

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1991/16

Karar Sayısı: 1991/19

Karar Günü: 2.7.1991

R.G. Tarih-Sayı :28.09.1991-21005

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 5. İdare Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU: 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın "İl Özel İdare ve belediye paylarının borçlarına mahsubu" başlıklı 16. maddesinin, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemidir.

I- OLAY:

2.2.1981 günlü, 2380 sayılı Yasa ile belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilmesi kabul edilen pay, Yasa'nın 1. maddesine göre İller Bankası'nda toplanmakta; 2. maddesine göre de bu Banka, kendisine yatırılan ve 1. maddedeki esaslar uyarınca ayrılmış bulunan payları ertesi ayın 15. günü akşamına kadar belediyeye ya da il özel idaresine göndermeye zorunlu bulunmaktadır. Sözü edilen Yasa'nın 1. maddesinin yedinci fıkrasına göre bu paylardan ancak İller Bankası'na olan borçlar için kesinti yapılabilir.

Durum böyle iken, 1989 yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesine getirilen hükümle, il özel idareleriyle belediyelerin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın istemi üzerine paylarından düşülerek ödettirilmesi yoluna gidilmiştir.

1989 yılı pay ödemelerinde İller Bankası, anılan Bakanlığın istemi üzerine söz konusu 3512 sayılı Bütçe Yasası hükmünü uygulamış; Mamak Belediyesi'ne gönderdiği 10.7.1989 günlü, İB/605-47461 sayılı yazısı ile Belediye'nin vergi dairelerine, Türkiye Elektrik Kurumu'na (TEK'e) ve Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu'na (MKEK'na) olan borçlarının paydan kesilerek ilgili kurumlara ödeneceğini bildirmiştir.

Bunun üzerine Mamak Belediye Başkanlığı avukatı, 15.8.1989 gününde, söz konusu idari işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle, Ankara 5. İdare Mahkemesi'nin Esas: 1989/2463 sayısını alan davayı açmıştır.

Davacı vekilinin yürütmeyi durdurma istemi reddedilmiş, dosya tamamlandıktan sonra dava esastan görüşülmek üzere sıraya alınmışken, Anayasa Mahkemesi'nin 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası ile aynı hükümleri içeren 3595 sayılı 1990 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin iptalini de kapsayan 28.6.1990 günlü, Esas: 1990/6, Karar: 1990/17 sayılı karar yayımlanmıştır. Bu katardan sonra Mamak Belediye Başkanlığı avukatı Ankara 5. İdare Mahkemesi Başkanlığı'na 1.3.1991 günlü dilekçe ile başvurarak, anılan karardan söz edip, yürütmenin durdurulması ve idari işlemin iptali istemini yinelemiştir.

İstemi inceleyen Mahkeme, 28.3.1991 gününde, olayda uygulanacak 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin, bütçe ile ilgili hüküm içermemesi nedeniyle Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğu kanısına vararak, bu kuralın iptali için doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasını kararlaştırmıştır.

III- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenen Yasa Kuralı:

3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın iptali istenen 16. maddesi şöyledir.

"İl Özel İdare ve Belediye Paylarının Borçlarına Mahsubu

Madde 16-a) İl özel idareleri ile belediyelerin (bunlara ait veya tâbi olup ayrı tüzelkişiliği olan kuruluşlar dahil);

1. 6183 sayılı Kanun hükümlerine tâbi borçları ile her ne sebeple olursa olsun Hazineye olan mevcut veya doğacak, borçları,

2. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kamu iktisadi teşebbüsleri ile Kamu Ortaklığı Fonuna olan her nevi borçlarından Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı veya Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresince belirlenecek miktarları,

Maliye ve Gümrük Bakanlığının talebi üzerine, İller Bankası tarafından, 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun hükümlerine göre bu idarelere dağıtılacak paylardan kesilerek, belirlenecek hesaplara nakden veya hesaben ödenir.

