

“... ”

1) 7344 Sayılı Kanununun 6. Maddesinin Birinci Fıkrasının ve Ayrıca Aynı Fıkradaki (01) ve (02) İbarelerinin Anayasa’ya Aykırılığı:

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 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 ilk örneğini 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.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan 2017 Anayasa kurgusu, 2017 öncesi yönetim sistemi zamanında kabul edilmiş ve parlamenter sistemlerden intibak edilmiş 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 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 Kanunun 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 Kanunun “(...) merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” hükmüne dayanılarak Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda “(...) 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 Kanunun öngördüğü şekilde bir belirleme ve belirlilik içermemenin ötesinde, Anayasa’nın 161. maddesine aykırılık taşır. Bu tür bir düzenleme ile yasama organı,

Anayasa'nın 161. maddesinin ve bütçe hakkının sınırları dahilinde anlaşılması gereken 5018 sayılı Kanunun gerektirdiği şekilde maddi anlamda bir kanun olmadan, hangi kamu idarelerinden hangilerine ve hangi oran sınırlarında aktarım yapılabileceğine ilişkin hiçbir belirleme ve sınırlama yapmadan, bu konuda yetkiyi 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 ve hiçbir öngörülebilirlik ve belirlilik içermeyen hükümlerle, yürütme organına geniş bir yetki alanı devredilerek TBMM tarafından kullanılması gereken bütçe hakkı geniş bir şekilde yürütme organına devredilmektedir. İhtilafı kural, bu cihetle, Anayasa'nın 161. ve 7. maddelerine aykırı olduğu gibi, Anayasaca öngörülmeyle böyle bir yetki ihdası, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralına da (Md.6/son fıkra) aykırıdır.

Anayasa'nın 87. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; (...)" hükmüne yer verilmiştir. Bütçe kanunları dışında kanun teklifinde bulunmak yetkisi tamamen TBMM'ye aittir. Yine Anayasa'nın 161. maddesine göre, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hükümler konulamaz. 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin birinci fıkrası, Anayasa'nın 6., 7., 87. ve 161. maddeleri kapsamında yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırıdır.

Ayrıca, iptali istenen fıkrada (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 Cumhurbaşkanı tarafından aktarılmasına olanak sağlanmıştır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin kurallar 5018 sayılı Kanunun 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” tertibine dâhil ödenekler Bütçe Kanununda “01- Personel Giderleri” ekonomik kodu ile “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” ekonomik kodu altında gösterilmektedir. “01- 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 kodunda ise Devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumu’na ödeyeceği sigorta primleri izlenmektedir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesindeki hükümlere göre, bütçenin personel giderlerine ilişkin tertiplerini gösteren (01) ve (02) numaralı ekonomik kodlarındaki ödeneklerden diğer tertiplere ödenek aktarılması mümkün değildir. Buna karşın, iptali istenen kural ile 5018 sayılı Kanunun 21. maddesindeki “personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı” kuralı 2022 yılı için uygulanamaz hale getirilerek, bütçenin personel giderlerine ilişkin tertiplerini gösteren (01) ve (02) numaralı ekonomik kodlarındaki ödeneklerden diğer tertiplere ödenek aktarılmasına olanak sağlanmıştır.

Anayasa’nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 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 Meclisinde 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 Cumhurbaşkanıya 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 da 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 ve 88. maddesinin birinci fıkrasında da "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 yetkisi verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli ve belli bir zaman dilimi ile sınırlı karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemseller keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi, "normatif enflasyon" diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkânsız kılan siyasal tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının tercihlerine göre hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetimde, 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 Kanunun 21. maddesindeki "personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı" kuralı, 2022 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.

Bu uygulama bu yıla özgü bir durumdan da kaynaklanmamakta ve son 6 yılın bütçelerinde aynı ifadelerle yer almaya devam etmektedir. Bu bakımdan 5018 sayılı Kanunun 21. maddesindeki "personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı" kuralı, son 6 yıldır fiilen yürürlükten kaldırılmış olup uygulanmamaktadır.

Buna karşın Anayasa Mahkemesinin 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan benzer hüküm ile ilgili olarak verdiği kararda (E:2019/23 K: 2020/50) 5018 sayılı Kanunun 21. maddesindeki, "personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı" kuralı bakımından bir değerlendirmede bulunulmamış ve konu sadece aynı maddede yer alan "merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir." hükmü çerçevesinde incelenmiştir.

