

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2015/7
Karar Sayısı : 2016/47
Karar Tarihi : 26.5.2016

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri M. Akif HAMZAÇEBİ, Engin ALTAY, Levent GÖK ile birlikte 116 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A- 6. maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının,

a- (a) bendinin,

b- (b) bendinde yer alan “...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,” ibaresinin,

2- (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin,

3- (3) numaralı fıkrasında yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresinin,

4- (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” bölümünün,

B- 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının “...*(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)*” bölümünün,

C- Eki E-Cetveli'nin;

1- (18) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresi ile ikinci cümlesinin,

2- (19) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,

3- (20) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerinin,

4- (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,

5- (40) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

6- (64) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

7- (85) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırılığları sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali istenilen kuralların da yer aldığı;

1- 6. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri

MADDE 6- (1) a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya,

b) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması hâlinde, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,

c) Kamu idarelerinin yeniden teşkilatlanması sonucu, bütçe kanunlarının uygulanması ve kesin hesapların hazırlanması ile ilgili olarak gerekli görülen her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri için gerekli düzenlemeleri yapmaya,

Maliye Bakanı yetkilidir.

(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneklerin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkilidir.

(4) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 29/6/2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yaptıracığı işlere ilişkin ödeneklerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkilidir.

(5) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesi kapsamında yaptıracakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkilidir. Merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri ise bu kapsamdaki kaynak transferlerini tahakkuk işlemi ile gerçekleştirir. Bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereği ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2015 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.

...

Maliye Bakanı yetkilidir.”

2- 9. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

“ (1) 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. Bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2015 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2015 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

3- Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlıklı E-Cetvelindeki açıklamaların ilgili kısmı şöyledir:

“18. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine,

belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılır. Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.

19. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Etkileşim Programı (SEP) kapsamında, Bakanlık tarafından belirlenecek bölgelerde ilgili kalkınma ajansı aracılığıyla kullanılır. Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.

20. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılır.

...

30. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.36.00-01.3.2.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planında belirtilen Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullanılmaya Kalkınma Bakanı yetkilidir. Bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.

...

40. Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşular, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesine gerek bulunmaksızın, cinsi ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, bu suretle edinilecek taşuların sayısı 100'ü geçmemek ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma suretiyle edinilebilir.

...

64. Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

85. *Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödenekler, Kurum bütçesine gider kaydedilir ve özel hesaba aktarılarak kullanılabilir. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenir.”*

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN ve Kadir ÖZKAYA'nın katılımlarıyla 18.2.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin ise esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Ömer DURAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Kanun'un; 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin ve Eki E-Cetvelinin (30) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

a- Kanun'un 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin Anlam ve Kapsamı

3. Kanun'un "Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu belirtilmektedir.

4. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri esas olarak Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Nitekim bu husus

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12. maddesinde "...Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir..." şeklinde ifade edilmiştir.

5. Özel bütçe ise 5018 sayılı Kanun'un "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12. maddesinde "...Özel bütçe, bir bakanlığa 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 ifade edilmiştir.

6. 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 belli bir düzen içerisinde sınıflandırılarak gösterildiği kayıt düzenidir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin dördüncü fıkrasında da "... "Tertip" deyimi kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini, borç ödemeleri yönünden "ilgili hizmet tertibi" deyimi borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipleri ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır.

7. "Kurumsal sınıflandırma", yönetim yetkisini temel kriter olarak kabul eden sınıflandırma şeklidir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.

8. "Fonksiyonel sınıflandırma", devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

9. "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 vermekte olup, özellikle mali mevzuat gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de imkân sağlamaktadır.

10. "Ekonomik sınıflandırma"yla ise Devletin, görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli 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 tahsilât ve ödemeleri kapsar. Sermaye ve cari harcama ayrımında ise, bütçe hazırlama rehberi ve merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen asgari değerler ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

11. Kuralda yer alan diğer kavramlar ise ilgili gider tertiplerinde yer alan ödeneklerdir. Ödenek esas itibarıyla para veya nakit olmayıp, yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade

etmektedir. Ödenek tertipleri arasında yer alan “*Personel Giderleri*” tertibi; kamu personeli ile kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince ilgililere bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları vb.) kapsamaktadır.

12. Devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumu’na ödeyeceği sigorta primleri ise “*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*” tertibinde izlenmektedir.

13. “*Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği*”; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığı takdirde, ilgili mevzuatının gerektirdiği giderler için “*Personel Giderleri*” ve “*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*” ile ilgili mevcut veya yeni açılacak tertiplere aktarılacak üzere, Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibinde yer alan ödenektir.

14. “*Yedek Ödenek*”, merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmemen hizmetler için, genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine konulabilen ödenektir. 5018 sayılı Kanun’un 23. maddesi gereğince bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

15. Kural olarak ödenekler bütçe kanunu ile verildikleri kamu idareleri tarafından kullanılmak durumundadır. Ancak kanun koyucu tarafından belli şartlar halinde ödenek aktarılmasına izin verilmiştir. Buna göre; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (genel bütçeli kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici/denetleyici kurumlar) bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir. Diğer yandan 5018 sayılı Kanun gereği personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamamaktadır.

b- Kanun’un Eki E-Cetvelinin (30) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin Anlam ve Kapsamı

16. Kanun’un eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamada; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.36.00-01.3.2.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planında belirtilen Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullandırmaya Kalkınma Bakanı’nın; bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya ise Maliye Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

17. Açıklama içerisinde geçen “*Bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığının yetkilidir.*” cümlesi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

18. 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun A-Cetveli ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.36.00-01.3.2.00-1-06.2 tertibine 1.001.126.000 TL ödenek konulmuştur. Söz konusu ödeneği bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu

Kalkınma Planında belirtilen Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullandırmaya Kalkınma Bakanı yetkili kılınmıştır.

19. Kalkınma planları, uzun vadeli hedeflere uygun olarak sektörler arası denge gözetilerek hazırlanmaktadır. Plan hazırlıkları sırasında oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) aracılığıyla, toplumun çeşitli kesimlerinin ekonomik ve sosyal politikalar ile hedefler konusundaki görüş ve önerileri kalkınma planlarına yansıtılmaktadır.

20. Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı ise 2.7.2013 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir.

21. Öncelikli dönüşüm programları ise 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 30.9.2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın “Tanımlar” başlıklı 1. maddesinin (d) bendinde; 2023 hedefleri ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılması açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için tasarlanan programlar şeklinde tanımlanmıştır.

22. Son olarak “Yatırımları Hızlandırma Ödeneği” ise 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun “Gerektiğinde kullanılacak ödenekler” başlıklı 5. maddesinin (3) numaralı fıkrasında; “Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.3 tertibinde yer alan ödenekten, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyularak 2015 Yılı Yatırım Programının uygulama durumuna göre gerektiğinde öncelikli sektörlerde yer alan yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere ödenek tahsisi veya ödeneklerinin artırılmasında kullanılmak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin projelerine ilişkin mevcut veya yeni açılacak tertiplere aktarma yapmaya, ...Maliye Bakanı yetkilidir.” şeklinde ifade edilmiştir.

23. Yatırımları Hızlandırma Ödeneği, öncelikli sektörlerde yer alan yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere ödenek tahsisi veya ödeneklerinin artırılmasında kullanılmak için öngörülmektedir.

2- İptal Taleplerinin Gerekçeleri

24. Dava dilekçesinde özetle, egemenliğin Anayasa’nın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağı, hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği, “bütçe hakkı”nın TBMM’ye ait olduğu, bütçenin uygulanması aşamasında Maliye Bakanı’na verilen yetkinin kamu idarelerinin bütçe ödeneklerinin tamamını “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” “Yedek Ödenek” ile “Yatırımları Hızlandırma Ödeneği” tertibinde toplamasına ve burada toplanan ödeneklerle yeni bir bütçe yapıp kamu idarelerinin bütçe ödenek tertiplerine aktarmasına sınırsız bir imkân verdiği, bu durumun TBMM’ye ait olan “bütçe hakkı”nın tartışmasız bir biçimde yürütme organına devri sonucunu doğurduğu, kural ile getirilen düzenlemelerin genel hükümler olan 5018 sayılı Kanun’a aykırı olduğu, kamu idareleri bütçeleri arasında ödenek aktarmanın kanunla yapılması gerektiği, Anayasa’nın 163.

maddesine göre Bakanlar Kuruluna dahi kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemezken Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi olan Maliye Bakanı'na bu yetkinin verildiği, tertipleri değiştirilen ödeneklerin normal bütçe yapım ilke ve yönteminin dışına çıkarıldığı, bütçe kanunlarının özel nitelikli kanunlar olduğu, görüşme ve kanunlaşma süreçlerinin diğer kanunlardan farklı olduğu, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılmasının imkansız olduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

25. Bütçe genel olarak, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olup merkezi yönetim bütçesi ise kanun ile düzenlenmektedir. Buna göre devlet, bir mali yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta, ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta ve yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir.

26. Bütçe kanunları, bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağı, yönetileceği ile planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. 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 özel usuller benimsenmiştir.

27. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde, "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.*" şeklinde ifade edilmiştir.

28. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" yanında "*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*" görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir. Bütçe kanunlarını öteki kanunlardan ayrı tutan bu kural karşısında, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi veya herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

29. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de

Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları da ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.

30. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı 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, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "*Bütçe ile ilgili hükümler*" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin yukarıda yer alan son fıkrasının gerekçesinde de "*Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, 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.

31. Bütçe kanunu, hukuki yapısı itibarıyla genel, kişilik dışı ve tek yanlı bir işlem değil, içeriği statü olarak daha önceden belli olan şart işlemlere örnektir. Bundan dolayı bütçe kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacaktır.

32. Davaya konu kurallarda ise olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bütçe ödenek işlemleri bütçe kanunu kapsamında düzenlendiği gibi, 5018 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanamayacağı da öngörülmektedir.

33. Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. "*Bütçe hakkı*", vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

34. Bütçenin yapısı itibarıyla fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş ilkelerdir.

35. Bu kapsamda bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kuralları ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması

Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır.

36. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

37. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

38. Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

39. Kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 7., 88., 89. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

40. Kuralların Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B- Kanun'un 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,..." İbaresinin ve 6. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

41. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali istenen ibareyi de içeren (b) bendinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması hâlinde, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu belirtilmektedir. Bu bentte yer alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,..." ibaresi, dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

42. Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri belirtildikten sonra, dava konusu kurallarla, bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılacağı ifade edilmiştir.

43. 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 30.9.2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Karar) 17.10.2014 tarihli ve 29148 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

44. Kararın amacı, 2015 Yılı Programında yer alan ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için; makroekonomik politikaların, sektör stratejilerinin, bölge planlarının, bölgesel gelişmeye yönelik programların ve bunlarla ilgili yatırımların koordineli bir şekilde yürütülmesidir. Söz konusu Karar, 5018 sayılı Kanun'da yer alan genel bütçeli kuruluşları, özel bütçeli kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kuruluşları, sosyal güvenlik kurumlarını, özelleştirme kapsamındaki kuruluşları (kamu payı % 50'nin üzerinde olanlar), kamu iktisadi teşebbüleri (KİT) ve bağlı ortaklıklarını, İller Bankası'nı, fon idarelerini, mahalli idareler ile diğer kamu kuruluşları kapsamaktadır.

45. Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulu'nun 26.9.2014 tarihli ve 2014/26 sayılı Raporu ile Bakanlar Kurulu'na sunulan "2015 Yılı Programı" (Program) ise Bakanlar Kurulunun 30.9.2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı Kararı ile kabul edilerek 1.11.2014 tarihli ve 29162 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

46. Yatırım programları, kamu yatırımlarının sektörler ve kuruluşlar itibarıyla tahsisini göstermektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların yatırımları ile KİT'ler, döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası, sosyal güvenlik kuruluşları ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluş yatırımlarını da içeren Program, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

47. Programın amacı, 2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda yer alan temel amaç ve makroekonomik öncelikler çerçevesinde, küresel ekonomideki toparlanma eğiliminin yavaşlamasına ve Türkiye'nin yakın coğrafyasında meydana gelen siyasi gelişmelerin yarattığı jeopolitik risk unsurlarına rağmen, enflasyonla mücadeleyi kararlılıkla sürdürmek ve büyüme performansını yükseltirken cari işlemler açığını düşürmeye devam ettirmek olarak belirlenmiştir.

2- İptal Taleplerinin Gerekçeleri

48. Dava dilekçesinde özetle, "bütçe hakkı"nın TBMM'ye ait olduğu, 2015 Yılı Yatırım Programında (Program) yapılacak değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından Programa yansıtılması gerektiği, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, yüzde 20'yi geçen her türlü kurum içi ödenek aktarmalarını yapma yetkisinin Maliye Bakanı'na verilmesinin 5018 sayılı Kanun'la kurulan hesap verebilir mali sistemle bağdaşmadığı, bütçe ile verilen ödenekten fazla harcama yapılamayacağı, kural ile ödenek aktarmalarında mevcut genel hükümlere istisnalar getirildiği, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktarılamaması yönündeki genel kuralın, bütçe tahminlerini gerçekçi yapmak ve parlamentonun "bütçe hakkı"na güvence oluşturmak için konulduğu, bütçenin fonksiyonunu ifa edebilmesi ve dolayısıyla parlamentonun bütçe hakkını kullanabilmesinin temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olabileceği, kural ile kamu yararının değil, proje değişikliğinin arkasına sığınarak gizli bir amacın gerçekleştirilmek istendiği, Programda yer alan projelerde Bakanlar Kurulu'nun yapacağı değişikliklerin doğrudan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılması sonucunu doğuracak olması ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak Maliye Bakanı'na kurumlar arası ödenek aktarma yetkisinin verilmesinin, yasama organının "bütçe hakkı"nın yürütme organı tarafından ortadan kaldırılmasına yol açtığı ve kamu idareleri bütçeleri arasındaki kurumsal

ödenek aktarmalarının ancak kanun ile yapılabilmesi mümkün iken Bakanlar Kurulu'nun Programda yer alan projelerde değişiklik yapması halinde, Maliye Bakanı'na değişiklik konusu projelere ait bütçe ödeneklerini kamu idareleri arasında aktarma yetkisi verilmesinin kanunla yürürlüğe giren bütçe proje ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesi sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

49. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

50. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

51. Hasan Tahsin GÖKCAN Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümleleri ile ilgili görüşe ise farklı gerekçe ile katılmıştır.

52. Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır. Hasan Tahsin GÖKCAN ise Kanun'un 6. maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,..." ibaresi yönünden bu görüşe katılmamıştır.

53. Kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 2. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

C- Kanun'un 6. Maddesinin (5) Numaralı Fıkrasının Üçüncü Cümlesinin "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." Bölümünün İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

54. Kanun'un 6. maddesinin iptali istenen bölümü de içeren (5) numaralı fıkrasında; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesi kapsamında yaptıracakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkili olduğu, merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin ise bu kapsamdaki kaynak transferlerini tahakkuk işlemi ile gerçekleştireceği, bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereği ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2015 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek

aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

55. Söz konusu fıkra da geçen “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

56. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (Başkanlıklar) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28/A maddesi ile kurulmuştur. Söz konusu kuruluşlar idari teşkilat içinde daha önceden yer alan il özel idarelerinin kaldırılması sonucu ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda ve sadece büyükşehir belediyesi olan illerde kurulmuştur.

57. Başkanlıkların kuruluşuna ilişkin olarak, 3152 sayılı Kanun'un “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 28/A maddesinin birinci cümlesinde “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiyeye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.” denilmektedir.

58. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlıklar aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan İçişleri Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

59. Başkanlıklar tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili olarak hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar anılan mercilere gönderilir.

60. Başkanlığın sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, Başkanlıkların görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

61. Öte yandan kanun koyucu 6360 sayılı Kanun ile bazı il özel idarelerinin kapatılması şeklinde bir tercihte bulunmuştur. Bunun sonucu olarak, kapatma tarihi itibariyle

bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden, özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanlar ile ilgili olarak söz konusu iş ve hizmetlerin yeni kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devri ve daha önceden aktarılan kaynakların ne şekilde muhasebeleştirilerek değerlendirileceği konusunda 6360 sayılı Kanun ile düzenleme yapılmıştır.

62. Söz konusu düzenleme 6360 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinin (25) numaralı fıkrasında yer almaktadır. Anılan düzenleme aşağıdaki şekildedir:

“(25) (Değişik: 20/2/2014-6525/39 md.) Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden, özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanlar, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesine göre kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilir. Söz konusu işlere ilişkin kaynakların devir tarihine kadar kullanılmayan kısımları İçişleri Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesabına ödenir ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen bu tutarlar karşılığını bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve bu ödeneklerden harcanmayan tutarları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir. Yüklenici firma ile il özel idareleri arasındaki sözleşme, kaynağın gönderildiği ilgili yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilir. Mevzuattan kaynaklanan tüm hak, alacak, borç ve diğer ilişkilerde muhatap, devrin yapıldığı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarıdır.”

63. Söz konusu madde ile kapatma tarihi itibarıyla bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden, özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanlar açısından İçişleri Bakanlığı ve başkanlıklar yetkilendirilmişlerdir.

64. Dava konusu kuralda ifade edilen merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinin (b) bendinde “*Bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini, ... ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır.

65. Buna göre merkezi yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır.

66. 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi “*genel bütçe*”, (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi “*özel bütçe*”, ekli (III) sayılı cetvelde yer alan ve özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesi ise “*düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi*”dir.

67. Bu açıklamalar çerçevesinde dava konusu kural, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin; büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere yapacakları iş ve projelerde, Karar ve eki Programa uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin

gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının, ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemektedir.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

68. Dava dilekçesinde özetle, yasama organı tarafından 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler için 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile ödenek tahsis edildiği, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin doğrudan 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılması sonucunu doğuracağı ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı'na verilmesinin, yasama organının "bütçe hakkı"nın ilgili kurumlar ile İçişleri Bakanlığı tarafından ortadan kaldırılması sonucuna yol açacağı, bütçenin fonksiyonunu ifa edebilmesinin temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olduğu, proje değişikliğinin arkasına sđınarak kamu yararı amacı dışında TBMM'nin "bütçe hakkı"nı ortadan kaldırmak için getirildiği belirtilen kuralın, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

69. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

70. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

71. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

72. Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

73. Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

D- Kanun'un 9. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının"...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)" Bölümünün İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

74. Kanun'un "Yatırım harcamaları" başlıklı 9. maddesinin iptali istenilen bölümü de içeren (1) numaralı fıkrasında; 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı, bu

çevrelerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2015 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2015 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı, bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projelerin 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebileceği düzenlenmiştir.

75. Anılan fıkrada geçen “...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

76. Fıkroda, Programa ek yatırım envellerinde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2015 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2015 yılı yatırım ödeneğinin, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı öngörülmektedir. Dava konusu kural ise söz konusu hükmün; kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri için uygulanmayacağını düzenlemektedir.

77. Fıkroya göre 2015 yılında bir projeye başlanabilmesi için ilk olarak söz konusu projenin, Program'a ek yatırım envellerinde yer alan projelerden olması veya ödeneği toplu olarak verilmiş projelerden olması gerekmektedir. İkinci olarak projeler yıllara sari işlerden olmalı, yani başladığı yıl itibarıyla bitirilemeyerek ve ertesi yıl veya yıllara sarkan bir şekilde gerçekleşecek projelerden olmalıdır. Üçüncü olarak ise 2015 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde onundan az olmamalıdır.

78. Kural sayesinde 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'nde proje maliyetinin yüzde 10'una kadar yatırım ödeneği olmayan veya hiç ödeneği bulunmayan kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projelerine 2015 yılında başlanabilecek ve ihaleleri yapılabilecektir.

79. Diğer yandan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinde kamu ihaleleri ile ilgili olarak çeşitli hükümlere yer verilmiş olup kural ile ilgili olması bakımından burada söz konusu maddenin birinci fıkrası ve (a) bendinin de gözetilmesi gerekmektedir. Söz konusu bentte aynen;

“Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

a) Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibarıyla ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz..." denilmektedir.

80. Anılan düzenleme, yılı içerisinde yeterli ödeneği olmayan yatırım projelerinin ihale edilmesini engellemeyi ve projelerin ortalama tamamlanma süresini kısıtlamayı amaçlamaktadır. Madde, yatırım programının yönetimi ve yılı bütçesinin uygulanması ile doğrudan ilgilidir.

81. Dava konusu kural ile 4734 sayılı Kanun'un yukarıda yer alan hükmü, 2015 yılı için kuralda sayılan projelerle sınırlı kalmak kaydıyla uygulanamamaktadır.

82. 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "*Yıllık Programların hazırlanması ve kabulü*" başlıklı 32. maddesinin birinci fıkrasında, Yıllık Programların, Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu'na sunulacağı, Kurul'un programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kurulu'na sunacağı, Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen Yıllık Programların kesinleşmiş olacağı; ikinci fıkrasında Yıllık Programların bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanacağı ve bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınacağı; üçüncü fıkrasında ise bütçelerin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun'un 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyulacağı belirtilmiş; 3067 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, kalkınma planlarının hazırlanması ve TBMM Başkanlığı'na sunulması; 2. maddesinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'daki görüşülmesi ve kabul edilmesindeki usul ve esaslar düzenlenmiş; 4. maddesinde ise, Kalkınma Planının kabulünden sonra bu planda değişiklik yapılmasında, 1. ve 2. maddeler hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş; 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasında ise TBMM'nin "*bütçe hakkı*"nın gereği ve zorunlu bir sonucu olarak, "*Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır.*" denilmiştir.

83. Bu bağlamda, iptali talep edilen kural olan projeler için bütçeden harcama yapılabilmesi için 2015 Yılı Merkezi Yönetim Kanunu'nda ödenek tahsis edilmiş olması, ayrıca bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması, 641 sayılı KHK'nın 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin gereği ve zorunlu bir sonucudur. Kural ile, 641 sayılı KHK'nın 32. maddesinin, 4734 sayılı Kanun'un 62. maddesinin ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin, parantez içindeki projeler için 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde uygulanamayacağı görülmektedir.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

84. Dava dilekçesinde özetle, Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek denilerek kanunlar ile bütçe kanunları arasında ayrıma gidildiği, kanunların ve bütçe kanunlarının TBMM'de teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasının Anayasa'da farklı şekilde düzenlendiği, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

85. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

86. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

87. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

88. Engin YILDIRIM, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

89. Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

E- Kanun'un Eki E-Cetvelinin (40) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

90. Kanun'un eki E-Cetvelinin (40) numaralı sırasında yer alan açıklamada; merkezi yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşıtların, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesine gerek bulunmaksızın, cinsi ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, bu suretle edinilecek taşıtların sayısı 100'ü geçmemek ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma suretiyle edinilebileceği ifade edilmiştir.

91. Kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemleri kural olarak 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. 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 ve kararnamelerle kurulan her çeşit banka ve teşekkülleri, sayılan daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Başbakanlıkça lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Dolayısıyla yukarıda sayılan kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacak taşıtlar anılan Kanun hükümleri çerçevesinde edinilebilecektir.

92. 237 sayılı Kanun'a göre kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları esastır. Bu şekilde temini mümkün olmayan, ekonomik bulunmayan veya sağlık, savunma ve güvenlik gibi nedenlerle hizmet alımı suretiyle karşılanması uygun görülmeyen taşıtlar diğer yollarla edinilebilir.

93. Kullanılacak taşıtların, muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli, ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunması ve bu taşıtların münhasıran resmi hizmetin ifasında kullanılmak üzere daire veya kurumlarının sorumlu makamlarınca tevzi ve tahsis olunacağı 237 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin Kanun'a ekli (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtlar ise Kanun'a ekli (2) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

94. 237 sayılı Kanun'a göre; kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilecek olup bu bedellerin, orta sıklet ve vasati fiyatlar nazarı itibara alınmak suretiyle tespit edileceği kurala bağlanmıştır.

95. Genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağı, yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilecektir.

96. Yukarıda sayılanlar dışında kalan kurum ve kuruluşlar tarafından 237 sayılı Kanun gereğince taşıt edinilebilmesi, edinilecek taşıtın cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağı gösterilmek suretiyle önceden alınmış Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahallî idare birlikleri kendi meclislerinin kararı ile taşıt edinirler.

97. 237 sayılı Kanun, kapsama dâhil kurumlarca edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılmıştır.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

98. Dava dilekçesinde özetle, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin hizmet alımı suretiyle edinmeleri ekonomik olmayan, yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların, azami satın alma bedelleri ile cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanuna bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesinin 237 sayılı Kanun'da öngörülen yasal bir zorunluluk olduğu, 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "(T) Cetveli"nde hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan 8515 taşıt satın alınması öngörülmüş iken, kural ile azami satın alma bedeli belirtilmeksizin cins ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca 100 adet taşıt daha alınması öngörülerek Taşıtlar Kanunu'nda değişiklik

yapıldığı, bütçe hakkının TBMM'ye ait olduğu, normal kanunlarla düzenlenmesi gereken hususların bütçe kanunu ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı, bir kanunun bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunmasının mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmaya yetmediği, "bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir kanun yerine bütçe kanunu ile düzenlemenin mümkün olmadığı, bütçe kanunlarını diğer kanunlardan ayrı tutan anayasal kurallar karşısında, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesinin veya yürürlükte bulunan herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılmasının imkansız olduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

99. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

100. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

101. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

102. Engin YILDIRIM, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

103. Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

F- Kanun'un Eki E-Cetvelinin (64) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

104. Kanun'un eki E-Cetvelinin (64) numaralı sırasında yer alan açıklamada; Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

105. Dava konusu kural, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağını düzenleyen sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı'nın yetkili olduğunu düzenlemektedir.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

106. Dava dilekçesinde özetle, Maliye Bakanlığı bütçesine 5779 sayılı Kanun'da öngörülenler dışında belediyelere yardım amacıyla ödenek konulması ve Maliye Bakanı'na söz konusu ödeneği 5779 sayılı Kanun'da öngörülen sınırlamaya bağlı kalmadan belediyelere aktarma yetkisi tanınmasının söz konusu Kanun'da değişiklik yapmak anlamına geleceği, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı, bir kanunun bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunmasının mutlak biçimde "*bütçe ile ilgili hükümlerden*" sayılmaya yetmediği, "*bütçe ile ilgili hüküm*" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir kanun yerine bütçe kanunu ile düzenlemenin mümkün olmadığı, bütçe kanunlarını diğer kanunlardan ayrı tutan Anayasa kuralları karşısında, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesinin veya yürürlükte bulunan herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılmasının imkansız olduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

107. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

108. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

109. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

110. Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

111. Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

G- Kanun'un Eki E-Cetvelinin (85) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

112. Kanun'un eki E-Cetvelinin (85) numaralı sırasında yer alan açıklamada; Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin, Kurum bütçesine gider kaydedilerek ve özel hesaba aktarılarak kullanılabilmesi, özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğu ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirleneceği ifade edilmiştir.

113. Dava konusu kural Türk Tarih Kurumu Başkanlığı (Kurum) bütçesinin, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler tertibine konulan ve yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla kullanılacak ödeneğinin, Kurum bütçesine gider kaydedilerek özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılabileceğini, bu hesaptan yapılan harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan istisna olduğunu, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Kurum'un teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirleneceğini düzenlemektedir.

114. 4734 sayılı Kanun, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılmıştır. Kanun kapsamında yer alan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri (Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler) anılan Kanun hükümlerine göre yürütülecektir.

115. 5018 sayılı Kanun ise, kalkınma planları ve programlarda 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 çıkarılmıştır.

116. Kurum, 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir. Ancak iptali istenilen kural gereği Kurum bütçesi içerisinde, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler tertibinde yer alan ve yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla kullanılacak ödenekler, özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılabilir olup bu hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun'dan istisna tutulmuştur.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

117. Dava dilekçesinde özetle, Türk Tarih Kurum'unun ancak görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği, ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harçayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye Kurum'un mevzuatında yer verilmediği, Kurum'a tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolünün 5018 sayılı Kanun'a, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ise 4734 sayılı Kanun'a tâbi olduğu, kural ile tahsis edilen ödeneğin bütçeye gider kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarıldığı ve ilgili bakana mevcut kurallar dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verildiği, kanunların teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasının Anayasa'da düzenlendiği, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı, gider ya da gelirle ilgili bir konunun olağan bir kanun yerine bütçe kanunu ile düzenlenemeyeceği, yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmasının yasama yetkisinin devri

sonucunu doğurduğu, kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği, ancak Kurum'un böyle bir yetkiye sahip olmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

118. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin ve eki E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

119. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

120. Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçe ile katılmıştır.

121. Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

122. Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 7., 88., 89. ve 124. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

H- Kanun'un 6. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” İbaresinin İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

123. Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir.

124. Anılan fıkra da geçen “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

125. Günümüzde bütçe kanunları çeşitli sınıflandırmalar yardımıyla oluşturulmaktadır. Bu sınıflandırma türlerinden biri olan fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

126. Analitik Bütçe Sınıflandırmasında fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte ve ödeneklerin kamu hizmetlerine, işlevlerine göre tahsis edilmesi ile bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda, ödeneklerin kamusal faaliyetlere türüne/işlevine göre tahsisi, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin ortaya konulabilmesi, maliyet-fayda analizinin yapılabilmesi ile verimlilik, etkililik ve ekonomiklik hedeflerine ulaşılabilmesi bütçenin

sınıflandırması ile gerçekleştirilebilir. Bu yanıyla, bütçe sınıflandırmasının temelini fonksiyonel sınıflandırma oluşturmaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasında, “Merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır.” denilmektedir.

127. Fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. I. düzey, Devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, II. düzeyde alt fonksiyonlara bölünmektedir. III. düzey kodlar ise, nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın IV. düzeyi de özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla yapıya dâhil edilmiş olup, böyle bir ihtiyaç ortaya çıktığında IV. düzeye ilişkin kodlar ve bu kodların açıklamaları, Maliye Bakanlığı ile mutabakat sağlanarak belirlenmektedir.

128. Diğer yandan kamu kurumlarının ihtiyaç duyulan bazı hizmetler başka bir kamu kurumunun ana hizmeti kapsamında bulunabilmektedir. Bu doğrultuda kamu kurumları bu hizmetleri kendileri yapmak yerine ilgili kamu kurumunun uzmanlık ve tecrübelerinden istifade edecek şekilde bu idarelere yaptırabilmektedir. Bununla birlikte, analitik bütçe sınıflandırma sistemine göre kullanılan fonksiyonlar her bir kurumun ana hizmet grubu ile ilişkilendirilerek bütçelerde yer almaktadır. Dolayısıyla, hizmeti yapacak idareler ile hizmeti yürütecek olan idarelerin ana hizmetlerinin farklı olması bütçelerinde kullanılan fonksiyonel kodların farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle genel bütçe kapsamında yer alan bir kamu kurumundan diğer bir kamu kurumuna yapılacak aktarmalar fonksiyonel kod değişikliği gerektirmektedir.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

129. Dava dilekçesinde özetle, Maliye Bakanı'na genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinden, hizmeti yapacak olan kamu idaresinin bütçesine fonksiyonel sınıflandırmayı değiştirerek ödenek aktarma yetkisi tanındığı, hizmeti yapacak idare ile hizmeti yürütecek idare arasında ödenek aktarmasına konu olan hizmetin yatırım hizmetleriyle sınırlandırılmayarak her tür hizmete açık tutulduğu, aynı hizmet olup olmayacağı hususunun da belirsiz bırakıldığı, kuralın ödeneğin konulduğu kamu idaresi ile hizmeti yürütecek kamu idaresini değiştirenin ötesinde, yürütülecek kamu hizmetinin fonksiyonu yanında türünü de değiştirerek bütçede yer almayan farklı bir kamusal fonksiyona/işleve (veya yer alan farklı fonksiyonun ödeneğinin artırılarak ödenekten fazla) harcama yapılmasını sağladığı, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanun'a uygun olmasının anayasal bir zorunluluk olduğu ve “bütçe hakkı”nın yasama organına ait olduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

130. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” yanında “bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” de ayrıca belirtilmiştir. 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, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” denilmek

suretiyle ifade edilmiştir. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

131. Kural ile getirilen düzenleme her ne kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yapacak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarma yetkisi vermekte ise de aslında ödenek diğer kamu idaresine aktarılıp aktarılmamasına bakılmaksızın konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Bir başka ifade ile hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi söz konusu hizmeti ister kendi ifa edecek olsun, isterse de hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarsın, her şart altında, merkezi yönetim bütçe kanunu ile konulan ödenek konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında değerlendirilmekte olup bütçe hakkını zedelememektedir.

132. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

133. Kuralın Anayasa’nın 163. maddesi ile ilgili görülmemiştir.

I- Kanun’un Eki E-Cetvelinin (18) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...tarafından açılacak özel hesap...” İbaresini İle İkinci Cümlesinin, (19) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin, (20) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” İbarelerinin İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

a- Kanun’un Eki E-Cetvelinin (18) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...tarafından açılacak özel hesap...” İbaresini İle İkinci Cümlesinin Anlam ve Kapsamı

134. Kanun’un Eki E-Cetvelinin (18) numaralı sırasında yer alan açıklamada; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılacağı, bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı’nın yetkili olduğu ifade edilmiştir.

135. Açıklamada geçen “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresi ile “Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı,

harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.” cümlesi dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

136. Bütçe kanunu ile CMDP kapsamında kullanılmak üzere verilen ödenek kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılacaktır. Söz konusu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ise Kalkınma Bakanı yetkili kılınmıştır.

137. Dava konusu kurallara göre, CMDP kapsamında verilecek ödenekler her bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından ayrı ayrı açılacak özel bir hesap aracılığı ile kullanılacaktır ve bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili olacaktır.

b- Kanun'un Eki E-Cetvelinin (19) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin Anlam ve Kapsamı

138. Kanun'un eki E-Cetvelinin (19) numaralı sırasında yer alan açıklamada; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, Sosyal Etkileşim Programı (SEP) kapsamında, Bakanlık tarafından belirlenecek bölgelerde ilgili kalkınma ajansı aracılığıyla kullanılacağı, bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı'nın yetkili olduğu ifade edilmiştir.

139. Açıklamada geçen *“Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.”* cümlesi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

140. Buna göre E-Cetvelinin (19) numaralı açıklamasında SEP kapsamında kullanılmak üzere konulan ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmıştır.

141. SEP, uygulandığı bölgelerde, bölgelerarası sosyal etkileşimin artırılması ve sosyal sermayenin geliştirilmesiyle bölgesel kalkınmaya katkı sunmayı amaçlayan bir program olarak ifade edilmektedir.

c- Kanun'un Eki E-Cetvelinin (20) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” Ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” İbarelerinin Anlam ve Kapsamı

142. Kanun'un eki E-Cetvelinin (20) numaralı sırasında yer alan açıklamada Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın

artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılacağı, bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedellerinin, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba aktarılacağı ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir.

143. Açıklama içerisinde geçen “...adına açılacak özel bir hesaba...” ibaresi ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibaresi dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

144. Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan 2015 Yılı SODES Uygulama Usul ve Esasları'nda Sosyal Destek Programının; uygulandığı illerde, yerel dinamikleri harekete geçirerek yoksulluk, göç ve kentleşmeden kaynaklanan sosyal sorunları gidermek, değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara karşılık vermek, toplumsal dayanışma ve bütünleşmeyi güçlendirmek, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha aktif katılmalarını sağlamak amacıyla taşıyan bir program olduğu ve istihdam, sosyal içirme ve kültür-sanat-spor olmak üzere üç bileşenden oluştuğu anlaşılmaktadır.

145. Bütçe kanunu ile SODES kapsamında kullanılmak üzere verilen ödenek, öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler içindir. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı'na teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba aktarılacak ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılacaktır.

2- İptal Taleplerinin Gerekçeleri

146. Dava dilekçesinde özetle, kuruluş kanunu veya başka bir kanunla Kalkınma Bakanlığı'na Devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin görevler verilmediği, bundan dolayı Bakanlığın bütçesine Devlet desteği, yardımı ve teşviki amacıyla ödenek konulabilmesinin mümkün olmadığı, özel hesap ve benzeri uygulamaların takibi ve amacına uygun kullanımının kontrolünün “bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi” suretiyle mümkün olduğu, özel hesap uygulamasının başka amaçlara hizmet ettiği, düzenlemelerin kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar yanında, her türlü mali işlemlerinde temel mali

mevzuat hükümlerine tabi olan “kamu kurum ve kuruluşları”, “üniversiteler”, “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “mahalli idare birlikleri” ile faaliyetlerini kuruluş kanunlarına göre yürüten “kalkınma ajansları” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”nın bütçeleri dışında ve temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tâbi olmadan harcanmasının öngörüldüğü, malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenlenmesinin anayasal bir kural olduğu, yasama yetkisinin TBMM’ye ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, yönetmeliklerin Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabileceği ve Kalkınma Bakanlığı’nın yapacağı idari düzenleme yetkisinin Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırıldığı belirtilerek kuralların, Anayasa’nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

147. Dava konusu kurallar, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinde yer alan ödeneklerin açılacak özel bir hesap aracılığı ile kullanılacağını ve bu ödeneklerden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı’nin yetkili olduğunu düzenlemektedir.

148. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

149. Anayasa’nın 7. maddesinde, “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa’nın 7. maddesinin gerekçesinde, yasama yetkisinin parlamentoya ait olması hususu “*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*” olarak nitelendirilmiştir.

150. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yürütme organına genel ve sınırlı belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun hükmünün Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

151. Anayasa Mahkemesince “*kamu yararı*” konusunda yapılacak inceleme; kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Anayasa’nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa’da bir tanımla yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi, kamu yararı, bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı

düşüncesi olmaksızın, yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumu açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması halinde, söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan ayırık hâl dışında, bir kanun hükmünün ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı ve hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği bir siyasî tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirinde olduğundan, bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz.

152. Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüne yer verilmiştir. Fıkra ile bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen kanunlaştırma yöntemlerinin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. "*Bütçe ile ilgili hükümler*" kavramı, mali nitelikteki bütün hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin yukarıda yer alan son fıkrasının gerekçesinde de "*Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, 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.

153. Kurallar ile getirilen düzenlemeler, mevcut kanun hükümlerinde açık veya zımni olarak bir değişiklik yapmamakta veya mevcut kanun hükümleri kaldırılmamaktadır. Bütçe kanunu ile verilen ödenekler, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödenegin çerçevesi çizilmiş, kullanacak kamu kurum ve kuruluşları belirlenmiş, ödeneklerin harcanması ve muhasebeleştirilmesi sürecinde yer alacak kurumlar ortaya konulmuştur.

154. Kanun'un eki E-Cetvelinin (18) numaralı sırasında yer alan açıklamada yer alan CMDP, zaten kendi içerisinde kapsamı belirlenmiş ve çerçevesi daha önceden çizilmiş bir programdır. Açıklama içerisinde yer alan kurallarla ise CMDP kapsamında verilecek ödeneklerin her bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından ayrı ayrı açılacak özel bir hesap aracılığı ile kullanılacağı belirtilmekte ve bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmaktadır.

155. Kanun'un eki E-Cetvelinin (19) numaralı açıklamasında yer alan SEP de tıpkı CMDP gibi kapsam ve çerçevesi daha önceden belirlenmiş bir programdır. Buna göre SEP kapsamında kullanılmak üzere konulan ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmıştır.

156. Kanun'un eki E-Cetvelinin (20) numaralı açıklamasında yer alan SODES kapsamında ise ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı'na teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin, bedelleri münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba

aktarılabilmek ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılacaktır. SODES de aynen SEP ve CMDP gibi kapsam ve çerçevesi belli bir programdır.

157. Buna göre kurallarda ödeneklerin kullanımı ile ilgili olarak temel ilkeler ortaya konulmuş, çerçeve çizilmiş, sınırlar belirlenmiş ve sonrasında yönetimin düzenlemesi için bir alan bırakılmıştır.

158. Dava konusu kuralların, CMDP, SEP ve SODES programlarının daha etkin ve hızlı uygulanabilmesi, karar alma süreçlerinin daha da işlerlik kazanabilmesi ile kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik bir şekilde amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek için kamu yararı amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

159. Diğer yandan dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kuralların, bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

160. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

161. Kuralların Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

162. Dava dilekçesinde özetle, iptali talep edilen kurallarla Maliye Bakanı ile ilgili bakanlara veya kamu idarelerine verilen yetkilerin, 5018 sayılı Kanun ile kurulan mali sistemi işlemez hale getirdiği, 5018 sayılı Kanun yanında 4734 sayılı Kanun, 237 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanun, kamu idarelerinin kuruluş kanunları ve daha birçok kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması, uygulamalarının durdurulması, kaldırılması veya bunlara aykırı düzenlemeler taşıdığı, bütçe kanunlarının bir yıllık bir dönemi kapsadığı, bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'ndaki iptali istenen düzenlemeler hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmediği takdirde mali yılın ilerleyen dönemlerinde veya bütçe yılı sona erdikten sonra hükmün ortadan kalkacak olması nedeniyle sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara yol açacağı, anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılmasının hukuk devleti sayılmanın en önemli gereklerinden olduğu, Anayasa'ya aykırılıkların sürdürülmesinin özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyeceği, hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altında sayılamayacağı ve bu ilkenin zedelenmesinin hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacağı belirtilerek dava konusu kuralların yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A- 1- 6. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ve (b) bendinde yer alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresine,

b- (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine,

c- (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." bölümüne,

2- 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının iyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)" bölümüne,

3- Eki E-Cetveli'nin;

a- (30) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

b- (40), (64) ve (85) numaralı sıralarındaki açıklamalara,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B- 1- 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan "...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın..." ibaresine,

2- Eki E-Cetveli'nin;

a- (18) numaralı sırasındaki açıklamanın, birinci cümlesinde yer alan "...tarafından açılacak özel hesap..." ibaresine ve ikinci cümlesine,

b- (19) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

c- (20) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." ibarelerine,

yönelik iptal talepleri, 26.5.2016 tarihli ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümle ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

26.5.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A- 6. maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının,

a- (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b- (b) bendinde yer alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- (3) numaralı fıkrasında yer alan "...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4- (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)" bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- Eki E-Cetveli'nin;

1- (18) numaralı sırasındaki açıklamanın, birinci cümlesinde yer alan "...tarafından açılacak özel hesap..." ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- (19) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3- (20) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4- (30) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

5- (40) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

6- (64) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

7- (85) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

26.5.2016 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Alparslan ALTAN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Erdal TERCAN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz, 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun; 6. maddesinin;

- (1) numaralı fıkrasının, (a) bendi ve (b) bendinde yer alan "...değişik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresinin,

- (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin,

- (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." bölümünün,

9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)" bölümünün,

Ekli E-Cetveli'nin,

- (30) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,
- (40) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,
- (64) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,
- (85) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine oyçokluğu ile karar vermiştir.

2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndaki tanımıyla bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Yine aynı Kanun'un 5 inci maddesinin (d) fıkrasında ise, kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür denilmektedir. En genel anlamda "bütçe hakkı" ise yasama organının, halk adına iktidara, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin harcanması konusunda bütçe yasasıyla yetki vermesi ve gerçekleşen harcama sonuçlarını denetlemesidir.

3. Anayasamızın 87 inci maddesinde kanunları koymak, değiştirmek ve kaldırmak ile bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek görev ve yetkileri TBMM'ye verilmiş olmakla birlikte, 161 inci maddesinde de bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hükümlerin yanı sıra bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiştir.

4. Bütçe Kanunu ise, ilgili yıl gelirlerinin devlet tarafından toplanmasına, toplanan bu gelirlerden de harcama yapılmasına izin veren kanundur. Söz konusu Kanun ile ilgili genel sınırlar ise yine Anayasamızda çizilmiştir.

5. Buna göre; Anayasa'nın 162 nci maddesinde bütçe kanununun görüşülme usul ve esasları belirtilmekle birlikte 163 üncü maddesinde ise; "Merkezî yönetim bütçesiyle

verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.” denilmektedir.

6. Mer’i mevzuatımızda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile, bütçenin hazırlanma süreçleri, ödenek kullanımları, harcama süreçleri ve gerçekleşen harcamalara yönelik denetim gibi bütçe hakkının kullanımını sağlayacak temel düzenlemeler yapılmıştır.

7. Buna göre; 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13 üncü maddesinin (b) fıkrasında, “kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır”, (j) fıkrasında, “Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez”, (o) fıkrasında ise “Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.” denilmektedir.

8. Aynı Kanun’un “Bütçelerin Uygulama Esasları” başlıklı 3 üncü bölümünde yer alan; “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20 nci maddesinde, “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21 inci maddesinde, “Merkez dışı birimlere ödenek gönderme” başlıklı 22 nci maddesinde, “Yedek ödenek” başlıklı 23 üncü maddesinde ve ayrıca 24, 25, 26, 27, 28, 29 ve 30 uncu maddelerinde bütçe uygulaması ve ödenek kullanılması esnasında uyulması gereken kurallara ilişkin genel çerçeve çizilmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun genel bir düzenleme olup, özel kanunlarla söz konusu hususların düzenlenmesi imkânı yasal sistemimizde bulunmaktadır.

9. Bütçe Kanunu’nun yasalaşması ile birlikte, yasama tarafından yürütmeye devlet adına gelirleri toplama ayrıca bu gelirlere harcama yapma izni verilmektedir. Dolayısıyla ilgili yıl için, yürütme tarafından gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması bütçe kanunu ile getirilen hükümler çerçevesinde verilen yetkinin kullanımı sonucunda gerçekleşmektedir.

10. 2015 yılı Bütçe Kanunu’nun Mahkememiz çoğunluğunca iptaline karar verilen; 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ve Ekli E-Cetveli (30) numaralı sırasında yer alan açıklama ile Maliye Bakanlığı’na, (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi ile ek yatırım cetvellerinde değişikli olması halinde 5018 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinde sınırlara bağlı olmaksızın idarelere, 5 inci fıkranın 3 üncü cümlesiyle İçişleri Bakanına ödenek aktarma ile ilgili olarak yetki verildiği görülmektedir.

11. Yukarıda belirtildiği üzere, Bütçe Kanunu’nun temel işlevi, yasama tarafından bütçe uygulama süreçlerinin belirlenmesi ve yerine getirilmesi için yürütmeye yetki verilmesidir. Dolayısıyla, bütçe kanunları, yasa koyucunun ilgili yıl bütçe uygulamasına ilişkin iradesini yansıtmaktadır. Söz konusu düzenlemelerde de yasa koyucu bütçe uygulamalarının en temel unsurlarından bir tanesi olan ödenek aktarma süreç ve limitlerine ilişkin bazı düzenlemeler yapmıştır.

12. Bu kapsamda, genel olarak bakıldığı zaman çoğunluk kararıyla iptal edilen 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun ilgili hükümlerinin, bütçe dışı

hükümler olarak değerlendirilmek suretiyle Anayasa'nın 87 ve 161 inci maddesine aykırılıklarının ileri sürülmesi bütçe teorisinin temel önermelerine uygun düşmemektedir.

13. Aksine iptale konu olan hususların, bizatihi bütçenin hazırlanması aşamasında netliğe kavuşturulması, bütçenin uygulama aşamasında herhangi bir tereddütte fırsat vermemesi gerekmektedir. Dolayısıyla anılan hükümlerle, ödenek ile ilgili uygulamalara ilişkin düzenlemelerin dışında hususlarda değişiklik yapılsaydı ancak bu durumda, bütçe ile ilgili olmadıkları gerekçesiyle Anayasa'ya aykırılıktan bahsedilebilirdi.