b) Maliye ve Gümrük Bakanı büyükşehir belediyelerinin (bunlara ait veya tâbi olup ayrı tüzelkişiliği olan kuruluşlar dahil) yukarıdaki fıkra kapsamına giren borçlarını yine aynı fıkra hükümleri dairesinde, bu idarelere 27.6.1984 tarih 3030 sayılı "Kanun hükümlerine göre ayrılacak paylardan kesmeye ve gerektiğinde vergi borçlarına mahsup etmeye yetkilidir.

c) Türkiye Elektrik Kurumu, belediyelere satmış olduğu elektrik bedellerinin vadesinde ödenmeyen kısımlarını 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Kanunun 34 üncü ve müteakip maddeleri gereğince ilgili belediyelere ödemesi gereken Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinden mahsup suretiyle tahsil etmeye yetkilidir."

B. Dayanılan Anayasa Kuralı:

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

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan, fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL. Yavuz NAZAROĞLU, Güven DİNÇER ve Haşim KILIÇ'ın

katılmalarıyla 16.5.1991 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksik bulunmadığından işin esasının incelenmesine ve sınırlama sorununun esasın incelenmesinde ele alınmasına oybirliği ile karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, başvurma kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen Yasa kuralı ile itiraza dayanak yapılan Anayasa kuralı, bunlarla ilgili gerekçeler ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu:

İtiraz yoluna başvuran Ankara 5. İdare Mahkemesi, 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin iptalini istemiştir. Bu Yasa'nın 16. maddesinin tümüyle mahkemenin uygulama alanına girip girmediği sorununun çözümü, ilk inceleme kararıyla esas inceleme evresine bırakıldığından, önce sınırlama sorunu üzerinde durulmuştur.

İptali istenen 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesi üç fıkradan oluşmaktadır. Maddenin (a) fıkrasında, il özel idareleri ile belediyelerin, bunlara ait ya da bunlara bağlı olmakla birlikte ayrı tüzelkişiliği bulunan kuruluşların;

- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Yasa hükümlerine tâbi borçlarının,

- Her ne nedenle olursa olsun Hazineye olan borçlarıyla bunların sonradan doğacak borçlarının,

- 233 sayılı KHK kapsamına giren KİT'lere olan borçlarının,

- Kamu Ortaklığı Fonu'na olan borçlarının,

Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın istemi üzerine, İller Bankası tarafından, 2.2.1981 günlü, 2380 sayılı Yasa uyarınca dağıtılacak paylardan kesilmesine olanak sağlanmıştır.

iptali istenen maddenin (b) fıkrası, Maliye ve Gümrük Bakanı'nın, büyükşehir belediyelerinin ve bunlara ait ya da bunlara bağlı olmakla birlikte a/rı tüzelkişiliği bulunan kuruluşların maddenin (a) fıkrası kapsamına giren borçlarının aynı fıkra uyarınca bu idarelere 27.6.1984 günlü, 3030 sayılı Yasa hükümlerine göre ayrılacak paylarından kesmeye ve gerektiğinde vergi borçlarını mahsup etmeye yetkili olduğu biçimindedir.

Aynı maddenin (c) fıkrası ise, TEK'na belediyelere satmış olduğu elektrik bedellerinden süresinde ödenmeyenleri, 26.6.1981 günlü, 2464 sayılı Yasa uyarınca belediyelere ödenmesi gereken "Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi" payından mahsup etme yetkisini vermektedir.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davadaki uyuşmazlık, Mamak Belediyesi'nin, vergi dairelerine, TEK'na ve MKEK'na olan borçlarının, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesine dayanılarak, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın istemi üzerine İller Bankası'nca 2380 sayılı Yasa gereğince ödenecek belediye paylarından kesilmesine ilişkin idari işleminden doğmaktadır.

