

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2019/23

Karar Sayısı : 2020/50

Karar Tarihi : 24/9/2020

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL., Engin ÖZKOÇ ile birlikte 135 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

B. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

C. Eki "**BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR**" başlıklı E-Cetveli'nin (48) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılan özel hesaplara..." ve "...açılan özel hesaba..." ibarelerinin,

Ç. Eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının birinci cümlesinin ve ikinci cümlesinde yer alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin,

D. Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresinin,

E. Eki "**KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL**" başlıklı T-Cetveli'nin Not bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın,

Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı:

I. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri

MADDE 6- (1) Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu

idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

...

2. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"Gelir ve giderlere ilişkin diğer hükümler

MADDE 13- (1) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.

...

3. Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" başlıklı E-Cetveli'nin (48) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

"48. 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde tefrik edilen ödenegin; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 881.000.000 Türk Lirası, taşınmaz ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 962.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 692.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 2.535.000.000 Türk Lirasına kadar olan kısmının Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu ödenekleri söz konusu giderlerin karşılanması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı adına açılan özel hesaplara aktarmaya ve ücretsiz kitap uygulaması için açılan özel hesaba aktarılan tutardan yüklenme tutarının yüzde 30'unu kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullanılmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir."

4. Eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklaması şöyledir:

"9. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarım ile ilgili talep ve ihtiyaçlar, İdari İşler Başkanı talebi üzerine

Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilir. Bedelli olarak yaptırılması durumunda kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tabi olduğu usul ve esaslara göre de yaptırılabilir."

5. Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklaması şöyledir:

"1- Türkiye Büyük Millet Meclisinin ulaştırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedelleri, 06.1.4.01 "Kara Taşıtı Alımları" ekonomik kodundan karşılanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir ve bedel arışı için Cumhurbaşkanlığı Kararı aranmaz."

6. Eki "KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL" başlıklı T-Cetveli'nin Not bölümünde yer alan (4) numaralı açıklama şöyledir:

"4- Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Yıldız SEFERİNOĞLU'nun katılımlarıyla 14/3/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Kanun'un 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

3. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, esas olarak devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Nitekim bu husus, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12. maddesinin üçüncü fıkrasında "Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir" şeklinde ifade edilmiştir.

4. Anılan maddenin dördüncü fıkrasında ise özel bütçe "*Özel bütçe, bir hakanlığı bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.*" şeklinde belirtilmiştir.

5. Söz konusu kurumların bütçeleri hazırlanırken kamu hizmetinde kullanılmak amacıyla öngörülen ödenekler ilgili bütçe tertiplerinde gösterilmektedir. Bütçe tertibi: bütçenin sistematik bir şekilde hazırlanması, uygulanması ve sonuçlandırılabilmesi açısından kamu gelirlerinin ve kamu giderlerinin ayrıntılı olarak ve belirli bir düzen içinde sınıflandırılarak gösterildiği kayıt düzenidir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin dördüncü fıkrasında da tertip kavramı "*...kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyi...*" borç ödemeleri yönünden ilgili hizmet tertibi kavramı ise "*...borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipler...*" şeklinde tanımlanmıştır. 2019 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi'nde personel giderleri (01), sosyal güvenlik kurumlarına devlet giderleri primi giderleri (02), mal ve hizmet alım giderleri (03), faiz giderleri (04), cari transferler (05), sermaye giderleri (06), sermaye transferleri (07), borç verme (08), yedek ödenekler ise (09) şeklinde kodlanmıştır.

6. *Kurumsal sınıflandırma*, yönetim yetkisini temel ölçüt olarak kabul eden sınıflandırma şeklidir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.

7. *Fonksiyonel sınıflandırma*, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların süreç boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânının elde edilmesi fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

8. *Finansman tipi sınıflandırma*, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Bu sınıflandırma tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır. Finansman tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri, özel ödenekler ile şartlı bağış ve yardımların takibine imkân tanımakta olup özellikle mali mevzuat gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibini de mümkün kılmaktadır.

9. *Ekonomik sınıflandırmayla* ise devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin millî ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Ekonomik sınıflandırma gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırılması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında karşılıklı veya karşılıksız, cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kanunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan, burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilat ve ödemeleri kapsar. Sermaye ve cari harcama ayrımında ise bütçe hazırlama rehberi ve merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen asgari değerler ile harcamanın konusunun kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

10. Ödenek esas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade etmektedir. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirtilmesi gerekir. Ancak söz konusu ödenekler tahmine dayalı olduğundan bunun çeşitli nedenlerle yıl içinde yetersiz kalması söz konusu olabilmektedir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek olan ödenek aktarmasıdır.

11. Ödenek aktarmalarına ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı ancak harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere -genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla- merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezi yönetim bütçe kanununda belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

12. Dava konusu kuralla da 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'yla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri, kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanlığı yetkili kılınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

13. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanlığı'na ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki tanıtmak suretiyle yeni bir bütçe yapma imkânının tanındığı, bu durumun 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen mali sistemle bağdaşmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden Cumhurbaşkanlığı'na ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bu suretle Meclise ait olan bütçe hakkının ihlal edildiği, aktarılabilecek ödenek miktarının genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşamayacağına öngörülmesinin veya ödenek aktarmasına konu ekonomik kodların gösterilmesinin ödenek aktarma konusunda tanınan yetkinin sınırlanması için yeterli olmadığı, aktarma yapılacak tertipler arasında (01) ve (02) ekonomik kodların yer almasının 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesini uygulanamaz hâle getirdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. 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.

15. 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.

16. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak* yanında *bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek* görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları mülga 162. maddede düzenlenmiştir. 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 Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

17. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde 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 kanunıyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

18. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına 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 getirilişi amacı bütçe kanunlarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

19. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bütçe hakkı; vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır.

20. Dava konusu kuralda, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'yla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının

karşılmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri, kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hüküm altına alınmaktadır. Kurumlar arası ödenek aktarmalarını düzenleyen kural bu hâliyle bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

21. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan hüküm, kamu idarelerinin kendi bütçeleri içindeki ödenek aktarmalarını düzenlemektedir. Oysa dava konusu kural, kamu idareleri arasındaki ödenek aktarmaya dönük hükümler içermektedir.

