

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 2001/144
Karar Sayısı: 2002/20
Karar Günü: 22.1.2002
R.G. Tarih-Sayı :31.05.2002-24771

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Fazilet) Partisi TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Mehmet Recai KUTAN

İPTAL DAVASININ KONUSU : 20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 41. maddesinin (b) bendinin, Anayasa'nın 87., 88., 89., 138., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenilen (b) bendini de içeren 41. maddesi şöyledir :

"MADDE 41.- a) 5/4/1973 tarihli ve 1702 sayılı Kanuna göre petrolden alınacak Devlet hakkı, Bütçenin (B) işareti cetvelindeki "Petrolden Devlet Hakkı" tertibine gelir kaydolunur.

b) 6326 sayılı Petrol Kanununun 116/3 üncü maddesi gereğince yapılan transferler nedeniyle 1995, 1996 ve 1997 Malî Yılları Bütçe Kanunlarının ilgili harcama kalemlerinden 1995, 1996 ve 1997 yıllarında yapılan kur farkı ödemelerinin ilgililer adına kişi borçları hesabına alınarak terkin edilmesine Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal 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,Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile 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 kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi 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 138.- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

5- "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."

6 "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 görüşölür 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 önerileri, 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."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmalarıyla 15.3.2001 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle" karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

4611 sayılı "2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 41. maddesinin dava konusu (b) bendinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunması ve uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi olanaksız durum ve zararların önlenmesi için 15.3.2001 günlü, 2001/2 sayılı kararla yürürlüğünün durdurulmasına oybirliğiyle karar verilmiş ve bu karar 16.3.2001 günlü, 24344 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleriyle diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 41. maddesinin (b) bendiyle, 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 116. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince yapılan transferler nedeniyle 1995, 1996 ve 1997 Malî Yılları Bütçe Kanunlarının ilgili harcama kalemlerinden 1995, 1996 ve 1997 yıllarında yapılan kur farkı ödemelerinin ilgililer adına kişi borçları hesabına alınarak terkin edilmesi konusunda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır.

Dava dilekçesinde, olağan yasalarla yapılması gereken düzenlemelerin bütçe yasaları ile yapılmasının Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğu, dava konusu kuralla Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'a verilmiş olan terkin yetkisinin, 1995, 1996 ve 1997 yılları için 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 116. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca gerçekleştirilen transferler nedeniyle yapılan kur farkı ödemelerinin yasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle tazminine hükmedilmesi yönündeki Sayıştay kararlarını etkisiz hale getireceği, bu durumun da Anayasa'nın 138. maddesine aykırılık oluşturacağı ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek ayrıca belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla 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 Kurul'da 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 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 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.

Sayıştay'ın tazmin kararına konu olmuş ancak, zorunlu ve zorlayıcı nedenlerle takip ve tahsiline olanak kalmamış kamu alacaklarının terkin edilmesi yetkisi, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 133. ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı KHK'nin Ek 6. ve Ek 7. maddeleri gereğince Malî Danışma Kurulu'nun (Malî Müşavere Encümeni'nin) önerisi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir.

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 41. maddesinin (b) bendiyle, 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 116. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak gerçekleştirilen transferler

dolayısıyla 1995, 1996 ve 1997 Malî Yıllarında yapılan, ancak, Sayıştay'ca Yasa'ya aykırı görülerek tazminine hükmedilen kur farkı ödemelerinin ilgililer adına kişi borçları hesabına alınarak silinmesi konusunda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın yetkili kılınması söz konusu kanun ve KHK hükümlerinin değiştirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bütçeyle ilgisi bulunmayan ve olağan yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasasıyla düzenlenmesi, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Dava konusu kuralın Anayasa'nın 138. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

VI- SONUÇ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 41. maddesinin (b) bendinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 22.1.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Sacit ADALI	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Rüşti SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye		Üye
Ahmet AKYALÇIN		Enis TUNGA