

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1998/56

Karar Sayısı : 1998/89

Karar Günü : 28.12.1998

R.G. Tarih-Sayı :19.03.1999-23644

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının yedinci bendinin Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savı ile iptali istemidir.

I- OLAY

Adalet Bakanlığı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İşyurtları Kurumu'nun 14.1.1998 günlü, 98/3 sayılı Başbakanlık genelgesi ile bu genelge kapsamında çıkarılması hakkındaki başvurusunun reddine ilişkin Maliye Bakanlığı işleminin iptali istemi ile açtığı davada, davacının Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Danıştay Onuncu Dairesi, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının yedinci bendinin iptali istemi ile başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Mali Yılı Bütçe Yasası"nın iptali istenen kuralları şunlardır :

1- "MADDE 7.- Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, kefalet sandıkları, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile, özel kanunla kurulmuş, diğer kamu kurum ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmeleri, özelleştirme kapsamına veya programına alınmış kuruluşlar, kamu bankaları, belediyeler ile özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve yardımlaşma sandıkları hariç); kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını T.C. Merkez Bankası veya muhabiri olan T.C. Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtacakları Türk Lirası cinsinden ve vadesiz hesaplarda toplarlar.

Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemeleri bu hesaplardan yaparlar.

İlgili kamu kurum ve kuruluşları tasarrufları altında bulunan tüm kaynaklarını 15 Ocak 1998 tarihine kadar anılan banka nezdinde açtacakları hesaplarda toplamak ve bu banka şubelerini ve hesap numaralarını belirten tarihten itibaren bir hafta içerisinde Hazine Müsteşarlığına bildirmek zorundadırlar.

İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri ile saymanlar yukarıda bahsi geçen hükümlerin yerine getirilmesinden bizzat sorumludurlar.

Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak esas ve usulleri belirlemeye, kaynaklar ve kurumlar itibariyle istisnalar getirmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanının müşterek teklifi üzerine Başbakan yetkilidir."

2- "Madde 71.- ...

...

7. Muhtelif kanunların bu Kanunun 7 nci maddesine aykırı hükümleri,

...

1998 Mali Yılında uygulanmaz."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda 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 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."

4- "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 uyarınca Ahmet Necdet SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Lütfi F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına 8.12.1998 gününde karar verildi.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen yasa kuralları ile itiraza dayanak yapılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinde, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruların Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak yasa kuralı ile sınırlı olması öngörülmüştür.

Uygulanacak yasa kurallarından amaç, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için başvurulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Onuncu Dairesi'nin, bakmakta olduğu davada, uyuşmazlık 1998 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinin uygulanmasından doğmuştur. 7. maddede genel bütçeli kuruluşlar, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, kefalet sandıkları, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşları ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını 15 Ocak 1998 tarihine kadar TC. Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtıracakları Türk Lirası hesabında toplayacakları ve tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yapacakları

belirtilmiştir. Yasa'nın 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinde çeşitli yasaların bu Yasa'nın 7. maddesine aykırı hükümlerinin 1998 malî yılında uygulanmayacağı öngörülmüştür.

1998 Malî Yılı Bütçe Yasası'nın 7. maddesi kapsamına pek çok kamu kurum ve kuruluşu girmektedir. Dava, Adalet Bakanlığı Ceza ve İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İşyurtları Kurumu tarafından açılmıştır. Bu nedenle, 7. maddeye ilişkin esas incelemenin maddedeki döner sermayelerin, "Adalet Bakanlığı Ceza ve İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İşyurtları Kurumu" yönünden; 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendine ilişkin esas incelemenin de 4301 sayılı "Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluşt ve İdaresine İlişkin Kanun" yönünden yapılmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

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, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya bir yasada yer alan bir hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanmasının düzenlenmesine karşın, 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 Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne 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 biçimde düzenlenen bu iki yasalaştırma 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

gerçekleştirmesi 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.

6.8.1997 günlü, 4301 sayılı Adalet Bakanlığı'na bağlı döner sermayeli Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluş ve İdaresine İlişkin Kanun'un 1-3 maddesinde, kurumun nasıl kurulacağı, 4-5. maddesinde görevleri, 6. maddesinde tanımı, 7. maddesinde sermaye kaynakları belirtilmiştir. 4. maddesinin (h) bendinde İşyurtları Kurumu ile İşyurtlarının paralarının yatırılacağı bankaları belirlemek İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulu'nun görevleri arasında sayılmış; 7. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında ise toplanan kaynakların hangilerinin nerelere yatırılacağı ve harcamaların nasıl yapılacağı gösterilmiştir.

Oysa, 4316 sayılı Yasa'nın 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinde döner sermayelerin bütün kaynaklarını Merkez Bankası ile Ziraat Bankası'na yatırma zorunluluğu öngörüldüğünden, 4301 sayılı Yasa'nın 4. maddesi 1998 Malî Yılı için uygulanamaz duruma gelmiştir.

Bu nedenlerle, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılık oluşturan itiraz konusu kuralların iptali gerekir.

VI- SONUÇ

25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun;

A- 7. maddesindeki "döner sermayeler" in Adalet Bakanlığı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İşyurtları Kurumu" yönünden,

B- 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinin, 4301 sayılı "Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluş ve İdaresine İlişkin Kanun" yönünden,

Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 28.12.1998 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Üye

Üye

Ahmet Necdet SEZER

Samia AKBULUT

Haşim KILIÇ

Esas Sayısı : 1998/56
Karar Sayısı : 1998/89

Üye

Yalçın ACARGÜN

Üye

Sacit ADALI

Üye

Ali HÜNER

Üye

Lütfi F. TUNCEL

Üye

Mustafa YAKUPOĞLU

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK

Üye

Rüştü SÖNMEZ