

“... ”

1) Kanun’un 6. Maddesinin Birinci Fıkrasının ve Aynı Fıkradaki (01) ve (02) İbarelerinin Anayasa’ya Aykırılığı

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin birinci fıkrasında; bütçe ile verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

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 organını tek bir kimsenin temsil ettiği demokratik yönetim sisteminin prototipini oluşturan ABD’de, ödeneklerin, Başkan tarafından, bütçede Meclis tarafından onaylandıktan 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, yürütme organını 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı 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. Bu tür bir düzenleme ile yasama organı, 5018 sayılı Kanun’un kendisine verdiği yasama yetkisini, hangi kamu idarelerinden hangilerine ve hangi oran sınırlarında aktarım yapılabileceğine ilişkin hiçbir belirleme ve sınırlama yapmadan,

olduğu gibi yürütme organına aktarmış olmaktadır. Oysa, Anayasa'nın 7. maddesine göre "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez". İptali istenen hükümlerle yürütme organına geniş bir yetki alanı devredilerek TBMM tarafından kullanılması gereken bütçe hakkı geniş bir şekilde yürütme organına devredilmektedir.

Anayasa'nın 87. 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'ye aittir. Yine Anayasamıza göre bütçe kanunlarına bütçe dışında hükümler konulamaz. 2020 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasıyla, yürütme organı tarafından, TBMM'nin yerine geçerek yasayla düzenlenmesi gereken hususlarda geniş bir alanda bütçe kanunu ile düzenleme yapılması sağlanmaktadır.

Söz konusu nedenlerle 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrası, Anayasa'nın 7. ve 87. maddeleri kapsamında, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır.

Ayrıca, iptali istenen fıkra (01) ve (02) ibarelerine yer verilerek genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan personel giderlerine ilişkin ödeneklerin, kamu idareleri bütçeleri arasında veya Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine Cumhurbaşkanlığı tarafından aktarılmasına olanak sağlanmıştır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin kurallar 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 21. maddesinde belirtilmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir." hükmüne, üçüncü fıkrasında ise "Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz." hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümlere göre, ödenek aktarmalarına ilişkin olarak, bütçe kanununda belirlenecek yetki ve işlemler;

- Genel bütçe ödeneklerinin %10'unun geçilmemesi,
- Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılmaması,

kuralları ile sınırlandırılmıştır.

"Personel Giderleri tertibi"ne dâhil ödenekler Bütçe Kanunu'nda "01-Personel giderleri ekonomik kodu" ile "02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri ekonomik kodu" altında gösterilmektedir. "01-numaralı Personel Giderleri ekonomik kodu" kamu personeline ve kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince bordroya dayalı

olarak ilgililere yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları gibi) kapsamaktadır. “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri ekonomik kodu”nda ise Devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumu’na ödeyeceği sigorta primleri izlenmektedir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesindeki hükümlere göre, bütçenin personel giderlerine ilişkin tertiplerini gösteren (01) ve (02) nolu ekonomik kodlarındaki ödeneklerden diğer tertiplere ödenek aktarılması mümkün değildir. Buna karşın, iptali istenen kural ile 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesindeki “personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı” kuralı 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilerek, bütçenin personel giderlerine ilişkin tertiplerini gösteren (01) ve (02) nolu ekonomik kodlarındaki ödeneklerden diğer tertiplere ödenek aktarılmasına olanak sağlanmıştır.

Anayasa’nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa’nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı’na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa’nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa’nın 161. maddesinde “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmek suretiyle ifade edilmiştir. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa’nın 161. maddesinin 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.

