

"...

"18.10.1982 tarihli ve 2709 sayılı Kanunla kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın;

Üçüncü Kısımının Birinci Bölümünde yer alan "II. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri" bölümünün "Genel olarak" başlıklı 87. maddesinde;

"Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

"Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi" başlıklı 88. maddesinde;

"Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir."

"Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı 89. maddesinde ise;

"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe kanun tasarısını görüşmek ve kabul etmek ile diğer kanunları koymak, değiştirmek ve kaldırmak ayrı ayrı belirtilmiştir. Bütçe kanunlarını öteki kanunlardan ayrı tutan bu hüküm karşısında, herhangi bir kanunla düzenlenmesi gereken bir kanunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi veya herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi veya kaldırılması imkânı bulunmamaktadır.

Bütçe kanun tasarılarının görüşülme ve esaslarını düzenleyen Anayasa'nın "Bütçe ve kesinhesap" başlıklı 161. maddesinin ikinci fıkrasında "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü yer almaktadır.

Mevcut yasaların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirmesine olanak görülmeyen bütçe yasalarında ancak bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelere yer verilebilir. Belediyelerin bütçeleri ile giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş olup, Kanun'un "Belediyenin giderleri" başlıklı 60. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi sigorta giderlerini de kapsadığından bu giderlere ilişkin sınırlamanın da kanunlaşmasında istisnai bir süreç öngörülen Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile değil Belediye Kanunu veya diğer özel kanunlar ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi" başlıklı 152. maddesinin birinci fıkrasında "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır." ,

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Anayasaya aykırılığın mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40. maddesinin;

Birinci fıkrasında;

"Bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa;

a) İptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslını,

b) Başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğini,

c) Dava dilekçesi, iddianame veya davayı açan belgeler ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerini,

dizi listesine bağlayarak Anayasa Mahkemesine gönderir." ,

Beşinci fıkrasında ise;

"Anayasa Mahkemesi, işin kendisine noksansız olarak gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse ilgili mahkeme davayı yürürlükteki hükümlere göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse mahkeme buna uymak zorundadır."

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda anılan hükümler gereğince, mahkeme bakmakta olduğu davada uygulayacağı kanun ya da kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasaya aykırı görür veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir.

Öte yandan, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Daireler” başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında, “Bir başkan ile altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir.” denilmek suretiyle Sayıştay Dairelerinin birer mahkeme olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Keza Anayasa Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve E.2011/21, K.2013/36 sayılı Kararında,

“(…) Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.” denilmek suretiyle Sayıştayın bir mahkeme olduğu vurgulanmıştır.

Bu çerçevede, 21.02.2022 tarih ve 19 sayılı İlamın 1. maddesiyle; “ilişilecek bir husus bulunmadığına” karar verilen konuyla ilgili olarak Temyiz Kurulunca alınan 03.05.2023 tarih ve 54931 tutanak numaralı bozma kararı üzerine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 55. maddesinin yedinci fıkrası hükmü uyarınca düzenlenen 29.12.2023 tarihli ek raporun 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 49. maddesi gereğince görüşülmesine karar verildi.

Yargılamaya esas raporda; Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) tarafından “Kuruluş Varlıklarının (Taşınır-Taşınmaz) Muhtelif Risklere Karşı 2020 Yılı İçin Sigortalanması Hizmet Alımı” işi kapsamında idarenin taşınır ve taşınmaz varlıklarının sigorta ettirilmesi sonucu kamu zararına neden olduğu iddia edilmiş ise de 19 sayılı İlamın 1. maddesiyle konu hakkında ilişilecek bir husus bulunmadığına karar verilmiştir.

