

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/85

Karar Sayısı : 2010/12

Karar Günü : 21.1.2010

R.G Tarih-Sayı : 28.04.2010-27565

İPTAL DAVASINI AÇAN :Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanvekili Hakkı Süha OKAY

İPTAL DAVASININ KONUSU :9.7.2008 günlü, 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesiyle, 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesinin sonuna eklenen fıkranın, Anayasa'nın 2., 11. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesiyle, 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesinin sonuna eklenen fıkra şöyledir:

'Elektrik Üretim Anonim Şirketi ve/veya müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmelerinden elde edilen gelirlerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan masraflar düşüldükten sonra kalan kısmı izleyen onbeş gün içinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkez ödemelerini yapan muhasebe birimi hesaplarına aktarılır. Aktarılan bu tutarlar aynı birim tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarın yüzde seksenini, enerji altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere; Bakanlık görüşleri doğrultusunda Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu ve Boru Hatlarıyla Petrol Taşıma Anonim Şirketine sermayeleri artırılmak suretiyle ve yatırımlarıyla ilişkilendirilerek ödenmek üzere Hazine Müsteşarlığı bütçesine, yüzde yirmisini ise enerji üretimleri ile ilgili hidroelektrik santrallerinin yatırımlarında kullanılmak üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine özel ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Özel gelir ve ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içerisinde kullanılmayan kısımları ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Yatırım ödenekleri yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 11. ve 161. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İ t z   'nün 8. maddesi gereğince, Ha ım KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIO LU, Cafer  AT, A. Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALEL  ve Zehra Ayla PERKTA 'ın katılımıyla 18.9.2008 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından i in esasının incelenmesine, y r rl    durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara ba lanması, oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, i in esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği g r   l p d    ld :

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 161. maddesine göre, mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanaca ı ve uygulanaca ının kanunla belirleneceği, bütçe ilkelerinin, bütçenin hazırlanması, g r   l p onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade ettiği, bütçede genellik ilkesi uyarınca kamu gelirlerinin tamamının bütün kamu giderleri için ayrılması gerektiği, bu ilkeyle bazı Devlet dairelerinin kendilerine ayrılmış olan  denek miktarını, kendi özel gelirleri ile artırımlarının önlenmesinin amaçlandığı, aksi taktirde yasama organının bütçeyi denetleme fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirme imk nı bulamayaca ı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun merkezi yönetim bütçesinin uygulanmasına ilişkin temel kuralları içerdiği, yasama organının da 5018 sayılı Yasa'yla getirilen kurallara uymasının hukuk devleti ilkesinin gereği olduğu, iptali istenen kuralla, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsisinin öngörüldüğü, bu nedenle dava konusu kuralın genel bütçe ilkelerinden olan ademi tahsis ilkesine uygun d  medii belirtilerek Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen yasa kuralı uyarınca, Elektrik  retim Anonim  irketi ve/veya müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının  zelle tirilmesinden elde edilen gelirler net olarak -giderler düşüldükten sonra-  zelle tirme İdaresi Ba kanlı ınca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkez ödemelerini yapan muhasebe birimi hesaplarına aktarılab  ve aktarılan bu tutarlar aynı birim tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir kaydedilecektir. Böylece,  zel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel  denek miktarları, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterilmiş olmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini ba lı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa'nın ve yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayaca ı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir. Hukuk devletinde yasa koyucu, Anayasa kurallarına ba lı olmak koşuluyla ihtiyaç duyduğu düzenlemeyi yapma yetkisine sahiptir.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasına göre Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması gerekmektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek i  ve hizmetler için kanunla özel süre veya usuller konulabilece i belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13. maddesinin (g) bendinde, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olduğu belirtilmiştir. Hukuk sistemimizde bazı yasa kurallarının diğer yasa kurallarına üstünlüğü söz konusu olmayıp, yasama faaliyetleri yürütülürken önceden çıkarılmış yasa kurallarından farklı kurallar getirilmesine engel bulunmamaktadır.

Bütçenin genelliği ve kamu gelirlerinin belli bir kamu hizmetine ayrılmaması ilkesi olarak da anılan ademi tahsis ilkeleri Anayasal kurallar olmadığı gibi genel hukuk ilkelerinden de değildir. Bütçenin genelliği ve ademi tahsis ilkeleri diğer bütçe ilkelerinin yanında, çeşitli yararları nedeniyle bütçenin hazırlanması sırasında gözetilmesi gerektiği düşünülen mali ilkelerdir.