Söz konusu kararda ayrıca şu değerlendirilmede de bulunulmuştur. "Kuralda, kurumlar arası ödenek aktarmanın ancak genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla ve kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilerek ödenek aktarmaya ilişkin çerçeve ve Cumhurbaşkanına verilen

ödenek aktarma yetkisinin sınırları belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi söz konusu değildir.”

Bununla birlikte iptali istenen kuralın ne “ihtiyaç fazlası ödeneklerin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasına” yönelik olduğu iddiası ne de “kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanımayacağı veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermeyeceği” iddiası uygulamada gerçekleşmektedir.

Şöyle ki, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Kesin Hesap Kanununa göre Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden net 33 milyar 191 milyon TL’den fazla bir tutarda ödenek kurum dışı aktarma yoluyla düşülmüştür. Buna karşılık yine aynı Kanuna göre aynı Bakanlık için 33 milyar 717 milyon TL’den fazla bir tutarda ödenek üstü harcama yapılmıştır. 2019 Yılı Kesin Hesap Kanunu ile genel bütçe kapsamındaki tüm kamu idareleri için verilen tamamlayıcı ödenek tutarı ise 42 milyar 712 milyon TL’dir. Görüldüğü üzere gereksinim duyulan tamamlayıcı ödenek tutarının %79’u Milli Eğitim Bakanlığının ödenek üstü harcamasından kaynaklanmış gibi görünmektedir. Yapılan ödenek üstü harcamanın ise ihmal edilebilecek bir kısmı hariç tamamı personel giderleri ile sosyal güvenlik ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte yine 2019 yılı için Milli Eğitim Bakanlığının başlangıç ödeneği 113 milyar 813 milyon TL iken yılsonu giderleri ise 118 milyar 155 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere aslında Milli Eğitim Bakanlığının ödenek üstü harcaması vardır ancak gerçekte sadece 4,3 milyar TL’dir. Ancak yıl içinde Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden diğer kurumlara yapılan aktarmalar nedeniyle bu Bakanlığın ödenek üstü harcaması hem olduğundan çok daha fazla görünmektedir hem de içerik olarak sadece personel giderleri ile sosyal güvenlik ödemelerinden kaynaklanmış gibi görünmektedir. Buna karşın sanki Milli Eğitim Bakanlığının personel giderleri ile sosyal güvenlik ödemeleri için gerekli olmuş gibi görünen 33 milyar TL’den fazla bir tutarda ödenek üstü harcama ise aslında diğer kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir.

Bu örnek açıkça göstermektedir ki, gerçekte Milli Eğitim Bakanlığının, iptali istenen kuralda gerekçe olarak gösterilen, “ihtiyaç fazlası ödeneği” yoktur. Keza net başlangıç ödeneğine kıyasla 4,3 milyar TL fazla harcama yapmıştır. Ancak yüksek tutarlı personel giderleri ve sosyal güvenlik ödemeleri ödeneğine sahip olan bu Bakanlık bütçesinden diğer kurumlara yapılan aktarmalar nedeniyle 33 milyar 717 milyon TL’den fazla bir tutarda ödenek üstü harcama da yapılmış görünmektedir. Söz konusu hüküm 2019 yılı için toplamda 42 milyar TL’den fazla ödenek üstü harcama yapılmasına da zemin hazırlamıştır.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesindeki “personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı” kuralını 2022 yılı için uygulanamaz hale getirdiği için iptali istenen kuralın, 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 Cumhurbaşkanına, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde, iptali istenen kurala yer verilerek 5018 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik önerilmiştir. 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe

Kanunu ile düzenlenerek yasalaştığından, Anayasa'nın "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir." hükmüne ve dolayısıyla da "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." hükmüne aykırı olduğu gibi, Anayasaca öngörülme-yen böyle bir yetki ihdası, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kuralına da (Md.6/son fıkra) aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 7344 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin; birinci fıkrası Anayasa'nın 6., 7., 87. ve 161. maddelerine, aynı fıkradaki personel giderlerine ilişkin ekonomik kodları ifade eden (01) ve (02) ibareleri ise Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

2) 7344 Sayılı Kanunun 13. Maddesinin Birinci Fıkrasının Anayasa'ya Aykırılığı:

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 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 Kanununun 51. maddesinin birinci fıkrasında il özel idarelerinin, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 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 fıkrayla, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde açıklanan borç limitine dâhil edilecek ve edilmeyecek borçlanmalara ilişkin kurallar değiştirilmiş ve söz konusu Kanunların borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2022 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 Meclisinde 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 ve 88. maddesinin birinci fıkrasında da "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 yetkisi verilmemiştir.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli ve belli bir zaman dilimi ile sınırlı karakterinden kaynaklanır. Bütçede düzenleyici hükümlere yer vermek, hak/yetki ve yükümlülüklerle ilişkin dönemseller keyfi düzenlemelerin önünü açacağı gibi; "normatif enflasyon" diye tabir edilen ve siyasetin takip edilebilirliğini imkânsız kılan siyasal tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının tercihine göre hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetimde, 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. Anayasaca öngörülme-yen böyle bir yetki ihdası, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse

veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” kuralına (Md.6/son fıkra) aykırıdır.