Bu borçlardan vergi dairelerine olanlar "6183 sayılı Yasa hükümlerine tâbi borçlar" TEK ve MKEK'na olanlar ise "233 sayılı KHK kapsamına giren KİT'lere olan borçlar" kapsamındadır. Çünkü, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Yasa'nın "Kanunun Şümülü" başlıklı 1. maddesinde; "Devlete, vilâyet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi aslı, gecikme zammı, faiz gibi fer'i âmme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve Haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve âmme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur." hükmü ile vergi alacaklarının bu Yasa'ya göre tahsil edileceği öngörülmüş bulunmakta, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye ekli listede, MKEK, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı'na bağlı iktisadi devlet teşekkülleri; TEK ise, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı kamu iktisadi kuruluşları arasında yer almaktadır.

Açıklanan durum karşısında, itiraz yoluna başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu davada, 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesinin tümünün değil, anılan maddenin (a) fıkrasının belediyelerin "6183 sayılı Yasa kurallarıyla ilgili borçları" ile "233 sayılı KHK kapsamına giren KİT'lere olan borçları"na ilişkin hükümlerinin uygulama yeri bulunduğu, maddenin diğer fıkraları ile (a) fıkrasının öbür hükümlerinin bakılan davada uygulanmasının söz konusu olmadığı sonucuna varılmış, bu nedenle de 23.12.1988 günlü, 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin iptaline yönelik itiraza ilişkin esas incelemenin, bu maddenin (a) fıkrasındaki "... ile belediyelerin ..." sözcükleri ile sınırlı olarak yapılmasına oybirliği ile karar verilmiştir.

B- 23.12.1988 Günlü, 3512 Sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Sınırlama kararı gereğince esas inceleme bu maddenin (a) fıkrasındaki "... ile belediyelerin ..." sözcükleri ile sınırlı olarak yapılmıştır.

1- İtiraza Konu Olan Yasa Maddesinin Anlam ve Kapsamı:

3512 sayılı, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın itiraz konusu 16. maddesi ve bu maddelerin anlam ve kapsamı yukarıdaki bölümlerde belirtilmiştir.

2- Anayasa'nın 161. Maddesi Yönünden İnceleme:

İtiraz yolu ile 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin iptalini isteyen Ankara 5. İdare Mahkemesi, iptal isteminin gerekçesinde, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin, Anayasa Mahkemesi'nin 5.9.1990 günlü, 20626 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 28.6.1990 günlü, Esas: 1990/6, Karar: 1990/17 sayılı kararıyla iptal edilen 1990 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesine koşut düzenlemelere yer verdiğini ileri sürmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sözü edilen karar ile iptal edilen 1990 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın "İl Özel İdare ve Belediye Paylarının Borçlarına Mahsubu" başlıklı 16. maddesiyle itiraz yolu ile iptali istenen 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesi sözcüğü sözcüğüne aynıdır. Bu durumda, iptali istenen maddenin Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olup olmadığını incelerken, Anayasa'nın 153. maddesi gereğince yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayıcı nitelikte olan Anayasa Mahkemesi'nin 1990 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin iptaline

ilişkin 28.6.1990 günlü, Esas: 1990/6, Karar: 1990/ 17 sayılı kararını gözden uzak tutmamak gerekir.

Anayasa Mahkemesi'nin gerek anılan kararında gerek 26.1.1984 günlü, Esas: 1983/9, Karar: 1984/1 sayılı kararında da açıklandığı üzere; bütçe yasası, gelir toplamaya ve gider yapmaya yetki veren, kendine özgü yasalaştırma, değiştirilme yöntemleri bulunan ve ilişkin olduğu yıl için geçerli olan bir yasadır.

Anayasa'nın 88. maddesine göre, "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasan ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir." Oysa bütçe yasalarının hazırlanması ve görüşülmesi için Anayasa'nın 162. maddesi ile ve diğer yasalardan farklı olarak özel yöntem getirilmiş, konu İçtüzük düzenlemesine bırakılmamıştır. Aynı biçimde bütçe yasasında değişiklik yapılması da Anayasa'nın 163. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir.

Anayasa'nın birbirinden farklı düzenlediği, değişik yöntem ve biçimlere göre oluşturulmuş belli yasama belgelerinin kaldırılması ya da değiştirilmesi aynı yöntemlerle sağlanabilir.

