basılı kağıt ücretlerinin her yıl Ocak ayında Adalet Bakanlığı'nca saptanacağını öngörmektedir.

Bu kural, Anayasa'nın 36. ve 73. maddeleri yönünden incelenecektir.

İnceleme konusu kuralın, ceza davaları dışındaki adli ve idarî yargı davalarında, yalnız Bakanlıkça bastırılan ya da temin edilen ve ücret karşılığı alınan dosya gömleği kullanılmasını öngörmesi hak arama özgürlüğünü zedeler mi'

Belirtmek gerekir ki, maddenin (e) bendinde "basılı evrak" ve "dosya gömleği"nden alınacak ücretten söz edilirken, son fıkranın ilk cümlesinde; "(e) bendinde belirtilen iş ve davalarda yalnız Adalet Bakanlığı'nca bastırılan veya temin edilen dosya gömlekleri kullanılır" denilmek suretiyle "basılı evrak" bu uygulamanın dışında bırakılmıştır.

Maddede, açılan dava ve görülen işlerde yalnız bu tür dosya gömleklerinin kullanılacağı belirtilmişse de, bu gereğe uymamanın yaptırımı gösterilmemiştir. Yargı hizmetlerinin tamamen parasız yürütüleceğine ilişkin bir kural bulunmamasına, dava açılmasının esasen harca bağlı olmasına, dosya gömleği ücretinin hiç bir zaman dava açılmasını engelleyecek ölçüde yükselmeyeceğinin varsayılması gerekmesine göre, inceleme konusu kuralın. Anayasa'nın 36. maddesine aykırılığından söz edilemez.

Maddenin (d) bendi ile ilgili açıklamalarda belirtilen nedenlerle (e) bendi de Anayasa'nın 73. maddesine aykırı bir içerik taşımamaktadır.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

3- Yasa'nın 4. Maddesi:

Bu maddenin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda dava dilekçesinde yer alan görüşler:

Yasa maddesi, Adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için Adalet Bakanına veya onun yetkili kılacağı bir başkasına kamu gelirlerini harcama yetkisi vermektedir. Oysa Anayasa'nın 161. ile 163. maddeleri, bu harcamaların yıllık bütçelerde belirlenen ödeneklerle sınırlı olacağını öngörmektedir.

Anayasa, devlet parasının harcanmasının, Bütçe Kanunu'nda gösterilen sınırlar içerisinde yapılacağını âmiridir. Yasa ile yapılması gereken bir husus bu maddeyle yürütme organının iradesine bırakılmıştır. Yasama organının görevini Bakan ya da onun görevlendireceği kişiler üstlenmektedir.

Bütün bu nedenler karşısında Yasa'nın 4. maddesi Anayasa'nın 7., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırıdır, biçiminde özetlenebilir.

Yasa'nın 4. maddesinin getirdiği düzenleme, fondan, Yasa'nın amacına uygun olarak kullanılmak üzere Adalet Bakanının ya da yetkili kılacağı kişilerin onayı ile harcama yapılacağını belirtmesinden ibarettir. Madde bu durumıyla, ne devlet harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağını öngören Anayasa'nın 161. ne de harcanabilecek ödenek miktarının sınırının bütçe ile gösterileceğini hükme bağlayan Anayasa'nın 163. maddesiyle doğrudan ilişkilidir. Bu madde, doğrudan fon oluşumu ile ilgili olmadığından, bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşüp kabul etmenin TBMM'nin görevi olduğunu öngören 87. maddesiyle de ilişkili değildir. 4. madde, Fondan yapılacak harcamalara ilişkin bir kuraldır ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun "Devlet Hazinesi hesabına bir masrafın tahakkuku ancak bir Vekilin veya vazifeten Vekil namına hareket eden bir memurun tasdiki ile tamam olur." biçimindeki 69. maddesine benzer bir düzenleme getirmektedir. Maddenin bu durumuyla, Anayasa'ya aykırılığı söz konusu değildir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

4- Yasa'nın 5 Maddesi:

Dava dilekçesinde maddenin Anayasa'ya aykırılığı konu unda başlıca şu görüşlere yer verilerek, Fon'un çalışma usul ve esasları ile ilgili hiçbir yasa hükmünün olmadığı, bu usul ve esasların tümüyle yönetmeliğe bırakıldığı, bu durumun yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarılacağını öngören Anayasa'nın 124. maddesine aykırı olduğu, yasama yetkisinin devri niteliğindeki bu hükmün aynı zamanda Anayasa'nın 7. ve 87. maddelerine de aykırı düştüğü ileri sürülmektedir.

İnceleme konusu kuralda, çıkarılacak yönetmelikte, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun "çalışma usul ve esasları" ile "diğer hususlar"-mm gösterileceği belirtilmektedir.

"Çalışma usul ve esasları" ibaresini, Anayasa'ya uygun bir yorumla, dava konusu Yasa'nın uygulanmasını sağlamak amacıyla, bu Yasa'da belirtilen esaslara uygun olarak yürürlüğe konacak kurallar biçiminde anlamak gerekir.

"Diğer hususlara" ibaresi ise, yine bu Yasa'ya aykırı olmamak kaydıyla Sayıştay denetimi gibi hususları kapsamaktadır.

Anayasa'nın 124. maddesinin ilk fıkrası, "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler." biçimindedir.

Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu ile benzeri öteki fonlara ilişkin çalışma usul ve esaslarını ve diğer hususları yasayla önceden belirlemek her zaman olanaklı değildir, ilgili yasaya bağlı kalmak üzere bu hususların yönetmeliklerle düzenlenmesi Anayasa'nın 124. maddesinin verdiği yetki

kapsamı içindedir.

Fon, Adalet Bakanlığı tarafından çalıştırılacaktır. Adalet Bakanlığı'nın da teşkilat yasası vardır. Adalet Bakanlığı'nın bir kısım personeli 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, bir kısmı da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre çalışmaktadır. Bu bakımdan, Fon yönetiminde Adalet Bakanlığı personeli dışında başka bir personel görev yapmayacağından bu personelin nitelik, atama, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları zaten mevzuatla düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu nedenlerle fonun çalışma usul ve esasları ile diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

5- 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29 maddesinin ikinci fıkrası, bir yasanın belirli madde ya da hükümlerinin iptali, bu yasanın kimi hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi'nin, bunların da iptaline karar verebileceğim hükme bağlamaktadır.

Yasa'nın 3. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi iptal edildiğinde ikinci fıkrasındaki "ve (c)" ile Geçici 1. Maddesindeki, "(c)" yollamalarının uygulanma olanağı kalmamaktadır.

Bu nedenle söz konusu yollamaların da iptali gerekmektedir.

V- SONUÇ:

27.5.1988 günlü, 3454 sayılı "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un;

I- 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

II- 3. maddesinin; A. Birinci fıkrasının,

1. (a), (b), (d), (e), (f), (g) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

2. (c) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Mahmut C. CUHRUK, Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ile Erol CANSAL'ın karşıoyları ve oyçokluğuyla,

3. (h) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Necdet DARICIOĞLU ile Servet TÜZÜN'ün karşıoyları ve oyçokluğuyla,

B. İkinci ve üçüncü fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa ŞAHİN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

III- 4. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

IV- 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

V- Yasa'nın 3. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin iptal edilmesi ikinci fıkradaki "ve (c)" ile geçici 1. maddedeki, "(c)" yollamalarının uygulanmaması sonucunu doğurduğundan 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, bu "ve (c)" ve "(c)" yollamalarının İPTALLERİNE oybirliğiyle,

8.9.1989 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mahmut C. CUHRUK	Yekta Güngör ÖZDEN	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	Muammer TURAN	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye		Üye
Ahmet N. SEZER		Erol CANSAL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/ 36

Adalet Bakanlığı Merkez ve Taşra teşkilatı ile mahkeme binaları, ceza ve infaz kurumları, tutuk evleri, eğitim tesisleri ve lojman ihtiyaçları ile araç, gereç ve bu yerlerin tefrişi işlerinde kaynak olarak kullanılmak üzere 27.5.1988 günlü, 3454 sayılı Kanun ile tesis olunan, "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un Fonun kaynaklarını belirleyen 3. maddesinde tahsil edilen bir kısım para cezalarının % 25'-inin Hazinece Fona aktarılmasını öngören (C) bendi hükmünün Anayasa'ya, Kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm vermek mevkiinde bulunan hakimleri şu ya da bu yolda etkileyebileceği düşüncesi kabul edilemez.