14. Bununla birlikte yine, iptal edilen 6 ncı maddenin ikinci fıkrasında, 2015 yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde değişiklik yapılması halinde ödenek aktarması işlemlerinin 5018 sayılı Kanun'un 21 inci maddesindeki sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılabileceği belirtilmiştir.

15. Söz konusu ödenek ile ilgili düzenleme de çoğunluk kararında, her ne kadar, bütçe dışı hüküm olarak değerlendirilmiş olsa da; bütçe kanunu ile anılan Kararın kapsamı, içeriği ve uygulanmasına yönelik hükümlerine ilişkin değişiklik yapılmamıştır. Söz konusu durumda, yasa koyucu arızı bir durumu düzenleyerek, bu durumla karşılaşılması halinde, bütçe ve ödenek kullanımı açısından ilgili idarelere yetki vermiştir.

16. Verilen bu yetkinin, olağan bir kanun düzenlemesi ile gerçekleştirilmesi mümkün iken, bunun yerine bütçe kanunu ile yapılmasının, kanun yapma tekniği açısından, bütçe kanuna matuf özel süreçlerin bulunması nedeniyle söz konusu hususların bir bütün olarak değerlendirilmesi ve yasalaştırılmasını sağlayacağından daha uygun olduğu değerlendirilmektedir.

17. Böylelikle, bütçenin öngörülebilirliği artacağı gibi, bütçenin doğruluğu ilkesi çerçevesinde, yasama tarafından gerçekçi ekonomik varsayımlar altında bütçe kanununun yasalaşması sağlanabilecektir.

18. Kaldı ki, örneğin 5018 sayılı Kanun'un "Merkez dışı birimlere ödenek gönderme" başlıklı 22 inci maddesinde, "...*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir.*" denilmektedir. Söz konusu hükümden görüleceği üzere kanun koyucu bazı bütçe uygulamalarının yerine getirilmesi için 5018 sayılı Kanun ile Maliye Bakanı'na yetki vermiştir.

19. Dolayısıyla, Maliye Bakanı'na bütçe uygulaması ile ilgili olarak benzer konularda olağan kanunlarla yetki verilebilmektedir. Bütçe ile ilgili olmak şartıyla, olağan kanunlarla verilebilen yetkinin, kendi özel süreçleri olan ve özel bir düzenleme olan bütçe kanunu ile düzenlenmesinin mali mevzuatımızın hem lafzına hem de ruhuna daha uygun olduğu değerlendirilmektedir.

20. İptaline karar verilen 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu hükümlerinin ortak yanlarına ilişkin olarak; anılan düzenlemelerde, ödenek aktarma hususunu düzenlemesi ve ödenek aktarma mekanizmasının, bütçenin uygulanması açısından, en önemli hususlardan bir tanesi olması sebebiyle bütçe dışı bir hüküm olarak değerlendirilmesinin mümkün olmaması,

21. 5018 sayılı Kanun'un bütçenin uygulanması aşamasında Maliye Bakanı'na birçok konuda yetki verdiği göz önüne alındığında ise, olağan kanun değişikliği ile yapılabilecek bütçe ile ilgili bir düzenlemenin, Anayasa'da özellikle belirtilmiş olan ve görüşülmesi ve yasalaşması özel düzenlemelere tabi tutulmuş olan bütçe kanunu ile düzenlenmesinin iptal sebebi olmaktan ziyade evleviyetle kabul edilmesi gereken bir husus olduğu gözetildiğinde, yukarıda madde ve bent numaraları yer alan bütçe kanunu hükümlerinin iptaline dair çoğunluğun görüşüne katılmamız mümkün değildir.

(Üye Serdar ÖZGÜLDÜR, 9. maddenin (1) numaralı fıkrasının iptali istenen bölümü ile Ekli E-Cetvelinin 40 ve 85. numaralı açıklamaları konusunda çoğunluğun red gerekçesine katıldığından; Karşioy gerekçesindeki açıklamalara bu kurallar dışında iştirak etmektedir.)

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Esas Sayısı : 2015/7
Karar Sayısı : 2016/47

KARŞIOY VE FARKLI GEREKÇE

6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde yer alan ibarenin iptaline ilişkin çoğunluk görüşüne aşağıdaki gerekçelerle katılmamakta ve kararda yer alan iptal sonuçlarına ise aşağıda yer alan farklı gerekçe ile iştirak etmekteyim.

Çoğunluk gerekçesinde temel olarak, incelemeye konu hükümlerin, Anayasanın 161/son maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" biçiminde yer alan Anayasal ilkeye ve Anayasanın 87. maddesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesine dayanılmıştır.

Kanunun 6. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde yer alan ibarede, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2015 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair karara uygun olarak, yılı yatırım programlarında değişiklik yapılması halinde, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır. Aynı maddenin (a) bendi veya diğer benzer kurallardan farklı olarak (b) bendinde yer alan kuralda, doğrudan diğer bir kanun hükmünü değiştiren veya devre dışı bırakan bir husus bulunmamaktadır. Yatırım programı değişikliğine bağlı olarak, kamu yararının gerçekleştirilebilmesi amacıyla ilgili projelerle hakkındaki ödeneklerin aktarılması halinde, aktarılan ödenekler de 5018 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca "kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla" kullanılacaktır. Nitekim benzer şekilde bir ödenek aktarması içeren 3. fıkradaki kural hakkındaki iptal istemi oybirliği ile reddedilmiştir.

Diğer taraftan Anayasanın 87. maddesi genel olarak yasama organının yetkilerini düzenleyen ve bu kapsamda bütçe kanunu tasarılarını görüşmeye de yetkili

olduğunu ifade eden bir hükümdür. Bu hüküm içerisinde bütçe kanununun düzenlenmesiyle ilgili herhangi bir ilke, esas veya sınırlama yer almamaktadır. Dolayısıyla incelenen kuralların denetiminde ölçü norm niteliği taşımamaktadır. Bu bakımdan, incelenen kuralların 161. maddeden ayrıca 87. maddeye de aykırı olduğunu kabul eden çoğunluk görüşünün Anayasal denetim açısından yerinde olmayacağı düşünülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, yukarıda belirtilen hüküm yönünden çoğunluğun iptal gerekçesine iştirak edemez iken, karardaki diğer iptal sonuçlarına ise yalnızca Anayasanın 161. maddesine aykırılık oluştuğu görüşüyle iştirak etmekteyim.

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Esas Sayısı : 2015/7
Karar Sayısı : 2016/47

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun bir kısım hükümleri (aşağıda koyu renkli olarak gösterilen kısımlar) Mahkememiz çoğunluğunca, bütçe ile ilgili olmadıkları, dolayısıyla "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralına aykırılık oluşturdukları gerekçesiyle iptal edilmiş bulunmaktadır.

2. 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptal edilen (a) bendinde, "*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya, Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya;* aynı fıkranın bir bölümü iptal edilen (b) bendinde ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması hâlinde, *değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya* maliye bakanı yetkili kılınmaktadır.

3. Aynı maddenin, ikinci ve üçüncü cümleleri iptal edilen (2) numaralı fıkrasında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması

yaabilecekleri belirtildikten sonra, *bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğu, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılacağı*; yine bir kısım hükümleri iptal edilen (5) numaralı fıkrasında ise genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesi kapsamında yaptıracağı her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkili oldukları; merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin ise bu kapsamdaki kaynak transferini tahakkuk işlemi ile gerçekleştirecekleri; bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun geçici 1 inci maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereği ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2015 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde *bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği* hükmüne bağlanmaktadır.

4. 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin parantez içi hükmü iptal edilen (1) numaralı fıkrasında, 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı, bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2015 yılında başlanabilmesi için projenin veya işin 2015 yılı yatırım ödeneğinin, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı, bu oranın altında kalan proje ve işler için, gerektiğinde projeler 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve özellikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebileceği belirtilip, *kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projelerinin, Gebze - Haydarpaşa, Sirkeci - Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesinin ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçisi İnşaatı Projesinin, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projelerinin* belirtilen sınırlama, ilke ve kurallara tabi olmadığı kurala bağlanmaktadır.