22. Kuralda, kurumlar arası ödenek aktarmanın ancak genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla ve kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilerek ödenek aktarmaya ilişkin çerçeve ve Cumhurbaşkanı'na verilen ödenek aktarma yetkisinin sınırları belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına imkân tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi söz konusu değildir. Bu itibarla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan Cumhurbaşkanı'na belirtilen sınırlar içinde ödenek aktarma konusunda yetki veren kural, Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

23. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

B. Kanun'un 13. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

24. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallar ile 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki borçlanma hükümlerinin değiştirildiği, mevcut kuralların 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde uygulanmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

25. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi

uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarına, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği hüküm altına alınmıştır.

26. Dava konusu kuralın ikinci cümlesi ise, bazı borçlanmalarda 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında belirlenen borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı düzenlenmiştir. Bu borçlanmalar; Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalardır.

27. Kuralda yer alan düzenlemenin daha kaliteli kamu hizmeti sunulması amacıyla genişilen altyapı yatırımlarının sağlıklı bir şekilde finanse edilebilmesi için yapılacak borçlanmalara yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı olduğu anlaşılmaktadır.

28. Kural ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanmalarının bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin borç yönetiminin öngörülebilirliğinin artırılmasına ve bütçenin gerçekçi ekonomik varsayımlar altında kanunlaşmasına katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

29. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 7. ve 87. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetvelinin (48) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...adına açılan özel hesaplara..." ve "...açılan özel hesaba..." İbarelerinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

30. Dava dilekçesinde özetle; Milli Eğitim Bakanlığının (Bakanlık), 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de yer alan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olduğu, bu nedenle Bakanlığa tahsis edilen kaynakların 5018 sayılı Kanun'a tabi olduğu, 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Bakanlığın ödeneklerini özel hesaba aktarma yapmak suretiyle harcayabileceğine yönelik herhangi bir

düzenlemenin bulunmadığı, 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nda dava konusu kuralların ilişkin olduğu giderlerin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna (SYDTF) aktarılacak kaynaklardan karşılanmasına imkân sağlayan bir hükmün bulunmadığı. Bakanlık adına açılmış özel hesaplara aktarılan parasal kaynakların mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarıldığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin Cumhurbaşkanlığına ve Bakanlığa fon kaynaklarını kullanma yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

31. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

32. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ek (E) Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (48) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Bakanlık tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 881.000.000 TL, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 962.000.000 TL ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 692.000.000 TL olmak üzere toplam 2.535.000 TL'ye kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarın Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde SYDTF'ye 4842 sayılı Kanun ile 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılmak üzere ayrılan ödenekten kesilerek Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine aktarmaya Cumhurbaşkanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiş; ikinci cümlesinde de bu ödenekleri söz konusu giderlerin karşılanması amacıyla Bakanlık adına açılan özel hesaplara aktarmaya ve ücretsiz kitap uygulaması için açılan özel hesaba aktarılan tutardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullanılmaya Milli Eğitim Bakanının yetkili olduğu ifade edilmiştir. Dava konusu kurallar, anılan ikinci cümlede yer alan "...adına açılan özel hesaplara..." ve "...açılan özel hesaba..." ibareleridir.

33. Bütçe ödeneklerinin kullanımı, harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'da belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 20. maddesinde bütçe ödeneklerinin kullanılması, 33. maddesinde bütçelerden bir giderin yapılmasında uyulacak esaslar düzenlenmiş, 30. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya Cumhurbaşkanlığı'nın yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "Muhasebe sistemi" başlıklı 49. maddesinin (2) numaralı fıkrasında kamu hesaplarının kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı, (3) numaralı fıkrasında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarının uluslararası standartlara uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde, Sayıştay Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluş

temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Yine Kanun'un 63. ve devamı maddelerinde kamu idarelerinin iç denetimi, 68. maddesinde de Sayıştay tarafından yapılacak dış denetime ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

34. Bütçe ödeneklerinin kullanımına ilişkin olarak yukarıda belirtilen kuralları doğrudan veya dolaylı şekilde uygulanamaz hâle getirmemek şartıyla, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki kuralların bütçe kanunlarıyla düzenlenmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

35. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E-Cetveli, bütçe kanunlarına her yıl eklenen cetvellerden biri olup isminden de anlaşılacağı üzere ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağını ve bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermektedir. Anılan Cetvel'in (48) numaralı sırasındaki açıklamada, Bakanlığın ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmaz ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilere verilecek öğle yemeği ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi için 2.535.000.000 TL'ye kadar yapacağı harcamaların hangi ödenekten karşılanacağı belirtilerek ödeneğin hangi faaliyetlerde kullanılacağına ilişkin çerçeve çizilmiş; sınırlar belirlenmiştir.

36. Dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta olup bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümlerdir. Bu bakımdan kuralların bütçeyle ilgili hükümler kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

37. Ödeneklerin özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılması, tek başına bu harcamaların 5018 sayılı Kanun'da öngörülen harcama sisteminin dışına çıkarıldığı anlamına gelmemektedir. Özel hesaba aktarılan ödeneye dair işlemlerin, dayanağını 5018 sayılı Kanun'un 30. ve 49. maddelerinden alan ve 17/10/2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerine göre muhasebeleştirileceği de gözetildiğinde bu harcamaların 5018 sayılı Kanun'da öngörülen harcama sisteminin dışına çıkarıldığını söylemek mümkün değildir.

38. Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştay'ın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir; 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "*Denetim alanı*" başlıklı 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinde kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerinin Sayıştay denetimi kapsamında olduğu hüküm altına alınmıştır.

39. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'un eki E-Cetvel'inin (48) numaralı sırasındaki açıklamada, özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılan ödeneğin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla

bütçe ödeneği özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir.

40. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 88. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Ç. Kanun'un Eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) Numaralı Açıklamasının Birinci Cümlesinin ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

41. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanlığının 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılması nedeniyle 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olduğu, 4734 sayılı Kanun'da Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlara İdari İşler Başkanının talebi üzerine yaptırılabilmesine imkân tanıyan herhangi bir hükme yer verilmediği, bedelli olarak yaptırılması durumunda da kurumların tabi oldukları mevzuata göre yapabilmelerine imkân tanıyan herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, ayrıca 8/1/2002 tarihli ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden bedelsiz yararlanacaklar arasında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının sayılmadığı, dava konusu kurallar ile hem 4734 sayılı Kanun'un hem de 4736 sayılı Kanun'un 2019 yılı için uygulanamaz hâle getirildiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

42. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının dava konusu birinci cümlesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilceği düzenlenmiştir. İkinci cümlede ise, talep ve ihtiyacın bir bedel karşılığı yaptırılması durumunda talebi ve ihtiyacı karşılayacak kurumun bunu tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tabi olduğu usul ve esaslara göre de yapabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan cümlede yer alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresi de dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

43. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı içinde teşkilatlanmıştır.

44. Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılan 5018 sayılı Kanun'un 44 ila 48. maddeleri arasında genel olarak kamu idarelerinin ihtiyaç duyacakları taşınır ve taşınmazların edinimi, bunların birbirlerine tahsis veya devredebilme şartları ile yönetimindeki sorumlulukları düzenlenmiş durumdadır.

45. Öte yandan kamu idarelerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini sunarken ihtiyaç duyacakları mal, hizmet, yapım ve onarım işlerinin kamu kaynağı kullanılarak karşılanma usul ve esasları temel olarak 4734 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir.

46. 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 4. maddesinin onuncu fıkrasında Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

47. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilse de mal, hizmet, yapım ve onarım işlerinin yapımında anılan idare tamamen serbest bırakılmamıştır. Nitekim anılan fıkranın ikinci cümlesinde "*Söz konusu kanunlarda düzenlenen hususlar ile mali iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığınca belirlenir.*" hükmüne yer verilerek suretiyle ilgili hususların Cumhurbaşkanlığınca belirleneceği kural altına alınmıştır. Bu kapsamda 16/1/2019 tarihli ve 652 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı İhale ve Satın Alma Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

48. 2879 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmelik'in amacı, içinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının da bulunduğu Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı tarafından yapılacak mal, hizmet, danışmanlık hizmeti alımı ve yapım işleri ile bu işlere ait sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili usul ve esasları belirlemektir.

49. Öte yandan kamu idarelerinin birbirlerine bedelli veya bedelsiz olarak taşınır ve taşınmaz tahsis ve devrine imkân sağlayan, bir kamu idaresinin mal, hizmet, yapım ve onarım ihtiyaç ve taleplerinin başka bir kamu idaresi tarafından görülmesini mümkün kılan düzenlemeler başta 5018, 4734, 2886, 5393, 5302 sayılı Kanunlar ve 233 sayılı KHK olmak üzere meri mevzuatımızda yer almaktadır. Dolayısıyla bir kamu idaresinin kamu hizmeti sunarken ihtiyaç duyacağı taşınır ve taşınmaz ile mal, hizmet, yapım ve onarım ihtiyaçlarının gerek kamu kurum ve kuruluşlarından gerekse gerçek veya tüzel kişilerden nasıl karşılanacağı, bunların bedelli veya bedelsiz elde edilip edilemeyeceği, eğer bir talep veya ihtiyaç karşılığı bir kaynak kullanılacaksa bunun tabi olacağı usul ve esasların neler olduğu olağan kanunların konusunu oluşturmaktadır.

50. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Muammer TOPAL ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

Kurallar Anayasa'nın 161. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 7., 87. ve 88. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

D. Kanun'un Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" Başlıklı Bölümünün (1) Numaralı Açıklamasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

51. Dava dilekçesinde özetle; TBMM'nin 5018 sayılı Kanun'a ekli (f) sayılı Cetvel'de merkezi yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, TBMM'ye tahsis edilen kaynaklardan yapılacak taşıt edinme, kullanma ve tahsis işlemlerinin 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olduğu, ancak dava konusu kuralın 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanmaması sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

52. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki 2019 Yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi (E) Cetveli'nin dava konusu kuralın da yer aldığı "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı (1) numaralı açıklamasında, TBMM'nin ulaştırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedellerinin karşılanacağı ekonomik kod belirlenmiş; TBMM'ce edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM başkanı tarafından belirlenmesi hükmü bağlanmış ve bedel artışı için Cumhurbaşkanı kararı şartının aranmayacağı öngörülmüştür. Dava konusu kural, anılan açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresidir.

53. Kuralda yer alan düzenlemenin TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesine imkân tanıyarak anılan kamu idaresinin taşıt ihtiyacının diğer kamu idarelerinden gösterebileceği farklılıkların karşılanmasına yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

54. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 7., 87. ve 88. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

E. Kanun'un Eki "KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL" Başlıklı T-Cetveli'nin Not Bölümünde Yer Alan (4) Numaralı Açıklamanın İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

55. Dava dilekçesinde özetle, Cumhurbaşkanlığının ve TBMM'nin 5018 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki idareler arasında sayılmaları nedeniyle 237 sayılı Kanun'a tabi olduğu ancak dava konusu kuralın 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanamaması sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

56. Kuralda, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının bu kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenmesi hüküm altına almıştır.

57. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresinin Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

58. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 7., 87. ve 88. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

59. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali diğer bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

60. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetvelinin (9) numaralı açıklamasının birinci cümlesinin ve ikinci cümlesinde yer alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin iptalleri nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan ikinci cümlelerin kalan kısmının da 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

61. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A. Eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının:

1. Birinci cümlesine,

2. İkinci cümlesinde yer alan "... kurum tabii olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

2. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

3. Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" başlıklı E - Cetveli'nin (48) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılan özel hesaplara..." ve "...açılan özel hesaba..." ibarelerine,

4. Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkan tarafından belirlenir..." ibaresine,

5. Eki "KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL" başlıklı T-Cetveli'nin Not bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamaya,

yönelik iptal talepleri 24/9/2020 tarihli ve E.2019/23, K.2020/50 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkralara, açıklamaya, cümleye ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

24/9/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun:

A. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE. Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. Eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E - Cetveli'nin (48) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılan özel hesaplara..." ve "...açılan özel hesaba..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. Eki 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

1. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE Serdar ÖZGÜLDÜR, Muammer TOPAL ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. İkinci cümlesinde yer alan "...kurum tabii olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE Serdar ÖZGÜLDÜR, Muammer TOPAL ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3. İkinci cümlesinin kalan kısmınının 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

D. Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "*(06) SERMAYE GİDERLERİ*:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E. Eki "*KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL*" başlıklı T-Cetveli'nin Not bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

24/9/2020 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

I. Kanun'un 13. maddesinin (1) numaralı fıkrası

"22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'inden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SÜKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz."

