

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/23

Karar Sayısı : 1995/25

Karar Günü : 4.7.1995

R.G. Tarih-Sayı :29.12.1995-22508

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 8. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 24.12.1993 günlü 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesiyle 60. maddesinin (k) fıkrasının 7. bendinin Anayasa'nın 87., 88. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Beşikdüzü Kaymakamı; 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin uygulanmasına ilişkin olarak Maliye Bakanlığı'na çıkarılmış bulunan 31.12.1993 gün ve 188 sıra sayılı, buna ek olarak çıkarılan 21.1.1994 gün ve 189 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğleri'nin iptali için Danıştay'a başvurmuştur.

İptali istenen Milli Emlak Genel Tebliğleriyle 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinde, Maliye Bakanlığı'na verilen görev ve yetkiler çerçevesinde kamu konutlarında oturanların kira ve yakıt giderlerine ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır.

Davaya bakmakta olan Danıştay 8. Dairesi, çıkarılan tebliğlerin dayanağını oluşturan 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesi ile 60. maddesinin (k) fıkrasının 7. bendini Anayasa'nın 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı bularak Anayasa Mahkemesi'ne iptal istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın iptali istenen kuralları şunlardır:

1- "MADDE 57- Yurt içindeki kamu konutlarından alınacak aylık kira (500.000) liradan az olmamak üzere konutların özellikleri, memurun ücret seviyesi gibi hususlar da dikkate alınarak Maliye Bakanlığınca tesbit edilir. Meskûn yerlerden uzak, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı olan yerler ile benzeri yerlerde bulunan kamu konutlarında aylık kira (250.000) liradan az olmamak üzere tesbit edilebilir.

Yakıt giderleri kurum ve kuruluşlar tarafından karşılanan kamu konutlarında oturanlardan beher metrekare için ayrıca aylık (5.000) TL. yakıt gideri alınır.

Kamu konutlarının yakıt giderlerinin kurum ve kuruluşlarca karşılanacağı haller ile işletme, bakım ve onarım giderlerinin karşılanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

2- "MADDE 60/k-7. bend

9.11.1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 6. maddesi."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

1- "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."

2- "MADDE 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

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

3- "MADDE 89.- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu 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."

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."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCCEL'in

katılmalarıyla 7.6.1995 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

A- İtiraz Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı

1994 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 57. maddesinde kamu konutlarında oturanlardan alınacak kira bedelleriyle, yakıt giderlerine ilişkin düzenlemeler yapılmakta, Maliye Bakanlığı'na yakıt, işletme, bakım ve onarım giderlerine ilişkin usul ve esasları tesbit etmek üzere yetki verilmektedir.

Aynı Yasa'nın 60. maddesinin (k) fıkrasının 7. bendi ile de 9.11.1983 gün ve 2946 sayılı Kamu Konutları Yasası'nın 6. maddesinin 1994 mali yılı içinde uygulanmayacağı belirtilmektedir.

Kamu Konutları Yasası'nın 6. maddesi aynen şöyledir:

"Kamu konutlarının işletme bakım ve onarım giderleri aşağıda belirtilen esaslar dahilinde karşılanır.

a) Kurum veya kuruluşlar tarafından karşılanacak giderler:

(1) Özel tahsisli konutların demirbaş eşya ve mefruşat giderleri, ısınma giderleri, aydınlatma, su, gaz ve benzeri giderleri ile diğer konutlardan 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununa tabi olmayan kaloriferli konutların ısınma giderleri.

(2) Yönetmelikte belirlenecek bakım ve onarım giderleri.

(3) Görev tahsisli konutlardan yönetmelikte ayrıca, belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen konutların; demirbaş eşya ve mefruşat giderleri ve bu konutların aydınlatma, su, gaz ve benzeri giderlerinin yüzymetrirekareye tekabül edenden fazlası.

Eşyalı olarak tahsis edilecek konutlarda bulundurulacak demirbaş eşya ve mefruşatın neler olması gerektiği ve bunların kullanım sürelerine ilişkin hususlar; personelin temsil ve görev özelliği ile konutların ihtiyaç ve şartları gözönünde bulundurularak, yönetmelikle düzenlenir.

Bu giderler için kurum veya kuruluşların bütçelerine yeterli ödenek konulur.

b) Tahsis edilenler tarafından karşılanacak giderler:

(1) Kalorifersiz konutlar ile 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununa tabi olan kaloriferli konutların ısınma giderleri.

(2) Küçük bakım ve onarım giderleri ile kötü kullanımdan dolayı meydana gelen zarar ve ziyanlar.

(3) Ortak kullanım dahil aydınlatma, su, gaz, otomat ve benzeri giderler.

(4) Müşterek hizmet ve ihtiyaçların karşılanması için gerekli olan diğer giderler.

Konut blok veya gruplarının müşterek hizmet ve giderleriyle ilgili yönetimi, konut tahsis edilenlerce aralarından seçilecek yöneticiler tarafından yönetmelikte belirlenecek esaslara göre yürütülür.

c) Kurum ve kuruluşlarca ısınma giderlerinin karşılanması:

(1) Konutların yakıt ihtiyacı; farklı iklim karakteri gösteren bölgelere ve kullanılan yakıt cinsine göre yönetmelikte belirlenecek bir metrekareye düşen senelik yakıt miktarının, konutların brüt inşaat alanı ile çarpımı suretiyle tespit olunur.

(2) Tespit olunan ihtiyaç miktarı kadar yakıt, kurum ve kuruluşları tarafından temin ve tedarik edilerek, aylık veya mevsimlik kontenjanlar halinde verilir. Gereğinden fazla yakılmasından dolayı ihtiyaç duyulan yakıt, konutlarda oturanlarca karşılanır.

(3) Yakıt ihtiyacının tespiti, ödenek tahsisine yetkili makamlara isteğin yapılma şekil ve şartları, ödenek tahsisi, yakıtın temin, tedarik ve dağıtımı ile bu işlemleri yapmakla görevlendirilen birim ve elemanların görev ve sorumlulukları yönetmelikte düzenlenir."

Görüldüğü gibi, 1994 yılında uygulanmayacağı öngörülen Kamu Konutları Kanunu'nun 6. maddesi ile kamu konutlarının işletme, bakım ve onarım giderlerinin nasıl karşılanacağına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kurallar yerine 1994 Mâli Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinde getirilen değişik kurallar uygulanacaktır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

- İptali İstenen Kuralların Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. Maddeleri Yönünden İncelenmesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayrım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu Anayasa ilkesi karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisinde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı bütçe yasalarının bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekilerle ilgili yasalaştırma

yönteminin uygulanması ile düzenlemesi, değiştirilmesi veya kaldırılmasının mümkün olamayacağı ortaya çıkmaktadır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasaları öteki yasalardan ayrı olması nedeniyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasaları da aynı yöntemle hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

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, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. 161. maddedeki "...Bütçe ile ilgili hüküm" ifadesine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, Bütçe Yasalarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek böylece Bütçe Yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

Buna göre, 2946 sayılı Kamu Konutları Yasası'nın 6. maddesinde kamu konutlarında oturanların yakıt, kira, işletme, bakım ve onarım giderlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen 1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 60. maddesinin (k) fıkrasının 7. bendiyle bu yasa kuralı uygulanamaz duruma getirilmekte ve 57. maddesiyle de belirtilen konular değiştirilmek suretiyle yeniden düzenlenmektedir. 1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 57. maddesi ve 60. maddesinin (k) fıkrasının yedinci bendiyle 2946 sayılı Kamu Konutları Yasası'nda değişiklik yapılmış olması Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır. Bu nedenlerle belirtilen kuralların iptali gerekir.

VI- SONUÇ

24.12.1993 günlü, 3941 sayılı "1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 57. maddesinin ve 60. maddesinin (k) fıkrasının 7. bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

4.7.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Esas Sayısı : 1995/23
Karar Sayısı : 1995/25

Yekta Güngör ÖZDEN

Güven DİNÇER

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU

Üye

Üye

Üye

Selçuk TÜZÜN

Ahmet N. SEZER

Haşim KILIÇ

Üye

Üye

Üye

Yalçın ACARGÜN

Mustafa BUMİN

Sacit ADALI

Üye

Üye

Ali HÜNER

Lütfi F. TUNCEL