**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 1999/36**

**Karar Sayısı : 1999/43**

**Karar Günü : 24.11.1999**

**R.G. Tarih-Sayı :06.02.2001-24310**

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) parağrafının 7. bendinin Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesinin uygulanmasıyla ilgili Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde yer alan "İl Özel İdareleri dahil" ibaresinin iptali için açılan davada, Danıştay Onuncu Dairesi, Bütçe Kanunu'nun 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinin iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu kuralları şöyledir:

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

Bu kurumlar tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yaparlar.

İlgili kamu kurum ve kuruluşları tasarrufları altında bulunan tüm kaynaklarını 15 Ocak 1998 tarihine kadar anılan banka nezdinde açtıracakları hesaplarda toplamak ve bu banka şubelerini ve hesap numaralarını belirtilen tarihten itibaren bir hafta içersinde Hazine Müsteşarlığına bildirmek zorundadırlar.

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

Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak 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 71.- ...

b) ...

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

1998 Malî Yılında uygulanmaz"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

2- MADDE 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir."

3- "MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçe1erin nası1 hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

4- "MADDE 162.- Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet Necdet SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Nurettin TURAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 7.10.1999 günü 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 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 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesinde, genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler, fonlar, kefalet sandıkları, 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 hesaplarda toplayacakları öngörülmektedir.

Madde kapsamına, yapıları farklı kamu kuruluşları alınmıştır. Oysa, dava "Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği"nin iptali için özel bütçeli bir kuruluş olan İl Özel İdare Müdürlüğü adına açıldığından, 1998 Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesiyle 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendine ilişkin esas incelemenin "özel bütçeli kuruluşlar"dan "İl Özel İdareleri" 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, 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinin iptal edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

1998 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 ile özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 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 hesapta toplayacakları, tahakkuk etmiş ödemelerini bu hesaptan yapacakları ve maddenin uygulanmasıyla ilgili esas ve usulleri belirlemeye de Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'la Maliye Bakanının müşterek teklifi üzerine Başbakanın yetkili olduğu belirtilmiştir. Bütçe Kanunu'nun 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendi ile de "muhtelif kanunların bu kanunun 7. maddesine aykırı hükümleri"nin 1998 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 yasada 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 yasalaştırma 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 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.

Özel bütçeli kuruluşlar arasında yer alan il özel idarelerinin gelirleri 3360 sayılı Yasa'nın 80. maddesinin birinci fıkrasında belirtilmiş, ikinci fıkrasında da bunların mevduat olarak yatırılacağı kamu banka veya bankalarının Bakanlar Kurulu'nca tespit edileceği öngörülmüştür. İl Özel İdarelerinin gelirlerinin, bankalara yatırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu'na verilen bu tespit yetkisi kaldırılarak itiraz konusu kurallarla TC. Merkez Bankası veya TC. Ziraat Bankasında açılacak hesaba yatırma zorunluluğunun getirilmesi, bütçe yasalarıyla öteki yasalarda değişiklik yapılmasına neden olduğundan, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. Kuralların iptali gerekir.

VI- SONUÇ

25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 7. maddesi ile 71. maddesinin (b) paragrafının 7. bendinin "Özel Bütçeli Kuruluşlar"dan "İl Özel İdareleri" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALLERİNE, 24.11.1999 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| BaşkanAhmet Necdet SEZER | ÜyeSamia AKBULUT | ÜyeHaşim KILIÇ |
|   |   |   |
| ÜyeYalçın ACARGÜN | ÜyeMustafa BUMİN | ÜyeSacit ADALI |
|   |   |   |
| ÜyeAli HÜNER | ÜyeMustafa YAKUPOĞLU | ÜyeFulya KANTARCIOĞLU |
|   |   |
| ÜyeMahir Can ILICAK | ÜyeRüştü SÖNMEZ |