Dairemizin söz konusu kararında; belediyelerin bütçeleri ile giderlerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda düzenlendiği; Kanun’un “Belediyenin giderleri” başlıklı 60. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinin sigorta giderlerini de kapsadığı; dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre özel kanunlara ilişkin yapılan düzenlemelerin Bütçe Kanunu ile değil, ilgili Kanunda yapılacak düzenlemeyle değiştirilmesi halinde Anayasaya uygun olacağı; söz konusu hüküm ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu belediyeleri de kapsamına almış ise de Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda ancak merkezi yönetim kapsamındaki idarelere ilişkin düzenlemede bulunulabileceği; oysa belediyenin bağlı idaresi durumunda olan EGO Genel Müdürlüğü için uygulanmasının mümkün görülmediği; kaldı ki, EGO Genel Müdürlüğünün 4325 sayılı Kanun ile kurulmuş özel hukuk hükümlerine tabi bir müessese olduğu; nitekim mezkur Kanun’un 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; “Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare edilir.” hükmü karşısında, kamu hizmeti icra ediyor olsa da idaresi ve işleyişi bakımından özel hukuk hükümlerine ve uyuşmazlıklarının çözümü bakımından da, adli yargıya tabi bir kuruluş olduğu belirtilmek suretiyle EGO Genel Müdürlüğü’nün varlıklarının sigortalanmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı, bu nedenle de buna ilişkin ödemelerin kamu zararı oluşturmadığına hükmedilmiştir.

Görüldüğü üzere, söz konusu kararda yer alan birden çok gerekçenin yanı sıra 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin

Esaslar” başlıklı (E) Cetvelinin açıklamalarına ilişkin 25. maddesinde yer alan söz konusu hükmün Anayasa’ya aykırı olduğu hususu da yer almaktadır.

Bu nedenle, konunun ilk kez Dairemizde görüşülmesi esnasında, 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun ilgili hükmünün Anayasaya aykırılığı hususunun Anayasa Mahkemesine taşınmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak Dairemizin bu kararına karşı Sayıştay Savcısının Temyiz başvurusunda bulunması ve Temyiz Kurulunca da; belediyeye bağlı söz konusu idarenin varlıkları için ödediği sigorta primlerinin kamu zararı oluşturduğu iddiası sadece 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun yukarıda anılan maddesinde yer alan; “Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır.” şeklindeki hükmüne dayandırılmak suretiyle Daire Kararının bozulmasına karar verilmesi üzerine, Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verilmiştir.

Anılan Temyiz Kurulu Kararı sonrası düzenlenen Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) 2020 yılı Yargılamaya Esas Ek Raporu’nun 1. maddesinin Dairemizde görüşülmesinde;

EGO Genel Müdürlüğü, 4325 sayılı Kanun ile kurulmuş özel hukuk hükümlerine tabi bir müessesedir. Nitekim mezkûr Kanun’un 1. maddesinin ikinci fıkrasında; “Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare edilir.” denilmektedir. Bu bakımdan Genel Müdürlük kamu hizmeti icra ediyor olsa da idaresi ve işleyişi bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olup uyumsuzluklarının çözümünde yetkili merci de adli yargıdır.

Öte yandan, özel hukuk hükümlerine tabi olma yasal statüsünün Genel Müdürlüğe görevlerinin niteliği gereği verildiği anlaşılmaktadır. EGO Genel Müdürlüğü Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde, halkın ulaşım gereksinimlerini günün koşullarına uygun şekilde karşılamak ve bunun için tüm planlama, projelendirme, tesis kurma, işletme, dağıtma gibi işleri modern teknik, ekonomik ve işletme prensiplerine göre yürütmekle görevlidir.

