

"...

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

İptal ve yürürlüğün durdurulması istemlerini içeren dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

'1- 5018 Sayılı Kanun'un 8 inci Maddesindeki 'yetkili kılınmış mercilere' İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayı ve 10.12.2003 tarihli Kanunun 8 inci maddesinde 'hesap verme sorumluluğu' düzenlenmiştir. 8 inci maddeye göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Madde metnine bakıldığında 'yetkili kılınmış merciler' in tanımı konusunda herhangi bir açıklık olmadığı görülmektedir. Halbuki Anayasa'nın 8 inci maddesi, yürütme yetki ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini ifade etmektedir. Anayasa'nın 123 üncü maddesinde idarenin; 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında ise, memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin kanunla düzenleneceği ilkeleri yer almaktadır.

Söz konusu 8 inci maddede 'yetkili kılınmış merciler' denilirken, bu mercilerin hangi sıfatı taşıyan veya kimin tarafından ve nerede yetkilendirilmiş merciler olduğunun açıklanmamış olması, Anayasa'nın 8, 123 ve 128 inci maddelerine aykırı düştüğü gibi; idarede, Anayasa'nın 2 nci maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacak bir keyfiliğe de zemin hazırlamaktadır.

Diğer yandan, Anayasa'nın çeşitli hükümlerine aykırı olan bir hükmün, Anayasa'nın 11 inci maddesinde yer alan Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ile bağdaşmayacağı da açıktır.

5018 sayılı Kanun'un 8 inci maddesinde yer alan ve yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 2, 8, 11, 123 ve 128 inci maddelerine aykırı olan 'yetkili kılınmış mercilere' ibaresinin iptal edilmesi gerekmektedir.

2- 5018 Sayılı Kanun'un 12 nci Maddesinin Anayasa'ya Aykırılığı

Katma bütçe, Muhasebe-i Umumiye Kanununun öngördüğü ve yapımına izin verdiği bir bütçe türüdür ve söz konusu Kanunun, 115 inci maddesinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlamaya göre, bir kuruluşun katma bütçe ile idare edilebilmesi için, kanun iki şart öngörmüştür. Kuruluşun masraflarını karşılayabilecek kendine özgü gelirlerinin olması ve genel bütçeden ayrı bir bütçe ile yönetilmesinde kamu yararı bulunması.

Uygulamaya baktığımızda bu iki şartın ağırlıklarının değişkenlik gösterdiğini görmekteyiz. Katma bütçe kavramı, yalnız Muhasebe ' i Umumiye Kanunundan kökenlenen bir

kavram değildir. Anayasa'nın 161 inci maddesinin ikinci fıkrasında, 162 nci maddesinin birinci fıkrasında ve 163 üncü maddesinde de katma bütçe kavramı yer almakta ve Anayasa'da yer alan bu hükümler çerçevesinde katma bütçenin tanımı ve bütçe ile ilgili diğer hususlar hakkında Muhasebe ' i Umumiye Kanununda düzenleme yapılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde ise katma bütçeye, bütçe türleri arasında yer verilmemekte ve maddenin birinci fıkrasında, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı bildirilmektedir.

Bu düzenlemenin anlamı, Anayasa'nın 161, 162 ve 163 üncü maddelerinde yer alan hatta Anayasa'nın 130 uncu maddesine göre, üniversite bütçelerinin görüşülmesinde, yürürlüğe konulmasında ve uygulamasında usullerine tabi olunacak olan katma bütçenin, kaldırılmış olduğudur. 5018 sayılı Kanunun 81 inci maddesinin (f) bendi de bunu açıkça ifade etmektedir.

Yasa ile bütçe türleri bakımından böyle bir düzenleme yapılırken Anayasa düzeyinde de bir değişikliğe gidilerek katma bütçe kavramının Anayasa'dan kaldırılmamış olması, yasa ile yapılan düzenlemeyi Anayasa'nın 161, 162 ve 163 üncü maddelerine aykırı bir konuma düşürmektedir.

Anayasa'da yer alan bir kavramın, bir bütçe türünün kaldırılması isteniyorsa, bunun Anayasa değişikliği ile yapılması zorunludur. Normlar hiyerarşisi kuramı ve Anayasa'nın 11 inci maddesinde ifade edilen Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri bunu gerektirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde bütçe türleri arasında katma bütçeye yer verilmemesi bir başka deyişle katma bütçe türünün kaldırılması, yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 161, 162 ve 163 üncü maddelerine aykırıdır.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasa'nın bulunduğu bilinci olan devlettir.

Anayasa'ya aykırı bir hükmün Anayasa'nın 11 inci maddesindeki Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle bağdaşması da düşünülemez. Bu yüzden söz konusu düzenleme Anayasa'nın 11 inci maddesine de aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 2, 11, 161 ve 163 üncü maddelerine aykırı olan 5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesinin iptali gerekmektedir.

3- 5018 Sayılı Kanun'un 15 inci Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' ibaresinin Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki iptali istenen ibare, Anayasa'nın 161 inci maddesine aykırıdır. Şöyle ki;

Anayasa'nın 161 inci maddesinin son fıkrasında 'Bütçe Yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasalarının öteki yasalardan ayrı nitelikte olması nedeniyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse, bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamamak koşuluyla 'bütçe ile ilgili hükümler' ifadesinin de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında açıklandığı üzere, bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde 'bütçe ile ilgili hüküm' sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır' şeklinde yapılan düzenlemeye dayanılarak, bu hususlar olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlenirse, Anayasa'nın 88 ve 89 uncu maddeleri bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürülür. (Anayasa Mahkemesi'nin 07.10.1996 tarih, E.1996/23, K.1996/36, sayılı kararı, R.G.08.06.2002, sa.24779) Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya bütçe ile ilgili olmayan hüküm konulmasına imkan hazırlayan birinci cümlesindeki iptali istenen ibare, Anayasa'nın 88, 89 ve 161 inci maddelerine aykırıdır.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasa'nın bulunduğu bilinci olan devlettir.

Anayasa'ya aykırı bir hükmün Anayasa'nın 11 inci maddesindeki Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle bağdaşması da düşünülemez. Bu yüzden söz konusu düzenleme Anayasa'nın 11 inci maddesine de aykırıdır.

5018 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 11, 88, 89 ve 161 inci maddelerine aykırı olan birinci cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' ibaresinin iptal edilmesi gerekmektedir.

4- 5018 Sayılı Kanun'un 31 inci Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı

Yapılan bu düzenlemede, harcama yetkililerinin görev unvanları itibariyle tespitine ve harcama yetkisinin devredilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nca belirlenmesi öngörülmektedir. Bu hüküm, Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine aykırıdır.

Anayasa'nın 7 nci maddesine göre, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez'. Bu kural uyarınca yasama organı, herhangi bir

alanı Anayasal sınırlar içinde düzenleyebilir. Kişinin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmekle görevli olan devlet, gerektiğinde demokratik hukuk devleti kurallarından ayrılmamak ve temel hak ve özgürlükleri zedelememek koşuluyla ekonomik alanda düzenlemeler yapabilir. Ancak, ekonomik olayların niteliğine zamanın gereklerine göre sık sık değişik önlemler alınmasına ve alınan önlemlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına gerek görülen durumlarda, yasama organının, yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları zamanında önlemler almasının güçlüğü karşısında temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi için yürütme organının görevlendirilmesi de yasama yetkisinin kullanılmasıdır. Bu gibi durumlar, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.(Anayasa Mahkemesi'nin 08.10.1998 tarih E.1997/53, K.1998/62 sayılı kararı, R.G.04.07.2001, sa.24452).

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararında; temel kuralların yasama organı tarafından tespit edilmesi lüzumu açıkça vurgulanmış ve ancak bundan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlarda, yürütme organının görevlendirilebileceği belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde Maliye Bakanlığı'nca belirlenmesi öngörülen alanın, ekonominin kendi kuralları içinde yürütülecek ve bunun dışına çıkıldığında ülkeyi büyük mali zararlara uğratabilecek olan ve teknik konuları kapsamamasının yanı sıra geciktirmeden zamanında önlemler alınması ve gerektiğinde derhal kaldırılması ve değiştirilmesi gereken bir alan olmadığı ve temel kuralların yasa ile gösterilmediği de çok açıktır.

Anayasa'mızın 8 inci maddesine göre, yürütme yetki ve görevi Anayasa'ya ve yasalara uygun olarak yerine getirilir; yürütmenin, Anayasa'nın belirttiği ayrık haller dışında asli düzenleme yetkisi yoktur ve 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde belirtilen haller, Anayasa'nın ayrık olarak yürütmeye asli düzenleme yetkisi verdiği hallerden de değildir. Bu nedenle, söz konusu cümlede yürütmeye verilen düzenleme yetkisi, Anayasa'nın 7 ve 8 inci maddelerine aykırı bir yetki devridir. Yürütmeye verilen yetki, Anayasa'dan kaynaklanmadığı için, Anayasa'nın 6 ncı maddesiyle de uyumsuzdur.

Diğer taraftan yapılan düzenlemede, harcama yetkililerinin görev unvanları itibariyle tespitine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi de Maliye Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bu husus da, Anayasa'nın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri kanunla düzenlenir kuralına aykırıdır.

Anayasa'nın 7 ve 128 inci maddelerine aykırı olan bu düzenleme; hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkeleri ve dolayısıyla Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddeleriyle de bağdaşmamaktadır.

5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin ikinci fıkrasının yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine aykırı olan birinci cümlesinin iptal edilmesi gerekmektedir.

5- 5018 Sayılı Kanun'un 37 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Üçüncü Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun iptali istenilen 37 nci maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesi ile, genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye

Bakanına, diğer idarelerde üst yöneticilere ödenek ekleme yetkisi tanınmıştır. Bu kural Anayasa'nın 163 üncü maddesine aykırıdır. Şöyle ki;

Bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkan ek Ödenek ihtiyacının karşılanması konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden izin alınması zorunludur. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 27.3.2002 günlü E.2001/385, K.2002/40 sayılı kararında, 'Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının bir yıllık gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanması (gelirlerin toplanması ' giderlerin yapılması) konusunda Hükümete Bütçe Kanunlarıyla izin verilmektedir. Devlet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların bütçedeki karşılıklarını ifade eden ödeneklerin miktarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayından geçen bütçe kanunlarında gösterilir. Öngörülen bu ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirtilmesi gerekir. Ancak, söz konusu ödenekler tahmine dayalı olduğundan bunun çeşitli nedenlerle yıl içinde yetersiz kalması söz konusu olabilmektedir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacı, 1050 sayılı Muhasebe ' i Umumiye Kanunu ile yılı bütçesi kanunlarında yer alan usullere uygun olarak Bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek ödenek aktarması yoluyla karşılanmakta, bu şekilde ödenegin karşılanamaması durumunda ise çıkarılacak bir ek ödenek kanunuyla yapılması gerekmektedir.

Anayasa'nın bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esaslarını düzenleyen 163 üncü maddesinde, genel ve katma bütçelerle verilen ödenegin, harcanabilecek miktarın sınırını göstereceği belirtilmiş, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı ve Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisinin verilemeyeceği açıklanmış, yılı içinde tahsis edilen ödenegin yetersiz kalması durumunda ise gereken ek ödenegin öngörülen giderleri karşılayacak kaynağın gösterilmesi koşuluyla kanunla verilmesi esası benimsenmiştir. Böylece, bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkan ek ödenek ihtiyacının karşılanması konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinden izin alınması zorunluluğu getirilmiştir.' denilmiştir.