Bu itibarla çoğunluğun hükmün iptaline ilişkin görüşlerine katılmıyorum.

Başkan

Mahmut C. CUHRUK

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı: 1988/ 37

Karar Sayısı: 1989/36

Bu konuda, Tanıtma Fonu ile Savunma Sanayii Fonu hakkında Anayasa Mahkemesi'nin, Resmî Gazete'nin 12.11.1987 günlü, 19632. ile 21.11.1987 günlü, 19641. sayılarında yayımlanan 24.2.1987 günlü, Esas 1985/24, Karar 1987/6 ve 5.5.1987 günlü, Esas 1986/1, Karar 1987/ 10 sayılı kararlarına ilişkin karşıoylarımı yineliyor, açıklanan öbür karşıoylara da katılıyorum. Yollama yaptığım karşıoylarımla öbür üyelerin önceki ve şimdiki karşıoylarına ek olarak yine Anayasa Mahkemesi'nin 3239 sayılı Yasa için verdiği ve 12.11.1987 günlü, 19632 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 19.3.1987 günlü, Esas 1986/5, Karar 1987/7 sayılı kararında Vergi idaresi Geliştirme Fonu hakkındaki iptal nedenlerine de dayanıyorum. Bunların dışındaki aykırılık nedenlerini de aşağıda belirtiyorum:

1- "Fon" kurumunun varlığını, Anayasa'da yasaklayıcı kural bulunmadığı görüşüne bağlayan yargıya katılmak olanaksızdır. Devlet harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağını öngören Anayasa'nın 161. maddesi karşısında, bütçeler dışında harcamalar yapılması sonucunu doğuran her yöntem Anayasa'ya aykırı düşer. Genel kural 161. madde olarak konulunca, fon kurulmasının yasaklandığının özel olarak belirtilmesine gerek yoktur. Anayasa'nın kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlarla bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için yasayla özel süre ve

yöntemler konulabileceğini öngören 161. maddesinin üçüncü fıkrası ayrı bir kural olup fonların bu madde kapsamına alınamayacağı tarihsel gelişimle bellidir. Fonların kaynağı bu fıkra değildir. Anayasa'nın 166. maddesindeki "Plân" kavramıyla, kaynakların kişisel-kimi zaman keyfi değerlendirmelerle gereksiz güçlere ayrılmasına yol açan "fon" kurumunu bağdaştırmak güçtür. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın "Adalet Hizmetlerine ilişkin ilkeler ve Politikalar" bölümüyle fonun gerçekleştirmeyi amaçladığı konuların yalnızca bir bölümü arasında bağ kurulabilir. Ortak yönler açıktır. Geleneksel bütçe kalemleriyle fon amaçlarının birlikteliği belirgindir. Adalet Bakanlığı bütçesiyle gerçekleştirilecek iş ve hizmetleri yeterli ve doyurucu bir denetimden uzak fona bırakmak, bütçe ile yürütülecek işi kimi nedenlerle fonla yerine getirmek, hukuksal gereklere uygun düşmemektedir. Anayasa'nın 101. maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları karşısında Yasa'nın 1. ve 2. maddeleri iptal edilmelidir. Bunun gibi, genel bütçe gelirlerinden kesinti yapılarak fon oluşturulup Adalet Bakanlığı'nın süregelen (câri) harcamalarına ayrılması bu Bakanlığa bütçeyle verilen harcanabilecek ödenek sınırının aşılması anlamına geleceğinden, Yasa'nın 1. ve 2. maddeleri Anayasa'nın 163. maddesiyle de bağdaşmaz.

2- Anayasa Mahkemesi, fon konusundaki önceki kararında, "... anında karar alıp süratle harcama yapma ve ek finansman sağlama zorluklarını giderebilecek, bütçenin sınırlı ve kısıtlı olanakları ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözümlemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli sorunlara tezelden köklü ve kalıcı çözümler" getirebilme biçiminde, Anayasa'da yeri olmayan yeni bir ölçü-norm geliştirmiştir (E. 1985/ 24, K. 1987/6). Anayasa'yla kurala bağlanan bir konuda ölçü-norm konulması, fon konusunda olduğu gibi, kimi durumlarda Anayasa'ya aykırı sonuçlar doğurabilmektedir. Kaldığı, inceleme konusu fon, ölçü-normla belirlenen ilkelere de uymamaktadır. Fonun gerçekleştirmeyi amaçladığı konuların tümü genel bütçede de yer almaktadır. Bu bakımdan, "... anında karar alıp süratle harcama yapma" ve ".... bütçenin kendine özgü bürokrasisi içinde çözümlemeyecek" gibi ölçütler genel bütçede yer alan herhangi bir gider türü için ne ölçüde geçerliyse burada da ancak o ölçüde geçerlidir. Sür'atle harcama yapılmasını sağlamak uğruna, uzun deneyimler sonucu oluşan bürokratik işlemlerin gözden çıkarılması kimi yolsuzlukları ve yolsuzlukların yoğunlaşması sonucunu da birlikte getirir. Aynı biçimde, ".... ek finansman sağlama", ".... bütçenin sınırlı ve kısıtlı olanakları" nı aşma gibi kavramlar da bu fon yönünden geçerli değildir. Çünkü fona bağış ve yardım yapılmasına ilişkin kural, Anayasa'ya aykırı bulunarak, iptal edilmiştir. Geriye kalan kaynaklar ise tümüyle devlet geliridir. Hattâ, fonun temel gelir kaynaklarını oluşturan yargı harçları, noter harçları, önce devlet hazinesine yatırılıp bütçe gelirleri arasında yer alacak, daha sonra, bir önceki yıl kesinhesabı esas alınarak saptanacak miktar, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na fona aktarılacaktır. Böylece, fon gelirleri, yine "sınırlı ve kısıtlı" olduğu belirtilen bütçe olanaklarından sağlanmış olmaktadır.

Amaçlarının tümü gene) bütçede yer alan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun, Anayasa Mahkemesi'nin daha önce benzer konuda verdiği kararlardan ayrılarak Anayasa'ya uygun bulunmasıyla, her Bakanlık ve kuruluşun genel bütçe yanında, dilediği gibi tasarrufta bulunacağı birer fon oluşturmaları, istenmeyen, ancak kaçınılmaz sonuç olarak karşımıza çıkacaktır. Anayasa'da açık bir kurala dayanmadıkça fonlara geçerlik tanımak hukuksal, siyasal ve ekonomik yönden birçok sakıncaları getirecektir.

3- Türk Ceza Yasası'nın kimi maddelerini değiştiren 7.12.1988 günlü, 3506 sayılı Yasa ile para cezaları, öngörüldükleri yasaların yürürlük tarihine göre 3 mislinden 300 misline kadar artırılmış, ayrıca 84 rakamı temel alınıp, Bütçe Yasası'yla memur maaş katsayısında her 30 puan artış bir birim olarak kabul edilerek, para cezalarının, birim sayıyla çarpılması suretiyle belirleneceği ilkesi benimsenmiştir. Bunun yanında, kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezanın

süresi bir yıla yükseltilmiş, bu cezaların para cezalarına çevrilmesi durumunda beher gün karşılığı, kabahatlerde 3000 den 5000 liraya hafif, cürümlerde beşbinden onbin liraya ağır para cezasına çıkartılmıştır. İnceleme konusu 3454: sayılı Yasa'dan bir süre sonra kabul edilen ve yasayla para cezalarının, genellikle zaten maddi olanaksızlıklar içinde bulunan hükümlüleri, cezalarını ödeyebilmek için yeniden suça itercesine yüksek tutulmasında, ceza politikalarından çok, fonun kaynakları arasında para cezalarının da yer aldığı gözetilirse, malî düşüncelerin etkili olduğu anlaşılmaktadır.