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *"kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak"* yanında *"bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek"* görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede düzenlenmiştir. 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. maddesiyle de Cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde 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 değiştirilmesi veya kaldırılması da olanaksızdır. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde *"Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."* denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, 5302 ve 5393 sayılı kanunlarda il özel idarelerinin ve belediyelerin borç stok tutarlarının hesabında dikkate alınmayacağı açıkça belirtilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, borç stok tutarı hesabına dahil edileceği düzenlenmektedir. Bu düzenleme, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (f) bendinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (f) bendinin birinci cümlelerini 2019 yılı için uygulanamaz hale getirmekte ve dolaylı olarak da yine aynı maddelerin (d) bendinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2019 yılı için değiştirmektedir.

Öte yandan dava konusu kuralın ikinci cümlesi, bazı borçlanmalarda borç stoku limitine uyma şartı aranmayacağını düzenlemektedir. Bu durum, bu borçlanmaların borç stoku limiti hesabına dahil edilmeyeceğine işaret etmektedir. Bu borçlanmalar (Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalar) nihayetinde bir iç veya dış borçlanma mahiyeti taşımaktadır.

5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'un borçlanmaya ilişkin maddelerinde sadece (f) bendinde ifade edilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların borç stok hesabına dahil edilmeyeceği, bunun dışındaki diğer borçlanmaların (d) bendi uyarınca borç stoku hesabında dikkat alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla dava konusu kuralın ikinci cümlesi ile getirilen düzenleme, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (d) bentlerinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2019 yılı için değiştirmektedir.

Dava konusu kuralla, ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasını kısıtlayan düzenlemelerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla, il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, borç stok tutarı hesabına dahil edilmesi ve ikinci cümlesinde sayılan ve nihayetinde bir iç veya dış borçlanma mahiyeti taşıyan borçlanma türlerinin borç stok hesabında dikkate alınmamasına dair düzenlemeler bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla 161. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı düşüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmadım.

2. Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı E-Cetvelinin (06) Sermaye Giderleri Başlıklı Bölümünün (1) Numaralı Sırasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...*" İbaresini

"Ayrımlarına aşağıda yer verilen giderler, (06) Sermaye Giderleri ekonomik sınıflandırma kodundan karşılanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin ulaşırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedelleri, 06.1.4.01 "Kara Taşıtı Alımları" ekonomik kodundan karşılanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir ve bedel artışı için Cumhurbaşkanına Kararı aranmaz.

2019 Yılı Programının uygulanması, Koordinasyonu ve izlenmesine Dair Kararın Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı yürütür.

237 sayılı Kanun, kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kuralları düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerini, iktisadi devlet teşekkülleri ile özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı karamameleriyle kurulan her çeşit banka ve teşekkülleri, sayılan daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Cumhurbaşkanlığıınca lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Dolayısıyla yukarıda sayılan kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacak taşıtlar anılan Kanun hükümleri çerçevesinde edinilebilecektir.

Kanunun "*Kurumların satın alacakları taşıtların bedeli*" başlıklı 9. maddesinin birinci fıkrasında kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedellerinin, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterileceği ; 10. maddesinin birinci fıkrasında ise, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsinin, adedinin, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelinde gösterileceği düzenlenmiştir.

7156 sayılı Bütçe Kanunu'nun (T) cetveli içinde iki cetvel yer almaktadır. Bunlardan ilki "*Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel*" başlığını taşımakta ve 237 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasında yer alan düzenlemenin Bütçe Kanunu'ndaki yansımaları oluşturmaktadır. Bu cetvelde, kamu idarelerince yıl içinde edinilebilecek taşıtların cinsi ve azami satın alma bedelleri gösterilmiş durumdadır.

7156 sayılı Bütçe Kanunu'nun (T) cetveli içinde yer alan ikinci cetvel, "*5018 Sayılı Kanun'a Eklî (I) ve (II) Sayılı Cetvellerde Yer Alan Kamu İdarelerinin Yıl İçinde Edinebilecekleri Taşıtlar*" başlığını taşımakta ve 237 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasında yer alan düzenlemenin karşılığını oluşturmaktadır. Bu cetvelde ise, kamu idarelerince yıl içinde edinilebilecek taşıtların türü, cinsi, adedi, hangi hizmetlerde kullanılacağı ve finansman kaynağı gösterilmiştir.

TBMM, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından, 237 sayılı Kanuna tabidir. 237 sayılı Kanun'unda yer alan düzenlemeler, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların cinsinin ve azami satın alma bedellerinin Bütçe Kanunu'nun (T) cetvelinde gösterileceğini öngörmektedir. Dava konusu kuralda ise Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi TBMM Başkanına tanınarak 237 sayılı Kanun 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir. Bu itibarla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisinin TBMM Başkanına tanınması bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla 161. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmadım.

3. Kanun'un Eki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" Başlıklı T-Cetvelinin "Not" Bölümünde Yer Alan (4) Numaralı Açıklama

"4- Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir."

Bütçe Kanunu ile Cumhurbaşkanlığına tahsis edilen ödeneklerden, cari transferler ve 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 530. maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı ofislerine aktarılanlar haricinde kalanları Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının ve Devlet Denetleme Kurulunun ihtiyaçları için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yönetilmekte ve kullanılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ek (1) sayılı cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından, 237 sayılı Kanuna tabidir. Öte yandan, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ilişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 4. maddesine 703 sayılı KHK'nın 46. maddesiyle eklenen ek fıkra ile Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında 237 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı tarafından edinilecek taşıtlar arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı için edinilecek taşıtlar yönünden 237 sayılı Kanun hükümleri uygulanmazken bunlar dışında kalan yerler için edinilecek taşıtlar hakkında 237 sayılı Kanun hükümleri uygulanmalıdır.

Dava konusu kuralda ise Cumhurbaşkanlığınca edinilecek taşıtlar arasında herhangi bir ayırma gidilmeden tüm taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına tanınarak 237 sayılı Kanun 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir. Bu durum, 237 sayılı Kanun'da o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmekte ve bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla 161. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmüyle bağdaşmamaktadır.

TBMM ile ilgili olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı E-Cetveli'nin (06) Sermaye Giderleri başlıklı bölümünün (1) numaralı sırasının ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresine yönelik karşıoy gerçekçem dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiğı kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmadım.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

İptal istemine konu 22.12.2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetvelinin (9) No'lu Açıklamasının birinci cümlesi ile ikinci cümlesinde yer alan "...kurum tabii olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresi "bütçe ile ilgili hükümler" kapsamında olup, bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı mahiyette düzenlemeler mesabesinde dir. Bu düzenlemelerin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda bütçe yılı (2019) için değişiklik yaptığı kabul edilemeyeceği gibi, esasen 17.8.1983 tarihli ve 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 4 ncu maddesi uyarınca 4734 sayılı Kanun Cumhurbaşkanlığı makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında uygulanamaz. İptali istenen kurallar Bütçe kanununa yazılmasa dahi, 2879 sayılı Kanun'un 4 ncu maddesi ve buna dayalı olarak çıkartılan "Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı İhale ve Satın Alma Yönetmeliği" hükümleri uyarınca, "iptali istenen düzenlemede öngörülen hususlar" anılan makamlarla doğrudan uygulamaya geçirilebilir. Kuralların metninin irdelenip başka birçok kanunlarda da değişiklik yapıldığı gibi bir değerlendirmeye gidilmesi, Anayasa'nın öngördüğü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bakımından da sorunlu bir yorum olacağı itibarıyla, bu yöndeki görüşe de katılmak mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, anılan kuralların Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı, iptal isteminin reddi gerektiği kanaatine vardığımızdan, çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Serdar ÖZGÜL DÜR

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

A) 22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrası Yönünden

1. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, 5302 ve 5393 sayılı kanunlarda il özel idarelerinin ve belediyelerin borç stok tutarlarının hesabında dikkate alınmayacağı açıkça belirtilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, borç stok tutarı hesabına dahil edileceği düzenlenmektedir. Bu düzenleme, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (f) bendinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (f) bendinin birinci cümlelerini 2019 yılı için uygulanamaz hale getirmekte ve dolaylı olarak da yine aynı maddelerin (d) bendinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2019 yılı için değiştirmektedir.

2. Öte yandan dava konusu kuralın ikinci cümlesi, bazı borçlanmalarda borç stoku limitine uyma şartı aranmayacağını düzenlemektedir. Bu durum, bu borçlanmaların borç stoku limiti hesabına dahil edilmeyeceğine işaret etmektedir. Bu borçlanmalar (Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalar) nihayetinde bir iç veya dış borçlanma mahiyeti taşımaktadır.

3. 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'un borçlanmaya ilişkin maddelerinde sadece (f) bendinde ifade edilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların borç stok hesabına dahil edilmeyeceği, bunun dışındaki diğer borçlanmaların (d) bendi uyarınca borç stoku hesabında dikkat alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla dava konusu kuralın ikinci cümlesi ile getirilen düzenleme, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (d) bentlerinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2019 yılı için değiştirmektedir.

4. Dava konusu kuralla, ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasını kısıtlayan düzenlemelerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla, il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, borç stok tutarı hesabına dahil edilmesi ve ikinci cümlesinde sayılan ve nihayetinde bir iç veya dış borçlanma mahiyeti taşıyan borçlanma türlerinin borç stok hesabında dikkate alınmamasına dair düzenlemeler bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

5. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

B) 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi Eki E-Cetvelinin (9) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesinin ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." İbaresinin Yönünden

6. Dava konusu kuralların birinci cümlesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların, İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilmesi düzenlenmiştir. İkinci cümlede ise, talep ve ihtiyacın bir bedel karşılığı yaptırılması durumunda talebi ve ihtiyacı karşılayacak kurumun bunu tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tabi olduğu usul ve esaslara göre de yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

7. 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 4. maddesine 703 sayılı KHK'nın 46. maddesiyle eklenen ek fıkra ile Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

8. Her ne kadar, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilse de anılan idare tamamen serbest bırakılmamıştır. Nitekim cümlenin devamında söz konusu kanunda düzenlenen hususların Cumhurbaşkanlığınca belirleneceği kural altına alınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı İhale ve Satın Alma Yönetmeliği çıkarılmıştır.

9. 2879 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmeliğin amacı, içinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının da bulunduğu Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı tarafından yapılacak mal, hizmet, danışmanlık hizmeti alımı ve yapım işleri ile bu işlere ait sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili usul ve esasları belirlemektir.

10. Bir kamu idaresinin kamu hizmeti sunarken ihtiyaç duyacağı taşınır ve taşınmaz ile mal, hizmet, yapım ve onarım ihtiyaçlarının gerek kamu kurum ve kuruluşlarından gerekse gerçek veya tüzel kişilerden nasıl karşılanacağı, bunların bedelli veya bedelsiz elde edilemeyeceği, eğer bir talep veya ihtiyaç karşılığı bir kaynak kullanılacaksa bunun tabi olduğu usul ve esasların neler olduğu olağan kanunların konusunu oluşturmaktadır.

11. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına 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. Dava konusu kuralların, olağan kanunlarla düzenlenmesi gerekirken 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

12. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

C) Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" Başlıklı Bölümünün (1) Numaralı Sırasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." İbaresinin Yönünden

13. Dava konusu kuralın da yer aldığı 2019 yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklamasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ulaştırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedellerinin karşılanacağı ekonomik kod belirlenmiş, Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi düzenlenmiş ve bedel artışı için Cumhurbaşkanı Kararı aranmayacağı öngörülmüştür. Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi, dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

14. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" yanında "*bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek*" görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede düzenlenmiştir. 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. maddesiyle de Cumhurbaşkanı bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

15. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde 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 değiştirilmesi veya kaldırılması da olanaksızdır. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

16. TBMM, 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından, 237 sayılı Kanuna tabidir. 237 sayılı Kanun'unda yer alan düzenlemeler, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların cinsinin ve azami satın alma bedellerinin Bütçe Kanunu'nun (T) cetvelinde gösterileceğini öngörmektedir. Dava konusu kuralda ise Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi TBMM Başkanına tanınarak 237 sayılı Kanun 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir. Bu itibarla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisinin TBMM Başkanına tanınması bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

17. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

Ç) Kanun'un Eki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" Başlıklı T-Cetveli'nin "Not" bölümünde yer alan (4) numaralı Açıklama Yönünden

18. Dava konusu kuralla Cumhurbaşkanlığınca edinilecek taşıtlar arasında herhangi bir ayrıma gidilmeden tüm taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına tanınarak 237 sayılı Kanun 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir. Bu durum, 237 sayılı Kanun'da o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmekte ve bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır

19. TBMM ile ilgili olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı E-Cetveli'nin (06) Sermaye Giderleri başlıklı bölümünün (1) numaralı sırasının ikinci cümlesinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirtilir...*" ibaresine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

20. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

Üye
Engin YILDIRIM

KARŞI OY GEREKÇESİ

22.12.2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Eki (E) Cetvelinde yer alan "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı bölümünün (1) numaralı sırasının ikinci cümlesindeki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı T.B.M.M. Başkanı tarafından belirlenir." ibaresinin ve Bütçe Kanununun Ek'inde yer alan "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" başlıklı T-Cetvelinin Not bölümündeki (4) numaralı açıklamanın Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Söz konusu ibare ve açıklamalar ile ilgili olarak Yusuf Şevki Hakyemez'in karşı oyunda açıkladığı gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmadım.

Üye
Hicabi DURSUN

KARŞI OY

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10. ve 11. maddeleri, genel bütçe kapsamında bulunan kamu idarelerinin edinecekleri taşıtlara ilişkin cins ve azami satın alma bedellerinin bütçe kanunlarında gösterilmesini öngörmektir. İptal davasının "D" maddesinde incelenen kural ise bu hakkın TBMM Başkanı tarafından kullanılacağına amirdir.

Aynı şekilde iptal davasının "E" maddesinde de Cumhurbaşkanlığı'na alınacak taşıtlar açısından cins ve fiyat belirleme yetkisi İdari İşler Başkanı'na verilmek suretiyle 237 sayılı Kanun'un mezkûr hükümleri 2019 yılı itibarıyla etkisiz hale getirilmektedir.

Söz konusu düzenlemelerin, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında kural konulamayacağına dair Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan ilkeye aykırı olduğunu düşündüğümüzden, çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Basri BAĞCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun, Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali talep edilen bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olmadığına oybirliğiyle; bazı hükümlerinin Anayasa aykırı olmadığına ise oyçokluğuyla karar verilmiştir.

Oyçokluğuyla verilen red kararlarının gerekçesinde: Kanunun 13. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetvelinin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı bölümünün (1) numaralı sırasının ikinci cümlesindeki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresinin ve Kanunun eki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" başlıklı (T) Cetvelinin "Not" bölümünün (4) numaralı sırasındaki açıklamanın bazı kanunlara getirdiği istisnalarla bu kanunların 2019 yılı için uygulanamaz hâle getirilmesinin Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmüyle bağdaşmadığı yönündeki iddialar yerinde görülmeyerek anılan hükümlerin bütçe ile ilgili olduğu belirtilmiştir.

Bilindiği üzere, yıllık olarak çıkarılan ve ilgili oldukları yıl uygulanan bütçe kanunları bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü kaybetmekte; bu sebeple Anayasada da diğer kanunlardan farklı teklif ve görüşme usullerine tâbi kılınmış bulunmaktadır.

Başka bir anlatımla, Anayasa koyucunun bütçe kanunlarına özel bir önem atfederek diğer kanunlardan farklı usul ve esaslar öngördüğü, böylece diğer kanunlarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesine veya bütçe kanunu ile diğer kanunların değiştirilmesine veya kaldırılmasına imkân vermediği anlaşılmaktadır. Nitekim Danışma Meclisinin kabul ettiği maddede "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz; mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirilemez" şeklinde açık olarak hükme bağlanan dördüncü fıkra Millî Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonunca "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" şeklinde değiştirilirken bu değişikliğin gerekçesi de "bütçe kanununa, bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmünün açıklığı karşısında bu hükmü takip eden ifadelerin metinden çıkarıldığı ifade edilerek açıklanmıştır.

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile 161. maddenin dördüncü fıkrasındaki bu ilke ikinci fıkrada korunduğundan aynı ilke, aynı anlam ve kapsamla geçerliliğini sürdürmektedir.

Anılan maddede geçen "bütçe ile ilgili hükümler" ibaresi, mali nitelikteki hükümlerin tamamını değil -bütçe kanunları dışındaki kanunların konusu olabilecek kuralları kapsamaması şartıyla- bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ifade etmektedir.

Mahkememizin yerleşik içtihadında da, Anayasanın 161. maddesindeki söz konusu ilke uyarınca, bütçe kanunlarında diğer kanunların kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri belirtmek suretiyle bunları bütçe kanununun ilişkin olduğu yıl için uygulanamaz

hâle getiren düzenlemelerin, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına geldiği belirtilmektedir.

Bu kapsamda, bütçe kanunlarıyla ilgili önceki kararlarımızda, bütçe kanunlarında bazı kanunlardan istisnalar öngörülerek bu kanunların kısmen veya tamamen uygulanmayacağını belirten hükümlere yer verilmesinin anılan kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına geldiği ve bütçe kanunlarıyla diğer kanunların açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmayan bu hükümlerin Anayasaya aykırılığı sebebiyle iptal edildiği bilinmektedir.

7156 sayılı Bütçe Kanununun, yukarıda ikinci paragrafta belirtilen hükümlerinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununun borçlanmayla ilgili hükümlerinin uygulama şeklini, bu hükümlerde belirtilen borç stoku hesaplamalarını ve 237 sayılı Taşıt Kanununun idarenin taşıt edinmesine ilişkin hükümlerini 2019 yılı için değiştiren düzenlemelere yer verilmesi, anılan kanunlarda o yıl için bütçe kanunu ile değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

Bu itibarla, yerleşik içtihadımızdan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmadığı, yukarıda belirtilen hükümlerin "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" şeklindeki Anayasa hükmüne aykırı olduğu ve iptal edilmeleri gerektiği düşüncesiyle, Anayasaya aykırılığı iddiaları oyçokluğuyla reddedilen mezkûr hükümlere ilişkin red kararlarına katılmıyorum.

Üye
M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesi çoğunluğunun 22.12.2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının.

D. Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetvelinin (06) sermaye giderleri başlıklı bölümünün (1) numaralı sırasının ikinci cümlesinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir" ibaresinin,

E. Eki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" Başlıklı T-Cetveli'nin "Not" bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadıklarından iptal taleplerinin reddine ilişkin kararna katılmamaktayım.

2. Zira iptali talep edilen yukarıda belirttiğim kuralları;

5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (d) bentlerinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2019 yılı için değiştiren 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'ndaki kurallarla kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasını kısıtlayan düzenlemelerin bütçe kanunlarında yer almasına imkan sağlanarak o kanun hükümlerinde o yıl için değişikliğe gidilmiş olduğu ve bu durumun Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında da ifade edildiği üzere bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle çelişmekte olduğu.

"Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir" ibaresi ile E. Eki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" Başlıklı T-Cetveli'nin "Not" bölümünde yer alan (4) numaralı açıklama ile 237 sayılı Taşıtlar Kanunu hükümlerinin 2019 yılı bütçe döneminde açıkça uygulanamaz hale gelmesine sebebiyet verildiği görülmektedir.

3. 2019 yılı bütçesindeki Anayasa Mahkemesi çoğunluk görüşüne bu nedenle katılmak mümkün değildir. Zira bu görüşün kabulü durumunda o yıl için bütçe kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılması durumu ortaya çıkmış olmaktadır ki bu biçimdeki bir değişiklik, gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde ölçüt alınan Anayasa'nın 161. maddesindeki "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." şeklindeki hükme açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

4. Anayasa Mahkemesi çoğunluk kararında 237 sayılı Taşıtlar Kanunu gibi önceden beri yürürlükte olan kanunların bütçe kanununa konulan hükümler ile o yıl için uygulanmaması bağlamında şu gerekçeye yer verilmektedir:

"Kuralda yer alan düzenlemenin TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesine imkân tanıyarak anılan kamu idaresinin taşıt ihtiyacının diğer kamu idarelerinden gösterebileceği farklılıkların karşılanması

yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.” (§ 53).

5. Çoğunluk görüşüne bütçe kanunlarının Anayasa'ya uygunluk denetiminde dikkate alınması gereken hususlar bağlamında katılmak mümkün değildir. Zira o yıl için müstesna tutulan kanunlara yer verilen dava konusu bütçe kanunu hükümleri “bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelik”ten daha farklı bir konuma sahiptirler. Bu kanun hükümlerinin o yıl için istisna tutulmasını düzenleyen bütçe kanunu hükümlerinin bütçe hukuku bağlamında bütçenin uygulanması ile ilgili kurallar olarak kabulü söz konusu edilemez.

6. Nitekim Anayasa Mahkemesi yerleşik içtihadında da bütçe kanununda yer alması gereken “bütçe ile ilgili hükümler” kavramının mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri kapsadığını ifade etmektedir. (Örnek olarak bkz.: E.: 2017/61, K.: 2018/12, K.T.: 14.2.2018, § 19).

7. Anayasa Mahkemesinin kararlarında ifade edildiği üzere;

“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, kanun koyucunun başka amaçla ve bütçenininkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. ‘Bütçe ile ilgili hüküm’ sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu oluşturan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür” (Bkz.: E.1995/2, K.1995/12, K.T.:13.6.1995).

“Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa’nın 161. maddesinin son fıkrasının gerekçesinde de ‘Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır’ denilmek suretiyle hükmün getiriliş amacı açıkça ortaya konulmuştur” (E.2015/7, K.2016/47, K.T.: 26.5.2016, § 30).

8. Bu bağlamda sözgelimi Anayasa Mahkemesi yerleşik içtihadına uygun biçimde 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına Ve Harcamalara İlişkin Esaslar” Başlıklı F-Cetvelinin (48) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan “...adına açılan özel hesaplara...” ve “...açılan özel hesaba...” ibareleri tipik birer örnek düzenleme olarak Bütçe Kanununda yer alan ve tamamen bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte bir hükümlerdir (bkz.: § 34). Oysa Bütçe Kanununa konulan hükümlerle bazı kanunları o yılın bütçesi döneminde istisna haline getiren kuralların teknik anlamda bütçenin uygulanması ile ilgili kabul edilmesi

bütçe kanunlarının Anayasa'ya uygunluğunun denetimini tamamen farklı bir boyuta çekerek anlamsız hale sokacaktır.

9. Çoğunluk kararında ifade edildiği gibi bütçe kanununa konulan hükümlerle bazı temel kanunların o yıl için müstesna tutulmasına imkan sağlamak elbette ki o yılın bütçesinin uygulanmasını fevkalade kolaylaştıracaktır. Ancak böyle bir durumda bütçe kanununa konulan istisna hükümleri ile o bütçe yılı içinde uygulanmayacak olan temel kanunların acaba hukuk düzeni içerisinde ne anlamı ve etkisi kalacaktır? Öte yandan böyle bir yorumun kabulü halinde Anayasa'nın 161. maddesindeki "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmünün anayasa yargısında bütçe kanunları açısından anlamını yeniden düşünmek ve temellendirmek ihtiyacı ortaya çıkacaktır.

10. Esasında bütçe kanunu ile istisna tutulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümleri iki önemli mahalli idare biriminin oluşumu, görevleri, yetkileri ve benzeri değişik boyutları ile genel olarak kamuya taşıt alımı gibi oldukça farklı hususları düzenleyen temel kanunlar niteliğindedirler. Dolayısıyla bu temel kanunların istisna tutulup o yıl bütçesi için uygulanmamasını kabul etmek esasında bütçe kanunlarının fevkalade geniş bir imkanla yürürlükteki pekçok kanunu istisna kapsamına almasına sebebiyet verebilecek yeni bir hukuki düzeni gündeme getirecektir.

11. Oysa vurgulamak gerekir ki bütçe kanunu niteliği gereği özellikle de içeriğinde düzenlediği konular ve uygulanacağı dönem boyutuyla olağan kanunlardan farklı özellikleri bünyesinde barındıran kendine özgü bir kanundur. Dolayısıyla bütçe kanununda yürürlükte olan kanunlardan bazılarının o yıl için uygulanmayacağı öngören kurallara yer verildiğinde gerçekleştirilen Anayasa'ya uygunluk denetiminde bu biçimdeki istisnalara yer veren hükümleri bütçenin uygulanması niteliğinde kabul etmek Anayasa'nın öngördüğü "bütçe hukuku" ile bağdaşmayan bir yaklaşım olacaktır.

12. Bundan dolayıdır ki doktrinde de bütçe kanununun kendine has özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle anayasada ayrı bir statüde düzenlendiği ve bu ayrı statü nedeniyle bütçe kanunlarının içinde başka kanunların hükümlerini dolaylı ya da doğrudan değiştiren hükümlerin yer almasının usul paralelliği ilkesiyle çeliştiği ifade edilmektedir (bkz.: Cihat Öner, "Bütçe Dışı Hükümler", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:67, Sayı: 4, Güz 2009, s. 71). Bunun içindir ki bütçe kanununun özel hukuki niteliği dolayısıyla, bu kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında başka hiçbir hüküm konulamayacağına ilişkin hükmün hem 1961 Anayasasında (m.126) ve hem de 1982 Anayasasında (m.161) yer almasına da değinilerek bu hükmün, bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinde açık veya zımni bir değişiklik yapılmasını veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılmasını da yasaklamakta olduğuna dikkat çekilmiştir (Bkz.: Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı, Ankara, 2012, s. 221).

13. Bütçe kanununa konulan hükümlerle yürürlükte olan bu biçimdeki bazı temel kanunların o yıl için uygulanmayacağı öngörmenin Anayasa'nın 161. maddesindeki "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü ile çelişmekte olduğu aşikar iken çoğunluk kararındaki yaklaşımın kabulü durumunda bu biçimdeki bütçe kanunu hükümlerinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde Anayasa'nın bütçe ile ilgili

hükümlerinin nasıl bir anlamı ve etkisi olacağı anayasa yargısında ayrıca açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir sorun olarak karşımızda duracaktır.

14. Anayasa Mahkemesi çoğunluk kararındaki yaklaşımın bütçe kanunlarının Anayasa'ya uygunluk denetimini nasıl işlevsiz hale sokacağını 2019 Yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı bütçelerindeki "edinilecek taşıtlar" ile ilgili hükümlerin denetiminde açık biçimde görmek mümkündür.

15. Zira 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'ndaki iptali talep edilen bu iki hükümde Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesinde Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi, Cumhurbaşkanlığı Bütçesinde ise Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı tarafından belirlenmesi öngörülmektedir. Dava konusu olan bu kurallarla bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisince ya da Cumhurbaşkanlığına edinilecek taşıtlarla ilgili 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'ndaki hükümlerin 2019 yılı için uygulanma imkanı tamamen devre dışı bırakılmış olmaktadır.

16. Öncelikle burada bütçe kanunu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin gerçekleştirdiği Anayasa'ya uygunluk denetiminin teknik ve kendine özgü niteliği olan bir denetim olduğunu tekrar ifade etmek gerekir. Gerçekleştirdiği denetimde Anayasa Mahkemesi Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da Cumhurbaşkanlığının edineceği araçların cinsi, fiyatı veya edinilme usulü ile ilgili bir denetim yapmamaktadır. Bu konudaki tercih Anayasal sınırlar dahilinde zaten Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığının takdirindedir. Anayasa Mahkemesi bütçe kanunu ile ilgili yaptığı denetimde 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümlerinde bir değişiklik yapılmamış olmasına bakmak durumundadır.

17. Nitekim Anayasa Mahkemesi bütçe kanunları ile ilgili yaptığı denetimin "teknik" niteliğini 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile ilgili kararında şu şekilde ifade etmektedir:

"Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde 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 değiştirilmesi veya kaldırılması da olanaksızdır. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde 'Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir." (Bkz.: E.: 2017/61, K.: 2018/12, K.T.: 14.2.2018, §18).

18. Dava konusu 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu hükümleri ile burada açıkça 2019 bütçe yılı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığının alacağı taşıtlar için Taşıtlar Kanunu hükümleri uygulanamaz hale gelmektedir. Oysa Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıdıklarından, 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'na tabidirler. 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'nda ise genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların cinsinin ve azami satın alma bedellerinin Bütçe Kanunu'nun (T) cetvelinde gösterileceği öngörülmektedir. Dava konusu kuraldaki 4 numaralı

açıklamadaki "Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir" hükmü ile ise açıkça Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına tanınarak 237 sayılı Taşıt Kanunu 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir.

19. İşte bu nedenle dava konusu hükümler genel bütçe kapsamında olan Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatlarının belirlenme yetkisi konusunda yürürlükteki 237 sayılı Taşıt Kanunu'nu uygulanamaz hale soktuğundan bu durum açık biçimde Anayasa Mahkemesinin bütçe kanunlarının denetiminde dikkate aldığı temel bir ilke konumundaki bütçe kanunlarıyla yürürlükteki kanunların açıkça ya da zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlal etmektedir.

20. Dolayısıyla buradaki durumun çoğunluk kararında ifade edildiği üzere bütçenin uygulanmasıyla ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte (§ 53) görülmesi mümkün değildir. Mevcut kanunlarda değişikliğe sebebiyet veren 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun bu hükümleri bu nedenle açıkça Anayasa'nın 161. maddesindeki "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmüne aykırılık teşkil ettiğinden iptali gerekmektedir.

21. Yukarıda sıralanan gerekçelerle Anayasa Mahkemesi çoğunluk kararına katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAK YEMEZ