Bu bağlamda, Kuruluş 2020 yılında toplu taşımada kullandığı 1634 adet otobüs, raylı sistemde 248 adet raylı taşıma aracı ve özel şahıslarla yaptığı sözleşmeler kapsamındaki 782 adet halk otobüsü ve özel toplu taşıma aracı ile günlük yaklaşık bir buçuk milyona yakın yolcu taşımış; mücavir alanlar içerisindeki kavşakların sinyalizasyon, yol çizgisi, trafik levhaları ve işaretlerini yapma, toplu taşımada hizmet veren tüm özel araçların yasalarla yüklenen denetimlerini 24 saat esasına göre yürütme gibi fonksiyonları yerine getirmiştir. Anlaşıldığı üzere, Kuruluşun merkez binaları dâhil 6 ayrı yerleşke, 53 hareket noktası, 55 metro ve 4 teleferik istasyonu mevcuttur. Şehrin her noktasında ve vardiya usulüyle çalışan personelin risk ve tehlikeye açık olarak görev yaptığı; söz konusu personel eliyle yürütülen hizmetlerin de toplu taşıma kullanan günlük yaklaşık bir buçuk milyon insanın can ve mal güvenliğini yakından ilgilendirmesi nedeniyle, büyük tehlike ve risk taşıdığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kurumun görevleri yerine getirilirken merkezi bütçeden veya Ankara Büyükşehir Belediyesi’nden pay almadığı, tüm iş ve işlemlerin yürütülen kamu hizmeti çerçevesinde elde edilen gelirle finanse edildiği, bu nedenle, toplu taşıma hizmetinin kesinti kabul etmeyeceği de dikkate alındığında, kamu varlığı olan bu tesislerin sigorta ile koruma ve garanti altına alınması hususunun zorunluluk arz ettiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, kuruluş varlıklarının sigortalanmasında Kuruluş açısından daha ekonomik davranılması ve olası bir risk karşısında Kuruluşun katlanacağı tazminat yükünün hafifletilmesi amacıyla hareket edildiği, kamu zararına neden olma kastı ile davranılmadığı, aksine işlemlerin Kuruluşun hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla gerçekleştirilmiş olduğu kanaati hasıl olmaktadır.

Ek Raporda, 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (E) Cetvelinin 25. maddesinde devlet mallarının sigorta ettirilmemesi esasının benimsendiği belirtilmiş ise de; bu hüküm kesin bir yasaklamayı ifade etmekten öte, daha çok Devletin güvencesinde olan varlıklar açısından bir sınırlamayı öngörmektedir. Oysa sigorta primleri üçüncü kişilere verilecek zararların tazminini de kapsadığından, özellikle toplu taşıma gibi üçüncü kişilerin zararının kısa sürede ve tam olarak tazminini sağlayan bir teminat niteliğindedir.

4325 sayılı Kanun'un 16. maddesinde yer alan "İşletme müesseselerinin malları Devlet malı hükmündedir. Bunları çalanlar, ihtilas edenler, zimmetine geçirenler veya her ne suretle olursa olsun suistimal eyliyenler hakkında Devlet mallarına karşı işlenen suçlara ait cezai hükümler tatbik olunur." hükmünü, maddenin kaleme alınışından Kuruluşun mallarının sadece "ceza yargılaması açısından" Devlet malı olarak değerlendirilmesi şeklinde kabul etmek gerekmektedir.

Nitekim Ek Raporda Kuruluşun mallarının tıpkı belediye malları gibi hacze tabi olmadığı belirtilmiş ise de savunmalardan, Kuruluşun bankadaki gelirlerinin, taşınır ve taşınmazlarının haczedilebildiği, hatta kamu hizmetinde kullanılan otobüslerin dahi Kuruluşun borçlarına karşılık vergi dairelerince hacze konu edilebildiği ve üçüncü kişilerin talepleri ile ihtiyati tedbirlerin konulabildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu husus da Kuruluşun mallarının "Devlet malı" korumasından tam olarak yararlanamadığını göstermektedir.

Diğer taraftan, savunmalarda 2020 yılı ihale bedeli 44.970.976,20 TL olduğu halde şirketle mutabakatla toplamda 39.783.892,04 TL ödemede bulunulduğunun, 2020 yılı Ocak ayından 2021 yılı Mayıs ayına kadar 42.399.139,84 TL hasar ödemesi yapıldığının, ancak bu ödeme tutarlarının ne kadarının 2020 yılını kapsadığının belirtilmediği, söz konusu ödemelerin yıllar itibarıyla süren davalar veya dava konusu olmamakla beraber daha önce meydana gelen olaylar nedeniyle yapılan ödemeler meyanında olduğu Ek Raporda belirtilmiş ise de; sigortalama işlemi, risklerin gerçekleşmesi halinde doğan zararı karşılamakta ve böylece gelecekte maddi açıdan karşılaşılabilecek ödemelerin belirli hale gelmesini sağlamaktadır.

