

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2009/91

Karar Sayısı : 2010/10

Karar Günü : 14.1.2010

R.G. Tarih-Sayı : 18.05.2010-27585

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :Danıştay Sekizinci Daire

İTİRAZIN KONUSU :20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e) fıkrasının, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

3.11.1983 günlü, 83/7312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu, 12.5.2000 günlü, 2000/675 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.1.2001 tarihi itibarıyla tasfiye esasları da saptanarak yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun üzerine Türkiye'de petrol arama faaliyetinde bulunan davacı şirket 1.1.2001 tarihinden itibaren ek hasılatını yatırmamış, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü 20.9.2001 günlü, 1170 sayılı yazısı ile 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e) fıkrasındaki hüküm uyarınca anılan şirketten tasfiye edilen fona ilişkin yükümlülüğünü yerine getirmesini istemiştir. Şirketin yaptığı itiraz yine aynı gerekçeyle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından reddedilmiştir. Şirket tarafından redde ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 8. Daire tarafından verilen iptal kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından bozulmuştur. Bozma kararı sonrasında Danıştay 8. Daire tarafından itiraz konusu kuralların, Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali için başvurulmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 'Fonların Ödenek ve Gelirleri' başlıklı 29. maddesinin itiraz konusu (e) fıkrası şöyledir:

'e) Kanun veya kanun hükmünde kararname dışında diğer mevzuatla kurulmuş bulunan fonlar, Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanların müşterek teklifi üzerine Başbakan onayıyla tasfiye edilebilir.

Kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş fonların tasfiyesine ilişkin kanun tasarılarını hazırlamaya, Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlar yetkilidir.

Tasfiye edilen fonların her türlü gelirleri, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapılmıca

kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam olunur ve genel bütçeye gelir kaydedilir.

Tasfiye edilmesine karar verilen fonlardaki mevcut personel istekleri halinde, ihtiyaç bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki durumlarına uygun boş memur kadrolarına naklen atanırlar. Bunlar hakkında 3/4/1998 tarihli ve 4359 sayılı Kanunun Geçici 7 nci maddesinin 2, 3, 4, 6 ve 7 nci fıkrası hükümleri uygulanır.

2001 yılında tasfiye edilecek olan fonlarca yürütülen hizmetlerden devamına ihtiyaç duyulanlar ile 2000 yılından itibaren tasfiye edilen fonların tasfiye tarihinde mevcut olan yükümlülüklerinden zorunluluk arz edenler bütçeye konulacak ödeneklerle yürütülür. Gerektiğinde bu amaçla özel tertipler açılabilir. Bu tertiplerden yapılacak harcamaların kapsamı ile harcama usulleri ve diğer hususlar, ilgili kuruluş ve Maliye Bakanlığı'nca müştereken hazırlanıp yürürlüğe konulacak esaslar ile belirlenir. Ancak söz konusu tertiplerden yapılacak harcamaların kapsamı fonların yürürlükten kaldırılan mevzuatları ile belirlenen çerçeveyi aşamaz.

Tasfiye edilen fonlardan, hizmetine bütçeye konulan ödeneklerle devam edenlerin, kredi geri dönüş gelirleri ilgili kurumun merkez saymanlığı hesabına yatırılır ve bütçeye gelir yazılır. Yatırılan tutarlar karşılığını, aynı amaçla kullanılmak üzere ilgili kuruluş bütçesindeki mevcut tertibe ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmaya, ilgili kurum bütçelerinde yeni tertipler açmaya, kurum bütçesi içinde veya kurum bütçeleri arasında aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerinedayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımıyla 22.12.2009 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

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 Anayasaya 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 mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

Başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, Bakanlar Kurulu Kararı ile tasfiye edilmiş bulunan Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu'nun tasfiyeden sonra elde edilecek gelirlerinin tahsiline ilişkindir. İtiraz konusu kural olan 4611 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin (e) fıkrası yedi paragraftan oluşmaktadır. Başvuran mahkeme önündeki iptal istemine konu olan işlemin dayanağı, söz konusu fıkranın üçüncü paragrafında yer alan '*Tasfiye edilen fonların her türlü gelirleri, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapıncaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam olunur ve genel bütçeye gelir kaydedilir.*' bölümüdür.

Bu nedenle;

A- 20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e)fıkrasının üçüncü paragrafının dışında kalan bölümlerinin, itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu bölümlere ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine,

B- Dosyada eksiklik bulunmadığından 20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e)fıkrasının üçüncü paragrafının esasının incelenmesine,

C- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

Başvuru dilekçesinde; itiraz konusu kuralın bütçe ile ilgili olmayan ve diğer yasalarla yapılması gereken bir düzenleme olduğu, dolayısıyla diğer yasaların konusu olan bu düzenlemenin Bütçe Yasası ile yapılmış olmasının Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu kural karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, diğer yasalar ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe yasası ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

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 harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde 'bütçe ile ilgili hükümlerden' sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, 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, Yasa koyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. 'Bütçe ile ilgili hüküm' sözcüklerine 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 yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

İtiraz konusu kuralda, tasfiye edilen fonların her türlü gelirlerinin, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapılincaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam olunacağı ve genel bütçeye gelir kaydedileceği öngörülmektedir.

Fon uygulamalarının kamu malî disiplinini bozucu etkisinin ortadan kaldırılması, maliye politikalarının etkinliğinin artırılması ve fonların belirli bir malî disipline kavuşturulması amacıyla 1992 yılından itibaren T.C. Merkez Bankası nezdinde Müşterek Fon Hesabı açılarak tüm fonların gelirlerinin bu hesaba kaydedilmesine başlanılmıştır. 1993 yılında ise fonların büyük bir kısmı bütçe kapsamına alınmıştır.

Ekonomik İstikrar ve Enflasyonla Mücadele Programı çerçevesinde Devletin gelir ve giderlerinde birliğin ve şeffaflığın sağlanması amacıyla 2000 ve 2001 yılları içerisinde bazı fonların tasfiyesine ilişkin 23.5.2000 günlü, 4568 sayılı 'Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun', 21.2.2001 günlü, 4629 sayılı 'Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun' ile 20.6.2001 günlü, 4684 sayılı 'Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' yürürlüğe girmiştir. 4568 sayılı Kanun'un 6. maddesinin son fıkrası, 4629 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin D fıkrası ve 4684 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesinin (j) fıkrası gereğince, tasfiye edilen fonlarla ilgili olarak gerekli her türlü düzenlemeyi yapmaya ilgisine göre Maliye Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlar yetkili kılınmıştır. Ayrıca 4629 sayılı Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (A) fıkrasının (c) bendi, tasfiye edilen fonların gelirlerinin tahsili ve bütçeye gelir ve ödenek kaydedilmesine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Diğer yasalarla yapılması gereken düzenlemelerin bütçe yasası dışındaki yasalarla yapılması zorunludur. 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e) fıkrasının üçüncü paragrafında, tasfiye edilen fonların her türlü gelirlerinin, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapıncaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam olunacağı ve genel bütçeye gelir kaydedileceği öngörülerek diğer yasalarla yapılması gereken bir düzenleme Bütçe Yasası ile yapılmıştır.

Bu nedenlerle diğer yasaların konusu olan bu düzenlemenin Bütçe Yasası ile yapılmış olması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e)fıkrasının üçüncü paragrafına ilişkin yürürlüğünün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından reddine, 14.1.2010 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

20.12.2000 günlü, 4611 sayılı 2001 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin (e)fıkrasının üçüncü paragrafının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 14.1.2010 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
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Esas Sayısı : 2009/91
Karar Sayısı : 2010/10

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