4- Davacı siyasi partinin iptal istemi de su yönlerden yerindedir:

A. Yasa'nın 3. maddesinin adlî sicil kayıtlarıyla ilgili (d) bendiyle, dosya gömlekleri ve basılı belgelerle ilgili (e) bendi; vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin bağışıklık, ayrıklık ve indirimleriyle oranlarına ilişkin kurallarında yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisini, adli sicil kaydı ve dosya gömleği nedeniyle ödenecek ücretin saptanmasını üstelik alt-üst sınırları belirtilmeksizin, Bakanlar Kurulu yerine Adalet Bakanlığı'na bıraktığından, Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasına aykırıdır. Başka dosya gömleği alınması önlenip Bakanlıkça hazırlanacak dosyaların alınması zorunluluğu getirilmekle kalınmamış, ayrıca bu dosyaların ederinin de kamu gücüne dayanarak Adalet Bakanlığı'na belirlenmesi öngörülmüştür. Bu durumda dosya gömleği sağlamak görünümüyle alınan para, tam bir harç ya da resim olarak nitelendirilemese bile "benzeri malî yükümlülük" sayılabilir. Amaç tek tip dosya düzeni olsa idi, standart bildirilip iş sahibi dilediği yerden almakta serbest bırakılırdı. Adlî sicil kaydı ücreti de bu türdendir.

B. Yasa'nın 4. maddesi dış görünümü ve somut yapısıyla bir ayrıklık taşımamaktaysa da yönetmeliğin 12. maddesiyle Bakanlıkça belirlenecek bir hâkime taşradaki fon işleri için görev verilebilmesi yasa kuralının nasıl sakıncalı uygulamaya dayanak yapıldığını göstermektedir. Konuya açıklık getirmek için bu hususa değinmekle yetiniyorum.

C. Yasa'nın 5. maddesi, çalışma yöntem ve ilkeleri dışında "... diğer hususlar ..."ın Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte göstermesini öngörmekle geniş bir alanda düzenleyici kuralları koyma yetkisini Adalet Bakanlığı'na tanımıştır. Yasa'da, yöntem ve ilkelere ilişkin bir belirleme olmadığı gibi yasayı da aşan öbür hususları düzenlemek hem Anayasa'nın 7. ve 87. maddelerine aykırı biçimde yasama organının yetkisini yürütme organına devir niteliğindedir.

D. Adalet örgütünün, Adalet Bakanlığı'ndan mahkemelere, ceza uygulama ve iyileştirme kurumlarına kadar yoksunlukları içinde bulunduğu, gereksinimlerinin büyük boyutlara ulaştığı ve sorunlarının yoğunlaştığı bir gerçektir. Devletin temeli olan adaleti dağıtmakla görevli kuruluşların ve özveriyle çalışan görevlilerinin, işlevlerini doyurucu düzeyde yerine getirmesinin ortam ve koşulları ağır, kimi yerde de üzücü ve incitici. Bunları gidererek adalet kavramının yüceliğine, Türk Adliyesi'nin onuruna yaraşır biçime kavuşturmak şerefli bir görevdir. Ancak bunu yaparken yargı bağımsızlığı ile yargıç güvencesini olumsuz yönde etkileyecek, kuşku, endişe, söylenti konusu olabilecek durumlardan özenle kaçınmak, yansızlığı her zaman, her koşulda, her durumda, her adalet-yargı işinde korumak gerekir. Yüksek mahkemelerin kendi bütçelerini Maliye Bakanlığı olurlarıyla kullandığı bir düzende yargı bağımsızlığı tam olarak gerçekleştiği tartışılırken, Bütçe Yasası'yla kotarılabilecek işleri, denetim ve sorumluluktan kaçınarak fonlara bırakmak Anayasa'nın öngördüğü sistemin özüne aykırıdır, iptal kararı verilen bentler için söz konusu olan ayrıklar, Yasa'nın yukarıda karşıoy kullandığım kuralları için de geçerlidir. Gereksinimler için genel bütçeye yeterli ödenek koymak yerine fon kurumunu yeğlemek, bütçe dışı oluşumların seçildiğini, bunda yarar görüldüğünü anlatmaktadır. Bütçe güçlüklerini, bürokrasi sorunlarını, kimi tikanıklıkları

giderip etkin bir denetim süzgeci sağlamak olanaklıyken fon kolaylıklarına ağırlık vermek, özel bir bütçe yapısında, özelleştirme türü bir uygulamadır.

Olabildiğince hızlı, az giderli ve doyurucu adalet, giderek paralı ve pahalı duruma getirilmekle akçalı işlemlerin söylentilerine açık bırakılmaktadır. Adalet Bakanlığı'nın 22.3.1987 günlü, 02/52-1820 sayılı genelgesinin yasa kuralına dönüşmesi, biçimindeki düzenleme, hâkimleri, Bakanlık dosyaları için tartışma alanına sokmaktadır. Mahkemelere buyruk niteliğindeki bu istek, kanımca, Anayasa'nın 138. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Yasa ile getirilmesi zorunlu malî yükümlülükleri kararla yargı alanına taşımak, yargıya duyulan inan ve güveni de olumsuz yönde etkileyebilecektir. Tekdüzeligi sağlamak için Anayasa'ya aykırı yöntemler izlenemez. Devletin temel işlevlerini fonlara gördürmek yolu devletin saygınlığı için de düşündürücüdür. Bütçe dışı kaynak yaratmak, bütçeden aktarmalarla gerçekleştirilemez. Ekonominin sağlıklı gelişmesi fonlarla sağlanamaz. Demokratik hukuk devletinde yargı bağımsızlığı yurttaşın en etkin güvencesidir. Adalet hizmetini başlıca amacı saymayan devletle bu alanda karşılaşılacak çelişkiler devleti yaralar. Yargı bağımsızlığı yargıç güvencesi, yargı denetimine açık olmak ve yargı kararlarına saygı devletin erdemini, gücünü ve çağdaş yapısını özetleyen olgulardır. Adaletin anlamı ve onuru bu konuda hiçbir ödüne elvermez Fon uygulaması, rejimin türü, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü konusunda tarihsel sorumluluklarımızı düşündürerek hiç değilse denetimi bakımından etkin önlemleri gerektirmelidir. Adalet Bakanları eliyle siyasal etkileme, yönlendirme ve baskı aracı olarak kullanılması olasılığı da gözardı edilemez. Yargıyı, yalnız "Adalet Bakanlığı merkez ve taşra örgütü" olarak sınırlayan anlayış, gerçekten adalet, yargı hizmetleri için düzenleme yapılmadığını da göstermektedir. Uygun çözümler için sayısız yol ve yöntem bulunurken adalet konusunda özlem ve dileklere uygun nice düzenlemeler olanağı varken, Anayasal gereklere aykırı yapılanmalara geçerlik tanınmamalıdır.

Sağlık, yargı, eğitim, savunma gibi devlet hizmetleri, genelde birbirinden önemli ve öncelikli olmamakla birlikte adalet yargı alanı, bunların içinde en çok duyarlık isteyen, özelliği bulunanıdır. Devletin kimi kuruluşlarında fon bulunmadan yapılan uygulamalar, tanınan olanaklar, sağlanan haklar, yargıda da fona dayanmadan atılımlar, yenilikler ve değişiklikler yapılabileceğini kanıtlar, yargıç ve cumhuriyet savcılarını, yargı görevleri dışında işlere katmak, alım-yapım gibi işlemler nedeniyle olası sakıncalı ilişkilerde bir yan olmaya itmek, bağımsızlığını tam olarak gerçekleşmesi özlenen Adliye için (kişisel ve genel) yeni sorunlar yaratacaktır. Anayasa'nın 138. ve 140. maddelerinde temel ilkeleri öngörülen hâkimlik ve savcılık mesleği böylesi durumlara asla elvermez. Hukuk devletinde yargının özgün bir konumu, üstün bir değeri vardır, yargı ilgililerinin de buna uygun nitelikleri aranır. Devletin gücü her şeye yeter. Özetlediğim bu nedenlerle kararı uygun bulmuyorum.