Halbuki 37 nci maddenin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde bakana ve üst yöneticilere TBMM'nin izni olmaksızın ödenek ekleme imkanı tanınmıştır.

Anayasa'nın 163 üncü maddesine aykırı olan bu düzenleme; hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkeleri ve dolayısıyla Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddeleriyle de bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Maliye Bakanı'na ve üst yöneticilere ödenek ekleme yetkisi veren 37 nci maddenin üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 2, 11 ve 163 üncü maddelerine aykırı olan üçüncü cümlesinin iptali gerekmektedir.

6- 5018 Sayılı Kanun'un 49 uncu Maddesinin İkinci Fıkrasının Son Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını belirleyecek kurulun yapısı, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği bildirilmiştir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesinde idarenin; Anayasa'nın 128 inci maddesinde ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin yetki ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Anayasa'nın kanunla düzenleneceğini bildirdiği bir hususta Maliye Bakanlığı'na yönetmelikle düzenleme yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 123 ve 128 inci maddelerine aykırıdır. Böyle bir durum, Anayasa'nın 8 inci maddesinde ifadesini bulan yürütmenin kanuniliği ve 6 ncı maddesinde yer alan, 'hiç kimsenin kökenini Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı' ilkesi ile de bağdaşmaz.

Diğer yandan 'diğer hususlar' adı altında sınırları ve ilkeleri yasada gösterilmeden yürütmeye verilen düzenleme yetkisinin, asli bir düzenleme yetkisi niteliğini taşıyacağı ve Anayasa'nın 7 nci maddesinde TBMM'ne verilmiş asli düzenleme yetkisinin Anayasa'nın açık hükmüne rağmen yürütmeye devredilmesi anlamına geleceği ortadadır.

Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı olan bir düzenlemenin hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğünü zedeleyeceği ve Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddeleri ile çelişeceği de açıktır.

5018 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinin yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11, 123 ve 128 inci maddelerine aykırı olan son cümlesinin iptal edilmesi gerekmektedir.

7- 5018 Sayılı Kanun'un 61 inci Maddesinin Son Fıkrasının Son Cümlesindeki 'yetkileri' ve 'diğer hususlar' İbarelerinin Anayasa'ya Aykırılığı

61 inci maddenin son fıkrasında muhasebe mutemetlerinin görevlendirilmelerinin, yetkilerinin, ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği bildirilmiştir.

Anayasa'nın 128 inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarının, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın bu açık hükmüne rağmen, muhasebe mutemetlerinin yetkileri ile ilgili düzenlemenin yönetmelikle yapılacağı yolunda bir hükmün getirilmesi, Anayasa'nın 128 inci maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 8 inci maddesine göre yürütme Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirilen bir yetki ve görev olup; diğer yandan Anayasa'nın belirttiği sınırlı istisnai haller dışında asli düzenleme yetkisi yoktur. Yürütme ancak asli düzenlemeyi yasanın daha önceden yaptığı bir alanda düzenleme yapabilir.

Asli düzenleme yetkisi Anayasa'nın 7 nci maddesine göre TBMM'nindir ve devredilemez.

Sınırları ve esasları yasada gösterilmeden 'diğer hususlar' olarak ifade edilen bir alanda yürütmeye bırakılan düzenleme yetkisinin, bir asli düzenleme yetkisi niteliği taşıdığından kuşku yoktur. Böyle bir yetkilendirmenin ise Anayasa'nın 7 ve 8 inci maddelerine aykırı bir yetki devri niteliğini taşıdığı açıktır. Böyle bir yetki devri, kaynağını Anayasa'dan almadığı için Anayasa'nın 6 ncı maddesi ile de uyum halinde değildir.

Anayasa'nın herhangi bir maddesine aykırı bir hüküm, Anayasa'nın ve hukukun üstünlüğü ilkelerini zedeler ve dolayısı ile Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddelerine aykırı bir görünüme girer.

5018 sayılı Kanunun 61 inci maddesinin son fıkrasının son cümlesindeki, yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine aykırı olan 'yetkileri' ve 'diğer hususlar' ibarelerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

8- 5018 Sayılı Kanun'un 71 inci Maddesinin Son Fıkrasının Anayasa'ya Aykırılığı

71 inci maddenin son fıkrasında, kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği bildirilmiştir.

Anayasa'nın 8 inci maddesine göre yürütme yetki ve görevi Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Yürütmenin, Anayasa'nın belirttiği istisnai haller dışında asli düzenleme yetkisi yoktur. Bu yetki Anayasa'nın 7 nci maddesinde TBMM'ne verilmiştir ve devredilemez.

71 inci maddenin son fıkrasında ise, sınırları, esasları ve ilkeleri yasada belirtilmeden tamamen asli bir düzenleme yetkisi niteliğinde olarak, kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi yürütmeye bırakılmıştır. Bu, Anayasa'nın 7 ve 8 inci maddelerine aykırı bir yetki devridir ve kaynağını Anayasa'dan almadığı için Anayasa'nın 6 ncı maddesi ile de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme, Anayasa'nın ve hukukun üstünlüğü ilkelerini zedeler ve dolayısı ile Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddelerine aykırı düşer.

5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin, yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8 ve 11 inci maddelerine aykırı olan son fıkrasının iptal edilmesi gerekmektedir.

