

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/69

Karar Sayısı : 1995/8

Karar Günü : 15.2.1995

R.G. Tarih-Sayı :16.08.1996-22729

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 10. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 24.12.1993 günlü, 3941 sayılı "1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 28. maddesinin, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Adalet Bakanlığı İşletmeler ve İşyurtları Kurumu tarafından Maliye Bakanlığı'na karşı Maliye Bakanlığı Muhâsebat Genel Müdürlüğü'nün 512 sıra numaralı Genel Tebliği kapsamından çıkartılmaları yolundaki başvurularının reddine ilişkin işlemin iptali için açtığı dâvada, Danıştay 10. Dairesi, dâvacının Anayasa'ya aykırılık savının ciddi olduğu kanısına vararak, 1994 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesinin Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini istemiştir.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

1994 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesi şöyledir:

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hasılatının % 10'u ile, sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cari yıl kârları Hazine'ye irat kaydedilir. Maliye Bakanı bu oranı, döner sermayeler veya işletmeleri itibarıyla % 30'una kadar yükseltebilir.

Peşin gelirlerin ve yıl sonu kârlarının toplanmasına, kaydına, raporlanmasına, bildirim ve ödeme sürelerinin tesbitine ve peşin gelirlerin yıl sonu kârlarının mahsubuna ilişkin hususlar Maliye Bakanlığı'nca belirlenir.

Yıl sonu kârları ve peşin gelirler yatırılmadığı takdirde, 6183 sayılı Kanun'daki usullere göre yıllık % 12 zamlı olarak tahsil edilir. Ancak, hesaplanan zam, döner sermayelerin ita amiri ve saymanlarından yarı yarıya alınır. Maliye Bakanlığı'nca verilen ek süreler için zam uygulanmaz.

Daha önceden veya yılı içinde herhangi bir suretle statüsü değiştirilen döner sermayeli işletmeler hakkında da bu madde hükmü uygulanır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dâva dilekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

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 İhtüzükle 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."

5- "MADDE 162.- Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşım KILIÇ, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılımı ile 16.8.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

A- Sınırlama Sorunu

Danıştay 10. Dairesi'nde açılan yürütmeyi durdurma istemli dâva, 512 sayılı Tebliğ'in İşletmeler ve İşyurtları Kurumu'na uygulanacağına dâir Maliye Bakanlığı'nın 9.7.1994 günlü, 04273 sayılı idarî işleminin iptaline ilişkindir.

Danıştay 10. Dairesi tüm döner sermayeli işletmeleri ilgilendiren 1994 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesinin tümünün iptalini istemektedir.

Oysa, Adalet Bakanlığı İşletmeler ve İşyurtları Kurumu, genel bütçe içinde yer alan idareye bağlı, döner sermayeli bir kuruluştur. Bu nedenle 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesi gereğince incelemenin, 24.12.1993 günlü, 3941 sayılı 1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin "Genel bütçeye dâhil dairelere ... bağlı döner sermayeli işletmeler ..." ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

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 ayırım 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 kuralın bütçe yasası ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiş, Genel Kurul'da üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş; 89. maddesiyle Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarının bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamış; 163. maddesinde de bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları belirlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tümüyle ayrı düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, genel yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

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.

524 sayılı "Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevlerinin Kuruluş ve İdaresine Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin sermaye kaynaklarını düzenleyen 9. maddesinin (g) fıkrasında, yılsonu kârlarından Yüksek Kurul tarafından ayrılan miktar, döner sermaye kaynağı olarak gösterilmiştir. 10. maddesinin son fıkrasında ise, "İşletmeler ve İşyurtları Yüksek Kurulunun onayı ile, işletme ve işyurtlarında görevli personel, işçi ve hükümlülere; işletme ve işyurtlarının senelik bilançolarında tahakkuk edecek kârdan bunun yüzde yirmibeşini aşmamak ve ilgilinin ele geçen yıllık net ücretinin yüzde ellisini geçmemek üzere her sene Bütçe Kanunlarında gösterilen memur maaş katsayısının taban olarak (5.000), tavan olarak (10.000) rakamı ile çarpımından elde edilecek tutar arasında, çalıştıkları süre ile yaptıkları işin özellik ve güçlüğüne göre belirlenecek oranlarla kâr payı ödenir. Ödemeler, çalışmayı tâkip eden bütçe yılında ve bir defada yapılır" denilmektedir.

Oysa, 1994 yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesinde, "Genel bütçeye dahil idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisâfi hâsılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın, kullanılmayan geçmiş ve carî yıl kârları Hazineye irad kaydedilir" denilerek, KHK'nin belirtilen kuralları değiştirilmektedir.

Böylece, 1994 Bütçe Yasası'nın 28. maddesiyle 524 sayılı KHK'nin kuralları değiştirilerek bütçeyle ilgili olmayan, ancak Bütçe Yasası dışında bir yasa ya da KHK ile yapılabilecek bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. İtiraz konusu kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğundan iptali gerekir.

VI- SONUÇ

24.12.1993 günlü, 3941 sayılı 1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun sınırlama kararı uyarınca incelenen itiraz konusu 28. maddesinin "Genel bütçeye dahil dairelere ... bağlı döner sermayeli işletmeler..." yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

15.2.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Mustafa BUMİN	Sacit ADALI	Ali HÜNER
Üye	Üye	
Lütfi F. TUNCEL	Mustafa YAKUPOĞLU	