Diğer yandan, Anayasa’nın; 7. maddesinde “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında “Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir” hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM’ye sunulan bütçe kanunu ve kesinhesap kanunu teklifleri

dışında Cumhurbaşkanına, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kural ile 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesindeki “personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı” kuralı 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa, Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa’nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasa hükümlerinin, örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırılması, askıya alınması ya da uygulanamaz hale getirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle iptali istenen kural, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesindeki “personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı” kuralını 2020 yılı için uygulanamaz hale getirdiği için iptali istenen kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa’ya göre, yasama yetkisi TBMM’ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı’na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı’na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 5018 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun’u ile düzenlenerek yasalaştığından, Anayasa’nın “Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir” hükmüne dolayısıyla da “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmüne aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin; birinci fıkrası Anayasa’nın 7 ve 87. maddelerine, aynı fıkradaki personel giderlerine ilişkin ekonomik kodları ifade eden (01) ve (02) ibareleri, Anayasa’nın 7, 87, 88, 89 ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

2) Kanun’un 13. Maddesinin Birinci Fıkrasınının Anayasa’ya Aykırılığı:

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13. maddesinin birinci fıkrasında; 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, 5302 sayılı Kanunun 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği; 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 borçlanmalarda, 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 ise söz konusu borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı hüküm altına alınmıştır.

22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinin birinci fıkrasında il özel idarelerinin, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin birinci fıkrasında ise belediyelerin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla yapacakları borçlanmalara ilişkin usul ve esaslar hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda, il özel idareleri ile belediyelerin; uymak zorunda olduğu borç limitinin hesaplanma şekli açıklanmış; ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilmeyeceği belirtilmiştir. İptali istenen fıkranın ikinci cümlesindeki borçlanmalar bakımından; söz konusu borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı veya bütçe kanunu ile, borç stoku limitine uyma şartının kaldırılabilmesine ilişkin herhangi bir kurala aynı Kanun'da yer verilmemiştir.

İptali istenen fıkra ile, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde açıklanan borç limitine dâhil edilecek ve edilmeyecek borçlanmalara ilişkin kurallar değiştirilmiş ve söz konusu Kanunların borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa'nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı

ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "Bütçe ile ilgili hükümler" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin 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.

Diğer yandan, Anayasa'nın; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanına, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kurallar ile 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesindeki borçlanmaya ilişkin kurallar değiştirilmiş ve bu Kanunların borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasaların, örtülü veya açık şekilde değiştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle iptali istenen kurallar, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesindeki borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2020 yılı için uygulanamaz hale getirdiği için iptali istenen kuralların, bütçeyi

açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralların Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurallara yer verilerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kurallar, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalastığından, 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, iptali istenen kurallar Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

3) Kanun'a ekli E Cetveli'nin;

a. (35) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Paragrafındaki "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir" İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli E-Cetveli'nin (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafı ile Dışişleri Bakanlığınca yabancı ülkelerde güç duruma düştükleri sabit olup da yurda dönmeleri gerekeceklerden iade edebileceklere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere verilen paraların, 6183 sayılı Kanuna göre takip edilmesi hüküm altına alınmıştır.

21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Kanunun şümulü" başlıklı 1. maddesi kapsamındaki kamu alacakları ile diğer kanunlarda 6183 sayılı Kanun'a göre takip edileceği hükme bağlanan kamu alacakları 6183 sayılı Kanun'a göre takip edilebilir. 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen bir kamu alacağının bütçe kanununa hüküm konulmak suretiyle 6183 sayılı Kanun'a göre takip edilmesi sağlanamaz. İptali istenen kural ile 6183 sayılı Kanun'un kapsamına girmediği halde, Dışişleri Bakanlığınca yabancı ülkelerde güç duruma düşenlere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere verilen paraların, 2020 yılı boyunca 6183 sayılı Kanuna göre takip edilebilmesi mümkün kılınmış böylece 6183 sayılı Kanun'un kapsamı genişletilmiştir.

Anayasa'nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161.

maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "Bütçe ile ilgili hükümler" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin 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 itibarıyla 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.

Diğer yandan, Anayasa'nın; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanı'na, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kural ile 6183 sayılı Kanun'un kapsamı, 2020 yılı için değiştirilerek genişletilmiş, böylece bütçe yasası dışındaki yasalarla yapılması gereken bir düzenleme Bütçe Yasası ile yapılmıştır. Oysa Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasaların kapsamının, örtülü veya açık şekilde değiştirilmesi ve genişletilmesi mümkün değildir. Bu nedenle iptali istenen 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, iptali istenen kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 6183 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, 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, iptali istenen kural Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

b. (46) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli E-Cetveli'nin (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesi ile 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na (SYDTF) aktarılacak 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 823.000.000 Türk Lirası, taşımalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 1.015.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 785.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 2.623.000.000 Türk Lirasına kadar olan kısmının, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarılması konusunda Cumhurbaşkanı'na yetki verilmiştir.

İptali istenen hüküm 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun uygulamasına ilişkindir. SYDTF, 3294 sayılı Kanun'da öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için kurulmuş bir fondur. 3294 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Kanun'un fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla ihdas edildiği ifade edilmiştir.

3294 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre Fon'un gelirleri; Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Cumhurbaşkanı kararıyla %10'a kadar aktarılacak

miktardan, bütçeye konulacak ödeneklerden, trafik para cezası hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15'lik miktardan, her nevi bağış ve yardımlardan ve diğer gelirlerden teşekkül etmektedir. Ayrıca 4842 sayılı Kanun'un 38. maddesiyle gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8 oranında Fon'a pay verilmesi öngörülmüştür.

Fon, yukarıda sayılan kalemlerden elde ettiği gelirlerle Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirmektedir. Fon'un çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına dağıtım esasları yönetmelikle tespit edilmektedir.

İptali istenen kural ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılacak bazı faaliyetlere ilişkin giderler için harcanmak üzere, 2020 yılında SYDTF'ye aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinde ayrılan ödenekten toplam 2.623.000.000 Türk Lirası tutarındaki miktarın Cumhurbaşkanı tarafından kesilerek Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine aktarılması öngörülmüştür. Bütçe Kanunu ile yapılması öngörülen işlemin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması da gerekir.

Oysa 3294 sayılı Kanun'da,

1- İptali istenen kuralda belirtilen harcamaların SYDTF'ye aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibinde ayrılan ödenekten karşılanabileceğine,

2- Bu harcamalara ilişkin tutarların SYDTF'ye aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibinde ayrılan ödenekten Cumhurbaşkanı tarafından kesilerek Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarabileceğine,

dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Bu durum, iptali istenen kural ile 3294 sayılı Kanun hükümlerinde 2020 yılı için değişiklik yapıldığını ortaya koymaktadır.

Anayasa'nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi

veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "Bütçe ile ilgili hükümler" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa 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 gelirle 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 yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.

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

İptali istenen kural ile Millî Eğitim Bakanlığınca yerine getirilecek bazı faaliyetlere ilişkin harcamaların, 3294 sayılı Kanun'da öngörülmemesine rağmen SYDTF'ye aktarılması gereken kaynaklardan, Cumhurbaşkanı tarafından kesinti yapılmak suretiyle karşılanmasına olanak sağlanmış, böylece 3294 sayılı Kanun hükümlerinde 2020 yılı için değişiklik yapılmıştır. Oysa Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasaların öngörmediği bir kuralın kanunlaştırılması mümkün değildir. İptali istenen kural, olağan yasalar ile düzenlenmesi gerektiği halde bütçe yasası ile kanunlaştırıldığından Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 3294 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri

yetkilidir” hükmüne dolayısıyla da “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmüne aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli E-Cetveli’nin (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesi, Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

c. (50) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Anayasa’ya Aykırılığı

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli E-Cetveli’nin (50) numaralı sırasındaki açıklama ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinden özel kanunları gereğince mahalli idarelere aktarılması gereken ödenekler hakkında 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin üçüncü fıkrasının 2020 yılında uygulanmaması hüküm altına alınmıştır.

2.7.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 2. maddesinde, genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ile belediyelere verilecek payların hesaplanma şekli ile oranları; 3. maddesinde, payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar; 4. maddesinde, il özel idare paylarının tahsisine ilişkin esaslar; 5. maddesinde, belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar düzenlenmiş ve “Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği” başlıklı 6. maddesinin üçüncü fıkrasında ise “Bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen ödenekler, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

5779 sayılı Kanunun yukarıda aynen yer verilen 6. maddesinin üçüncü fıkrası ile Kanuna göre ayrılması gereken paylar ile 6. maddenin birinci ve ikinci fıkralarına göre ayrılacak ödenekler dışında mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka ödenek konulması yasaklanmıştır. Bu yasal kural, iptali istenen kural ile 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa’nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa’nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı’na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa’nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan

kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "Bütçe ile ilgili hükümler" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin 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.

Diğer yandan, Anayasa'nın; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanına, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kural ile 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin üçüncü fıkrası 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasa hükümlerinin, örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırılması, askıya alınması ya da uygulanamaz hale getirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle iptali istenen 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, iptali istenen kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile

düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 5779 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, 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, iptali istenen kural Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

4) Kanun'un 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (9) Numaralı Açıklamasının;

a. Birinci Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı:

2020 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 yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilmesine olanak sağlanmıştır.

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. 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.

İptali istenen 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 2020 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. 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 kuruluşlarınca 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. maddesinin birinci fıkrası kapsamına dahil bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar tarafından Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına sunulacak mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasının, 4736 sayılı Kanunun 1. maddesinin birinci fıkrasından müstesna olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır. İptali istenen 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. maddesinin birinci fıkrası, 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa'nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları, 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmek suretiyle ifade edilmiştir. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı,

bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin 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. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, Anayasa'nın 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanına, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kural ile hem 4734 sayılı Kanun ve hem de 4736 sayılı Kanun hükümlerinde değişikliğe yol açılmış, böylece söz konusu Kanun hükümleri 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüldüğü bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasa hükümlerinin, örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırılması, askıya alınması ya da uygulanamaz hale getirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle iptali istenen 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, iptali istenen kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. İptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir.



Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek hem 4734 sayılı Kanun ve hem de 4736 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, 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, iptali istenen kural, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

b. İkinci Cümlesindeki "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı:

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli 2020 Yılı 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.

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. 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. İptali istenen kural ile belirtilen işlerin, adı geçen kurumların tâbi oldukları mevzuat çerçevesinde yapılabilmesi mümkün kılınarak; Kamu İhale Kanunu hükümleri, 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa'nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle ifade edilmiştir. "Bütçe ile ilgili hükümler" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa'nın 161. maddesinin 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. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanı'na, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kural ile bazı işlerin, adı geçen kurumların tâbi oldukları mevzuat çerçevesinde yapılabilmesi mümkün kılınarak, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, bu işler bakımından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri dışına çıkartılmış, böylece Kamu İhale Kanunu hükümleri, 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa Anayasa'nın 88.

ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa'nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasa hükümlerinin, örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırılması, askıya alınması ya da uygulanamaz hale getirilmesi mümkün değildir. Bu itibarla, iptali istenen 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 iptali istenen kuralın bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu da söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesinhesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 4734 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, 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, iptali istenen kural, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

5) Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi 2020 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" Başlıklı Açıklamasındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir" İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı:

2020 yılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi (E) Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklaması ile Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi hüküm altına alınmıştır.

Kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar, 237 sayılı Taşıt Kanun'unda düzenlenmiştir. 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. maddesinin birinci fıkrasında "Kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilir" hükmüne, 10. 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. İptali istenen kuralla, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 237 sayılı Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrasının hükümleri dışına çıkarılarak 237 sayılı Kanundan müstesna tutulmuş ve böylece Kanun, 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirilmiştir.

Anayasa’nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa’nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı’na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa’nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa’nın 161. maddesinde “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmek suretiyle ifade edilmiştir. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa’nın 161. maddesinin 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. maddesinde “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında “Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir” hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM’ye sunulan bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında Cumhurbaşkanı’na, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kuralla, Türkiye Büyük Millet Meclisi 237 sayılı Kanun’un; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümlerinden müstesna tutulmuş, böylece 237 sayılı Kanun hükümleri 2020 yılı boyunca kısmen veya tamamen uygulanamaz hale getirilmiştir. Oysa Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçten geçerek yasalaşması sağlanmadan, Anayasa’nın 161. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarına bu şekilde konulan hükümler yoluyla yürürlükteki yasa hükümlerinin, örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırılması, askıya alınması ya da uygulanamaz hale getirilmesi mümkün değildir. Bu itibarla, iptali istenen 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, iptali istenen kuralın, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa’ya göre, yasama yetkisi TBMM’ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı’na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, 237 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılması sonucuna yol açan iptali istenen kurala yer verilmiştir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kural, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun’u ile düzenlenerek yasalaştığından, 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, iptali istenen kural, Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

6) Kanun’a Ekli T-Cetveli’ndeki “Cinsi ve fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir” ve “Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir” İbareleri ile Aynı Cetvelin “Not” Bölümünün (4) Numaralı Açıklamasının Anayasa’ya Aykırılığı:

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli T-Cetveli’nde yer alan;

1- “Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel”de 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’nun 9. maddesi uyarınca, mali yıl içinde kurumlar tarafından satın alınacak taşıtların azami satın alma bedelleri gösterilmiş ancak Cetvel Sıra No’su; “21-a” olan güvenlik önlemlili binek otomobillerin, “21-b” olan güvenlik önlemlili servis taşıtlarının ve “22” olan diğler taşıtların, cinsleri ile fiyatlarının Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmesi, “Not” bölümünün (4) numaralı açıklaması ile de Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenmesi,

2- “5018 Sayılı Kanuna Ekli (I), (II) ve (III) Sayılı Cetvellerde yer alan Kamu İdarelerinin Yıl İçinde Edinebilecekleri Taşıtlar”a ilişkin bölümündeki cetvellerde; 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’nun 10. maddesinin birinci fıkrası uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibarıyla edinilecek taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağına ilişkin bilgilere yer verilmiş, ancak T-Cetveli Sıra No’su “T-21a”, “T-21b” ve “T-22” olan taşıtlardan; Cumhurbaşkanlığı tarafından edinilecek olanların cinsinin ve fiyatının Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca, diğler kamu idarelerince edinilecek olanların cins ve fiyatının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmesi,

hükme bağlanmıştır.

Kamu kurumlarının taşıtların edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’nda 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. maddesinin birinci fıkrasında “Kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilir” hükmüne, 10. 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 söz konusu kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtların 237 sayılı Kanun’un bu hükümleri çerçevesinde edinilmesi mümkün bulunmaktadır.

Bu kapsamda;

1- 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli T-Cetveli’nin “Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel” başlıklı bölümünde yer alan “21-a” Sıra No’lu “Güvenlik önlemlili binek otomobil”, “21-b” Sıra No’lu “Güvenlik önlemlili servis taşıtları” ve “22” Sıra No’lu “Diğler taşıtlar”a ilişkin olarak “Cinsi ile fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir” hükmüne yer verilerek, 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’nun; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri bu taşıtlar bakımından 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

2- 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvel’de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldıkları için 237 sayılı Kanuna tabi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Cumhurbaşkanlığı, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun T-Cetveli’ndeki “Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel”in

“Not” bölümündeki (4) numaralı açıklamada “Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir.” hükmüne yer verilerek, 237 sayılı Kanun’un; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri dışına çıkarılmış, Kanun hükümleri bu kurumlar bakımından 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirilmiştir.

