

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/60

Karar Sayısı: 2002/97

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"nun 7. maddesi ile 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendinin, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Telekomünikasyon Kurumu'nun 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesinin uygulanmasıyla ilgili Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin iptali istemiyle açtığı davada, Bütçe Kanunu'nun 7. maddesi ile 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendinin Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Danıştay Onuncu Dairesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu kuralları şöyledir:

1- "MADDE 7 . - Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, 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 özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kefalet 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 açtıracakları Türk Lirası cinsinden vadesiz hesaplarda toplarlar.

Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yaparlar.

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

Bu maddenin uygulanması ile ilgili 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 68.- ...

g) ...

5. Muhtelif kanunların bu Kanunun 7'nci maddesine aykırı hükümleri...

2001 Malî Yılında uygulanmaz"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın 87., 88., 161. v e162. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Nurettin TURAN, Aysel PEKİNER, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 17.4.2002 günü yapılan ilk inceleme toplantısında; "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlıdır.

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Onuncu Dairesi'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesinde, genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerindeki veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını T.C. Merkez Bankası veya T.C. Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtıracakları Türk Lirası cinsinden vadesiz hesaplarda toplayacakları öngörülmektedir.

Madde kapsamına, hukuksal yapıları farklı kamu kurum ve kuruluşları alınmıştır. Oysa, dava "Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin iptali için özel bütçeli bir kuruluş olan Telekomünikasyon Kurumu adına açıldığından, 2001 Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesiyle 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendine ilişkin esas incelemenin "özel bütçeli kuruluşlar"dan "Telekomünikasyon Kurumu" yönünden yapılmasına karar verilmiştir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esaslarının diğer yasalardan ayrı olarak Anayasa'da gösterildiği, Bütçe Yasalarına bütçeyle ilgili olmayan hiçbir hükmün

konulamayacağı, bu nedenle, 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesi ile 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendinin iptal edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesinde, kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmeleri, özelleştirme kapsamına veya programına alınmış kuruluşlar, kamu bankaları, belediyeler, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları kapsam dışı bırakılarak kimi kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde veya tasarrufları altında bulunan tüm kaynaklarını T.C. Merkez Bankasında veya muhabiri olan T.C. Ziraat Bankasında adlarına açtıracakları Türk Lirası cinsinden vadesiz hesapta toplayacakları, tahakkuk etmiş ödemelerini bu hesaptan yapacakları ve maddenin uygulanmasıyla ilgili esas ve usulleri belirlemeye de Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanı'nın müşterek teklifi üzerine Başbakanın yetkili olduğu belirtilmiştir. Bütçe Kanunu'nun 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendi ile de "muhtelif kanunların bu kanunun 7. maddesine aykırı hükümleri"nin 2001 malî yılında uygulanmayacağı öngörülmüştür.

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 yasa da 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" denilmekte, gerekçesinde de, bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilmemesi ilkelerine Anayasal kuvvet ve hüküm tanındığı belirtilmektedir. Bu nedenle, 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 kolaylaştıracı 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 yasa da 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.

Özel bütçeli kuruluşlar arasında yer alan Telekomünikasyon Kurumu'nun gelirleri 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile değişik 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 5. maddesinde belirtilmekte, maddenin son fıkrasında da, Kurumun gelir ve harcamalarına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği öngörülmektedir. 4502 sayılı Kanunla değişik 2813 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 27. maddesinde kurumun gelir ve gider hesaplarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre, malî konularda uygulanacak usul ve esasların kurum tarafından belirleneceği anılan hükümlerle öngörülmüşken Telekomünikasyon Kurumu'nun bütçesindeki veya tasarrufu altındaki bütün kaynaklarını itiraz konusu kurallarla TC. Merkez Bankası veya TC. Ziraat Bankasında açılacak Türk Lirası cinsinden vadesiz hesaba yatırma zorunluluğunun getirilmesi, anılan bütçe yasasıyla diğer yasalarda değişiklik yapılmasına neden olduğundan, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. Bu nedenle itiraz konusu kuralların iptali gerekir.

VI- SONUÇ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı "2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 7. maddesi ile 68. maddesinin (g) fıkrasının 5. bendinin, özel bütçeli kuruluşlar arasında yer alan "Telekomünikasyon Kurumu" yönünden 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

Esas Sayısı : 2002/60
Karar Sayısı: 2002/97

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Enis TUNGA

Üye

Mehmet ERTEN