Başkanvekili

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/ 36

Adalet Bakanlığı merkez ve taşra örgütüyle bağlı kuruluşları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının kısa sürede genel bütçeden karşılanamamakta olması karşısında, adalet hizmetlerinin sür'atli ve etkin biçimde yürütülebilmesine katkıda bulunmak amacıyla kurulan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun kaynaklarından biri, 3454 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin (c) bendinde gösterilmiştir. Böylece, "İdari nitelikteki para cezaları ile 5680 sayılı Basın Kanunu ve 1117 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununa istinaden tahsil edilecek para cezaları hariç olmak üzere para cezalarının % 25'i"ne Fon'un gelirleri arasında yer verilmiş olmaktadır.

3454 sayılı Yasa'nın 2. ve 4. maddelerinin açık ifadelerine göre; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdinde kurulan, Adalet Bakanlığı emrindeki Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun inceleme konusu gelirleri de, öteki gelirleri gibi, anılan Yasa'nın amacına uygun olarak kullanılmak üzere Adalet Bakanı'nın ya da yetkili kılacağı kişilerin onayı ile harcanacaktır. Fon'dan yapılacak harcamalara ilişkin işlemlerin gerçekleşmesinde, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre yargı görevi ifa eden hakimlerin ve savcılık güvencesiyle donatılan savcılarının doğrudan, hatta dolaylı ilgileri yoktur. Fon'un amacı doğrultusundaki etkinlikleri, hâkim ve savcılarının sorumluluğu altında yürütülen hizmetler kapsamı içinde yer almamaktadır.

Bu yoldan sağlanan gelirlerin kısmen hâkim ve savcılarının sosyal gereksinimleriyle ilgili harcamalarda kullanılmakta olmasının, mahkemelerin bağımsızlığını hâkimlik ve savcılık güvencelerini olumsuz doğrultuda etkileyeceği endişesine katılmak olanaksızdır. Yargı organlarının, yargı yetkisini kullanan hâkimlerin, muhakeme hukuku sürelerinden olan ve Devlet adına ceza iddiası görevini yerine getiren savcılarının anayasal konumları; mahkemelerin kuruluşuna, görev ve yetkilerine, yargılama usullerine, hâkim ve savcılarının niteliklerine, atanmalarına, haklarıyla ödevlerine ve tüm özlük işlerine egemen olan temel esas ve ilkeler ve Türk yargı sisteminin bütünlüğü, itiraz konusu (c) bendiyle ilgili düzenleme yönünden duyulan endişeyi haklı kılmamaktadır.

3454 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin iptali istenen (c) bendi, Anayasa'nın özellikle 138. ve 139. maddelerine aykırı bir ifade içermemekte, görevlerinde bağımsız olan hâkimlerin, Anayasa'ya, yasalara ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlarına göre hüküm vermelerini; savcılarının da "herhangi bir düşünce ve fütura kapılmadan tamamen vicdan rahatlığı içerisinde" görev yapmalarını engelleyen, kamuoyunda bu yönden kuşku yaratan, duraksamalara yol açan bir içerik taşımamaktadır.

"Fonun kaynakları" başlıklı 3. maddenin "bağış ve yardımlar"ı gelir kaynakları arasında sayan (h) bendi açısından da durum aynıdır.

Bağışlayanın, malvarlığından yaptığı kazandırıcı bir işlem niteliğindeki bağışlamanın; bağışlayanla bağışlanan arasında kurulan ve 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 234. maddesine göre iki tarafın icap ve kabulü üzerine tamamlanan bir sözleşme olması itibariyle, sözleşmede doğrudan taraf olmayan hâkim ve savcılar yönünden, mahkeme bağımsızlığını, hâkimlik ve savcılık güvencesini zedeleyecek herhangi bir sonuç doğuracağı düşünülemez.

Borçlar Kanunu'nun 234. ve müteakip maddeleri çerçevesinde usulüne uygun olarak tekemmül ettirilen işlemlerle, ayrıca, değişik türdeki yardımlar yoluyla Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'na intikal eden değerlerin de, 3454 sayılı Yasa'nın amacına uygun olarak Adalet Bakanı'nın veya yetkili kılacağı kişilerin onayı ile harcanacağı bu Yasa'nın 4. maddesinin buyurucu hükmü gereğidir.

Bağışın ve öteki yardımların kabulü ve Fon'un malvarlığını artıran değerlerin kullanılması ve harcanması işlemlerinde, bu nedenle, yargı yetkisini Türk Milleti adına kullanan hâkimlerin bağımsızlığını etkileyecek, hâkimlik ile savcılık güvencesini ortadan kaldıracak ya da zayıflatacak bir nitelik gözlenmemektedir.

Adalet Bakanlığı Teşkilâtını Güçlendirme Vakfı'nın da aynı amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak bağış kabul etmekte ve Vakıf kaynaklarının şimdi bile belirtilen doğrultudaki giderlere katkısını sürdürmekte olması gözönünde tutulduğunda, "bağış ve yardımlar"ın mahkeme ve savcılıklarda dış etki ve baskılara neden olacağı, etki ve baskılardan uzak karar verilemeyeceği ve görev yapılamayacağı yolunda beliren gereksiz kuşku ve endişelerin geçersizliği belirginleşecektir.

Adalet Teşkilâtını Güçlendirme Fonu'nun doğrudan hizmete yönelik bir işlevi üstlenmesi; etkinlik alanına giren iş ve hizmetlerin finansmanının, normal bütçe usûl ve olanakları ve ertesi senesi bilinmeyen bir yıllık gelirlerle başarılmasındaki güçlükler gözetilerek kimi para cezalarından ayrılacak % 25 oranındaki paylar ile "bağış ve yardımlar"a da Fon'un gelir kaynakları arasında yer verilmesi Anayasa ile çelişen ve çatışan bir düzenleme sayılamaz.

8.9.1989 günlü, Esas: 1988/37 ve Karar: 1989/36 sayılı Kararın II. Bölümü'nün 3454 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin (c) ve (h) bentleriyle ilgili 2. ve 3. Kısımlarına bu nedenlerle katılmamaktayız.

Üye

Necdet DARICIOĞLU

Üye

Servet TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/36

Kamu giderleri, kamu hizmetlerinin parasal göstergesidir. Bu giderlerin sektörler arasında nasıl dağıtıldığının, hangi hizmetlere öncelik verildiğinin, bu hizmetlerin topluma parasal maliyetlerinin ne olduğunun anlaşılması böylece, etkin bir malî araç olarak yarattıkları sonuçların gözlenmesi gerekir. Bu da ancak, parlamentonun onayladığı ve denetlediği "ulusal bir bütçe" ile olanaklıdır. Kamu gelirleri ise, büyük kesimiyle devletin egemenlik hakkına dayanarak sağlanırlar. Belirli bir dönem için kamu gelirleri ve giderleri tahminlerinin bir metinde toplanması ve bu metnin parlamentoca onanması (bütçe), parlamenter demokratik sistemin temel öğelerinden biridir. Bütçenin, genellik ilkesine göre hazırlanması, yani kamu gelir ve giderlerinin gayrisafi miktarlarıyla gösterilmesi ve belirli gelirlerin belirli giderler için ayrılması (ademi tahsis ilkesi), bütçenin tek, açık ve doğru (özel ve nesnel doğruluk) olması, bütçenin vazgeçilemeyecek ilkeleridir. Bütçe ilkelerine uyulması, egemenlik hakkına dayanarak devletçe toplanan paraların ne yolda harcandığının, Sayıştay ve Parlamento denetimine ilaveten kamu oyu yoluyla da izlenmesini sağlar. Kamusal kaynakların, bütçe yerine belirli fonlarda toplanması bütçe ilkelerine aykırı düşer, denetimi kaldırır, keyfiliği egemen kılar.