5. Eki E - Cetveli'nin (30) numaralı sırasında, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.36.00-01.3.2.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planında belirtilen. Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullandırmaya Kalkınma Bakanının yetkili olduğu belirtildikten sonra, *bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığının yetkili olduğu* açıklanmaktadır.

6. Eki E - Cetveli'nin (40) numaralı sırasında, *merkezi yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşıtların, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesine gerek bulunmaksızın, cins ve adedinin ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, bu suretle edinilecek taşıtların sayısı 100'ü*

geçmemek ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma suretiyle edinilebileceği belirtilmektedir.

7. Eki E - Cetveli'nin (64) numaralı sırasında, *Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı(nun) yetkili olduğu* belirtilmektedir.

8. Eki E - Cetveli'nin (85) numaralı sırasında, *Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödenekler(in), Kurum bütçesine gider kaydedileceği ve özel hesaba aktarılarak kullanılabilceği* belirtildikten sonra, *özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğuna* işaret edilmektedir. Ardından da *özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirleneceği* öngörülmektedir.

9. Mahkememiz çoğunluğunca verilen iptal kararının gerekçesi gözetildiğinde, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralından ne anlaşılması gerektiğinin ortaya konulması gerekmektedir.

10. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndaki tanımıyla bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçe, devlet hayatına yön veren hükümler içeren, bu nedenle de önemli ve kapsamlı sonuçları bulunan, yürütme organının yıl içinde Devletin mali idaresi konusunda görev ve yetki sahibi olmasını meşrulaştıran hukuki bir metindir. Bütçe hakkı ise, mali araçların ortaya çıkışı, kullanılışı ve denetimi konusunda anayasa ve yasalarda toplum adına karar vermeye yetkili kılınmış kurumların söz sahibi olmaları anlamına gelmektedir.

11. Bütçeye ilişkin tasarının kanunlaşması ile birlikte yasama organı tarafından yürütme organına, devlet adına gelirleri toplama ve bu gelirlerden harcama yapma izni verilmektedir. Dolayısıyla ilgili yıl için yürütme tarafından gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması bütçe kanunu ile getirilen hükümler çerçevesinde verilen yetkinin kullanımı sonucunda gerçekleşmektedir.

12. Anayasa'da, bütçeye ilişkin kanunun görüşülme usul ve esasları diğer kanunlardan değişik biçimde düzenlenmiştir. Örneğin kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceği öngörülmesine karşın, bütçenin TBMM'ye sunulması değişik ve özel usul kurallarına bağlanmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanına yayımlanmasını uygun görmediği kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınırken, bütçe kanunları bu hükmün dışında tutulmuştur.

13. Anayasa'nın 161. maddesinde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162. maddesinde görüşülmesi, 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları düzenlenmiştir. 161. maddenin 1. fıkrasında, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı belirtildikten sonra, son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm

konulamaz.” kuralı yer almıştır. 163. maddede ise; “*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.*” kuralı yer almıştır.

14. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda da bütçenin hazırlanma süreçlerine, ödenek kullanımlarına, harcama süreçlerine ve gerçekleşen harcamalara yönelik denetim gibi bütçe hakkının kullanımını sağlayacak temel kurallara yer verilmiştir. Söz konusu Kanunun “Bütçelerin Uygulama Esasları” başlıklı 3. bölümünde yer alan “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20. maddesinde, “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde, “Merkez dışı birimlere ödenek gönderme” başlıklı 22. maddesinde, “Yedek ödenek” başlıklı 23. maddesinde ve ayrıca 24, 25, 26, 27, 28, 29 ve 30. maddelerinde bütçe uygulaması ve ödenek kullanılması esnasında uyulması gereken kurallara ilişkin genel çerçeveye çizilmiştir.

15. Hal böyle olunca bütçeye diğer kanunlardan farklı, özerk bir alan sağlandığını, bütçenin diğer kanunlar ile olan ilişkisinin, kanunların bütçe ile ilgili olması koşulu ile sınırlandırıldığını; buna göre de, bir hükmün “bütçe ile ilgili” sayılabileceğinin, o hükmün bütçenin uygulanması ile ilgili olmasına, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte bulunmasına bağlı olduğunu söyleyebiliriz.

16. 2015 yılı Bütçe Kanunu’nun mahkememiz çoğunluğunca iptaline karar verilen; 6. Maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ve Ekli E-Cetveli (30) numaralı sırasında yer alan açıklama ile Maliye Bakanlığı’na, (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi ile ek yatırım cetvellerinde değişikli olması halinde 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde sınırlara bağlı olmaksızın idarelere, 5. fıkranın 3. cümlesiyle İçişleri Bakanına ödenek aktarma ile ilgili olarak yetki verildiği görülmektedir.

17. Yukarıda belirtildiği üzere, Bütçe Kanunu’nun temel işlevi, yasama tarafından bütçe uygulama süreçlerinin belirlenmesi ve yerine getirilmesi için yürütmeye yetki verilmesidir. Dolayısıyla, bütçe kanunları, yasa koyucunun ilgili yıl bütçe uygulamasına ilişkin iradesini yansıtmaktadır. İptal edilen düzenlemelerde de yasa koyucu genel olarak bütçe uygulamalarının en temel unsurlarından bir tanesi olan ödenek aktarma süreç ve limitlerine ilişkin bazı düzenlemeler yapmıştır.

18. Yine iptal edilen 6. maddenin ikinci fıkrasında, 2015 yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde değişiklik yapılması halinde ödenek aktarması işlemlerinin 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesindeki sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılabileceği belirtilmiştir.

19. Bu düzenleme de bütçe dışı hüküm olarak değerlendirilmek suretiyle iptal edilmiş bulunmaktadır. Oysa, söz konusu hükümler (bütçe kanunu) ile anılan Kararın kapsamı, içeriği ve uygulanmasına yönelik hükümlerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Sadece arızı bir durum düzenlenmiş, böyle bir durumla karşılaşılması halinde, bütçe ve ödenek kullanımı açısından ilgili idarelere yetki verilmiştir.

20. Verilen yetkinin niteliği ile yetki verilen konunun içeriği dikkate alındığında, olağan bir kanuni düzenleme ile de gerçekleştirilmesi mümkün olabilecek olan bu hususun, bte bütünlüğü içerisinde ve bteyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bte kanunu yoluyla düzenlenmesinin, söz konusu hususların bir bütün olarak değerlendirilmesini ve yasalaştırılmasını sağladığı (böylelikle de btenin öngörülebilirliğinin artırılmasına ve btenin, “btenin doğruluğu ilkesi” çerçevesinde gerçekçi ekonomik varsayımlar altında yasalaşmasına katkı sağladığı) için daha tercih edilebilir bir seçenek olduğu ve anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

21. Bununla birlikte 5018 sayılı Kanun’un “Merkez dışı birimlere denek gönderme” başlıklı 22 inci maddesinde de, “...*Merkez yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde denek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir.*” denilmek suretiyle kanun koyucunun bazı bte uygulamalarının yerine getirilmesi için Maliye Bakanı’na yetki verildiği görülmektedir.

22. Hal böyle olunca, Maliye Bakanı’na bte uygulaması ile ilgili olarak benzer konularda olağan kanunlarla verilebilen bir yetkinin, bte ile ilgili olmak şartıyla kendi özel süreçleri olan ve özel bir düzenleme olan bte kanunu ile verilemeyeceğinin sylenilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

23. 2015 yılı Merkezi Yönetim Bte Kanunu’nun iptal edilen diğer hükümlerine bakıldığında da, yukarıda değinilenler de olduğu gibi, hiç birinin “bte ile ilgili olmayan hükümler” olmadığı, tersine tümünün, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamaya ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kimi zaman ihtiyaç duyulan “hızlı hareket etme”yi temine yönelik, btenin uygulanması ile ilgili, btenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte oldukları, dolayısıyla Anayasa’ya aykırı olmadıkları sonuç ve kanaatine varılmaktadır.

24. Belirtilen nedenlerle iptalleri yolundaki çoğunluk görüşüne katılınmamıştır.

ye
Kadir ÖZKAYA