

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2024/180

Karar Sayısı : 2025/241

Karar Tarihi : 26/11/2025

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Sayıştay 4. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" başlıklı E - Cetveli'nin (25) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinin "Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO)" yönünden Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğünün (EGO) taşınır ve taşınmaz varlıklarını sigorta ettirmesi nedeniyle yapmış olduğu ödemenin kamu zararı olarak değerlendirilerek yargılamaya esas rapora konu edilmesi üzerine kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un eki E - Cetveli'nin itiraz konusu kuralın da yer aldığı (25) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

"25. Bütçelerin diğer teriplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır.

Ancak;

a) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi, uçak, helikopter ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

b) Dış ülkelerdeki Devlete ait temsilcilik binaları ile Devlete ait eşyanın ve kira ile tutulan bina için yapılan sözleşmede sigorta zorunluluğu varsa kiralık binanın, Türk mülkiyetinde olan veya kira ile tutulan yerlerde organizatör şirket tarafından sigorta zorunluluğu konulmuşsa söz konusu yerlerin sigorta giderleri,

c) Dış kuruluşlarla ilgili olarak taşıt sigortası (misyon şefinin uygun gördüğü hallerde tam kasko) giderleri,

ç) Belgelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri,

d) Belediyelere ait itfaiye ve ambulans araçlarının kasko sigortası giderleri,

e) Sondaj ve jeofizik çalışmaları kapsamında fiilen arazide veya denizde kullanılan özel amaçlı araç ve ekipmanların sigorta giderleri,

bütçelerinin ilgili tertiplerinden, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına ait ambulansların kasko sigortası giderleri döner sermaye bütçelerinden, Türk Silahlı

Kuvvetleri ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı envanterinde bulunan ve erbaş ve erler tarafından kullanılan teknik donanımı yüksek ve özel nitelikli askeri araçların kasko sigortası giderleri ise Kantin Yönetmeliklerinde belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kantin gelirlerinden ödenir. 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı cetvelde yer alanların emir ve zatlarına tahsis edilen taşıtların kasko sigortası giderleri taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir. Ayrıca, yakın korumada kullanılan taşıtlardan, söz konusu cetvelin 1 ve 3 üncü sırasında yer alanlara hizmet edenlerin tamamı, 5 inci sırasında yer alanlara hizmet edenlerin en fazla 4 adedi ve diğerlerine hizmet edenlerin en fazla 2 adedinin kasko sigortası giderleri taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertibinden ödenir. Aynı Kanuna ekli (2) sayılı cetvelin 3 ve 6 ncı sırasında yer alanlar, 8 inci sırasında yer alan Genelkurmay 2 nci Başkanı, 10 uncu sırasında yer alan Ordu ve Donanma Komutanlıkları ile 12 nci sırasında yer alanların makamlarına tahsis edilen araçların kasko giderleri ise taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 17/10/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki E - Cetveli'nin (25) numaralı sırasındaki açıklamanın itiraz konusu birinci cümlesinde bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında devlet mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu belirtilmiştir.

4. Anılan açıklamanın ikinci cümlesinde ise birinci cümlede belirlenen esasın istisnalarına yer verilmiş, istisna kapsamında görülen sigorta ve kasko giderlerinin hangi kaynaktan karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

5. EGO 16/12/1942 tarihli ve 4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun'la kurulmuştur. Anılan Kanun'un 1. maddesinde EGO'nun özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği bulunan ve belediyeye bağlı bir genel müdürlük veya müdürlük tarafından idare edilen bir müessese olduğu belirtilmiştir.

6. Söz konusu Kanun'un 16. maddesinde EGO'nun mallarının devlet malı hükmünde olduğu, bunları çalanlar, ihtilas edenler, zimmetine geçirenler veya her ne suretle olursa olsun suistimal edenler hakkında devlet mallarına karşı işlenen suçlara ait cezai hükümlerin uygulanacağı hükmüne bağlanmıştır.

7. EGO'nun malları devlet malı olarak kabul edildiğinden devlet mallarının sigorta edilmemesini öngören itiraz konusu kuralın EGO bakımından da geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

8. Kural, "*Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO)*" yönünden incelenmiştir. Kural uyarınca EGO'nun mallarının sigorta edilmesi mümkün değildir.

B. İtirazın Gerekçesi

9. Başvuru kararında özetle; EGO'nun özel hukuk hükümlerine tabi, belediyeye bağlı bir müessese olduğu, yürüttüğü görev ve hizmetlerin niteliği dikkate alındığında çeşitli risklere karşı mallarını sigortalatmasının zorunlu olduğu, ayrıca 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nda belediye giderleri arasında sigorta giderlerine yer verildiği, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre özel kanunlarda yapılan düzenlemelerin bütçe kanunu ile yapılmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

10. Bütçe, genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

11. Bütçe kanunları bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta ve ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta olup bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi, kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabilecek nitelikte olduğundan Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanmaları, parlamentoda görüşülmeleri ve yayımlanmaları bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir.

12. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koyma, değiştirme ve kaldırmanın yanında bütçe kanun tekliflerini görüşme ve kabul etmeye* de ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

13. Anayasa'nın anılan maddeleri gözetildiğinde anayasa koyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi mümkün olmadığı gibi mevcut kanun hükümlerinin bütçe kanunuyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir.

14. Anayasa'nın 161. maddesinde “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi birçok kararında anılan maddede yer alan “*bütçe ile ilgili hükümler*” ibaresini ve maddenin amacını açıklamıştır. Buna göre “...*bütçe ile ilgili hükümler kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek; böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir*” (AYM, E.2009/10, K.2010/56, 1/4/2010; E.2015/7, K.2016/47, 26/5/2016, § 30; E.2017/61, K.2018/12, 14/2/2018, § 19; E.2019/23, K.2020/50, 24/9/2020, § 18).

15. Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerinde ifadesini bulan, hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve yayımlanması bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenen bütçe kanununun merkezi yönetim bütçe kanunu olduğu açıktır. Dolayısıyla bütçe kanununda yer alan bir hükmün, bütçe ile ilgili olduğunun kabul edilebilmesi için her şeyden önce bu hükmün merkezi yönetim bütçe kanunu kapsamındaki idare ve kurumların bütçelerine ilişkin olması gerekmektedir.

16. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12. maddesinin ikinci fıkrasında merkezi yönetim bütçesinin anılan Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı Cetvel'de yer alan özel bütçeli idareler ile (III) sayılı Cetvel'de yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinden oluştuğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetim bütçe kanununda yer alan bir hükmün bütçe ile ilgili olabilmesi öncelikle 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idare ve kurumların bütçelerine ilişkin olmasına bağlıdır.

17. EGO 4325 sayılı Kanun'la kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği bulunan ve belediyeye bağlı bir genel müdürlük tarafından idare edilen bir müessesedir. Dolayısıyla EGO'nun merkezi yönetim bütçe kanununu oluşturan 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idare ve kurumlar arasında bulunmadığı açıktır.

18. Bu bağlamda bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında devlet mallarının sigorta edilmemesini hükme bağlayan itiraz konusu kuralın Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı bir genel müdürlük olarak faaliyet gösteren EGO yönünden Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca bütçe ile ilgili bir hüküm olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” hükmüyle bağdaşmamaktadır.

19. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E - Cetveli'nin (25) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinin "*Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO)*" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 26/11/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI