

“... ”

1) 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6'ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının ve aynı fıkradaki (01) ve (02) ibarelerinin Anayasaya aykırılığı:

Bütçe hakkı, tarihî bakımdan Yasama organının elde ettiği ilk yetkidir. Halktan toplanan her kuruşun ne şekilde harcanacağı, içinde karşı güç olarak muhalefeti de barındıran ve açık tartışma usulü ile işleyen, bu açıdan da “gün ışığında” olan Meclislerde karara bağlanır. Yürütme örgütünü tek bir kimsenin temsil ettiği demokratik yönetim sisteminin prototipini oluşturan ABD’de, ödeneklerin, Başkan tarafından, bütçede Meclis tarafından onaylanandan farklı kalemlere kaydırılabilmesi açıkça yasaklanmıştır. Bu yasak, Anayasa'nın suskunluğundan faydalanarak kendisine bu alanda yetki tanıyan Başkanın, ödeneklerde, Meclis'in onayladığı bütçenin %4'üne varan oranda değişiklik yapması üzerine düzenlenmiştir.

Bütçe, teknik bir ekonomik belgeden ibaret değildir; fakat gelir dağılımından özlük haklarına, yoksullukla mücadeleden sürdürülebilir kalkınmaya dek siyasetin kendisidir. Bütçe hakkının Yasama organında olması; siyasetin, toplumu oluşturan her kesimin tartışması ve uzlaşması ile oluşması anlamına gelir.

Yeni yönetim sistemi, eski yönetim sistemi zamanında kabul edilmiş ve parlamenter sistemlerden intibak edilmiş 5018 sayılı Yasa'nın yorumunda farklılaşmayı zorunlu kılar. Ödeneklerin, Meclis tarafından sınırları çizilmeden yahut çok geniş sınırlar içerisinde, Yürütmeyi temsil eden tek bir kimsenin takdiriyle %10'a değin farklılaştırılabilmesi; yeni yönetim sisteminin, bütçenin ve siyasetin tek bir kimse tarafından belirlenmesine olanak tanıdığı anlamına gelerek, sistemi, hukuk devletine uygun yönetim sistemleri dışında bırakır. Kaldı ki, 5018 sayılı Yasa'nın intibak edildiği parlamenter sisteme sahip ülkeler dahi, bakanlar kuruluna böyle bir yetkinin tanınmış olması halinde, ödenek/siyaset değişiminin karanlıkta kalmaması fakat kamuoyuna taşınması amacıyla, değişiklikler konusunda bütçe komisyonlarının önceden bilgilendirilmesini zorunlu kılmışlardır. Bu doğrultuda, 5018 sayılı Kanun'un “(...) merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir” maddesine dayanılarak Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda “(...) genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir” şeklinde bir düzenleme yapılamaz. Çünkü bu genişlikte yetkilendirme, 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde bir belirleme ve belirlilik içermemektedir. İlgili dönemin yasama organı, 5018 sayılı Kanun'un kendisine verdiği yasama yetkisini, hangi kamu idarelerinden hangilerine ve hangi oran sınırlarında aktarım yapılabileceğine ilişkin hiç bir belirleme ve sınırlama yapmadan, olduğu gibi Yürütme'ye aktarmıştır. Oysa, Anayasamızın 7'nci maddesine göre “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” Dava konusu hükümler yürütme organına geniş bir yetki alanı devredilerek TBMM tarafından kullanılması gereken bütçe hakkı geniş bir şekilde yürütme organına devredilmektedir.

Anayasamızın 87'nci maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; ...” hükümlerine yer verilmiştir. Bütçe kanunları dışında kanun teklifinde bulunmak yetkisi tamamen TBMM'e aittir. Yine anayasamıza göre bütçe kanunlarına bütçe dışında hükümler konulamaz. 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun

6'ncı maddesinin birinci fıkrasıyla yürütme organı TBMM'nin yerine geçerek yasayla düzenlenmesi gereken hususlarda geniş bir alanda bütçe kanunu ile düzenleme yapılmasını sağlamaktadır.

Söz konusu nedenlerle 2019 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesinin birinci fıkrası, Anayasa'nın 7 ve 87'nci maddeleri kapsamında, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7'nci maddesinde yasama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu ve devredilemeyeceği hüküm altına alınmaktadır. Dava konusu 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/1'inci maddesindeki personel giderlerine ilişkin (01) ve (02) ibareleri 5018 sayılı Kanunun 21'inci maddesinde ödenek aktarması yapılabilecek tertipler arasında sayılmamıştır. Bu ibarelerin Bütçe Kanunda ödenek aktarması yapılacak tertipler arasına dahil edilmesi yeni bir yasal düzenleme niteliğindedir. Yasa yapma yetkisi ise TBMM'de olduğundan yürütme organına kanunla verilmeyen bütçe dışında bir düzenlemenin bütçe kanunu ile verilmesi yasama yetkisinin devredilmesi anlamına gelmektedir.

Anayasamızın 87'nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek" görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir. Yeni sistemde yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organı tarafından TBMM'ne sunulan bütçe kanununa bütçe dışında mevcut bir yasal düzenlemede değişiklik yapacak şekilde hüküm konulması TBMM'nin kanun yapma yetkisinin yürütme organı tarafından kullanılması anlamına gelir. O nedenle yapılan düzenleme Anayasamızın 87'nci maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa madde 161/2'ye göre "Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz". Maddede geçen "kanunla düzenlenir" ifadesindeki kanun, 5018 sayılı Kanun'a tekabül eder. 5018 sayılı Kanunun 21/3'üncü maddesinde göre ise "Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz" hükümlerine yer verilmiştir. Maddenin bütününden kolayca anlaşılacağı üzere, yılı bütçe kanununda belirlenecek yetki;

- Genel bütçe ödeneklerinin %10'unu geçmemek,
- Aktarma yetkisini personel ödenekleri dışındaki ödeneklerde kullanmak,
- Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertipler dışında kalan ödenekler

İle sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, özel bir kanun olan 5018 sayılı Kanuna göre, yılı içinde (01) ve (02) nolu personel giderlerine ilişkin ekonomik kodlardan diğer kodlara ödenek aktarılamaz. Oysa 7156 sayılı 2019 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında aktarma yapılacak tertipler arasında personel giderlerine ilişkin (01) ve (02) nolu ekonomik kodlar da sayılarak yürütme organına verilecek yetkinin sınırı 5018 sayılı Kanun ile çatışma yaratacak şekilde genişletilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 21/3'üncü maddesindeki çok açık hükme rağmen (01) ve (02) tertiplerinin de, 5018 Sayılı Kanunda değişiklik yapacak şekilde, aktarma yapılacak tertiplere dahil edilmesi mevcut bir yasal düzenlemede değişiklik yapılması teklifi niteliğindedir. Oysa bilindiği üzere yürütme organının bütçe kanunları dışında kanun teklif yetkisi yoktur. Anayasamızın 161'inci maddesine göre bütçe kanunlarına da bütçe dışında hükümler konulamaz. Çünkü (01) numaralı Personel Giderleri tertibi, kamu personeline ve kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince bordroya dayalı olarak ilgililere yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları gibi) kapsamaktadır. Devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödeyeceği sigorta primleri ise (02) numaralı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri tertibinde izlenmektedir. 5018 sayılı Kanun, personel giderleri tertiplerinden aktarma yapmayı yasaklamışken, 2019 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda buna aykırı hüküm düzenlenmesi, Anayasa'nın 161'inci maddesinde düzenlenen "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmüne aykırıdır. Zira 161'inci maddenin gerekçesinde ifade edildiği üzere, "Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır". Dava konusu kurallarda ise olağan 5018 sayılı Kanun ile düzenlenen personel ödeneklerine ilişkin hüküm bütçe kanunu kapsamında değiştirilmekte ve 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Açıklanan nedenlerle 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/1'inci maddesindeki (1) ve (2) ibareleri Anayasasının 7, 87 ve 161'inci maddelerine aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesinin; birinci fıkrası Anayasasının 7 ve 87'nci maddelerine, aynı fıkradaki personel giderlerine ilişkin ekonomik kodları ifade eden (01) ve (02) ibareleri Anayasa'nın 7, 87 ve 161'inci maddelerine aykırı olup, iptal edilmesi gerekir.

2) 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasaya aykırılığı:

(24) 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

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

Hükümlerine yer verilmiştir.

Fıkra; içeriğinden kolayca anlaşılacağı üzere, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ilgilidir. Fıkra, il özel idareleri ve belediyelere ilişkin adı geçen kanunlardaki borçlanma hükümlerini değiştirerek, mevcut kuralların, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağını öngörmektedir. Ayrıca, “il özel idareleri ile belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılacak borçlanmalarla çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmayacağı” şeklinde Bütçe Kanunu ile ilgili olmayan hükümlere Bütçe Kanununda yer verilmiştir. Oysa Anayasa madde 161/2’ye göre “Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”. Diğer yandan, yine Anayasa madde 161/2’ göre “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”. Bu doğrultuda, bütçe kanunu ile adı geçen kanunlara aykırı hüküm düzenlenemez. Zira 161’inci maddenin gerekçesinde ifade edildiği üzere, “Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır”. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı; kanun konusu olan ya da olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade eder.

Anayasamızın 7’nci maddesine göre “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” Dava konusu hükümle yasama organınca kullanılması gereken yasa yapma yetkisi yürütme organı tarafından kullanılmakta; yasayla düzenlenmesi gereken bir konuda, yeni sistemde, kanun tasarısı teklif etme yetkisi olmayan yürütme organı TBMM’nin yetkilerini uhdesine alarak Anayasaya aykırı bir şekilde TBMM’ne mevcut bir kanunda değişiklik yapacak şekilde teklifte bulunarak Anayasanın 7’nci maddesine aykırı hareket etmiş olmaktadır.

Anayasa’nın 87’nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” yanında “bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek” görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiş; bu iki tür kanunun hazırlanmış ve kabul usulleri de birbirinden farklıdır. Anayasa’nın adı geçen hükümleri, bütçenin evrensel ilkelerine paraleldir. Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemsel keyfî düzenlemelerin önünü açacağı gibi; “normatif enflasyon” diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkansız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, Yürütme inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu’na tanınan kanun tasarısı yetkisi, Yürütme’nin tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetim sistemlerinde, sistemin bir hukuk devleti sistemi olarak sürmesi için kaçınılmaz olan “yasamanın yürütmeden sert ayrılığı” ilkesi gereği Yürütme’ye tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, Yürütme’ye kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir. Bu doğrultuda, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun adı geçen fıkrasındaki düzenlemelerden geçici olanların, ilgili Kanunlarına geçici madde eklenmek; kalıcı olanların ise, yine ilgili kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle düzenlenmesi Anayasa hükmü gereğidir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 2019 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrası Anayasa'nın 7, 87 ve 161'inci maddelerine aykırı olup iptal edilmesi gerekir.

3) 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 48. maddesinde yer alan "adına açılan özel hesaplara", "açılan özel hesaba" ibarelerinin Anayasa'ya aykırılığı

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 48'inci maddesinde;

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

Hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle,

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

Diğer bir ifade ile dolaylı yöntemlerle 2.535.000.000 TL tutarı Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktararak bütçe sistemi dışına çıkarılmaktadır.

Benzeri düzenlemeler daha önceki yılların Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında da yer almış bulunmaktadır.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 56. maddesinde yer alan benzeri bir hükme ilişkin olarak Cumhuriyet Halk Partisi Grubunun yaptığı Anayasaya aykırılık iddiası ile ilgili başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesi vermiş bulunduğu 14.02.2018 tarih ve 2016/47 E.ve 2018/10 K. sayılı kararında;

“Dava konusu kurallarda merkezî yönetim kapsamında bulunan Millî Eğitim Bakanlığınca yerine getirilecek bazı faaliyetlere ilişkin harcamaların 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Bakanlığa ayrılan bütçe tertipleriyle herhangi bir ilişki kurulmaksızın SYDTF’den Millî Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaba aktarılacak kaynaklardan karşılanması öngörülmektedir. Kuralların bu hâliyle bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla, kuralların olağan kanunlarla düzenlenmesi gerekirken Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır.”

Şeklinde bir değerlendirme yaparak söz konusu düzenlemenin iptaline karar vermiştir.

Yine 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 53. maddesinde yer alan benzeri bir hükme ilişkin olarak Cumhuriyet Halk Partisi Grubunun yaptığı Anayasaya aykırılık iddiası ile ilgili başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesi vermiş bulunduğu 14.02.2018 tarih ve 2017/61 E.ve 2018/12 K. sayılı kararında aynı şekilde bir değerlendirme yaparak söz konusu düzenlemenin de iptaline karar vermiştir.

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 51. Maddesinde yer alan benzeri bir hükümle ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmakta ve Mahkemenin daha önceki kararları doğrultusunda iptal kararı çıkması beklenmektedir.

Bu kez 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümle “Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde tefrik edilen ödenek” ibaresi madde metnine yerleştirilerek bu düzenlemenin bütçe ile ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır.

Sayıştay tarafından düzenlenen Millî Eğitim Bakanlığı Özel Hesapları 2017 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda yukarıda yer verilen söz konusu hesabında bulunduğu 7 adet özel hesap hakkında özet bilgi verilmiştir.¹

1) Motorlu Taşıt Sürücüleri Kursu Hesabı 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 123 üncü maddesi ile 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu’na dayanılarak hazırlanan ve 29.05.2013 tarih ve 28661 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu taşıt Sürücüleri Kursu Yönetmeliği ile Özel Motorlu Taşıt Sürücüleri Kursu Direksiyon Eğitimi Dersi Sınav Yönergesi çerçevesinde direksiyon eğitimi dersi sınavında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretlerden oluşmakta olup, 29.10.2017 tarihli onayla döner sermayeye dönüştürülmüş ve bu amaçla 81 ilde yeni döner sermaye işletmeleri kurulmuştur.

2) SRC Hesabı 01.02.2017 tarih ve 29966 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Özel Mesleki Yeterlilik Kursları Yönetmeliği çerçevesinde, SRC

¹ Sayıştay tarafından düzenlenen Millî Eğitim Bakanlığı 2017 Denetim Raporu sayfa:114-117

sertifikalarına ilişkin sınavda görev alanlar ile kursa kayıtlı kursiyerlerin derslere devam durumlarının kontrolünde görevlendirilenlere ücretlerinin ödenmesi için kursiyerlerden alınan ve Bakanlıkça her yıl için belirlenen sınav ücretinden oluşmaktadır.

3) İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları Hesabı Karayolları Trafik Kanunu'nun 42'nci maddesine ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa dayanılarak çıkarılan İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları ile İlgili Yönergeye göre sınavda görev alanların ücretlerinin ödenmesi için kursiyerden alınan ve milli eğitim müdürlüğünce açılan hesaba yatırılan sınav ücretlerinden oluşmaktadır.

4) Çocuk Kulüpleri Hesabı (Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Çocuk Kulüpleri Yönergesi çerçevesinde çocuk kulübü gelirlerinin % 2'sinin okulun bağlı bulunduğu il, % 2'sinin de ilçe milli eğitim müdürlüğü hesaplarına aktarılması suretiyle oluşturulmaktadır.)

5) İşletmeler Hesabı 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 16 ncı maddesine dayanılarak çıkarılan Okul-Aile Birliği Yönetmeliğine göre okulların kantin ve benzeri yerlerinden elde edilen kira gelirlerinin il ve ilçe müdürlükleri hesabına aktarılan paylardan oluşmaktadır. Yönetmelikle, okul aile birlikleri tarafından kiraya verilen kantinlerden elde edilen gayri safi gelirden Hazineye ödenmesi gereken arz bedeli düşüldükten sonra kalan net tutarın % 80'i birliğin, % 10'u ilçe milli eğitim müdürlüğünün, % 10'u ise il milli eğitim müdürlüğünün banka hesabına aktarılması öngörülmüştür. Büyükşehir statüsünde olmayan il merkezlerindeki birliklerde ise gelirin % 20'si il milli eğitim müdürlüğüne aktarılmaktadır. İl/ilçe milli eğitim müdürlükleri hesaplarına yatırılan paylar, il/ilçe milli eğitim müdürünün veya görevlendireceği ilgili müdür yardımcısı/şube müdürü başkanlığında iki okul müdürü ve iki birlik başkanından, mülki amirin onayı ile oluşturulan komisyonca öncelikle imkânları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılmaktadır.

6) ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı ÖSYM ile yapılan protokol çerçevesinde ÖSYM başvuru merkezi olarak belirlenen okul ve kurumların sınav başvuru ücretlerinden elde ettikleri gelirlerin % 40'ını il veya ilçe milli eğitim müdürlüklerinin hesabına aktarmaları suretiyle oluşturulmaktadır. ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı'nın yasal dayanağı 6114 sayılı Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesi çerçevesinde Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM Başkanlığı arasında 16.12.2014 tarihinde düzenlenen protokoldür.

7) Özel Eğitim, İlköğretim ve Ortaöğretim Öğrencilerine İlişkin Hesaplar 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki (E) cetveli ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 289.000.000 TL, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 700.000.000 TL ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 295.000.000 TL olmak üzere toplam 1.284.000.000 TL'ye kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

Bu kapsamda 2017 yılında bir önceki yıldan devreden ödenek de dahil olmak üzere ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 294.480.000 TL ödenek

aktarılmış, 370.347.600,77 TL harcama yapılmıştır. Taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 722.084.290,55 TL ve özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin okullara ve kurumlara erişiminin sağlanması için 339.184.491,95 TL harcanmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan gelen ödeneklerden harcanan toplam tutar ise 1.431.616.383,27 TL olmuştur.

Söz konusu bu harcamalar Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmekte ve harcanmaktadır.

Özel hesapların Milli Eğitim Bakanlığındaki Muhasebe ve Raporlama Sistemi: Özel hesaplar, niteliğine göre il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri bünyesinde takip edilmekte olup, bu hesapların muhasebe sistemlerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Genel olarak özel hesaplar herhangi bir muhasebe usulüne tabi olmamakla birlikte, bu hesaplardan yapılan gider ve tahsil edilen gelirler banka ekstrelerinde veya kasa defteri benzeri defterlerde borç ve alacak kaydı yapılmak suretiyle takip edilmektedir. Gelirler banka hesabına yatırılması suretiyle tahsil edilmekte ve herhangi bir belge düzenlenmemektedir. Giderler ise oluşturulan komisyonların aldığı kararlar doğrultusunda kişi ve/veya komisyonlar marifetiyle gerçekleştirilmektedir.

Kamu İdaresi niteliği bulunmayan özel hesapların izlenmesinde, mali tablo üretmeye uygun bir muhasebe sistemi kullanılmadığından denetim, özel hesapların izlenmesi için tutulan defter, belge ve kayıtlar üzerinden yürütülüp sonuçlandırılmıştır. Söz konusu özel hesapların mevzuat itibarıyla tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından mali tablo üretmemektedir. Dolayısıyla özel hesaplar hakkında denetim görüşü verilmemiştir.”²

Sayıştay tarafından düzenlenen raporda söz konusu özel hesaplar için ayrıntılı bir denetim çalışması yapılamadığı anlaşılmıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, bütçe dışında yönetilen özel hesaplardan yapılan ödemelerde yasal düzenlemelere uyulmamasına örnek olarak;

- a) Özel hesaplardan amacı ile bağdaşmayan ve yasal olmayan ödemeler yapılması,
- b) Özel hesaplardan yapılan mal ve hizmet alımlarında yasal düzenlemelere uyulmaması,
- c) Yapılması gereken yasal kesinti ve tahsilatların yapılmaması,
- d) Özel hesaplardan alınan taşınırın kayıtlara geçirilmemesi

Tespitleri yer almıştır.

Oysa Sayıştay'ın 2013 Milli Eğitim Bakanlığı Denetim “Raporunun Tespit ve Değerlendirmeler Başlığının Bulgu 3. Alt başlığındaki

² Milli Eğitim Bakanlığı 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu

“Özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin okullara ücretsiz taşınması projesi kapsamında yapılan hizmet alım ihalelerinde; açık ihale usulü yerine (21/b maddesi uyarınca) pazarlık usulü uygulanmıştır”

Şeklindeki tespit, oluşturulan özel hesaplardan yapılan harcamaların belirlenen kurallar dışında nasıl gerçekleştirildiğine dair açık bir örnek teşkil etmektedir.

Ayrıca taşınmalı öğrencilerin öğle yemeği ihaleleri ile ilgili 2013 Sayıştay Raporundaki;

“Bulgu 4: Taşınmalı eğitim gören öğrenciler için gerçekleştirilen öğle yemeği alımı işi, ihtiyacın kısımlara bölünmek suretiyle 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun pazarlık usulünü düzenleyen 21/f maddesi kapsamında 4 ayrı ihale yapılarak gerçekleştirilmiştir”

Şeklindeki tespit de yine özel hesapların kamu harcama sisteminde nasıl kötüye kullanılabileceğine dair iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Devletin temel amaç ve görevleri Anayasanın 5. maddesinde; “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olarak ifade olunmaktadır.

Anayasanın 2. maddesinde de tanımını bulan sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı olarak merkezi yönetim bütçesinde kaynak ayırması ve harcama yapması Anayasanın 42 ve 61. maddeleri gereğince anayasal bir zorunluluktur.

Ancak devlet kurumlarının (Milli Eğitim Bakanlığının) bu faaliyeti yerine getirirken mevcut anayasal sınırlamalar kapsamında ve yürürlükteki kamu mali yönetim ve denetim düzeni içinde hareket etmeleri gerekir.

10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerini düzenleyen 301 ila 335. maddelerinde Milli Eğitim Bakanlığının ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan harcaabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Milli Eğitim Bakanlığı 5018 sayılı Kanuna ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Kuruma tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 48. maddesindeki hüküm gereği; 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde tefrik edilip ödeneğin toplam 2.535.000.000 Türk Lirası (ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders

kitapları için 881.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 962.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 692.000.000 Türk Lirası olmak üzere) Cumhurbaşkanı tarafından Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin ilgili tertiplerine aktarılacaktır.

Yapılan düzenleme ile bilahare bu ödeneklerin Milli Eğitim Bakanı tarafından söz konusu giderlerin karşılanması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara aktarılması sağlanmakta, diğer bir deyişle söz konusu toplam ödenek tutarına ilişkin harcamaların mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılması sağlanmaktadır. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM’de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yıl sonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

İfadeleri yer almıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemektedir.

Aslında 5018 sayılı Kanunun ve daha önce uygulamada olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sistematüğinde bazı özel şart ve durumları kavrayan; özel gelir kaydı, özel gelirlerin ödenek kaydı, ertesi yıla devri, bağış ve yardımların gelir kaydı ve bunların ödenekleştirilerek kullanımı ve ertesi yıla devri gibi kamu harcama disiplini bozmayan ve saydamlık ilkesine aykırı olmadan bütçeleştirilen ve muhasebeleştirilen uygulamalar

bulunmaktadır. Ancak bütün bunlar yürürlükteki kamu harcama hukuku içinde yapılmış ve hesapları da TBMM'ne verilmiştir.

Ancak son dönemde kamu mali sistemine Anayasa'ya ve yasalara aykırı bir şekilde yerleştirilmeye çalışılan "özel hesap uygulaması"nın bu tür çözümlerle ilişkisi bulunmamaktadır.

Mali sistemimizin bozulmasına neden olan bu uygulamalar; çıkarılan kuruluş kanunlarına, bazı KHK'lere ve Bütçe Kanunlarına (özellikle E-cetveline) Anayasanın 161'nci maddesinin amir hükmüne karşın, konulan bazı hükümlerle gerçekleştirilmektedir.

Mali sistemimiz içinde yeni birtakım aksaklıklara sebep olacak, mali disiplin ve kontrolü ortadan kaldıracak "özel hesap", "özel fon hesabı", "kaynak yönetimi hesabı" gibi isimlerle kontrol dışı hesap, bütçe ve fonlar oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Özellikle E- cetveline konulan bazı hükümlerle, kanunla düzenlenmesi gereken yetkilere benzer hükümler konularak kamu kaynakları mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmakta, mevcut kamu harcama ve denetim hukukuna tabi olmadan oluşturulan bu hesaplardan yapılacak harcamaların, desteklemelerin, hibelerin; türlerini, sınırlarını, şartlarını, kapsamını, kullanımını, diğer kamu kurumlarına, belediyelere, özel sektör kuruluşlarına ve sivil toplum kuruluşlarına aktarma esaslarını ve denetimini düzenlemeye ilgili Bakanlık veya bakan yetkili kılınmaktadır.

Bu durum Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkının engellenmesine neden olmakta aynı zamanda mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Bu uygulamalarla;

- Kamu idarelerinin bütçe ödeneklerinin bir kısmı bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmaktadır,

- Harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi, gibi görevlilerin belirlenme yetkisi Bakan'a verilmektedir.

- Özel hesap uygulamaları için ayrı bir vezne açılmaktadır.

- Özel hesaptan yapılacak harcamalar kamu harcama hukukunun genel esaslarını belirleyen 5018 ve 4734 sayılı Kanunun kapsamı dışına çıkarılmaya çalışılmıştır. Ancak 6583 sayılı 2015, 6682 sayılı 2016, 6767 sayılı 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarına ekli E-Cetvelinde yer alan ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi tutulmadan yapılmasını hükme bağlayan düzenlemeler Cumhuriyet Halk Partisinin Anayasa Mahkemesine yapmış bulunduğu başvuru dilekçelerinde yer alan gerekçeler dikkate alınarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.³

³6583 sayılı 2015 yılı, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile ilgili olarak AYM.'nin 26.05.2016 tarih ve 2015/7E, 2016/47Ksayılı kararı, 6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanunu ile ilgili olarak AYM'nin 14.02.2018 tarih

Ancak Anayasa Mahkemesi vermiş bulunduğu bu kararlarda özel hesap yöntemiyle harcama yapılmasını ve bu hesaptan yapılacak harcamalarla ilgili usul ve esasları düzenleme yetkisinin ilgili idareye verilmesini Anayasanın 160 ve 161 maddelerine aykırı bulmamıştır. Ancak;

- Özel hesaptan yapılacak harcamalar keyfiliğe açık olabilmektedir.
- Özel hesaptan yapılan harcamaların denetimi, genel denetim yerine, ilgili bakanın yetkilendirilmesiyle yapılmaktadır.
- Özel hesaptan yapılan harcamalar üzerinde TBMM'nin olağan denetimi bulunmamaktadır.
- Özel hesaplar iç denetime tabi tutulmamaktadır.
- Özel hesaptan yapılan harcamaların usulleri, belgelendirilmesi ve muhasebeleştirilmesi denetlenmesi konuları Bakan tarafından belirlenen usul ve esaslara bırakılmaktadır.

Bu durum hem mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta hem de Kamu mali yönetimi ve Kontrol Kanununa, hem de Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır.

İptali istenilen madde metninde geçen 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanunun 38. maddesinde aşağıdaki hükme yer verilmiştir.

Madde 38-

Savunma Sanayii Destekleme Fonuna;

Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %6,

Veraset ve intikal vergisi tahsilat toplamı üzerinden %25,

Motorlu taşıtlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %20,

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8,

Pay verilir.

Bu paylar aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar fonlar adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde açılan hesap veya hesaplara yatırılır.

Yukarıdaki oranları sifıra kadar indirmeye ve tekrar kanunî oranına kadar yükseltmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

ve 2016/47E.2018/K sayılı kararı, 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile ilgili olarak AYM'nin 14.02.2018 tarih ve 2017/61 E., 2018/12 K.Sayıli kararı ile 2015, 2016, 2017 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının bazı maddelerin iptaline, bazı maddelerinin kısmen iptaline karar verilmiştir.

Maliye Bakanlığı fon payı uygulaması ile ilgili usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

Yine aynı madde metninde geçen 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun Fonun Gelirleri başlıklı 4. maddesinde fonun gelir kaynakları sayılmıştır. Söz konusu maddede;

“Fonun gelirleri:

Madde 4 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirleri;

a) Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Cumhurbaşkanı Kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktardan,

b) Bütçeye konulacak ödeneklerden,

c) ...

d) Trafik para cezası hasılatının yarısından,

e) ...

f) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktardan,

g) ...

h) Her nevi bağış ve yardımlardan,

i) Diğer gelirlerden,

Teşekkül eder.

Bu maddeye göre (d ve e bentleri hariç) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu için tahsil edilen veya aktarılması yapılan miktar, tahsil veya aktarmayı takip eden ayın en geç 15'ine kadar T.C. Merkez Banka nezdindeki fon hesabına yatırılmak zorundadır.

Bu maddenin (d) bendinde yer alan gelirler hakkında 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz. Bu gelirler tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar vergi daireleri ve muhasebe birimleri tarafından Maliye Bakanlığınca belirlenen esaslara göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki Fon hesabına aktarılır.

Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından engellilere ve yaşlılara yönelik olarak hazırlanan veya hazırlatılan projeler ile yapım ve kiralama işleri ve anılan Genel Müdürlüğün bu konudaki faaliyetlerine yönelik olarak kullanılmak üzere, bu maddede sayılan gelirlerin %5'e kadarı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı emrine tahsis edilir. Bu amaçla tahsis edilen kaynak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun onaylayacağı projeler için kullanılır.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu yasa maddelerinde;

- Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılacak ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığında bir miktarın (2.535.000.000 TL) S.Y.D.T.F'ye aktarılacak kaynaklarından karşılanmasına yetkili kılan,

- Bu amaçla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde tefrik edilen ödeneğin Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarılması hususunda Cumhurbaşkanına yetki veren,

- Aynı zamanda Milli Eğitim Bakanına da bu tutarları bilahare Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara aktarma yapma yetkisini sunan,

Herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiş; 13. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, "Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir." denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüş ve bütçe dışı her türlü "özel hesap" uygulamasına son verilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca "bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek" denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.

Nitekim yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe kanun teklifinin görüşme usul ve esasları ise 161. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır.

1982 Anayasasının 16.04.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanununun 15. maddesiyle değişik 161. maddesinde;

"Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Esas Sayısı : 2019/23

Karar Sayısı : 2020/50

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.

Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

Hükmü yer almaktadır.

Bu maddede de bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiş, bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek tutarın sınırını göstereceği belirtilerek, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı anayasal güvence altına alınmıştır.

Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Ancak, Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki

yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağına dair bir düzenlemeye Anayasanın 161. Maddesinde yer verilmiş bulunmaktadır.⁴

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınabilir ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı S.Y.D.T.F kaynaklarından sağlanacak toplam 2.535.000.000,00 TL. tutarın, teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için bunların özel hesaplar yöntemiyle harcanması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir.

Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 48. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün; 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları" başlıklı 4. maddesi hükümleri ile 5018 sayılı Kanunda belirtilen mali yönetim ve harcama sistemi ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları"

⁴ Anayasanın 161. maddesinde yer alan bu düzenlemenin, yine Anayasanın 87. maddesindeki "bütçe hakkı"nın T.B.M.M.'ye ait olduğunu belirleyen hükmü bir ölçüde anlamsız hale getirdiğine dair görüşler de ileri sürülmektedir.

başlıklı 4. maddesi, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile Cumhurbaşkanınca yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa; yapılacak harcamaların S.Y.D.T.F.'na aktarılması gereken kaynaklardan bir kısım tutarın, Cumhurbaşkanına verilen ödenek aktarma yetkisi kullanılarak, sözde (görüntüsel olarak) Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilerek bilahare Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaba aktarılmasını sağlayacak hüküm konulması, Anayasa'nın 87, 88, 89 ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 48. maddesinin birinci cümlesiyle, S.Y.D.T.F. kaynaklarından 2.535.000.000,00 TL tutarındaki kaynağın Cumhurbaşkanına verilen ödenek aktarma yetkisi kullanılarak, sözde (görüntüsel olarak) Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilerek Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınabilir ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı özel hesaplara aktarılması ve özel hesaplar aracılığıyla harcanması yetkisini veren düzenleme yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine de aykırıdır.

Özet olarak; herhangi bir yasal dayanak olmaksızın sadece 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"ne konulan bir hükümlerle S.Y.D.T.F.'na aktarılması gereken 2.535.000.000,00 TL tutarındaki kaynağın, Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınabilir ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı olarak aktarılması ve harcanması ile mevcut bütçe ve harcama dışına çıkılmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı Kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 48'inci maddesinde yer alan "adına açılan özel hesaplara", "açılan özel hesaba" ibareleri Anayasanın 7, 87, 88, 89 ve 161'inci maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

4) 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

a. Birinci cümlesinin Anayasaya aykırılığı:

2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetvelinin (9) numaralı açıklamasının birinci cümlesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların, İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilmesine olanak sağlanmıştır.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini 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.

Anayasa'nın 88'inci maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları, 161'inci maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89'uncu maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

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'inci 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'inci 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'inci maddesinin 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.

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

Anayasa'nın; 7'nci maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88'inci maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, Anayasa'nın 161'inci maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi dışında Cumhurbaşkanlığına, diğer kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifinde bulunma izni verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içeremez. Bu ilke, bütçenin süreli karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemsel keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi; "normatif enflasyon" diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkansız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, Yürütme inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu'na tanınan kanun tasarı yetkisi, Yürütme'nin tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetim sistemlerinde, sistemin bir hukuk devleti sistemi olarak sürmesi için kaçınılmaz olan "yasamanın yürütmeden

sert ayrılığı” ilkesi gereği Yürütme’ye tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, Yürütme’ye kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

4734 sayılı Kanun, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya 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 yürütülür. Kanun’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bu Kanun kapsamındadır.

Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734 sayılı Kanuna tabidir. 4734 sayılı Kanunda, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların, Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara İdari İşler Başkanının talebi üzerine yaptırılabilmesine imkân tanıyan herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Dava konusu kural, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların bu kurum ve kuruluşlara, İdari İşler Başkanının talebi üzerine yaptırılabilmesine olanak sağlayarak; 4734 sayılı Kanunla belirlenmiş ihale usul ve esaslarını 2019 yılı için uygulanamaz hale getirmiştir.