Öte yandan Anayasa'nın "Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" başlıklı 89. maddesi, Cumhurbaşkanı'na, yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, 15 gün içinde geri gönderme yetkisini tanıırken bütçe yasaları yönünden Cumhurbaşkanı'na böyle bir yetki verilmemiştir.

Bu düzenlemelerinden de anlaşılacağı üzere bütçe yasalarının hazırlanması, TBMM'de görüşülmesi ve yayımlanması konularında ayrı bir yöntem kabul eden Anayasa, bir yıl süreli olan bütçe yasalarıyla diğer yasalarda değişiklik yapılmasını, bir yıl süre ile de olsa yürürlükteki yasaların farklı uygulanmasını ve ayrı yasalarla düzenlemesi gereken bütçe ile ilgili olmayan konuların bütçe yasalarında yer almasını kabul etmemiş bulunmaktadır. Anayasa'nın 161. maddesi "... Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konamaz." biçimindeki açık hükmünün başka türlü anlaşılması ve yorumlanması olası değildir.

Yasama organınca kabul edilerek yürürlüğe giren bu yasa kuralının bütçeden harcama yapılmasına ya da bütçeye gelir sağlamaya olur verecek nitelikte bulunmasının, bu kuralın mutlaka "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yeterli olmayacağını göstermektedir. Bütçe yasalarından ayrı yöntemlerle yasalaşan pek çok yasada, özellikle vergi yasalarında düzenlenen konuların bütçeye gelir getirici nitelikleri nedeniyle bu husustaki kuralların "bütçe ile ilgili hükümler" olarak kabul edilmesi bu türdeki yasalar yönünden Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini işlemez duruma getirir.

3- 16. Maddenin (a) Fıkrasının Belediyelerle İlgili Hükümlerinin Anayasa'nın 161. Maddesi Yönünden İncelenmesi:

9.5.1984 günlü, 3004 sayılı Yasa ile değişik 2.2.1981 günlü, 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"un, "Payların Hesaplanması ve Dağıtımı" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrası "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere % 9.25 ... pay verilir"; ikinci fıkrası, "Bu paylar gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar

İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılır."; yedinci fıkrası ise, "İller Bankası kendisine borçlu belediye ve özel idarelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılmış paylardan kesmeye yetkilidir." biçimindeki düzenlemelerle genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay ayrılması ve bu paylardan İller Bankası'nın ancak kendisine borçlu belediyelerin vâdesi gelmiş borçlarını mahsup edebilmesi öngörülmüşken, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin (a) fıkrası ile, İller Bankası'nın mahsup yetkisi belediyelerin devlete ve diğer kamu kuruluşları ile KİT'lere olan mevcut ve hattâ doğacak borçlarını kapsayacak biçimde genişletilmekte, bu genişletme ile 2380 sayılı Yasa'nın 1. maddesine bir yıl için de geçerli olsa yeni bir hüküm eklemiş olmaktadır.

Öte yandan iptali istenen maddenin (a) fıkrasının birinci bendi, belediyelerin "Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında" 6183 sayılı Yasa kapsamındaki borçları için de İller Bankası'na mahsup yetkisi vermiştir.

Oysa, 6183 sayılı Yasa'nın 37. maddesi, kamu alacaklarının özel yasalarında belirlenen zamanda ödeneceğini kabul ettikten sonra, ödeme zamanı saptanmamış kamu alacaklarının, ödeme yöntemlerini de göstermiştir.

Ayrıca aynı Yasa'nın 48. maddesinde, kamu alacağının ertelenebilmesinin koşulları ve ertelemeye yetkili olanlar belirtilmiş; 49. maddesinde de, yönetimce ertelenmiş bir kamu alacağı hakkında yargı yerlerince yürütmenin durdurulması karar verilmesi durumunda kamu alacağının tahsili yöntemi düzenlenmiştir. Böylece, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin (a) fıkrası, belediyelerin, gerek 6183 sayılı Yasa kapsamına giren Hazineye olan, gerek 233 sayılı KHK kapsamına giren KİT'lere ve Kamu Ortaklığı Fonu'na olan her türlü borçları için, 2380 sayılı Yasa ' gereği almaları gereken paylardan İller Bankası'na mahsup yetkisi vermekle, belediyeler yönünden, 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun" hükümlerini de bir yıl için değiştirmektedir.

