

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/52

Karar Sayısı : 2002/84

Karar Günü : 17.9.2002

Resmi Gazete tarih/sayı: 1.11.2002/24923

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : İzmir 4. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 43. maddesinin (g) bendinin, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacının, konutunda kullandığı elektrik enerjisi için, TEDAŞ İzmir Elektrik Dağıtım Müessesesi tarafından düzenlenen fatura ile tahsil edilen "güç bedeli"nin iadesi ile bundan böyle kendisinden güç bedeli alınmaması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.) Genel Müdürlüğü'ne karşı açtığı davada, Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Mahkeme, 4611 sayılı Bütçe Kanunu'nun 43. maddesinin (g) bendinin iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 43. maddesinin (g) bendi kuralı şöyledir:

"Tek Terimli Tarifeden enerji alan aboneler adına tanzim edilen her elektrik faturası için güç bedeli tahsil edilir. Bu bedelin miktarlarını tespit etmeye Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Yönetim Kurulu yetkilidir."

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,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 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 Kuralı

İlgili görülen Anayasa maddesi şöyledir:

"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, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 27.3.2002 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle" karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 43. maddesinin (g) bendinde "Tek Terimli Tarifeden enerji alan aboneler adına tanzim edilen her elektrik faturası için güç bedeli tahsil edilir. Bu bedelin miktarlarını tespit etmeye Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Yönetim Kurulu yetkilidir" denilmektedir.

Başvuru kararında, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esaslarının diğer yasalardan ayrı olarak Anayasa'da gösterildiği, bütçe yasalarına bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı, bu nedenle, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 43. maddesinin (g) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğu 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 olarak belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla diğer yasalar arasında yapılan bu ayrım 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 imkan bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye 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 mümkün bulunmamaktadır.

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 "bütçeyle ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım vb. kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması içinde 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 "bütçeyle 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 düşürmektedir.

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.

3154 sayılı Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. ve 10. maddelerinde enerji politikası ve fiyatlandırma esaslarına bağlı olarak abonelerden hizmet karşılığı alınması gereken bedelleri belirleme yetkisi Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 43. maddesinin (g) bendiyle tek terimli tarifieden enerji alan abonelerden güç bedeli tahsil edilmesi zorunluluğu getirilerek bunu belirleme yetkisinin TEDAŞ Yönetim Kurulu'na verilmesi, söz konusu 3154 sayılı Yasa hükümlerinin 2001 Malî Yılı bakımından değiştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu itibarla, bütçeyle ilgisi bulunmaması nedeniyle, diğer yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasasıyla düzenlenmesi Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılık oluşturduğundan itiraz konusu kuralın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 43. maddesinin (g) bendinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 17.9.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN

Üye

Sacit ADALI

Üye

Ali HÜNER

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Aysel PEKİNER

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mehmet ERTEN