

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2000/76**

**Karar Sayısı : 2001/9**

**Karar Günü : 25.1.2001**

**R.G. Tarih-Sayı :07.02.2002-24664**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :** Danıştay Beşinci Dairesi

**İTİRAZIN KONUSU :** 29.6.1999 günlü, 4393 sayılı "1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 14. maddesinin Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

### **I- OLAY**

Serbest avukat olarak çalışması nedeniyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olan davacının, Devlet memuru olan eşinden dolayı tedavi yardımından yararlandırılmamasına ilişkin işleme karşı açtığı davayı reddeden İdare Mahkemesi kararının temyizen incelenmesi sırasında 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Beşinci Dairesi iptali için başvurmuştur.

### **III- YASA METİNLERİ**

#### **A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesi şöyledir:

"Hastane ve tedavi ücretleri

**MADDE 14.-** a) Devlet memurları, diğer kamu görevlileri ve bunların emekli, dul ve yetimlerinin (Bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) genel ve katma bütçeli daire ve idareler ile döner sermayeli kuruluşlara ait tedavi kurumlarında yapılan tedavilerine ilişkin ücretler, Sağlık Bakanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca tespit edilecek miktar ve esaslar çerçevesinde ödenir.

b) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 86 ncı maddesi kapsamına girmekle birlikte isteğe bağlı hastalık sigortasına tabi olanların tedavi giderleri devlet memuru olan eşlerinin kurumlarınca karşılanmaz."

#### **B- Dayanılan Anayasa Kuralı**

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralı şudur:

**"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"

### **C- İlgili Anayasa Kuralları**

İlgili görülen 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 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 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 Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmalarıyla 2.11.2000 günü yapılan ilk inceleme toplantısında; davada uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları yasa ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır. Dava, serbest avukat olarak çalışması nedeniyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olan davacının, devlet memuru olan eşinden dolayı tedavi (sağlık) yardımından yararlandırılmamasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış olup, konuya ilişkin düzenleme Yasa'nın 14. maddesinin (b) bendinde yer almaktadır. Bu nedenle, 4393 sayılı 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesinin (a) bendi itiraz yoluna başvuran Danıştay 5. Dairesi'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kural olmadığından bu kurala ilişkin itirazın Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine, dosyada eksiklik bulunmadığından (b) bendine ilişkin itirazın esasının incelenmesine, oybirliğiyle karar verilmiştir.

#### **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesinin (b) bendinde, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 86. maddesi kapsamına girmekle birlikte isteğe bağlı hastalık sigortasına tabi olanların tedavi giderlerinin devlet memuru olan eşlerinin kurumlarınca karşılanmayacağı öngörülmüştür.

Başvuru kararında, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esaslarının diğer yasalardan ayrı olarak Anayasa'da gösterildiği, bütçe yasalarına bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı, itiraz konusu kuralla, 657 sayılı Kanun'un tedavi yardımına ilişkin 209. maddesinin uygulanmasının 506 sayılı Kanun'un 86. maddesi kapsamında olanlar yönünden

değiştirildiği, bu nedenle, 1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesinin (b) bendinin, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasına aykırı olduğu ileri sürülerek iptal edilmesi istenilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek ayrıca belirtilmiştir. Bütçe yasaları ile diğer yasalar arasında yapılan bu ayırım 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'nce görüşülmesi 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, Cumhurbaşkanı'na 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 yapma 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. ve 162. maddelerinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun topluluk sigortasına ilişkin 86. maddesinde Kurumun, (Kanun'un 2. ve 3. maddelerine göre) sigortalı durumda olmayanların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca onanacak genel şartlarla (iş kazalarıyla meslek hastalıkları), (Hastalık), (Analık), (Malüllük, yaşlılık ve ölüm) sigortalarından birine, birkaçına veya hepsine tabi tutulmaları için işverenlerle veya dernek, birlik, sendika ya da başka teşekküllerle sözleşme yapabileceği hükme bağlanmış; 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 14. maddesinin (b) bendinde ise 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 86. maddesi kapsamına girmekle birlikte isteğe bağlı hastalık sigortasına tabi olanların tedavi giderlerinin devlet memuru olan eşlerinin kurumlarınca karşılanmayacağı kuralı getirilmiştir.

Bütçeyle ilgisi bulunmaması nedeniyle diğer yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasasıyla düzenlenmesi Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. İtiraz konusu kuralın iptali gerekir.

## **VI- SONUÇ**

29.6.1999 günlü, 4393 sayılı "1999 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 14. maddesinin (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 25.1.2001 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|                    |                  |                |
|--------------------|------------------|----------------|
| Başkan             | Başkanvekili     | Üye            |
| Mustafa BUMİN      | Haşim KILIÇ      | Samia AKBULUT  |
| Üye                | Üye              | Üye            |
| Yalçın ACARGÜN     | Sacit ADALI      | Ali HÜNER      |
| Üye                | Üye              | Üye            |
| Fulya KANTARCIOĞLU | Mahir Can ILICAK | Ertuğrul ERSOY |
| Üye                |                  | Üye            |
| Tülay TUĞCU        |                  | Ahmet AKYALÇIN |