Böylece, iptali istenen 16. maddesinin (a) fıkrası, genel, katma ve özel bütçelerle yönetilen daireler ve belediyelerle sermayesinin tümü devletin ya da belediyelerin veya özel idarelerin olan daue ve kurumlar arasında çıkan anlaşmazlıklardan adliye mahkemelerinin görevleri içinde bulunanların bu Yasa'da yazılı "tahkim usulüne" göre çözümleneceğini öngören 29.6.1938 günlü, 3533 sayılı Yasa hükmü de bir yıl için değiştirilmiş olmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında yinelenip vurgulandığı gibi, başlıca ereği, bütçe yasalarını yapısına ve amacına aykırı kurallardan ayıklamak ve bir sıkı düzene bağlayarak yalnızca bütçeye ilişkin bütçeyle ilgili konuları içermesini sağlamak olan Anayasa'nın 161. maddesi, öbür yasa kurallarını değiştiren, onların alanına ve konularına elatan bütçe yasası kurallarına açık ve kesin engeldir.

Açıklanan bu nedenlerle, 1989 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 16. maddesinin (a) fıkrasının, belediyeler ile ilgili hükümleri, bütçe ile ilgili hükümler niteliğinde olmadığından Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- SONUÇ:

A- 23.12.1988 günlü, 3512 sayılı 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesinin iptaline yönelik itiraza ilişkin esas incelemenin, bu maddenin (a) fıkrasındaki "... ile belediyelerin ..." sözcükleriyle sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE,

B. Sınırlama kararı uyarınca incelenen "... ile belediyelerin ..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, bu fıkranın 1. bendindeki "... her ne sebeple olursa olsun Hazineye olan mevcut ve doğacak borçlan," ile 2. bendindeki "233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kamu iktisadi teşebbüsleri ..." ibareleri yönünden OYBİRLİĞİYLE, sözü edilen 1. ve 2. bentlerin bu ibareler dışındaki bölümleri yönünden Güven DİNÇER, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2.7.1991 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU
Üye	Üye	
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 161. maddesinde; bütçe kanunlarına bütçe dışında hiçbir hüküm konulamayacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 161. maddesi hükmü Anayasa Mahkemesi'nin 28.6.1990 günlü ve 1990/17 sayılı kararı ile ayrıntılı bir biçimde yorumlanmıştır. Bu kararda 161. madde hakkında şöyle denilmektedir:

"Anayasa'nın 162. maddesinin bütçenin görüşülmesine ilişkin yöntemi, 163. maddesinin de bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını özellikle belirtmesi, Bütçe Yasası'nın özelliğinden kaynaklanmaktadır. Öğretide, hukuksal niteliği konusundaki değişik görüşlere karşın, bütçenin üzerinde birleşilen ve öbür yasalardan ayrılan özelliği, gelir toplamaya ve gider yapmaya olur veren, kendine özgü yasalaşma yöntemi bulunan, yükümlülüklerin kapsam ve sınırıyla dayanaklarını içeren bir yasa oluşudur. Ekonomik, sosyal ve akçalı dengeleri sağlamaya elverişli biçimde kaynak dağılımını düzenlediği savunulan bütçe, ilişkin olduğu yıl için geçerlidir. Anayasa'nın 161. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi bütçe yasaları öbür yasalardan ayrıdır. Bu anayasal ilkenin gereği olarak bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası değişikliğiyle yapılabilir ve bunun doğal olarak bir yasa km alı bütçe yasası ile ya da bir bütçe yasası genel anlamda bir yasa kuralıyla değiştirilip kaldırılamaz. Bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve yasa konusu olabilecek bu kuralı kapsamaması koşuluyla açıklayıcı nitelikte hükümler olarak anlaşılması gereken "bütçe ile ilgili hükümler" deyişi de bir zorunluluğu göstermektedir.

Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasalar ve özellikle vergi yasaları "bütçe ile ilgili hükümler" kabul edilirse, bu konulardaki devlet hizmetlerinin yeniden kurulması, bir vergi yükünün getirilmesi, bu konularda yürürlükteki yasaların değiştirilip kaldırılması için bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması¹ yöntemi ile ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözlerine dayanarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasasıyla düzenlemek ve yürürlükteki bir yasanın gelir ya da gidere ilişkin kurallarını bütçe yasası ile değiştirmek yönündeki uygulamalar Anayasa'nın 88. maddesinin ikinci fıkrasını ve 89. maddesini bu tür yasalar bakımından işlemez duruma düşürür ve özelliği nedeni ile yalnızca bütçelere ilişkin olan 162. maddeye Anayasakoyucu'nun amacına aykırı bir genişlik ve genellik getirdiği gibi 163. maddenin uygulanmasını olanaksız kılar. Anayasa'nın 161. maddesinin amaç ve gereği bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir."

İtiraz konusu 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesi, 1990 Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesi ile anlam ve sözcük olarak tam bir benzerlik içindedir. Daha önce 1990 Yılı Bütçe Kanunu'nun ilgili maddesinin iptali hakkındaki yukarıda anılan kararda yapılan yorumlar 1989 Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesi için de geçerlidir. Biz de bu yorumlara genelde katılıyoruz. Ancak, "bütçe ile ilgili hükümler" deyimine ait yorumların uygulamasına ve kararda varılan sonuca tümü ile katılmak mümkün değildir.

Mevcut yasalar hükümlerine dayanılmak sureti ile bütçe uygulamasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve görevlilere yön gösterici olmak üzere bütçe kanunlarına hükümler konulabilir. Bu tarz hükümler bütçe kanunu ile yeni hüküm koyma veya eski hükümleri değiştirme anlamında yorumlanamaz.

Devlet, yasalarla özel kişilere verilen bütün yasal yollara başvurarak kendi hukuki ilişkilerini düzenleme ve çıkarlarını koruma imkanına sahiptir. Ancak, Devlet kendine mevdu kamu hizmetlerinin görülmesinde ve görevlerini yerine getirmede özel hukukun yetersiz

kaldığı hallerde çıkardığı özel nitelikteki bazı Kanunlar ile kamu gücünü kullanır. Buna göre hazine, kendi alacaklarını tahsilde öncelikle yasalar imkan tanıyorsa kamu gücüne ve kendine has özel hükümlere başvurur. Bunun olmadığı yerde veya hukuki ilişkinin gereği olarak özel hukuk hükümlerinden yararlanır. Örnek olarak hazine özel hüküm bulunmayan hallerde veya özel nitelikteki alacaklarının tahsil ve takibinde Borçlar Hukuku ve İcra İflas Kanunu'nun düzenlediği hükümlere göre alacak-borç ilişkilerini yürütür ve takipte bulunur.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun sayılan Kamusal ilişkilerin gereği ve kamu gücünün kullanılarak tesis edilen hukuki işlemler sonucunda doğan kamu alacaklarının özel tahsil yollarını gösterir. 1989 Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesinin bir bölüm hükümleri 6183 sayılı Kanun'un uygulaması niteliğindedir.

Bu anlayış içinde itiraza konu 1989 Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesi hükmünü tahlil ettiğimiz de maddenin (a) bendindeki kuralların değişik hukuki yapıda olduğu ortaya çıkar.

Sözü edilen 16. maddenin (a) bendi;:

- 1- İl özel idareleri ile belediyelerin 6183 sayılı kanuna tâbi borçları,
- 2- Her ne sebeple olursa olsun hazineye olan borçları,
- 3- 233 sayılı KHK kapsamına giren Kamu İktisadi Teşebbüslerine olan borçları,
- 4- Kamu Ortaklığı Fonu'na olan borçları,

2380 sayılı Kanun'a göre bu idarelere dağıtılacak paydan kesmek için İller Bankası'na yetki vermektedir.