Diğer yandan, 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1’inci maddesinin birinci fıkrasında “Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıncaya üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz” hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddenin altıncı fıkrasıyla, birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Maddede ayrıca, söz konusu kurum ve kuruluşlarca üretilen mal ve hizmetlerden kimlerin bedelsiz olarak yararlanabileceğine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir.

Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlar, 4736 sayılı Kanunun 1’inci maddesinin birinci fıkrası kapsamına dahil bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar tarafından Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına sunulacak mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasının, 4736 sayılı Kanunun 1’inci maddesinin birinci fıkrasından müstesna olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Dava konusu kuralla, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların bu kurum ve kuruluşlara bedelsiz olarak

yaptırılabilmesine olanak sağlanarak; 4736 sayılı Kanunun 1'inci maddesinin birinci fıkrası, 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Bu itibarla, hem 4734 sayılı Kanun ve hem de 4736 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan dava konusu kural, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na her yıl eklenen E-Cetveli, ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağı ile bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermek için düzenlenmektedir.

Bu çerçevede, dava konusu kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu da söylenemez. Dava konusu kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanlığının bütçe kanun teklifi dışında, diğer kanunlara ilişkin kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi Anayasa'nın 161'inci maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulmuştur. Kanun Teklifinde, hem 4734 sayılı Kanun ve hem de 4736 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan itiraz konusu kurala yer verilmiştir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi mümkün bulunan dava konusu kurala, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde yer verilmiş olması Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne dolayısıyla da "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine aykırı olup; iptal edilmesi gerekir.

b. İkinci cümlesindeki "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin Anayasaya aykırılığı:

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Cumhurbaşkanlığı bütçesinin eki E-Cetvelinin (9) numaralı açıklamasının ikinci cümlesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların, İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli olarak yaptırılması durumunda kurumların, belirtilen işleri tâbi oldukları mevzuata göre yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini 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.

Anayasa'nın 88'inci maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161'nci maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89'uncu maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

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'inci 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'inci 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'inci maddesinin 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.

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

Anayasa'nın; 7'nci maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88'inci maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161'inci maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi dışında Cumhurbaşkanlığına, diğer kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifinde bulunma izni verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemsel keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi; "normatif enflasyon" diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkansız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, Yürütme inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu'na tanınan kanun tasarısı yetkisi, Yürütme'nin tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetim sistemlerinde, sistemin bir hukuk devleti sistemi olarak sürmesi için kaçınılmaz olan "yasamanın yürütmeden sert ayrılığı" ilkesi gereği Yürütme'ye tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, Yürütme'ye kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile belirlenmiştir. 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 yürütülmek zorundadır. Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bu Kanun kapsamındadır.

Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734 sayılı Kanuna tabidir. 4734 sayılı Kanunda, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait; her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların, İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli olarak yaptırılması durumunda kurumların tâbi oldukları mevzuata göre yapabilmelerine imkân tanıyan herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Dava konusu kural ile belirtilen işlerin, adı geçen kurumların tâbi oldukları mevzuat çerçevesinde yapılabilmesi mümkün kılınarak; Kamu İhale Kanunu hükümleri, 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri dışına çıkartılmıştır. Bu itibarla dava konusu kural bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na her yıl eklenen E-Cetveli, ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağı ile bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermek için düzenlenmektedir. Bu çerçevede dava konusu kuralın bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu da söylenemez. Bu itibarla dava konusu kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanlığının bütçe kanun teklifi dışında, diğer kanunlara ilişkin kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi Anayasa'nın 161'inci maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulmuştur. Kanun Teklifinde, 4734 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan itiraz konusu kurala yer verilmiştir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi mümkün bulunan dava konusu kurala, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde yer verilmiş olması Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne dolayısıyla da "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine aykırı olup; iptal edilmesi gerekir.

5) 2019 Yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklamasındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir" ibaresinin Anayasaya aykırılığı:

2019 yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklaması ile Türkiye Büyük Millet Meclisince edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini 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.

Anayasa'nın 88'inci maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161'inci maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89'uncu maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

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'inci 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'inci 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'inci maddesinin 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.

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

Anayasa'nın; 7'nci maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88'inci maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161'inci maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi dışında Cumhurbaşkanlığına, diğer kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifinde bulunma izni verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemsel keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi; "normatif enflasyon" diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkansız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, Yürütme inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu'na tanınan kanun tasarısı yetkisi, Yürütme'nin tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetim sistemlerinde, sistemin bir hukuk devleti sistemi olarak sürmesi için kaçınılmaz olan "yasamanın yürütmeden sert ayrılığı" ilkesi gereği Yürütme'ye tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, Yürütme'ye kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

Kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar, 237 sayılı Taşıt Kanununda düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun; genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ile bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahallî 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 Cumhurbaşkanlığınca lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Kanunun “Kurumların satın alacakları taşıtların bedeli” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında “Kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilir” hükmüne, 10’uncu maddesinin birinci fıkrasında ise, “Genel bütçeye dahil 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 gösterilir” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, genel bütçeye dâhil kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtların, 237 sayılı Kanunun bu hükümleri çerçevesinde edinilmesi mümkün bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından, 237 sayılı Kanuna tabidir. Dava konusu kuralla, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 237 sayılı Kanunun 9’uncu maddesinin birinci fıkrası ile 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının hükümleri dışına çıkarılarak 237 sayılı Kanundan müstesna tutulmuş ve böylece Kanun, 2019 yılı için uygulanamaz hâle getirilmiştir. Dava konusu kuralla 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanamaması sonucunu doğuran hükümlere bütçe kanununda yer verilmiş olması, bu Kanunda 2019 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla dava konusu kuralla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Türkiye Büyük Millet Meclisinin 237 sayılı Kanunun belirtilen hükümlerinden müstesna tutulmuş olması bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na her yıl eklenen E-Cetveli, ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağı ile bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermek için düzenlenmektedir. Bu çerçevede, dava konusu kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla dava konusu kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa’ya göre, bütçe kanunu dışındaki kanunlara ilişkin kanun teklifinde bulunma yetkisi milletvekillerine aittir.

TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulan 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, 237 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan itiraz konusu kurala yer verilmiştir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi mümkün bulunan dava konusu kurala, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde yer verilmiş olması Anayasa’nın “Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir” hükmüne dolayısıyla da “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmüne aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa’nın 7, 87, 88 ve 161’inci maddelerine aykırı olup; iptal edilmesi gerekir.

6) 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "T-Cetveli"ndeki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel"in "Not" bölümünün (4) numaralı açıklamasının Anayasaya aykırılığı:

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "T-Cetveli"ndeki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel"in "Not" bölümünün (4) numaralı açıklaması ile Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini 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.

Anayasa'nın 88'inci maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161'nci maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89'uncu maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

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'inci 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'inci 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'inci maddesinin 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.

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

Anayasa'nın; 7'nci maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88'inci maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161'inci maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi dışında Cumhurbaşkanlığına, diğer kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifinde bulunma izni verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemsel keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi; “normatif enflasyon” diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkansız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, Yürütme inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu’na tanınan kanun tasarısı yetkisi, Yürütme’nin tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetim sistemlerinde, sistemin bir hukuk devleti sistemi olarak sürmesi için kaçınılmaz olan “yasamanın yürütmeden sert ayrılığı” ilkesi gereği Yürütme’ye tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, Yürütme’ye kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

Kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar 237 sayılı Kanunla düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun; genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ile bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahallî 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 Cumhurbaşkanlığına lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Kanunun “Kurumların satın alacakları taşıtların bedeli” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında “Kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilir” hükmüne, 10’uncu maddesinin birinci fıkrasında ise “Genel bütçeye dahil 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 gösterilir” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla genel bütçeye dâhil kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtların 237 sayılı Kanunun bu hükümleri çerçevesinde edinilmesi mümkün bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 237 sayılı Kanuna tabidir. Dava konusu kuralda ise Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun T-Cetveli’nin “Not” bölümündeki (4) numaralı açıklaması uyarınca 237 sayılı Kanunun 9’uncu maddesinin birinci fıkrası ile 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının hükümleri dışına çıkarılarak; 237 sayılı Kanundan müstesna tutulmuş ve böylece, Kanun, 2019 yılı için uygulanamaz hâle getirilmiştir. Dava konusu kuralla 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanamaması sonucunu doğuran hükümlere bütçe kanunlarında yer verilmiş olması, bu Kanunda 2019 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla dava konusu kuralla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Cumhurbaşkanlığı’nın 237 sayılı Kanunun belirtilen hükümlerinden müstesna tutulmuş olması, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na her yıl eklenen T-Cetveli ile Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Özel Bütçeli idarelerin bir mali yıl içinde Taşıt Kanunu gereğince edinebilecekleri taşıtların azami satınalma bedelleri, cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, dava konusu kural ile düzenlenen hususların, T-Cetvelinin amacıyla bağdaşmadığı açık olup; bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu da söylenemez. Bu itibarla dava konusu kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanlığının bütçe kanun teklifi dışında, diğer kanunlara ilişkin kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi Anayasa'nın 161'inci maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulmuştur. Kanun Teklifinde, 237 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan itiraz konusu kurala yer verilmiştir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi mümkün bulunan dava konusu kurala, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde yer verilmiş olması Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne dolayısıyla da "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine aykırı olup; iptal edilmesi gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu bir yıllık bir dönemi kapsamakta olup içinde Anayasaya aykırı hükümler bulunmaktadır.

Geçmiş yıllardaki bütçe kanunlarına ilişkin Mahkemenize yapılan başvurularla ilgili iptal kararlarının, bütçe uygulanıp yılı geçtikten sonra verilmesinden dolayı hiçbir hukuki ve fiili sonucu olmadığı gibi; yürütme organı üzerinde de bütçe kanunlarına bütçeye aykırı hükümler konulmaması konusunda caydırıcı etkisi olmamıştır.

Bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2019 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 verilecek iptal kararı geriye yönelik hüküm ifade etmeyecek ve etkililiğinin de ötesinde sonuca yönelik hükmü ortadan kalkacağından; böylesi bir durumun, sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara yol açacağı kuşkusuzdur.

Öte yandan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından; bu ilkenin zedelenmesi, hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Anayasaya açıkça aykırı olan hükümlerin uygulanmasından sonra verilecek kararın; geriye yürümeyeceğinden, telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracağı açıktır. Bu nedenle, iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

22.12.2019 tarihli ve 7156 sayılı "2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

1- 6'ncı maddesinin; (1) numaralı fıkrasının Anayasanın 7 ve 87'nci maddelerine, aynı fıkradaki personel giderlerine ilişkin ekonomik kodları ifade eden (01) ve (02) ibarelerinin Anayasa'nın 7, 87 ve 161'inci maddelerine,

2- 13'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasının tamamının, Anayasa'nın 7, 87 ve 161'inci maddelerine,

3- Ekli "E Cetveli"nin 48'inci maddesinde yer alan "adına açılan özel hesaplara", "açılan özel hesaba" ibarelerinin, Anayasanın 7, 87, 88, 89 ve 161'inci maddelerine,

4- Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

a. Birinci cümlesinin, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine,

b. İkinci cümlesindeki "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..."

ibaresinin, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine,

5- Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklamasındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." ibaresinin, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine,

6- Eki "T-Cetveli"ndeki "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel"in "Not" bölümünün (4) numaralı açıklamasının, Anayasa'nın 7, 87, 88 ve 161'inci maddelerine,

Aykırı olduklarından iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve sonuçlar doğuracağından, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz."