

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 1995/50**

**Karar Sayısı : 1996/19**

**Karar Günü : 12.6.1996**

**R.G. Tarih-Sayı :21.04.2000-24027**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi**

**İTİRAZIN KONUSU :** 28.5.1986 günlü, 3291 sayılı "1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun"un 17. maddesinin son fıkrasındaki, "...üretilen tütün mamullerinde kullanılan tütün cinslerine göre fon alınması... Bakanlar Kurulunca tespit edilir..." ibaresinin Anayasa'nın 2., 7., 73., 161. ve 167. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

### I- OLAY

3.5.1991 günlü, 91/1755 sayılı Bakanlar Kurulu kararında, "Yabancı tütün ile yurt içinde harmanlanmış ve imâl edilmiş (blended) sigaraların bünyesine giren yabancı tütünün CIF bedeli üzerinden 5000 \$/ton farkı alınır" hükmüne yer verilmiş olmasına karşın, izin ve teşvik belgesi kapsamında tütün ithâl eden firmanın bu farkı ödememesi üzerine, tütün fonu ve buna bağlı olarak hesaplanan ithalde alınan Katma Değer Vergisi'nin para cezası ile birlikte tahsiline ilişkin işlemin iptali için açılan davanın temyizi aşamasında Danıştay Onuncu Dairesi, 3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesinin son fıkrasındaki ibarenin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali için başvuruda bulunmuştur.

### III- YASA METİNLERİ

#### A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

28.5.1986 günlü, 3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesinin iptali istenilen kuralı da içeren son fıkrası şöyledir:

"Tütün ve tütün mamullerinin üretimi, ithalatı ve satışı ile ekici tütünlerinin borsalarda veya yazılı sözleşme yapılarak satılabilmesine ilişkin usul ve esaslar ve üretilen tütün mamullerinde kullanılan tütün cinslerine göre fon alınması ve bu fonun kullanma usul ve esasları Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Bu fonun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır".

#### B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "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."

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

3- "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 muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir."

4- "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."

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

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

#### IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk T'ÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütü F. TUNCCEL'in katılmalarıyla 26.9.1995 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

#### V- ESAS İNCELEME

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen Yasa kuralı, aykırılık savına dayanak yapılan Anayasa maddeleri ile bunların gerekçeleri ve dosyada bulunan tüm belgeler okunup incelendikten sonra gereği düşünüldü:

#### A- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dâvada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlıdır.

Uygulanacak yasa kurallarından amaç, dâvanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya dâvayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yâhut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için gözönünde tutulması gereken kurallardır.

Bakılmakta olan dâva, Bakanlar Kurulu'nun 3.5.1991 günlü, 91/1755 sayılı kararına karşı, blended sigaraların bünyesine giren yabancı tütünün CIF bedeli üzerinden tütün fonuna belli bir fark alınmasına ve Katma Değer Vergisi ile beraber ceza kesilmesine gerek olmadığına dâir Mahkeme kararının temyizden incelenmesine ilişkindir. Son fıkradaki, fonun kullanma esas ve usullerine ilişkin bölümü ile denetiminin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılacağını öngören ikinci tümcesi dâvada uygulanmayacağından, son fıkraya yönelik esas incelemenin, "... üretilen tütün mamullerinde kullanılan tütün cinslerine göre fon alınması ... Bakanlar Kurulunca tespit edilir..." ibaresiyle sınırlı olarak yapılmasına karar verilmiştir.

#### B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Danıştay Onuncu Dairesi, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 7., 73., 161. ve 167. maddelerine aykırılığını ileri sürmüştür.

##### 1- Anayasa'nın 73. ve 167. Maddeleri Yönünden İnceleme

Danıştay Onuncu Dairesi, itiraz konusu kuralda öngörülen ve malî yükümlülük getiren fonun matrahı, oranı gibi esaslı öğelerinin Yasa'da belirtilmediğini, bu nedenle kuralın, Anayasa'nın 73. ve 167. maddelerine aykırılık oluşturduğunu belirtmektedir.

Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilir"; 167. maddesinin ikinci fıkrasında ise, "Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir" denilmektedir.

İtiraz konusu kuralla, "üretilen tütün mamullerinde kullanılan tütün cinslerine göre fon alınması ... Bakanlar Kurulunca tespit edilir" hükmü getirilmiştir. Buna göre, Bakanlar Kurulu'na, üretilen tütün mamullerinde kullanılan ithâl tütünden de fon alınması konusunda yetki verildiği açıktır. Nitekim, 2.5.1991 günlü, 91/1755 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 4.

maddesiyle, yabancı tütün ile yurt içinde harmanlanmış ve imâl edilmiş (blended) sigaraların bünyesine giren yabancı tütünün ithali sırasında fon alınacağı öngörülmüştür.

Anayasakoyucu burada "vergi ödevi"nde öngörülenden tamamen ayrı bir esas benimsemiştir. Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Bunlardan muaflık, istisnalar ve indirimler ile oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir. Oysa, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen "ek malî yükümlülükler" in konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kurulu'na kanunla yetki verilmesi söz konusudur. Bir "ek malî yükümlülüğün konulması", onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek malî yükümlülükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek malî yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa, bunun nevini ve miktarını saptamada serbest olacaktır. Esasen, önceden bunların nelerden ibaret olacağını saymaya ve miktarını saptamaya olanak da yoktur. Başka ülkelerin alacağı önlemlere veya onların ekonomisinin gidişine ya da memleketimizdeki ekonomik olaylara bakılarak günü gününe alınacak tedbirlerle dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi sağlanacaktır.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 167. maddesine aykırı olmadığı gibi 73. maddesi ile de bir ilişkisi görülmemiştir.

## 2- Anayasa'nın 2., 7. ve 161. Maddeleri Yönünden İnceleme

Danıştay Onuncu Dairesi, itiraz başvurusunda, "Yasa'nın ek malî yükümün sadece konusunu belirleyerek, Bakanlar Kuruluna diğer esaslı unsurlarını belirleme yetkisi vermesi"ni Anayasa'nın 2., 7. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan demokratik, laik, sosyal bir hukuk Devletidir"; 7. maddesinde, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez"; 161. maddesinde ise "Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı 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" denilmektedir.

İtiraz konusu kural, kaynağını Anayasa'nın 167. maddesinin son fıkrasından almaktadır, bu nedenle, Anayasa'nın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2., "Yasama yetkisi" başlıklı 7. maddelerine aykırı bulunmamıştır, itirazın reddi gerekir; ayrıca, "Bütçenin hazırlanması ve uygulanması" başlıklı 161. maddesi ile de ilgisi görülmemiştir.

## VI- SONUÇ

**Esas Sayısı : 1995/50**  
**Karar Sayısı : 1996/19**

28.5.1986 günlü, 3291 sayılı "1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun"un 17. maddesinin son fıkrasındaki sınırlama kararı uyarınca incelenen, "...üretilen tütün mamullerinde kullanılan tütün cinslerine göre fon alınması... Bakanlar Kurulunca tespit edilir." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 12.6.1996 gününde karar verildi.

|                    |                    |                |
|--------------------|--------------------|----------------|
| Başkan             | Başkanvekili       | Üye            |
| Yekta Güngör ÖZDEN | Güven DİNÇER       | Selçuk TÜZÜN   |
| Üye                | Üye                | Üye            |
| Ahmet N. SEZER     | Haşim KILIÇ        | Yalçın ACARGÜN |
| Üye                | Üye                | Üye            |
| Mustafa BUMİN      | Sacit ADALI        | Ali HÜNER      |
| Üye                | Üye                |                |
| Lütfi F. TUNCEL    | Fulya KANTARCIOĞLU |                |

#### KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1995/50

Karar Sayısı : 1996/19

3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesinin son fıkrasında fon alınmasının Bakanlar Kurulu'na saptanmasının öngörülmesi, yasayla düzenlenmesi gereken bir konunun Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmasıdır. Bu sonucun yasa ile açıklanmış, istenmiş olması, yasa ile düzenleme zorunluluğuna uygun değildir.

Anayasa'ya uygunluk denetimi, yasa maddelerinin kendi aralarında ya da öbür yasa maddeleriyle çelişmesini değil, ilgili Anayasa kurallarına aykırılık savına yönelik olacağından konunun Anayasa'nın 73. ve 167/2. maddelerine göre çözümü zorunluluğu açıktır.

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

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

167/2. maddenin, iptali istenen yasa kuralına kaynaklık yapmaktan ötede, çoğunluğun kabul ettiği gibi yasanın öngördüğü yetkilere olanak sağladığını düşünmek, Anayasa'nın kendi içindeki uyuma, güçler dengesine verdiği öneme ters bir yorum olur. Ayrıca, Anayasa'nın 7.,

73. ve 161. maddelerine aykırılığı da oluşturur. Anayasa, Devlet yapısındaki düzenlemeyi yine kendisi bozmak durumuna giremez. Bunu düşündürmek olanaksızdır. Yasamanın yürütmeye egemen olamaması, Anayasa'nın kurduğu düzene aykırıdır. Anayasa düzeninde, yürütmenin, içinden çıktığı yasamaya bağlı olduğu, onun gözetim ve denetiminde çalıştığı açıktır. 167/2. maddeye, genel düzenlemeye aykırı biçimde anlam vermek Devlet yaşamı için tehlikeli bir yürütme yönetim gidişine "olur" vermekle birdir. Gelir dağılımında adalet, kaynakların uygun girişimlere ayrılması, dışa bağımlılığın azaltılması, dış ödemeler dengesinin kurulması, ekonomik düzenlemeler planının en uygun amaç niteliği olmasını zorunlu kılmıştır. Dış alım ya da dış satım seçeneği siyasaldır ve konumuz dışındadır. Ancak, sorunların çözümü, hukuksal düzenlemelerin uygunluğuyla kolaylaşır.

2- Kuralın temeldeki bu aykırılığı yanında yetkinin özünü, Anayasa'nın 73. ve 167/2. maddelerini karşılaştırıp bu yasa konusunda sonuca varırken, kanımca, yanılgıya düşmüştür. "Orjinal yetki" Anayasa'nın temel kuralına, ödün verilemez, savsaklanamaz ilkesine aykırı olamaz. Yükümlülüğün konulup kaldırılması "yürürlük"le ilgilidir. Gerek, zamanlama özgürleşüdür. Bunu "tür" ve "oran-düzy"le ilgili sayarak genişletmek, hukuksal değerlendirmelerde tüm yöntemler dışında kalan bir varsayımdır. 1982 Anayasa'nın (değerlendirilmesi olanaklı) güçlü yürütme amacını, yetkisi bölünmüş devre elverişli, Bakanlar Kurulu'ndan geride bir yasama, etkisiz bir yargı olarak düşünmek büyük bir yanılgı ve bedeli çok ağır bir yanlışlık olur. Bunu savunmak, Anayasa'yı hukuk devletini yadsımak olur. Yürütmenin "yetki-görev" olması bile, TBMM'nin yetkilerinin Bakanlar Kurulu'yla paylaşılması değildir. Anayasa buna geçerlik tanıyamaz. Yasayla verilen yetkiler, görevin yapılmasında yönetimi güçlü kılar. Anayasa Mahkemesi, nice kararın da, temel ilkeler yasada yer almak koşuluyla, görevlendirilen yürütme organına kimi yetkilerin tanınmasını, kişisel amaçlı uygulamaları önleyecek sınırlamaları gerekli bulmuştur. (23/11/1969 günlü, E. 1967/41, K. 1969/51 sayılı karar). Anayasa'nın ancak yasayla düzenleneceğini öngördüğü alanlarda Bakanlar Kurulu'nu yasa düzeyinde kural koymaya yetkili kılmak aykırılıktır. Anayasa Mahkemesi'nin 3/2/1977 günlü, E. 1976/54, K. 1977/8 sayılı kararında (Resmî Gazete 8/5/1977 - 15931) "Bir yasanın malî bir yükünün, yalnızca konusunu belli ederek ilgililere yükletilmesine izin vermesi o malî yükünün yasa ile konulduğunu kabûl için geçerli bir neden sayılamaz. Malî yükümlerin matrah ve oranlar, tarh ve tahakkuku, tahsil yöntemleri, yaptırımları zaman aşımı gibi çeşitli yönleri vardır. Bütün bu yönleri ile bir malî yükün yasada açık bir biçimde ve yeterince belirlenmemiş ise bu durum, kişilerin toplumsal ve ekonomik güçlerini ve hatta temel haklarını olumsuz yönde etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu nedenlerledir ki kişilere yüklenecek yükümlerin belli başlı öğelerinin açık bir biçimde ve kesin çizgileriyle yasalarda gösterilmiş olması gerekir" diyerek belirttiği ilkeleri incelenen yasada bulmak güçtür. Anayasa maddelerini yineleyerek - aktarmak Bakanlar Kurulu'na sürekli ve genel bir düzenleme yetkisini, önceden ve belirsiz biçimde vermek uygun bir düzenleme karşılanamaz.

Fonların kaynaklarını, tür ve alt-üst sınırını yasa belirle dikten sonra, ilkeleri koyacak, yürütme ancak ve ancak "fon uygulaması"nın başlayış ve sona erdirilişi saptayacak işleyişi gerçekleştirir. Fonların oluşum ve yönetimi, özellikle denetim düzeni yasalarla öngörülen biçimde yapılmalıdır. Anayasa'nın 161. maddesi parasal konuların Bütçe sistemine uygunlukla düzenleneceğini göstermektedir. Bütçe dışına çıkarak özellikli uygulamalara gitmek Yasa'nın 3. maddesinde geçen "...bütçeye irat kaydedilmesi..." belirtmesiyle de çelişkisi güçlenen bir sınırsızlıktır. Bütçe içi görev ve hizmetlerin bütçe dışı ve yönetimin keyfi uygulamalarına açık biçimde yürütülmesi, bunların yasa dışında tutulup Bakanlar Kurulu kararına bırakılması Anayasa'nın 161. maddesiyle bağdaşamaz. Güçlü yürütme, yasama organını hiçe sayan, hukuk dışına kayan, yargı denetimine karşı çıkan yönetim değildir. Eylemi, işlemleri ve kararları hukuka uygunluğu oranında geçerli, sağlıklı, etkili ve güçlü olan, hukuksallığının tartışılması

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

3- Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasındaki vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin bağımsızlık, ayrıklık ve indirim oranlarında alt ve üst sınır gözetilerek değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu madde ve fıkra elbet Bütçelerle ilgilidir. Şimdiki inceleme konusu Bütçe'yle ilgili değildir. Ama anayasal amacı saptama yönünden örnek alındığından sözedilmiştir. 167. maddedeki "ek malî yükümlülük, değil biçimde 73. maddede sayılanlardan ayırdır. "Dışında..." sözcüğü de bunun kanıtıdır. Bakanlar Kurulu'nu, olmayan şeyi koymaya, olanı kaldır maya yetkili saymak, bunların yasayla yapılması zorunluluğu karşısında bir çelişki olmaktadır.

Yaşama geçirmekten son vermeye değin sınırsız bir yetkilendirme, yasayı da geçersiz kılar bir yetkinin yasayla verilmesi, istendiği gibi kullanma anlamına gelemmez. Sözcük anlamı böyle algı lansa bile Anayasa Mahkemesi, güncel durumlar karşısında böyle yorumlanmamalıdır. Yasa'yı "basit" bir araç, biçimsel bir koşul sayıp yasama organının istencini gözardı etmek, amaca uygun düşmemektedir. Yasayla yapılması gerekenler, yasama organının belirleyecekleridir. Belirlemesi, saptaması gerekenlerdir. Yasayı söz olarak geçirmek, ad olarak anmak biçimsel bir yapıya indirgemek olur. Bağımsız-koşulsuz, sınırsız bir yetkilendirme, yürütmeyi yasa maya koşut duruma getirir. Bu ölçü ve kapsamda bir yetkiyi Anayasa'yla bağdaştırmak güçtür, Yasa'nın gerekli görüldüğü yerde, belirleme o yasayla yapılmalıdır.

Bu nedenlerle, iptal kararı verilmesi kanısıyla, çoğunluk görüşünü paylaşıyorum.  
12.6.1996

**Esas Sayısı : 1995/50**  
**Karar Sayısı : 1996/19**

Başkan  
Yekta Güngör ÖZDEN