6183 sayılı Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun'un 1. maddesi bu Kanun'un kapsamını belirlemektedir. Buna göre;

a- Devletin, Belediyelerin ve Özel İdarelerin vergi, resim, harç ve benzerlerine ait asli ve fer'i alacakları,

b- Amme hizmetlerinin uygulanmasından doğan alacakları, c- Yukarıdaki alacakların takip masrafları, 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

6183 sayılı Kanun'un 23. maddesinin ikinci fıkrasında ise; belediyeler ve özel idareler nam ve hesabına ayrılacak hisselerden hazine alacaklarının tevkif ve mahsubu öngörülmüştür. Tabiatıyla buradaki hazine alacağı 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesi kapsamına giren türden bir alacak olacaktır.

2.3.1984 tarihli ve 2985 sayılı Kanun'la kurulan Toplu Konut Fonu, konut edinmedeki çeşitli yöntemlere yardımcı olmak yanında belki daha da önemlisi Türkiye genelinde şehirleşme ve alt yapı sorunlarına çözüm getirecek köklü kural ve uygulamaları getirmiştir. Toplu konut kredisi ile belediyelere verilen imkânlar 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesinde sayılan "Kamu hizmeti uygulaması"dır ve bunlardan doğan hazine alacaklarının tahsili de bu kanun hükümlerine tabidir.

İtiraza konu edilen 1989 Yılı Bütçe Kanunu'nun 16. maddesinin, aşağıda yazılı iki hükmü dışındaki hükümleri yukarıda açıklandığı üzere yeni bir hüküm olmayıp Anayasa'nın 161. maddesine göre o yıla ait bütçe uygulamasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki "bütçe ile ilgili hükümler"dendir.

Dava konusu 16. maddenin daha önce kanunlarla düzenlenmemiş ve "bütçe" ile ilgili hükümler"den olmayan ve bütçe kanununda Anayasa'ya aykırı bir biçimde yer alan hükümleri ise şunlardır :

1- Hazinenin özel hukuk ilişkilerinden doğan alacakları 6183 sayılı Kanun kapsamında olmadıkları halde böyle bir yasa hükmü varmışçasına 16. maddeye (belediyelerin her ne sebeple olursa olsun hazineye olan mevcut ve doğacak borçları) için bütçe uygulama hükmü konulmuştur.

2- 233 sayılı KHK'ye tâbi KİT'ler özel hukuk hükümlerine tabidirler. Bunlar, kuruluş ve denetim kanunlarında belirtilen Kamusal ilişkileri düzenleyen hükümler ile bazı yasalardaki istisnai hükümler dışında mutlak bir biçimde özel hukuk alanındadırlar. Bu açık hukuki duruma ve hukukumuzdaki geleneksel KİT uygulamalarına rağmen KİT'lerin belediyelerden olan alacakları için herhangi bir kanun hükmü olmadan bütçe kanunu hükmü ile hazineye bir takım takas ve mahsup yetkileri verilmektedir. Hazine-KİT-Belediyeler (diğer kamu kurumları) arasındaki geniş ve Karmaşık alacak-borç ilişkileri bütçe kanununa konulacak hükümlerle değil, geçmişte örnekleri görüldüğü üzere ancak, özel kanunlarla (154 sayılı Hazinenin ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bir Kısım Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun gibi) düzenlenebilir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle 16. maddenin, (a) fıkrasının 1. bendindeki "-. . . her ne sebeple olursa olsun hazineye olan mevcut doğacak borçları," ibaresi ile, aynı maddenin 2. bendindeki "233 sayılı KHK kapsamına giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri ..." ibaresinin iptali gerekirken bu ayırım yapılmaksızın maddenin tümünün iptaline karşıyız.

Başkanvekili

Üye

Üye

Güven DİNÇER

Yavuz NAZAROĞLU

Haşim KILIÇ