

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1996/31

Karar Sayısı: 1996/28

Karar Günü : 26.6.1996

R.G. Tarih-Sayı :28.12.1996-22861

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 10. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 24.12.1993 günlü, 3941 sayılı "1994 Malî Yılı Bütçe Yasası"nın 28. maddesinin "katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmeler" yönünden Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Döner Sermaye İşletmelerinin aylık gayrisafi hâsılatlarından peşin gelir tahsiline ilişkin işlemlerin iptali için Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nce açılan davaya bakmakta olan Danıştay 10. Dairesi, katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hâsılatlarından % 10 oranında gelir tahsiline ilişkin uygulamayı düzenleyen 512 sıra sayılı Maliye Bakanlığı genel tebliğinin dayanağını oluşturan 1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin iptali istemiyle başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 28. maddesi şöyledir:

"MADDE 28.- Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hâsılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cari yıl kârları Hazineye 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 tespitine ve peşin gelirlerin yıl sonu kârlarına mahsubuna ilişkin hususlar Maliye Bakanlığınca belirlenir.

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

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

Madde "Genel bütçeye dahil dairelere ... bağlı döner sermayeli işletmeler ..." yönünden Anayasa Mahkemesi'nin 15.2.1995 günlü, Esas 1994/69, Karar 1995/8 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde 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 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."

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, siyasi 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 önermeleri, 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, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 26.6.1996 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

1994 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesinde, katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hâsılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cârî yıl kârlarının Hazine'ye irad kaydedileceği; buna ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığı'nca saptanacağı; yıl sonu kârları ve peşin gelirlerin yatırılmaması durumunda 6183 sayılı Yasa'daki usullere göre yıllık % 12 zamlı olarak tahsil edileceği öngörülmektedir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun 5. maddesinde Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü katma bütçeli bir idare olarak belirlendikten sonra, 19. maddesinde de Kuruma bağlı olarak Döner Sermaye İşletmesi kurulacağı ve bunun işletilmesinden doğan kârların ödenmiş sermaye, tahsis edilen sermayeye ulaşıncaya kadar döner sermayeye ekleneceği; ödenmiş sermaye, bu tutarı bulduktan sonra kârların katma bütçeye gelir kaydedilmek üzere Kurum Saymanlığı'na yatırılacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, dönem sonu kârlarının ödenmiş sermaye miktarı gözönünde tutulmaksızın katma bütçe yerine Hazine'ye gelir yazılmasına olanak veren itiraz konusu kuralla, 2828 sayılı Yasa'nın 19. maddesi değiştirilmiştir. Öte yandan, Bütçe Yasası'yla, Döner Sermaye İşletmelerinin aylık gayrisafi hâsılatlarının % 10'unun Hazine'ye gelir yazılacağı öngörülerek 2828 sayılı Yasa'da olmayan yeni bir kural da getirilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilirken genelde yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında, özelde bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Anayasa'nın bu 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 yasa tasarı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme 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 önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanına bütçe yasalarını 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 yapmak yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalastırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasalarının öteki yasalardan ayrı olmaları nedeniyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasalarının da aynı yöntemle hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilmesi gerekir. 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 gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde 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" ibaresine 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 tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesiyle katma bütçeli bir kuruluş olan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş Yasası değişikliği ugratılmış ve Yasa ile yapılması gereken yeni düzenlemeler Bütçe Yasası ile yapılmıştır.

Bu nedenle, 1994 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 28. maddesi "...katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmeler" yönünden Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- SONUÇ

24.12.1993 günlü, 3941 sayılı 1994 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin "...katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmeler..." yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

26.6.1996 gününde OYBİRLİĞİYLE 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	