

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2007/94

Karar Sayısı : 2009/140

Karar Günü : 8.10.2009

R.G. Tarih-Sayı :10.11.2009-27402

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onbirinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (m) fıkrasının, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Bağ-Kur'dan bağlanan yaşlılık aylığının dayanağını oluşturan Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (m) fıkrası şöyledir:

'Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a yapılacak transferlere ait tertiplerden aylık bazda yapılacak harcamalar, 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (b) bendinde belirtilen hususlar çerçevesinde Hazine Müsteşarlığınca mutabık kalınacak aylık nakit projeksiyonu ile belirlenecek limitler dahilinde gerçekleştirilir.

2.9.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanunun 50 nci maddesine göre belirlenmesi gereken 1.4.2003 ile 31.3.2004 tarihleri arasında sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesabına esas gelir basamaklarını ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Kanuna göre 1.4.2003 ile 31.3.2004 tarihleri arasında alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırını ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulunca belirlenecek alt sınır 1.4.2004 tarihinden itibaren 506 sayılı Kanunun 78 inci maddesinin birinci fıkrasına göre artırılır.

Bu Kanunun yayımı tarihini takip eden ödeme dönemi başından itibaren 506 sayılı Kanunun 96 ncı maddesi uyarınca bağlanmış gelir ve aylıklar yukarıdaki fıkraya göre belirlenen alt sınır üzerinden hesaplanır.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine dayanılmış, 89. maddesi ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A.Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla 18.10.2007 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Davada Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun 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 görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenilen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

Başvuru kararında 29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (m) fıkrasının tamamının iptali istenmişse de, itiraz başvurusuna konu davada 1479 sayılı Kanun'un 50. maddesine göre belirlenmesi gereken 1.4.2003 ile 31.3.2004 tarihleri arasında sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesabına esas gelir basamaklarını ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılan kural fıkranın ikinci paragrafı olup, bunun dışında kalan kuralların uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle, (m) fıkrasının ikinci paragrafı dışında kalan bölümlerine ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE 8.10.2009 gününde OYBİRLİĞİ ile 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 hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı, bu nedenle ayrı bir yasayla düzenlenmesi gereken itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Onbirinci Dairesi Anayasa'ya aykırılık gerekçesini Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine dayandırmakla birlikte, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur olmadığı, taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebileceği hükme bağlandığından, itiraz konusu kural belirtilen maddelerle birlikte Anayasa'nın 89. maddesi yönünden de incelenmiştir.

4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin itiraz konusu (m) fıkrasının ikinci paragrafında, 1479 sayılı Yasa'nın 50. maddesine göre belirlenmesi gereken 1.4.2003 ile 31.3.2004 tarihleri arasında sigortalıların ödeyecekleri primler ve bağlanacak aylıkların hesabına esas gelir basamaklarını ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu 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 imkan bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarı 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. 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.

1479 sayılı Yasa'ya tabi sigortalıların ödeyecekleri primler ile bağlanacak aylıkların hesabına esas gelir basamakları 1479 sayılı Yasa konusu olup, olağan yasada düzenlenmesi gereken bir konudur. İtiraz konusu (m) fıkrasının ikinci paragrafı ile olağan yasalarla düzenlenmesi gereken bir kurala, yasalaşma yöntemi ve niteliği farklı olan Bütçe Kanunu'nda yer verilmiş olmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle bütçeyi açıklayıcı, tamamlayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olmayan ve olağan yasa konusunu içeren 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (m) fıkrasının ikinci paragrafı, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

VI- SONUÇ

29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (m) fıkrasının ikinci paragrafının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 8.10.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
Mustafa YILDIRIM	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Esas Sayısı : 2007/94
Karar Sayısı : 2009/140

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