3- 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli T-Cetveli’nin “5018 Sayılı Kanuna Ekli (I), (II) ve (III) Sayılı Cetvellerde yer alan Kamu İdarelerinin Yıl İçinde Edinebilecekleri Taşıtlar” başlıklı bölümündeki genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar itibarıyla edinilecek taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağına ilişkin düzenlemelerde, T-Cetveli Sıra No’su “T-21a”, “T-21b” ve “T-22” olan taşıtlardan; Cumhurbaşkanlığı tarafından edinilecek olanların cinsinin ve fiyatının Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca, diğer kamu idarelerince edinilecek olanların cins ve fiyatının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceğine ilişkin hükümlere yer verilerek, 237 sayılı Kanun’un; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri bu taşıtlar ve ilgili idareler bakımından 2020 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa’nın 87. 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. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken, bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa’nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı’na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa’nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Bu durum, Anayasa’nın 161. maddesinde “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmek suretiyle ifade edilmiştir. “Bütçe ile ilgili hükümler” kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil, kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa’nın 161. maddesinin gerekçesinde de “Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır” denilmek suretiyle hükmün getiriliş amacı açıkça ortaya konulmuştur.

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. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" hükmüne, 88. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne yer verilerek, 161. maddesi gereğince hazırlanarak TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi ve kesin hesap kanun teklifi dışında Cumhurbaşkanına, 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 imkânsız kılan demokratik tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının inisiyatifinde hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının 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 organına tanınmaz. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, yürütme organına kanun tasarısı yetkisi vermek anlamına gelir.

İptali istenen kurallar ile 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanamaması sonucunu doğuran hükümlere bütçe kanunlarında yer verilmiş olması, 237 sayılı Kanun'da 2020 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla iptali istenen kurallar, 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 satın alma bedelleri, cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, iptali istenen kurallar ile düzenlenen hususların; T-Cetvelinin amacıyla bağdaşmadığı açık olup, bütçeyi açıklayıcı veya uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu da söylenemez. Bu itibarla iptali istenen kuralın Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'ya göre, yasama yetkisi TBMM'ye, yasama sürecinin ilk aşaması olan kanun teklifinde bulunma yetkisi ise; bütçe kanunu ve kesin hesap kanun teklifleri ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanı'na, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulan 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurallara yer verilerek 237 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla, bütçe kanunu ile ilgisi olmadığı için sadece milletvekilleri tarafından teklif edilmesi ve olağan bir yasa ile düzenlenmesi gereken iptali istenen kurallar, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'u ile düzenlenerek yasalaştığından, Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir" hükmüne dolayısıyla da "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" hükmüne aykırıdır.



Açıklanan nedenlerle, iptali istenen kurallar, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

### III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu bir yıllık bir dönemi kapsamakta olup içinde Anayasa'ya 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 2020 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. Anayasa'ya 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.

Anayasa'ya 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 Mahkemesi'nde dava açılmıştır.

### IV. SONUÇ VE İSTEM

21.12.2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

1- 6. maddesinin; birinci fıkrasının Anayasa'nın 7 ve 87. maddelerine, aynı fıkradaki personel giderlerine ilişkin ekonomik kodları ifade eden (01) ve (02) ibarelerinin Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

2- 13. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

3- Eki E-Cetveli'nin;

a. (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafındaki "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir" ibaresinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

b. (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

c. (50) numaralı sırasındaki açıklamanın, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

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

a. Birinci cümlesinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

b. İkinci cümlesindeki "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

5- Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetveli'nin "(06) Sermaye Giderleri" başlıklı açıklamasındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşitların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir" ibaresinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

6- Eki T-Cetveli'ndeki "Cinsi ve fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir" ve "Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir" ibareleri ile aynı Cetvelin "Not" bölümünün (4) numaralı açıklamasının, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. 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."