Devlet, ayrıca, kamu maliyesinin araçları olan vergi, borçlanma ve harcama yoluyla ekonomik ve sosyal yapıyı dilediği yönde etkilemek olanağına sahiptir. Kamu gelirlerinin bütçe yerine fonlarda toplanması durumunda devlet, bu olanağı sadece belirli bir amaç için kullanmış, genel politika ve ekonomik düzeyde bu araçtan vazgeçmiş olur. Fon yoluyla yapılan harcamalar, çoğunlukla, parlamentonun ve kamunun gözetiminden ve denetiminden uzaklaşmış, hatta bazı durumlarda genel politikayı belirleyen organların dahi bilgisi dışında kalmış olabilir. Kaldı ki, bütçe, yatırım harcamaları yoluyla ve program bütçe modeliyle kalkınma planlarının uygulama aracıdır. Bütçeye dahil edilmesi gereken kaynakların, fonlara aktarılması ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan dahilinde gerçekleşmesini tehlikeye düşürür.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere konunun önemi nedeniyle Anayasamız, bütçe, kesinhesap ve kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini, "Malî Hükümler" başlıklı bölümde temel kurallar koyarak belirlemiştir.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasına göre, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılacaktır. Bu hükme göre, kamu harcamalarının yıllık bütçe ile yapılması bir temel kuraldır.

Üçüncü fıkra, ikinci fıkra söz konusu yasanın, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceği belirlenmiştir.

Üçüncü fıkranın, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için bütçe içi kaynakların başka bir yerde, örneğin bir fonda, toplanmasına ve buradan harcama yapılmasına olanak tanıdığı görüşü, Anayasa'yla, Anayasa'nın öngördüğü ilkelerle bağdaşmaz. Çünkü, bu anlayış, 161. maddenin birinci fıkrasındaki Devletin ve Kamu iktisadi teşebbüsleri dışında Kamu tüzel kişilerinin harcamalarının bütçelerle yapılmasına ilişkin hükme aykırı düşeceği gibi, Anayasa'nın 166. maddesinde öngörülen, ekonomik, sosyal

ve kültürel kalkınmanın, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesi yapılarak, yatırımların toplum yararları ve gerekleri gözetilerek, kaynakların verimli şekilde kullanılmasıyla bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi yönündeki kurala uyulmaması sonucunu da doğuracaktır. Planlı kalkınmanın uygulama aracı bütçedir. Kalkınma planlarıyla ilgili yatırım harcamalarının bütçe içinde yer alması, program bütçe uygulamasının da gereğidir.

Nitekim 1050 Sayılı "Muhasebe-i Umumiye Kanunu"nun 28. maddesinde, "Her malî yılda Devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belli edilir." denilerek, devlet gelir ve giderlerinin bütçe yasasında yer alması gerekliliği bu yasada da belirlenmiştir. Aynı maddede, "Bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır." biçimindeki hüküm ile, bütçenin plan ve programların uygulama aracı olduğu, kamusal kaynakların bütçe içinde verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre kullanılması gerektiği hususları öngörülmüştür.

Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında, sadece, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller konulabileceği, örneğin bir yılı aşkın süreler için yüklenimler yapılmasına izin verilebileceğini belirlenerek, ikinci fıkrada geçen yasanın düzenleme alanına bu yönde açıklık ve bu konuda "yıllık bütçe" ilkesine istisna getirilmiştir. Nitekim, bütçelerde, gelecek yıllara ilişkin geçici yüklenimlere girişmeye izin verilen hizmetler (G) cetvelinde gösterilmektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesi, Genel ve Katma bütçelerde verilen ödeneklerin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiğini hükme bağlamıştır. Aynı maddenin takip eden cümlesine göre, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararı'yla aşılabileceğine dair bütçeye hüküm dahi konulamayacaktır. Bu açık hükme karşın, bütçe gelirlerinin bir bölümünün fonlara aktarılması, bu ödeneklerin, değil Bakanlar Kurulu Kararı'yla, bir bakanın oluruyla kolayca aşılması ya da bu anayasal ilkenin işlemez hale getirilmesi anlamına gelir ve bu durum Anayasa'yla bağdaşmaz. Böylece, bütçedeki ödeneklerin, fon yoluyla, Anayasa'ya aykırı bir biçimde TBMM'nin kararına gerek kalmaksızın aşılması olanaklı hale gelmiş olur.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu kurulmasına dair 3454 sayılı Kanunun 1. ve 2. maddeleri anayasa'ya aykırıdır.

Sonuç olarak, bütçeden kimi kaynakların belirli amaçlı fonlara aktarılması ve fon uygulamasının yaygınlaştırılması, Anayasa'nın öngördüğü temel ilkelere aykırı düşer. Bu yolla, kamu gelir ve giderleri üzerinde parlamento denetimi etkisizleşir, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal etkilerini ölçmek güçleşir, kaynakların plan ve programlara göre kullanılması zorlaşır ve böylece Anayasa'nın öngördüğü planlı, kalkınma kuralı büyük oranda zedelenir. Bu uygulama aynı zamanda kamu kaynaklarının savurganca kullanımına da neden olur.

3454 sayılı Yasanın 3. maddesinin (a) ve (b) bentlerine gelince; bu bentlere göre yargı ve noter harçlarının % 50'si Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun kaynakları arasındadır. Söz konusu harçlar "bütçe geliri" niteliğindedir. Bu gelirlerin bütçeden çıkarılarak belirli amaçlı bir fona aktarılması yukarıda açıklamaya çalıştığımız nedenlerle Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı düşer. Kaldı ki Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrasına göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak "Kamu giderini karşılamak" üzere toplanabilir. Aynı fondan, 1989 Yılı Bütçe Yasası'nın 64. maddesi ile hâkimlere konut için kredi

verile-bilme olanağının sağlanması, bu fondan yapılacak harcamaların bir bölümünün kamu gideri olma niteliğini de tartışmalı hale getirir.

Aynı maddenin (d) ve (c) bentlerine göre alınan ücretler, belirli bir kamu hizmeti karşılığında alınmakta ve ücretin miktarı Adalet Bakanlığı'nın tek yanlı ve egemenlik gücüne dayalı kararıyla belirlenmektedir. Bu durumda bu ücretler, resim ya da benzeri malî yüküm konumundadır ve Anayasa'nın 73. maddelerine göre aşağı ve yukarı sınırlarının yasayla belirlenmesi ve bu sınırlar içinde değişiklik yapabilme yetkisinin ise Bakanlar Kurulu'na verilmesi gerekirdi.

3454 sayılı Yasanın 5. maddesine göre, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar, Adalet Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikte gösterilecektir.

Anayasa'nın 124. maddesine göre, Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak üzere, yönetmelikler çıkarabilecektir. Ancak, Anayasa'nın tanıdığı yetki, yasalarının ve tüzüklerin "uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak"la sınırlıdır.

Maddedeki "çalışma usul ve esasları" ibaresinin, yasaların uygulanmasını sağlamak amacıyla ve yasada belirtilen esaslara uygun bir yönetmelik çıkarılması anlamına geleceği kabul edilebilir. Ancak, maddedeki "diğer hususlar" deyiimi, belirsiz ve kapsamı istenildiği ölçüde genişletilebilecek bir niteliktedir ve Anayasa'nın 124. maddesine aykırı düşer.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3454 sayılı Yasanın 1., 2. maddeleri ile 3. maddenin Anayasa Mahkemesi'nce iptaline karar verilmemiş bentlerinin, 4. ve 5. maddelerinin iptaline karar verilmesi gerektiği oyu ile verilen karara karşıyız.

Üye	Üye	Üye
Yılmaz ALİFENDİOĞLU	Muammer TURAN	Ahmet N. SEZER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/36

27.5.1988 günlü ve 3454 sayılı "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un 1, 2, 3, 4 ve 5. maddelerinin Anayasa'nın Başlangıç Bölümüne ve 2, 5, 6, 7, 9, 13, 36, 73, 87, 124, 138, 140, 161 ve 163. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir.

Adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla kurulmuş bulunan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonuna, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatıyla bağlı kuruluşları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç-gereç ve tefriş ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmak için gerekli kaynakların sağlanması yanında, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay Üyeleri ile hâkim ve savcılara ve bu kurumlarla Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli personele, Yüksek Planlama Kurulunca tespit edilecek şartlar içerisinde mesken kredisi verilmesi işlevi de yüklenmiştir.