Ayrıca, zorunlu sigorta işlemlerinde sigorta şirketlerinin kaza ve kişi başına ödeyeceği bedeller belirli olup, sigorta şirketlerince bu tutarların üzerinde ödeme yapılmamaktadır. Oysaki kaza sonrası açılan davalarda mahkemelerce çok daha yüksek tutarlarda tazminata hükmedilebilmektedir.

Zorunlu mali mesuliyet sigortası dışında artan mali mesuliyet ya da üçüncü şahıs mali mesuliyet sigortası gibi sigortalar yapılmaması halinde, meydana gelecek kazalar sonucunda oluşan zararlar çok yüksek tutarda olacağı için bu tutarları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesi çerçevesinde devlet memurundan rucüen tahsil etmenin zorluğu nedeniyle söz konusu bedelleri kurumun ödemek zorunda kalacağı da göz önünde bulundurulduğunda, Kuruluşun yürüttüğü görev ve hizmetlerin, diğer kamu idarelerinin yürüttüğü hizmetlerden farklı niteliği haiz hizmetler olduğu ortaya çıkmaktadır. Toplu taşıma hizmetleri kesintiye uğramaması gereken hizmetler olduğundan, kuruluş varlıklarının (taşınır-taşınmaz) muhtelif risklere karşı sigorta ettirilmesi zaruri görünmektedir.

İlaveten, EGO Genel Müdürlüğü 4325 sayılı Kanun ile kurulmuş özel hukuk hükümlerine tabi bir müessesedir. Nitekim mezkur Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; "Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare edilir." hükmü karşısında, kamu hizmeti icra ediyor olsa da idaresi ve işleyişi bakımından özel hukuk hükümlerine ve uyuşmazlıklarının çözümü bakımından adli yargıya tabi bir kuruluş olan EGO Genel Müdürlüğü'nün varlıklarının sigortalanmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı düşünülmekle birlikte;

Temyiz Kurulunun 03.05.2023 tarih ve 54931 tutanak numaralı kararında belediyeye bağlı söz konusu idarenin varlıkları için ödediği sigorta primlerinin kamu zararı oluşturduğu hususu, esasen 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı (E) Cetvelinin açıklamalarına ilişkin 25. maddesinde yer alan; "Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır." düzenlemesine dayandırılmaktadır. Oysa belediyelerin bütçeleri ile giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş olup, Kanun'un "Belediyenin giderleri" başlıklı 60. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi sigorta giderlerini de kapsamaktadır. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre özel kanunlarda yapılan düzenlemelerin, yine ilgili Kanunda yapılacak düzenlemeyle değiştirilmesi gerekmekte olup, söz konusu düzenlemenin Bütçe Kanunu ile yapılmış olmasının Anayasaya aykırılık oluşturduğu kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak;

1- Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasındaki, "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır." hükmü ile 6216 sayılı Kanunun "Anayasaya aykırılığın Mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40. maddesi gereğince 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı (E) Cetvelinin açıklamalarına ilişkin 25. maddesinde yer alan "Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır." ibaresi hesap yargısı yapılan Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) yönünden Anayasa'nın ilgili maddelerine aykırı görüldüğünden, iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına,

2- 6216 sayılı Kanun'un 40. maddesinin beşinci fıkrası hükmü uyarınca Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar konunun ertelenerek hüküm dışı bırakılmasına,

Oy çokluğuyla,

Dairemizin 26.03.2024 tarih ve 326 tutanak no.lu oturumunda karar verildi."