

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/412

Karar Sayısı : 2002/95

Karar Günü : 22.10.2002

Resmi Gazete tarih/sayı:27.03.2003/25061

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 65. maddesinin (b) fıkrasının, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

İzmir Limanında kılavuzluk ve römorkaj hizmeti vermekte olan davacının, elde ettiği aylık gayri safi hasılatın % 6.5'ini Malmüdürlüğüne yatırması gerektiği yönündeki işlemin dayanağını oluşturan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 23.3.2001 günlü, 82 sıra nolu Genelgesinin iptali istemiyle açtığı davada, 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 65. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Danıştay Onuncu Dairesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu kuralı da içeren 65. maddesi şöyledir :

"MADDE 65.- a) İrtifak hakkı verilen özel iskelelerden alınan nispi kira bedellerinin yarısı bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yarısı da özel gelir kaydedilir. Özel gelir kaydedilen miktarın yarısı denizcilik ve liman hizmetlerini geliştirmek üzere Denizcilik Müsteşarlığı bütçesine, yarısı da milli emlak hizmetlerini geliştirmek amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydolunur.

Ulaştırma Bakanlığı, Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü tarafından konsolide bütçe dışındaki kurum ve kuruluşlar ile özel ve tüzel kişiler adına yapılacak deniz dibi taramaları, hidrolik merkezde yapılan hidrolik ve bilgisayar modelleri, Araştırma Dairesince yapılacak her türlü deney ve araştırma, proje ve şartname onaylanması için alınacak bedellerin yarısını bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yarısını da özel gelir kaydetmeye, özel gelir kaydedilen miktarın yarısını Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilecek altyapı tesislerinin onarımları ile ulaştırma hizmetlerini geliştirmek üzere Ulaştırma Bakanlığı bütçesine, diğer yarısı da milli emlak hizmetlerini geliştirmek amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydolunur.

Yukarıda belirtilen hükümlere göre özel gelir ve ödenek kaydedilen miktarların önceki yıllarda kullanılmayan kısmı cari yıl bütçesine devredilebilir.

Telekomünikasyon hizmetleri veren işletmecilerden Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri Lisans Yönetmeliğinin 25 inci maddesi uyarınca lisans veya ruhsat ücretleri üzerinden tahsil edilerek Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesaplarına intikal ettirilen % 0.05 (onbinde beş) oranındaki katkı payları; bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir kaydedilir. Özel gelir kaydedilen bu miktarlar, Ulaştırma Bakanlığı hizmetlerinde kullanılmak üzere (personel giderleri hariç) anılan Bakanlık bütçesine özel ödenek kaydolunur.

b) Kılavuzluk ve römorkaj hizmetleri vermekte olan kamu ve özel kurum ve kuruluşların bu hizmetlerinden elde ettikleri aylık gayrisafi hasılatın yüzde altıbuçuk (% 6.5) oranında pay alınır. Bu pay, en geç tahsil edildiği ayı takip eden ay sonuna kadar ilgili saymanlığa yatırılır. Yatırılan miktarın yarısı bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Diğer yarısı Denizcilik Müsteşarlığı'nın merkez ve taşra birimlerinin faaliyetlerinin gerektirdiği personel hariç her türlü harcamalarında kullanılmak üzere, bu Müsteşarlık bünyesindeki döner sermaye bütçesi hesabına aktarılır"

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine dayanılmış, 73. ve 89. maddeleri ile de ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 6.11.2001 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, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleriyle diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 65. maddesinin itiraz konusu (b) fıkrasında, kılavuzluk ve römorkaj hizmeti vermekte olan kamu ve özel kurum ve kuruluşların bu hizmetlerinden elde ettikleri aylık gayrisafi hasılatın % 6.5'inin Hazine payı olarak alınması 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, bu nedenle, 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 65. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunan Mahkeme, başvuru kararında itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığını ileri sürmekte ise de, 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 29. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi ileri sürülen gerekçelerle bağlı olmadığından, Anayasa'nın ilgili görülen 73. ve 89. maddeleri yönünden de inceleme yapılmıştır.

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 yasalastırma 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.

Anayasa'nın 73. maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı belirtilmiş olup, maddede geçen kanun sözcüğünün bütçe kanunları dışındaki diğer kanunları ifade ettiği açıktır.

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 65. maddesinin itiraz konusu (b) fıkrasıyla öngörülen, kılavuzluk ve römorkaj hizmeti vermekte olan kamu ve özel kurum ve kuruluşların bu hizmetlerinden elde ettikleri aylık gayrisafî hasılatın % 6.5'inin Hazine payı olarak alınması şeklindeki malî nitelikli yükümlülüğün de ancak olağan kanunlarla getirilmesi mümkündür.

Bu itibarla, bütçeyle ilgisi bulunmaması nedeniyle, diğer yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasasıyla düzenlenmesi Anayasa'nın 73., 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırılık oluşturduğundan itiraz konusu kuralın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 65. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 22.10.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU	Ahmet AKYALÇIN
Üye		Üye
Enis TUNGA		Mehmet ERTEN