Bu nedenlerle kamu gelirlerinin belli bir amaç için tahsis edilemeyeceği konusunda Anayasal bir kural bulunmadığından, enerjiyle ilgili özelleştirme gelirlerinden elde edilecek gelirlerin bir kısmının enerji konusunda faaliyet gösteren kamu şirketlerine, bir kısmının ise enerji üretimleri ile ilgili hidroelektrik santrallerinin yatırımlarında kullanılmak üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine aktarılması Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.

İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 11. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesiyle, 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesinin sonuna eklenen son fıkraya yönelik iptal istemi, 21.10.2010 günlü, E. 2008/85, K. 2010/12 sayılı kararla reddedildiğinden, bu fıkraya ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE, 21.10.2010 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- SONUÇ

9.7.2008 günlü, 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesiyle, 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesinin sonuna eklenen son fıkranın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 21.1.2010 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

9.7.2008 günlü, 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesiyle, 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesinin sonuna eklenen fıkra;

'Elektrik Üretim Anonim Şirketi ve/veya müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirmelerinden elde edilen gelirlerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan masraflar düşüldükten sonra kalan kısmı izleyen onbeş gün içinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkez ödemelerini yapan muhasebe birimi hesaplarına aktarılır. Aktarılan bu tutarlar aynı birim tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarın yüzde seksenini, enerji altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere; Bakanlık görüşleri doğrultusunda Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu ve Boru Hatlarıyla Petrol Taşıma Anonim Şirketine sermayeleri artırılmak suretiyle ve yatırımlarıyla ilişkilendirilerek ödenmek üzere Hazine Müsteşarlığı bütçesine, yüzde yirmisini ise enerji üretimleri ile ilgili hidroelektrik santrallerinin yatırımlarında kullanılmak üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine özel ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Özel gelir ve ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içerisinde kullanılmayan kısımları ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Yatırım ödenekleri yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında açıklandığı gibi eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa'nın ve yasaların üstünde yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Görüldüğü gibi hukuk devleti olmanın gereği 'adaletli hukuk düzeninin kurulması ve bunun sürdürülmesi' olup, bu bağlamda devlet yönetiminde keyfiliğin değil, hukuk kurallarının egemen olmasıdır.

Anayasa'nın 'Bütçenin hazırlanması ve uygulanması' başlıklı 161. maddesinin birinci fıkrasında, 'Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.' İkinci fıkrasında ise; 'Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü Kanunla düzenlenir.' hükmü yer almıştır.

Bu hüküm çerçevesinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bütçe ilkelerini düzenleyen 13. maddesinin (g) bendinde ise ' Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.' denilmek suretiyle 'bütçenin genelliği ilkesi' ve kamu gelirlerinin belli bir kamu hizmetine ayrılması 'ademî tahsis ilkesi' esas alınmıştır. Buna göre kamu gelirlerinin tamamı devlet hazinesinde toplanarak, kamu hizmetlerinde öncelik sırasına göre kamu gideri olarak harcanması suretiyle, bir kısım kamu dairelerinin kendilerine ayrılan ödenek miktarını artırmaları önlenmekte, böylece bütçe disiplini ve denetimi daha etkin bir şekilde sağlanmaktadır.

Dava konusu kuralda ise, elektrik üretim şirketi veya müessesesi ve bağlı ortaklık iştirak işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirmelerinden elde edilen gelirlerin yüzde sekseninin enerji altyapı yatırımlarında kullanılmasına, yüzde yirmisinin de hidroelektrik santralleri yatırımına tahsis edilmesi düzenlenmekte olup Anayasa'nın 161. maddesinde öngörülen bütçenin hazırlanması ve uygulanması ilkeleri ile yine bu madde uyarınca verilen yetkiye istinaden çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenen 'bütçenin genelliği ve ademî tahsis ilkelerine' aykırı olarak belirli gelirlerin belirli giderlere tahsisi öngörülmektedir.

Bu durumda kural, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin bir gereği olan 'kanunilik ilkesine ' açık aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenle dava konusu kuralın iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