9- 5018 Sayılı Kanun'un Geçici Madde 4'ünün Birinci Fıkrasının Anayasa'ya Aykırılığı

Yapılan bu düzenlemede, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişikliklerin 31.12.2004 tarihine kadar yapılması öngörülmüştür. Bilindiği gibi, yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla; koydukları kurallara içtüzük denir. Anayasa'mızın 95 inci maddesinin birinci fıkrası 'Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerini yürütür' demektedir. Yasama meclislerinin kendi içtüzüklerini bizzat yapmaları onların diğer devlet organları özellikle yürütme organı karşısındaki bağımsızlıklarının bir göstergesidir. Buna yasama meclislerinin 'yöntemsel bağımsızlığı' denir. Anayasa'da açık bir hüküm olmasa bile meclislerin kendi içtüzüklerini yapma yetkisine sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu yasama meclislerinin özerkliği ilkesinin bir sonucudur.

İptali istenilen kuralı içeren yasanın 83 üncü maddesinde de açıklandığı üzere, bu yasayı yürütmekle görevli organ, Bakanlar Kuruludur. O halde yasama meclisini içtüzük değişikliği konusunda zaman bakımından sınırlandıran yasa kuralının da, yasama meclisinin yukarıda açıklanan 'yöntemsel bağımsızlığını' zedelediği açıktır ve dolayısıyla Anayasa'nın 95 inci maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 95 inci maddesine aykırı olan bu düzenleme; hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkeleri ve dolayısıyla Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddeleriyle de bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 2, 11 ve 95 inci maddelerine aykırı olan Geçici madde 4'ün birinci fıkrasının iptal edilmesi gerekmektedir.

10- 5018 Sayılı Kanun'un 'Geçici Madde 11' inin Son Fıkrasının Anayasa'ya Aykırılığı

'Geçici Madde 11' in son fıkrasında, döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle belirleneceği bildirilmiştir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesi idarenin kanunla düzenleneceğini ifade etmektedir.

Anayasa'nın 8 inci maddesinde ise yürütme yetki ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği bildirilmektedir. Yürütme yetkilerini kanundan almakta; Anayasa'ya ve kanunlara uygun biçimde kullanmaktadır. Anayasa'nın kanunla düzenleneceğini belirttiği bir hususta, yürütmenin yetkilerinin ve döner sermaye ile fonların tasfiyesinin yönetmelikle düzenlenmesine imkan tanımak, Anayasa'nın 8 ve 123 üncü maddelerine açıkça aykırıdır.

Diğer yandan, Anayasa'nın açıkça belirttiği istisnai haller dışında yürütmenin asli düzenleme yetkisi yoktur. Bu yetki Anayasa'nın 7 nci maddesine göre TBMM'nindir ve devredilemez.

Halbuki 'Geçici Madde 11' in son fıkrasında döner sermaye ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve hususları belirlemek konusunda yürütmeye asli bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Çünkü bir hususun yönetmelikle düzenleneceğine belirtmek, yasa ile yapılacak asli düzenleme gereksinimini karşılamamaktadır. Bu nedenle de böyle bir yetkilendirme Anayasa'nın 7 ve 8 inci maddelerine aykırı bir yetki devri niteliğini taşımaktadır ve kökenini Anayasa'dan almadığı için, Anayasa'nın 6 ncı maddesi ile de uyum halinde değildir.

Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme, Anayasa'nın ve hukukun üstünlüğünü zedeler ve dolayısı ile Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddelerine de aykırı düşer.

5018 sayılı Kanun'un Geçici Madde 11 inin yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 123 üncü maddelerine aykırı olan son fıkrasının iptal edilmesi gerekmektedir.

11- 5018 Sayılı Kanun'un Geçici Madde 13'ünün Anayasa'ya Aykırılığı

Anayasa'nın 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan bir devlet olduğu vurgulanmış; 176 ncı maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu açıklanan 'Başlangıç' bölümünde güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiş; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanacak organlar da Anayasa'nın 7, 8 ve 9 uncu maddelerinde gösterilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa'nın 7 nci maddesinde, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği öngörülmüştür. Yasada temel kurallar konmadan, ölçüsü ve sınırı belirlenmeden yürütme organına yetki verilmesi Anayasa'nın 7 nci maddesine aykırı düşer.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Geçici 13 üncü maddesinde, bir kamu idaresinin kuruluş kanununda belirlenmemiş olması halinde bu kuruluşun bütçesinin Kanuna ekli cetvellerden hangisine dahil olacağını, diğer bir anlatımla ne tür bütçeli bir kuruluş olacağını belirleme yetkisi doğrudan Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Bu hüküm ile esasen yasa ile düzenlenmesi gereken bir alanda, yürütmeye kural koyma yetkisi verilmektedir ki, böyle bir düzenleme de yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasa'nın 7 ve 8 inci maddelerine açıkça aykırıdır.

Kaldı ki Anayasa'nın 123 üncü maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini açıkça ifade etmekte; bir kamu idaresinin hangi bütçede yer alacağının belirlenmesi ise Anayasa'nın hiçbir hükmünde, yürütmenin asli düzenleme yetkisi kullanacağı bir alan olarak gösterilmemiş bulunmaktadır.

Bu nedenle söz konusu Geçici Madde 13'de Maliye Bakanlığı'na verilen yetki, Anayasa'nın 123 üncü maddesine de aykırıdır.

Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme, Anayasa'nın ve hukukun üstünlüğünü zedeler ve dolayısı ile Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddelerine de aykırı düşer.

Bu yetki dayanağını Anayasa'dan almadığı için, Anayasa'nın 6 ncı maddesi ile bağdaşması da beklenemez. 5018 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 123 üncü maddelerine aykırı olan Geçici Madde 13'ünün iptal edilmesi gerekmektedir.

12- 5018 Sayılı Kanun'un (I) Sayılı Cetvelindeki '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' İbarelerinin Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayılı Kanuna bağlı (I) sayılı cetvelde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri yer almaktadır. Cetvelde yer alan 54 adet kamu idaresinin bir bölümü eskiden de genel bütçeli idare olarak varlığını sürdüren kamu idareleridir. Buna karşılık (I) sayılı cetvelde yer alan idarelerin bir bölümü ise, eskiden katma bütçeli idare olarak varlıklarını sürdürmekte idiler.

5018 sayılı Kanuna bağlı (I) sayılı cetveldeki: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, 6200 sayılı Kanunla; Karayolları Genel Müdürlüğü, 5539 sayılı Kanunla; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 3202 sayılı Kanunla; Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 3155 sayılı Kanunla; Orman Genel Müdürlüğü, 3234 sayılı Kanunla; Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, 6326 sayılı Kanunla; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 2828 sayılı Kanunla kurulmuştur.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 6200 sayılı Kanun'un 1 inci maddesine göre; DSİ, Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliğe haiz, katma bütçeli bir kuruluştur.

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 5539 sayılı Kanun'un 1 inci maddesine göre; Karayolları Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliğe haiz, katma bütçeli bir kuruluştur.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 3202 sayılı Kanun'un 1 inci maddesine göre; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı katma bütçeli ve tüzelkişiliği haiz bir kuruluştur.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 3155 sayılı Kanun'un 1 inci maddesine göre; Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı kamu tüzelkişiliğine sahip katma bütçeli bir kuruluştur.

Orman Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 3234 sayılı Kanun'un 1 inci maddesine göre; Orman Genel Müdürlüğü, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzelkişiliğine sahip, katma bütçeli bir kuruluştur.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 6326 sayılı Kanun'un 17 nci maddesine göre; Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı, katma bütçeli ve tüzel kişiliğe haiz bir kuruluştur.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ait 2828 sayılı Kanun'un 5 inci maddesine göre; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Başbakanlığa bağlı, kamu tüzelkişiliğine sahip, katma bütçeli bir kuruluştur.

Kısaca ifade etmek gerekirse, yukarıda sözü edilen kuruluşların hepsi de çeşitli bakanlıkların bağlı kuruluşu olup, katma bütçeli ve tüzel kişiliği olan kuruluşlardır.

5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak tasnif edilmiştir. Aynı maddede merkezî yönetim bütçesinin, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluştuğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanuna bağlı (I) sayılı cetvelde, 'Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri'; (II) sayılı cetvelde, 'Özel bütçe kapsamındaki idareler'; (III) sayılı cetvelde, 'Düzenleyici ve denetleyici kurumlar'; (IV) sayılı cetvelde, 'Sosyal güvenlik kurumları' yer almıştır.

5018 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde, 'genel bütçe'; Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu kanuna ekli (I) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçesi şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı maddede 'özel bütçe' de tanımlanmıştır. Özel bütçe: Bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Anayasa'nın 161 inci maddesinin ikinci fıkrasında, genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağının kanunla belirleneceği yazılıdır. Anayasa'nın 162 nci maddesinin birinci fıkrasında ise, Bakanlar Kurulu'nun genel ve katma bütçe tasarılarını, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunacağı hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 162 nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini açıklarlar. Anayasa'nın 163 üncü maddesinin ilk cümlesine göre, genel ve katma bütçelere verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Yukarıdaki Anayasa hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Anayasa'nın bütçe ile ilgili düzenlemelerinin hepsinde; genel ve katma bütçe ibareleri vardır

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesinde, bütçe sistemimizin önemli bir unsuru olan katma bütçe, idarenin farklı işlevleri haiz bazı kamu kuruluşları için gerekli bir bütçe sistemi idi. Katma bütçeli kamu kuruluşları, sistem gereği birer 'kamu tüzel kişiliğidir'. Bu kuruluşlar 'Devlet Kamu Tüzel Kişiliğinin' dışında, ancak Devletin tabi olduğu kurallara tabi ve yine Devletin bir organı olarak sorumluluk taşırlar.

Bağlı kuruluşlar, hizmetleri sırasında bir gelir elde etmektedir. Bu kuruluşlar giderlerini bu gelirlerden karşılarlar. Gelir fazlası Hazineye devir olur, ancak gelirler kuruluşun giderlerini karşılayamazsa aradaki fark hazine yardımı ile kapatılır. Bu yüzden bu tür bütçelere 'Katma Bütçe' denmektedir.

Katma bütçe uygulaması Muhasebe ' i Umumiye Kanunu'nda bütçenin genellik ilkesinin bir istinası olarak yer almıştır. 1050 sayılı Muhasebe ' i Umumiye Kanunu'nun 115 inci maddesi, katma bütçeleri; giderleri özel gelirleri ile karşılanan ve genel bütçe dışında yönetilen kuruluş bütçeleri olarak tanımlamıştır. Katma bütçelerin açığı, genel bütçelerin açığı, fazlası da geliri sayılır.

1050 sayılı Muhasebe ' i Umumiye Kanunu'nun 118 inci maddesine göre, katma bütçeli kuruluşların hesapları ve işlemleri hakkında kendi özel kuruluş yasalarında yer alan hükümler uygulanır. Özel yasalarda hüküm olmayan durumlarda Muhasebe ' i Umumiye Kanunu geçerlidir.

1050 sayılı Muhasebe ' i Umumiye Kanunu'nun 23 üncü maddesi, taşınmaz malların yönetimi ile ilgilidir. Bu maddede, Devlete ait bütün taşınmaz mallar Tapu İdaresince Hazine adına tescil edilir ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir denmektedir.

Bu düzenlemedeki 'Devlet' tabirinin özel manada kullanıldığı, 23 üncü maddedeki (Devlet) tabirinden katma ve özel bütçeli kamu idarelerinden ayrı olan devlet tüzel kişiliğini anlamak gerekeceği, çok eskilerde; Danıştay Genel Kurulunun 26.12.1946 tarih ve 46 ' 13/46 ' 119 sayılı istişari kararında açıklığa kavuşturulmuştur.

Danıştay Genel Kurulu'nun söz konusu kararında aynen şöyle denmektedir: Kanunun 23 üncü maddesindeki (Devlet) tabirinden katma ve özel bütçeli kamu idarelerinden ayrı olan devlet tüzel kişiliğini anlamak gerekir. Bu itibarla maddedeki (Devlet) tabirinin katma ve özel bütçeli kamu idarelerini şumulü dışında bıraktığı anlaşılr. Bunların gayrimenkul iktisabı bakımından durumlarını özel kanunları düzenler. Ancak özel kanunlarında sarahat yoksa, tüzel kişiliğe sahip bulunmaları sebebiyle Medeni Kanuna göre, bütün tüzel kişiler gibi gayrimenkul iktisap edebilmek hakkını haiz olurlar. Bunun için de yine Medeni Kanunun 633 üncü maddesine göre gayrimenkulün adlarına kaydı lazımdır. Bu suretle katma bütçeli idareler tarafından satın alınan gayri menkullerin Hazine adına tescili bahis konusu olamayacağına göre, bu gibi gayri menkullerin Hazinece kirasız kullanılması da düşünölemeyeceği sonucuna varılmıştır.

Maliye Bakanlığı, Danıştay Kararına uygun işlem yapılmasını 24.07.1950 tarih ve 1171 sayılı genelge ile teşkilatına duyurmuştur.

5018 sayılı Kanun, bu kuruluşları (I) sayılı cetvele alarak yani, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasına alarak, bu kuruluşların ayrı tüzel kişiliklerine son vermiştir. Bu kuruluşların kendi kuruluş kanunlarından kaynaklanan tüzel kişiliklerinin sona

ermesi, bunların devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak taşınmaz mal edinme veya taşınmaz mallar üzerindeki tasarruf haklarını da sona erdirmiştir.

5018 sayılı Kanunun 'Taşınır ve taşınmaz satışı' başlıklı 46 ncı maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmazlarının satışına Maliye Bakanlığı'nın yetkili olduğu, diğer kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmazların elden çıkarılmasının özel kanunlarında belirtilen yetkili organlarının kararıyla mümkün olduğu ve merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin taşınmazlarından değeri her yıl merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen sınırın üzerinde olanların, Bakanlar Kurulu kararıyla satılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece tüzel kişiliği bağlandığı bütçe türü nedeniyle kalkmış olan eski katma bütçeli kurum ve kuruluşların her türlü taşınır ve taşınmazlarının Maliye Bakanlığı tarafından satılması imkân dahiline girmiştir.

Anayasa'nın 35 inci maddesi, mülkiyet hakkını kişi hakkı olarak kabul etmiştir. Anayasa'nın 35 inci maddesine göre, mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir ve mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Mülkiyet hakkı; bir kimsenin, başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara da uymak koşulu ile bir şey üzerinde dilediği biçimde kullanma, ürünlerinden yararlanma, tasarruf etme (başkasına devretme, biçimini değiştirme, harcama ve tüketme) yetkilerini içerir.

Anayasal güvence altına alınan bu haktan, malik sıfatını taşıyan bütün gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir. Bu güvence, hukuk devletinin gereğidir ve ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlandırılabilir.

Anayasa'yla güvence altına alınmış bir temel hakkın ortadan kaldırılamayacağı, duraksamaya yer vermeyecek kadar açıktır. Temel hak ve özgürlüklerin kaldırılmasından değil, sadece sınırlandırılmasından söz edilebilir ki, bu da ancak Anayasa'nın 13 üncü maddesindeki koşullar çerçevesinde olanaklıdır.

Anayasa'nın 13 üncü maddesinde, temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlandırmalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz denilerek, sınırlandırmanın ölçüsü de konulmuştur.

Demokratik toplum düzeninin gereklerinden birisi de, sınırlamalarda hürriyetlerin özüne dokunulmamasıdır. Güdülen amaç ne olursa, sınırlamalar özgürlüğün kullanılmasını tümüyle ortadan kaldıracak düzeyde ve ağırlıkta olamaz. (Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin E.1989/6, K.1989/42, K.t.07.11.1989 sayılı kararı)

Kişinin sahip olduğu dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez, temel hak ve özgürlüklerinin özüne dokunan kısıtlamalar, nedeni ne olursa olsun, demokratik toplum düzeninin gerekleriyle uyum içinde sayılamaz. (Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin E.1987/16, K.1988/8, K.t. 19.04.1988 sayılı kararı).

İptali istenen düzenleme de, hakkı özünden zedelediği için, 'demokratik toplum düzeninin gerekleri' ni karşılayamamakta ve dolayısı ile mülkiyet hakkını Anayasa'nın 35 ve 13 üncü maddelerine aykırı biçimde sınırlandırmakta, daha doğrusu yok etmektedir.

Her şeyden önce, yasa ile yapılan düzenlemelerde, Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesine, hukuk devleti ilkesine uygun hareket edilmesi ve gerçek ya da tüzel kişilerin kazanılmış haklarına dokunulmaması gerekir. Kazanılmış hakların korunması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Hukuk devletinde, bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması, önemli ve temel bir ilkedir.

Anayasa Mahkemesi'nin K.1997/69 sayılı kararında aynen şöyle denilmektedir. Anayasa'nın mülkiyet hakkını güvenceye alan 35 inci maddesine göre: 'herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir ve kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Mülkiyet hakkı başkasına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, kişinin, bir şey üzerinde dilediği biçimde yararlanma, tasarruf etme, başkasına devretme, kullanma biçimini değiştirme, harcama ve tüketme yetkilerini kapsar. Özel mülkiyet gibi kamu mülkiyeti de Anayasa'nın 35 inci maddesinin güvencesi altındadır. Zira, özel mülkiyeti güvenceye alan Anayasa'nın, kamu mülkiyetini güvencesiz bıraktığı düşünülemez. 35 inci maddeye göre mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla ve yasayla sınırlanabilir.'

Anayasa'da yer alan hukuk devleti ilkesi, Anayasa'nın temel ilkelerinden biridir. Hukuk devleti; yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan, adaletli bir hukuk sistemine dayanan devlet düzeninin adıdır. Hukuka güvenin, kamu düzeninin ve istikrarın korunması da kazanılmış hakların korunması ilkesine bağlılık ile mümkündür.

Kazanılmış haklar, hukuk devleti kavramının temelini oluşturan en önemli unsurdur. Kazanılmış hakları ortadan kaldıracı nitelikte sonuçlara yol açan uygulamalar Anayasa'nın 2 nci maddesinde açıklanan 'Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir.' hükmüne aykırılık oluşturacağı gibi, toplumsal kararlılığı ve hukuksal güvenceyi ortadan kaldırır, belirsizlik ortamına neden olur ve kabul edilemez.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Halbuki iptali istenen düzenleme ile kimi kamu tüzel kişilerinin taşınır ve taşınmazları üzerindeki kazanılmış hakları ortadan kaldırılmış ve böylece Anayasa'nın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum ortaya konulmuştur.

Anayasa'nın birden çok maddesine aykırı olan bir hüküm, Anayasa'nın 11 inci maddesindeki Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmaz.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 5018 sayılı Kanuna bağlı (I) sayılı cetveldeki '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibareleri Anayasa'nın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine; 11 inci maddedeki hukukun üstünlüğü ilkesine; 13 üncü maddedeki temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulmaksızın

sınırlandırılması ilkesine; 161, 162 ve 163 üncü maddelerindeki bütçe ile ilgili kurallara ve 35 inci maddedeki mülkiyet hakkına aykırı olup, iptali gerekir.

13- 5018 Sayılı Kanun'un (II) Sayılı Cetvelindeki '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü', nün Anayasa'ya Aykırılığı

5018 sayılı Kanunun 2 nci maddesi kapsam maddesidir. Bu maddede Kanunun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsadığı, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbi olduğu belirtildikten sonra, maddenin son fıkrasında, düzenleyici ve denetleyici kurumların, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 ncı maddelerine tâbi olduğu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinin gerekçesi aynen şöyledir:

'Bu maddeyle, uluslararası standartlara ve yaklaşımlara uygun olarak, Kanunun kapsamı genel idare olarak öngörülmüş; genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçe kapsamındaki idareler, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının malî yönetim ve kontrol işlemleri Kanun kapsamına alınmıştır.

Buna karşılık Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve kamuya ait şirketler Kanun kapsamı dışında tutulmuş; malî özerkliklerinin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların Kanunun sadece belirli maddelerine tâbi olmaları hükme bağlanmıştır.'

Yukarıya alınan madde gerekçesindeki ifadeden de açıkça anlaşılacağı üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumlar malî özerkliklerinin korunması amacıyla Kanunun sadece belirli maddelerine tâbi tutulmuştur.

Düzenleyici denetleyici kurumların kendi özel kuruluş kanunları vardır. Rekabet Kurumu 4054 sayılı Kanunla, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu 4389 sayılı Kanunla; Sermaye Piyasası Kurulu 2499 sayılı Kanunla, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 3984 sayılı Kanunla; Telekomünikasyon Kurumu 4502 sayılı Kanunla, Şeker Kurumu 4634 sayılı Kanunla; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 4628 sayılı kanunla; Kamu İhale Kurumu 4734 sayılı Kanunla; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu 4733 sayılı Kanunla kurulmuştur.

Söz konusu kurumlara ilişkin yasal düzenlemelerin bir kısmında 'kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir' veya 'özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir' ibareleri kullanılarak bu kurumların özerklikleri vurgulanmıştır. Şeker kurumuna ilişkin düzenleme de ise, sadece 'kurum kamu tüzel kişiliğine sahiptir' ibaresi kullanılmıştır. Yani kurumların özerkliklerini sağlamaya yönelik düzenlemeler arasında birlik yoktur.

Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine ve özerkliğe sahip olan kurumların bazı bakımlardan devlet tüzel kişiliği kapsamındaki kurumlardan farklı mali süreç ve statülere tabi tutulmaları doğaldır. Ancak, Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kurumlar arasında Yüksek Öğretim

Kurulu, Tübitak gibi kendi kuruluş yasalarındaki hükümlerden dolayı özerkliği olan ya da Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve üniversite gibi özerklikleri Anayasa'dan kaynaklanan kurumlar da vardır.

Anayasa'nın 130 uncu maddesinde kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin Devlet tarafından kanunla kurulacağı yazılıdır.

Aynı şekilde Anayasa'nın 133 üncü maddesinde devletçe kamu tüzel kişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzel kişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliğinin ve yayınlarının tarafsızlığının esas olduğu yazılıdır.

5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı cetvelinde; Yükseköğretim Kuruluna, Üniversitelere, Yüksek Teknoloji Enstitülerine, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğüne ve Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumuna yer verilmekle, özerkliği olan kuruluşlar için Anayasa'ya aykırı bir düzenleme yapılmıştır.