Sözü edilen Yasa'nın 1 ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 161 ve 163. maddelerine aykırılığı konusunda dava dilekçesinde şu görüşlere yer verilmektedir:

"Adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi bir devlet hizmetidir. Egemenlik denen gücün bir bölümünü teşkil eden yargı gücünün işidir. Bunun fonlarla yürütülüp yönlendirilmesi mümkün değildir. Çünkü fon temelde bütçe dışı kamu harcamasıdır.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrası; devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması gereğini açıkça belirlemektedir. Bir devlet hizmeti olduğu açıkça belli olan bu hizmetle ilgili harcama ancak ve yalnızca bütçeyle yapılması zorunludur.

Bütçelerdeki ödenekler Anayasa'nın 163. maddesinde belirtildiği gibi harcanabilecek miktarın sınırını göstermektedir. Oysa ki fon yönetiminde böyle bir sınırlı harcama söz konusu değildir. Anayasa'nın 163. maddesi Bakanlar Kurulu'na dahi bu esasları değiştirme veya bu esaslar dışında hareket etme olanağı tanımamıştır."

Aynı konuda, iktidar Partisi grubu adına grup başkanlığınca yollanan yazıda ise şu noktalara değinilmektedir:

"Adalet hizmetlerinin süratli ve etkili bir şekilde yürütülmesinin bir Devlet hizmeti olduğunda şüphe yoktur. Yargı kuvvetinin egemenliğin bir rüknü olduğu da kuşkusuzdur. 3454 sayılı kanunla yürütülmek istenen hizmet bizzat yargı hizmeti olmayıp, Yargılama hizmetinin daha süratli ve etkin yürütülmesi

Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu da özelliği olan bazı Devlet görevlerinin genel malı mevzuat ve bütçe prosedürü dışında yürüdüğü, BÜTÇE DİSİPLİNİNE BAĞLI OLMAKSIZIN YERİNE GETİRMEYİ AMAÇLAMAKTADIR.

Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin ı harcamalarını yıllık bütçelerle yapmaları zorunluluğu Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında genel kural olarak yer almakta ise de; aynı maddenin üçüncü fıkrası bu genel kuralın istisnasını da kanunların kalkınma planı ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceği hükmüyle belirtmiştir.

Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu ile yerine getirilmesi öngörülen görevler, kalkınma planıyla ilgili ve mahiyeti bakımından bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin tipik örneğini oluşturmaktadır.

Özelliği olan bu tür hizmetlerin gerekli kıldığı, anında karar alıp süratle harcama yapma ve ek finansman sağlama zorunluluklarını karşılayabilecek bütçenin sınırlı ve kısıtlı imkânları ve kendine has bürokrasisi içinde çözülemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli sorunlara te-zelden köklü ve kalıcı çözümler getirebilecek nitelikteki 3454 sayılı Kanun'-un, bu bakımdan, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasıyla tanınan bütçe dışı harcama yapılmasına imkan veren "özel usuller" uygulamasının kapsamı içinde mütalaa edilmesi gerekir".

Genel ve katma bütçeler yanında fon oluşturulmasına anayasal açıdan olanak var mıdır' Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." biçimindeki kural, 1961 Anayasası'nın 126. maddesinin ikinci fıkrasından aynen alınmıştır.

1961 Anayasası Öntasarısında böyle bir kural yer almamaktaydı. Bütçenin geçerliği bir yıldır. Kanun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar için özel süre ve usuller koyabilir." biçimindeki kural, ilk kez, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü'nce hazırlanan Anayasa Tasarısında yer almıştır. Bu kural, Temsilciler Meclisinin iktisat ve Maliye ile ilgili Hükümler Alt Komisyonu'nca benimsenmiştir.

Alt Komisyon Raporunda, "185 inci maddenin 2 nci fıkrasında, Bütçe Kanunu ile ancak ilgili olduğu yıl içinde uygulanacak hükümler konulabilir yolundaki hükmün kaldırılmasına taraftarız. Zira bu ifadeye göre müstakbel senelere sâri ve şâmil harcamalar imkânsız kılınmış olur ki, bilhassa Kalkınma Planı rejiminde bu doğru olmaz" denilmiş ve Öntasarı Siyasal Bilgiler Fakültesi Tasarısında benimsenen formül doğrultusunda değiştirilmiştir. Değişiklik gerekçesinde, "Bu maddenin ikinci fıkrasıyla, bütçenin, birkaç yıla sâri taahhütleri ihtiva edebileceği esası kabul olunmuştur. Plânlı ve plânsız bütün ekonomilerde, tamamlanması birkaç yıl süren yatırımların mahiyeti icabı bu yola gidilmiştir." denilmektedir.

Maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında verilen bir önergenin benimsenmesiyle kalkınma planları ile ilgili yatırımlar yanında bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için de özel süre ve usuller konulabileceği ilkesi kabul edilmiştir.

Önerge sahibi yaptığı konuşmada "bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin" fıkraya eklenmesindeki amacı şöyle açıklamaktadır: "Kalkınmaya girmeyen fakat bir seneden fazla müddete ait tahsisat olabilir. Bir sene zarfında bitmeyecek işler için tahsisatın devam etmesi ve bütün tahsisat yekûnunun bir arada görülmesi gibi faydası olan bir sistemdir. Anayasa ile bunu yıllık diye bağlamak doğru değildir. Muhasebei Umumiye Kanuna genişlik verilmesi, bir yıldan fazla sürecek işler için usuller konulması muvafık olur."

1961 Anayasasındaki 126. maddenin gerekçesi de konuyu açıklayacak niteliktedir: "Devletin ve kamu tüzel kişilerinin tamamlanması birkaç yıl süren yatırımlara girişmesi ve müddeti bir yılı aşan kalkınma plânlarının yapılması yıllık bütçe prensibinin, az çok bir elastikiyete kavuşturulmasını lüzumlu kılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrası, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar için, kanunla özel süre ve usuller konmasını derpiş ederek, bu ihtiyacı karşılamaktadır."

Bu gerekçe, fıkranın "veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler" ibaresi eklenmeden önceki haline aittir. Sonradan yapılan eklemeye kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar yanında, bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin de fıkra kapsamına alınması sağlanmıştır. Nitekim, bu iki kavram "veya" sözcüğüyle birbirine bağlanmaktadır. Şu halde, 1961 Anayasası'nın

126. maddesinden aynen aktarılan 1982 Anayasası'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasının, kalkınma planlarıyla ilgili işlerle bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler olmak üzere iki ayrı durumda uygulanması söz konusudur.

Görülüyor ki, 1982 Anayasası'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasına alınan 1961 Anayasası'nın 126. maddesinin ikinci fıkrası, bir yıldan fazla sürecek kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlarla, bu plânlarda yer alması da bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için genel bütçenin katı kurallarından uzaklaşıp özel süre ve yöntemler konulmasını sağlamayı amaçlamıştır.

1924 Anayasası'nın 96. maddesinde yer alan, "Devlet emvalinden muvazene haricinde sarfiyat caiz değildir." ve 97. maddesinde yer alan, "Muvazenei Umumiye Kanununun hükmü bir seneye mahsustur." biçimindeki katı kurallara tepki olarak böyle bir anayasal düzenleme getirilmiştir. Gerçekte, bir yıldan fazla sürecek iş, hizmet ve yatırımlar için özel kurallar 1961 Anayasası'ndan önceki mevzuatta da yer almıştır.

Ancak, bu, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu'nun 51. maddesinde olduğu gibi, "Hükmü müteaddit senelere sâri inşaat ve imalat taahhüdatı, her sene sarf edilecek miktarın karşılığı o sene bütçesine vazolunmak şartıyla, bir kanun istihsaline mütevakkıftır" biçiminde gerçekleşmesi güç koşula bağlamıştır.

Aynı şekilde, 15.6.1957 günlü, 7020 sayılı Yasa ile bazı konularda belli miktarları aşmamak koşuluyla "Gelecek yıllara sâri taahhütlere girişmeye Nafia Vekili" yetkili kılınmıştır.

1961 Anayasası'nın kabulünden sonra ise, 126. maddesinin ikinci fıkrası da gözetilerek 25. 1. 1965 günlü, 527 sayılı Yasa çıkartılmıştır. Yasanın 1. maddesinde, "Kalkınma Plânının yıllık programlarında genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin öngörülen ve bir bütçe yılı içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projelerinin sonraki yıllara ait giderleri tutarında gelecek yıllara geçici yüklenmelere girişmeye ilgili bakanlık ve idareler yetkilidir." denilmektedir.

Binaenaleyh, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrası, bu tarihi gelişimi içinde değerlendirildiğinde; fıkranın fon oluşturulmasını sağlamak amacıyla konulduğu yolunda bir sonuca varmak olanağı yoktur. Ne gerekçede, ne de görüşmelerde fondan söz edilmemiştir. Fıkra, kalkınma plânları ve bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller konabileceğini öngörmektedir. Bu sebeple mevcut istinaden fon oluşturulmasının mümkün olabileceği yolundaki anlayış isabetli değildir.

"Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan -Kalkınma plânı ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller- kabul edilebileceğine ilişkin hüküm, bütçe içinde süresi bir yılı aşan programlara yer verilebilmesi amacıyla kabul edilmiş bir hükümdür. Bu hüküm bir bakıma bütçenin (G) cetvelinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bütçenin (G) cetvelinde gelecek yıllara sirayet eden harcamaların yasal dayanakları yer almaktadır. 1961 Anayasası'nın gerekçesinde bu hükümle bütçenin, plânlama gerektirdiği esnekliğe kavuşturulduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, kalkınma plânı ile ilgili yatırımlar ve bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için öngörülecek ö/el süre ve usulleri, bütçe çerçevesi içinde ve Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrası dışına çıkmadan düşünmek gerekmektedir. Nitekim bu Anayasa hükmüne dayanılarak çıkarılan 527 sayılı Gelecek Yıllara Yüklenmelere Dair Kanun ile idareye yatırım projeleri için gelecek yıllara taşan geçici yükleme yetkisi verilmiştir. Öte yandan fonlar aracılığı ile bütçe dışında kamu

harcamaları yapılması, Anayasa'nın 163. maddesine aykırı olarak bütçe ödeneklerinin öngördüğü sınırların aşılması anlamını da taşımaktadır. Yürütme organı, bütçe dışı fonlardan yasama organı tarafından onaylanan ödenekler dışında kamu harcaması yaptığından kamu harcamalarının kapsamını ve sınırlarını da belirlemiş olmaktadır."

Anayasa Mahkemesi'nin 19.3.1987 günlü ve E. 86 / 5, K. 87/ 7 sayılı kararında (AMKD. 23/155) :

"Bu nedenle Vergi idaresini Geliştirme Fonu'ndan yapılacak harcamaların kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olup olmadığı önem taşımaktadır. Gerek bu maddenin gerekçesinde ve gerekse maddenin dördüncü fıkrasında, bu Fon'dan yapılacak harcamaların; bina yapımı, satın alınması veya kiralanması, taşıt, demirbaş alımı, otomasyon, eğitim, uygulama, tanıtma çalışmaları gibi hizmetlerin gerektirdiği giderler ile vergi inceleme, yoklama faaliyetleri sırasında yapılacak harcamalar ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı personeline görevleri nedeniyle ve daha verimli çalıştırılmalarını sağlamak gayesi ile yapılacak ek ödemelerde kullanılacağı açıklanmaktadır. Her ne kadar Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı vergi idaresi ile ilgili 148. sıra sayısında Vergi idaresi organize edilecek, otomasyon artırılarak mevcut personel ile daha etkili hizmet verilmesi sağlanacaktır. Hedefini öngörmekteyse de, yukarıda sayılan hizmetlerin hiçbirisi 161. maddenin üçüncü fıkrasında sözü edilen nitelikteki hizmetlerden değildir. Aksine bu hizmetlerin hepsi yıllık bütçelerde tek tek belirlenen ve ödenek tahsisı mümkün olan harcamalar niteliğindedir. Bu nedenle, Vergi idaresini Geliştirme Fonu kurulmasını öngören mükerrer 415. maddenin birinci fıkrası Anayasa'nın 161. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarına aykırı bir düzenleme getirmiş bulunmaktadır.

Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinin birinci cümlesinde aynen şöyle denilmektedir:

Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. . . Genel bütçeli daireler içinde bulunan Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na genel bütçe gelirlerinden kesinti yaparak fon oluşturulması ve bakanlık bütçesinin carî harcamalarına tahsis edilmesi; bu Bakanlığa bütçe ile verilen ödeneğin artırılması anlamını taşır. Bu açıdan da, 36. maddenin birinci fıkrası, Anayasa'nın 163. maddesine aykırı bulunmaktadır." denilmektedir.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının beşinci bölümünde adalet hizmetlerine ilişkin ilkeler ve politikalar saptanmaktadır. Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu'nun "Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatıyla bağlı kuruluşları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmak" amacıyla kurulduğu gözetilirse, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Adalet Hizmetlerine ilişkin ilke ve politikaları ile Fonun amacı arasında bazı ortak noktaların bulunması ve bunların bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olması mümkündür. Ancak bunların 527 sayılı Yasa'nın ve Bütçe Yasası ekindeki gelecek yıllara geçici yüklenmelere girişmeye izin veren hizmetlere ilişkin (G) cetvelinde belirtilen esaslar dairesinde genel bütçe içerisinde gerçekleştirilmesi olanağı da vardır.

Dava konusu Yasanın 1. maddesinde amaçlanan konuların, bütçenin temel maddelerini oluşturduğu inkâr olunamaz. Bu tür yatırım, iş ve hizmetler, yalnızca Adalet Bakanlığı'nın değil, diğer tüm kuruluş ve bakanlıkların da yıllık bütçelerinde yer alan ve hep genel bütçe içinde gerçekleştirilen bütçe maddeleridir. Bütçe ile yürütülebilen bir iş için, ayrıca fon kurulmasının anayasal dayanağı bulunmamaktadır. Adliye binalarıyla, infaz kurumlarıyla, eğitim merkezleriyle, personelinin nitelik ve niceliğiyle yargı hizmetlerinin alt yapısının son

derece yetersiz olduğu bilinmektedir. Ancak, bu sorun, anayasal dayanağı tartışmalı fon yolu ile değil, genel bütçe içinde yargıya işlevinin önemi gözetilerek ihtiyaçlarını karşılayacak oranda ödenek ayrılması yoluyla çözüme kavuşturulabilir.

Şu durumda, çoğunluğun benimsediği fon kurulmasının anayasal dayanağı, Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasının oluşturduğu kabul edilse bile, fıkradaki koşullar inceleme konusu fon açısından gerçekleşmemiştir. Fonun amacım oluşturan yatırım, iş ve hizmetlerin hepsi yıllık bütçelerde tek tek belirlenen ve genel bütçe içinde ödenek ayrılması mümkün olan harcamalardır. Devletin en önemli işlevlerinden birisi olan yargı yetkisinin, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlayan bu tür devlet harcamalarının Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yıllık bütçelerle yapılması gerekir. Devletin ve kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması, bir Anayasa buyruğu olduğuna göre, bütçe ile yürütülmesi olanağı bulunan yatırım, iş ve hizmetlerin, gerçek anlamda parlamenter denetimin, tüm aşamaları ile uygulanmasının söz konusu olmadığı fonlarla yürütülmesine izin veren, iptal konusu Yasanın 1. ve 2. maddeleri Anayasa'nın 161. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarıyla bağdaşmaz.

Adli sicil kayıtları için alınan ücret, belli bir iş için kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile saptandığına göre, kişinin adli sicil kaydının çıkarılması karşılığı ödediği ücretin, Anayasa'nın 73. maddesinde sözü edilen benzeri mali yükümlülüklerin kapsamında olduğunun kabulü gerekir.

3. maddenin (a) ve (b) bentlerine göre 492 sayılı Harçlar Yasası'na bağlı (1) ve (3) sayılı tarifeler gereğince alman yargı harçlarının ve aynı Yasaya bağlı (2 sayılı tarifede yazılı noter işlemlerinden alınan harçların % 50 si, Fon hesabına aktarılır.

Maddenin (d) bendi, genel, katma ve yerel yönetimler dışındaki kuruluşlara ve kişilere, verilecek adli sicil kayıtları nedeniyle alınacak ücretleri de Fon gelirleri arasında saymaktadır. Aynı maddeye göre bu bend uyarınca alınacak ücret her yıl Ocak ayında Adalet Bakanlığı'nca belirlenecektir.

Maddenin (e) bendi, ceza davaları gibi kimi istisnalar dışında, adli ve idarî yargıda yürütülen dava ve işler için kullanılacak dosya gömlekleri ve basılı evrak ücretlerinin Fonun bir başka kaynağını oluşturacağını öngörmektedir. Bu ücretler her yıl Ocak ayında Bakanlıkça belirlenecektir.

Bu bentte yazılı iş ve davalarda yalnız Adalet Bakanlığı'nca bastırılan veya temin edilen dosya gömlekleri kullanılacaktır.

Maddenin (f), (g) ve (h) bentlerine göre Fonun diğer kaynakları Adalet Bakanlığı yayın hizmetlerinden elde edilen gelirler ile faiz ve sair bağış ve yardımlardan ibarettir.

Fonun kaynakları arasında yer alan gelirler incelendiğinde, büyük bölümünün devlet gelirleri arasında yer aldığı görülür. Nitekim, 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na bağlı "Genel Bütçenin Gelirleri"ni gösteren

(B) Cetvelinde, yargı harçları, noter harçları ve para cezalarının yer aldığı görülmektedir. "Devlet Gelirlerinin Dayandığı Temel Hükümleri"i gösteren

(C) Cetvelinde diğer yasalar yanında inceleme konusu 3454 sayılı Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulması Hakkında Kanun'a yer verilmek suretiyle bu Kanundan kaynaklanan gelirlerin de devlet geliri niteliğinde olduğu ilkesi benimsenmiştir. Esasen, 3. maddenin (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan kaynaklar önce devlet hazinesine yatırılacak, daha sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca bir önceki yıl kesinhesabına göre saptanacak miktar üzerinden fon hesabına aktarılacaktır. Yasanın fon kuruluşunu öngören 1. ve 2. maddeleri yukarıda belirtilen nedenlerle, Anayasa'yla bağdaşmadığına göre, buna bağlı olarak, birtakım devlet gelirlerinin fona kaynak olarak tahsis edilip, Anayasa'nın öngördüğü düzenlemenin dışına çıkılması da hiç kuşkusuz Anayasa'yla bağdaşmayacaktır.

Anayasa'nın 161. maddesi, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı kuralını koymaktadır.

163. madde ise cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarılarında, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi şart kılınmaktadır. Görülüyor ki, Anayasamız, kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılmasını ve bütçelerde malî kaynakların gösterilmesini ilke olarak benimsemiştir.

Şu halde, devletin gelirlerinin şenel ve katma bütçeler içinde yer alması gerekir. Bir kısım gelirlerin oluşumu Anayasa'ya uygun bulunmayan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonuna tahsis edilmesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerinde öngörülen ilkelerle bağdaşmaz.

Dava konusu Yasanın 3. maddesinin (e) bendi, kimi iş ve davalarda kullanılacak dosya gömlekleri ve basılı evraktan alınacak ücreti de fon gelirleri arasında saymaktadır. Maddenin son fıkrası, (e) bendinde belirtilen iş ve davalarda yalnız Adalet Bakanlığı'nca bastırılan veya temin edilen dosya gömleklerinin kullanılacağı ve dosya gömleği ve basılı kağıt ücretlerinin her yıl Ocak ayında Adalet Bakanlığı'nca saptanacağını öngörmektedir.

Adalet Bakanlığı'nca bastırılan ya da temin edilen dosya gömleği kullanılması zorunluluğunun, ülke çapında birlik sağlamak ve belli standartta malzeme kullanmak kaygısından kaynaklandığı iddia edilemez.

Burada amaç, dosya gömleği sağlamak değil böyle bir imkândan yararlanarak adalet hizmetlerinin daha etkin ve süratli yürütülmesini amaçlayan Fona kaynak sağlamaktır. Şu durumda, yargı yerlerinde dava açacak ya da iş yürütecek kimselerin, dosya gömleği temini görünümü altında, bu hizmetlerin gerektirdiği masraflara katkısı söz konusudur ve kişinin almak zorunda bulunduğu bu dosyaların ücreti de kamu gücüne dayanarak Adalet Bakanlığı'nca belirlenecektir.

Bu durumda, dosya gömleği temini görünümü altında alınan para, tam bir harç ya da resim olarak nitelenmese bile, bunun adli sicil kaydı karşılığı alınan ücret gibi, Anayasa'nın 73. maddesinde sözü edilen "benzeri mali yükümlülükler"den olduğundan şüphe edilemez. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olması Anayasa'nın 73. maddesinin sonuncu fıkrası gereğidir. Bu durum karşısında, adli sicil kaydı ve dosya gömleği nedeniyle ödenecek ücretlerin saptanmasını, alt üst sınırları belirtilmeksizin Bakanlar Kurulu yerine Adalet Bakanlığı'na bırakan 3. maddenin son fıkrasında yer alan, "(d) ve (e) bentlerine göre alınacak ücretler, her yıl

Esas Sayısı: 1988/37
Karar Sayısı: 1989/36

Ocak ayında bu Bakanlıkça belirlenir" biçimindeki hüküm de, Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasıyla çelişmektedir.

Sonuç:

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3454 sayılı "Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un, 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu, 3. maddesinin de tümüyle yine Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine ve ayrıca "(d) ve (e) bentlerine göre alınacak ücretler, her yıl Ocak ayında bu Bakanlıkça belirlenir" biçimindeki cümlelerin Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğundan iptaline karar verilmesi gerektiği inancıyla aksi yönde çoğunluğu oluşturan karara muhalif kaldım.

Üye

Mustafa ŞAHİN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/37

Karar Sayısı: 1989/36

3454 sayılı "Adalet Teşkilâtını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun"un 3. maddesinin (c) bendinde, para cezalarının % 25'inin fona aktarılacağına öngörülmesinin, Anayasa'nın 138. maddesinde düzenlenen "hâkimlerin bağımsızlığı"nı ihlâl eden bir yönü olmayacağı; bir hakimin fona gelir temini kaygısıyla asla para cezasına hükmetmeyeceği, uzun açıklanmasına ihtiyaç göstermeyen bir husustur.

Soruna toplum yönünden bakıldığı zaman, vatandaşın, para cezasına hükmeden bir hâkime "Adalet Fonuna gelir sağlamak için ceza veriyor" gözüyle baktığını kabullenmek de doğru değildir. Nasıl ki, hâkim vatandaşın Devlete ödediği vergilerden maaşım almasına rağmen vatandaşın davasını tarafsız yürütüyor veya tarafların ödedikleri keşif ücreti karşılığında ancak adaletin ve hakkın gerçekleşmesi için keşfe gidiyorsa ve vatandaş da bunun bilinci içinde ise, hâkimin para cezasına hükmetmesi halinde de vatandaşın, işlediği suçun cezasını ödediğini bilmesi gerekir.

Ayrıca, Adalet Fonu'na aktararak 3454 sayılı Kanunun 1. maddesinde belirlenen "Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilâtıyla bağlı kuruluşların ceza ve infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç gereç ve tefriş ihtiyaçlarına" harcanacak bu

Esas Sayısı: 1988/37
Karar Sayısı: 1989/36

paraların sarf yetkisinin, para cezasına hükmeden hâkimin şahsıyla doğrudan ilgisini kurmak mümkün değildir. Zira Fon yönetimi, adı geçen Kanunun 5. ve Adalet Teşkilâtını Güçlendirme Fonu yönetmeliğinin (RG. 11 Ağustos 1988 tarih, 19896 sayı) 7. ve devamı maddelerinde ayrıca düzenlenmiş olup, fonun Kanunun amacına uygun olarak kullanılması sorumluluğu bu yöneticilere bırakılmıştır.

Bu gerekçelerle Kanunun 3. maddesinin (c) bendinin iptali doğrultusundaki çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Erol CANSEL