TRT'nin, üniversitelerin veya özerkliğe sahip diğer kurumların düzenleyici ve denetleyici kurumların tabi olmadığı hükümlere aynen tabi olmamaları gerekmez. Hatta kurumların farklı derecelerde özerklikleri söz konusu olabileceği için; farklı kurumların, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun farklı maddelerine tabi tutulmalarının, aynen düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi, tüzel kişiliğe ve özerkliğe haiz diğer kurumlar için de 5018 sayılı Kanun'un hangi hükümlerine tabi olarak faaliyet göstereceklerinin ayrıca düzenlenmesinin ya da bu tür kuruluşların farklı bir cetvelde gösterilmesinin Anayasa'ya daha uygun olacağı söylenebilir. Bu, Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesine de uygun olur.

Kaldı ki, Anayasa'nın 130 uncu maddesinin sekizinci fıkrası hükmünde yer alan 'katma bütçe esaslarına uygun olarak işleme tabi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir' ibaresi, üniversite bütçesi için, bütçe türü ve uygulanacak usul bakımından Anayasa'dan doğan bir kural niteliğini taşımaktadır.

Anayasa'nın 10 uncu maddesinde öngörülen kanun önündeki eşitlik ilkesi, yasama ve yürütmenin yetkilerini kullanırken uymak zorunda oldukları Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin en önde gelenlerindendir. Yasama ve yürütme, idare edilenler yönünden, hak yaratırken ve külfet getirirken, bu ilkeye uygun davranmakla yükümlüdürler. Anayasa'nın 10 uncu maddesi, 'Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar' şeklindeki amir hükmü ile, bu hususu net olarak ifade etmektedir.

Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesine göre, kanunların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmeyecek ve bu nedenlerle eşitsizliğe yol açılmayacaktır. Bu ilke ile, birbirlerinin aynı durumunda olanlara ayrı kuralların uygulanması ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılması engellenmektedir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Anayasa'nın 10 uncu maddesi gerçek kişiler için geçerli olduğu gibi tüzel kişiler için de söz konusudur.

Bütün bu değinilen hususlara karşın, iptali istenen düzenleme ile aynı durumda olanların bütçe bakımından farklı hükümlere tabi kılınması, Anayasa'nın 10 uncu maddesindeki kanun önünde eşitlik ilkesine aykırı düşmektedir.

Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı olan bir düzenleme, hukukun üstünlüğünü ve dolayısı ile Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesini zedeler.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasa'nın bulunduğu bilinci olan devlettir.

Anayasa'ya aykırı bir hükmün Anayasa'nın 11 inci maddesindeki Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle bağdaşması da düşünülemez. Bu yüzden söz konusu düzenleme Anayasa'nın 11 inci maddesine de aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 5018 sayılı Kanunun (II) sayılı cetvelindeki '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü', ibareleri, Anayasa'nın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine, 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesine; 11 inci maddesindeki Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine ve 130 uncu maddesindeki yükseköğretim kurumları ile ilgili kurala, 133 üncü maddesindeki radyo ve televizyon kuruluşları ve kamuyla ilişkili haber ajanslarıyla ilgili kurala aykırı olup, iptali gerekir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

5018 sayılı Kanunun 8 inci maddesindeki 'yetkili kılınmış mercilere' ibaresinin; 12 nci maddesinin; 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' ibaresinin; 31 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin; 37 nci maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinin; 49 uncu maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinin; 61 inci maddesinin son fıkrasının son cümlesindeki 'yetkileri' ve 'diğer hususlar' ibarelerinin, 71 inci maddesinin son fıkrasının; Geçici Madde 4'ün birinci fıkrasının; Geçici Madde 11'in son fıkrasının; Geçici Madde 13'ün; (I) sayılı cetvelindeki: '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerinin; (II) sayılı cetvelindeki '1-Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü', ibarelerinin uygulanmasından, sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararlar doğacaktır. Bu tür durum ve zararların önlenmesi için, söz konusu hükümlerin yürürlüğünün durdurulması gerekmektedir.

V. SONUÇ VE İSTEM

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun:

1- (a) 8 inci maddesindeki 'yetkili kılınmış mercilere' ibaresinin Anayasa'nın; 2, 8, 11, 123 ve 128 inci maddelerine,

(b) 12 nci maddesinin Anayasa'nın; 2, 11, 161, 162 ve 163 üncü maddelerine,

(c) 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' ibaresinin Anayasa'nın; 2, 11, 88, 89 ve 161 inci maddelerine,

(d) 31 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin Anayasa'nın; 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine,

(e) 37 nci maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'nın; 2, 11 ve 163 üncü maddelerine,

(f) 49 uncu maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinin Anayasa'nın; 2, 6, 7, 8, 11, 123 ve 128 inci maddelerine,

(g) 61 inci maddesinin son fıkrasının son cümlesindeki 'yetkileri' ve 'diğer hususlar' ibarelerinin Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine,

(h) 71 inci maddesinin son fıkrasının Anayasa'nın; 2, 6, 7, 8 ve 11 inci maddelerine,

(ı) Geçici Madde 4'ünün birinci fıkrasının Anayasa'nın; 2, 11 ve 95 inci maddelerine,

(i) Geçici Madde 11'inin son fıkrasının Anayasa'nın; 2, 6, 7, 8, 11 ve 123 üncü maddelerine,

(j) Geçici Madde 13'ünün Anayasa'nın; 2, 6, 7, 8, 11 ve 123 üncü maddelerine,

(k) (I) sayılı cetvelindeki: '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerinin Anayasa'nın; 2, 11, 13, 35, 161, 162 ve 163 üncü maddelerine,

(l) (II) sayılı cetvelindeki '1-Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü', ibarelerinin Anayasa'nın; 2, 10, 11, 130 ve 133 üncü maddelerine aykırı oldukları için iptallerine,

2- İptal davası sonuçlanıncaya kadar bunların yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin talebimizi saygı ile arz ederiz."