İptali istenen kurallar ile 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesindeki borçlanmaya ilişkin kurallar değiştirilmiş ve bu Kanunların borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2022 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 yürürlükteki kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51. maddesi ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesindeki borçlanmaya ilişkin bazı hükümleri 2022 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 Cumhurbaşkanına, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan 2022 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu 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 kurallar Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

3) 7344 Sayılı Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi 2022 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:

2022 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 Kanununda 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 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, genel bütçeye dâhil kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtların, 237 sayılı Kanunun bu hükümleri çerçevesinde edinilmesi mümkün bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 5018 sayılı Kanuna 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 2022 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 Meclisinde 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 Cumhurbaşkanına 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.

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 Cumhurbaşkanına, diğer kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifinde bulunma izni verilmemiştir. Bu itibarla, böyle bir yetki ihdas girişimi, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralına (Md.6/son fıkra) aykırılık oluşturur.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli ve belli bir zaman dilimi ile sınırlı 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 siyasal tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının tercihine göre hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetimde, 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. Böyle bir yetki ihdası girişimi, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralına (Md.6/son fıkra) aykırıdır.

İptali istenen kuralla, Türkiye Büyük Millet Meclisi 237 sayılı Kanunun; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümlerinden müstesna tutulmuş ve böylece 237 sayılı Kanun hükümleri 2022 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 Cumhurbaşkanına, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. TBMM Başkanlığına görüşülmek üzere sunulan 2022 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu 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 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

4) 7344 Sayılı Kanuna Ekli T-Cetveli’ndeki “Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.” ibareleri ile Aynı Cetvelin “Not” Bölümünün (4) Numaralı Açıklamasının Anayasa’ya Aykırılığı:

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli T-Cetveli’nde yer alan;

1- “Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel”de 237 sayılı Taşıtlar Kanununun 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 önlemleri taşıtlarının, “21-b” olan güvenlik önlemleri taşıtlarının ve “22” olan diğer 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 Kanununun 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 ve kamu idarelerince edinilecek olan taşıtlardan T-Cetveli Sıra No’su “T-21a”, “T-21b” ve “T-22” olanlarının cins ve fiyatının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmesi,

hükme bağlanmıştır.

Kamu kurumlarının taşıtların edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar 237 sayılı Taşıtlar 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. 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 Kanunun bu hükümleri çerçevesinde edinilmesi mümkün bulunmaktadır.

Bu kapsamda;

1- 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli T-Cetveli’nin “Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel” başlıklı bölümünde yer

alan “21-a” Sıra No’lu “Güvenlik önlemleri taşıyan otomobil”, “21-b” Sıra No’lu “Güvenlik önlemleri taşıyan servis taşıtı” ve “22” Sıra No’lu “Diğer taşıtlar”a ilişkin olarak “Cinsi ile fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.” hükmüne yer verilerek, 237 sayılı Taşıtlar Kanununun; 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri bu taşıtlar bakımından 2022 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

2- 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 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, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Cumhurbaşkanlığı, 237 sayılı Kanun’un 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri dışına çıkarılmış ve Kanun hükümleri bu kurumlar bakımından 2022 yılı için uygulanamaz hâle getirilmiştir.

3- 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa 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, kamu idarelerince edinilecek olan T-Cetveli Sıra No’su “T-21a”, “T-21b” ve “T-22” olan taşıtların; cins ve fiyatının Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceğine ilişkin hükümlere yer verilerek, 237 sayılı Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrası ile 10. maddesinin birinci fıkrası hükümleri bu taşıtlar ve ilgili idareler bakımından 2022 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa’nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 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 Meclisinde 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 Cumhurbaşkanına 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 ve 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. Bu itibarla, böyle bir yetki ihdası girişimi, Anayasa'nın, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” kuralına (Md.6/son fıkra) aykırılık oluşturur.

Bütçe, olağan yasalardan farklı olarak, hak/yetki ve yükümlülüklerin kaynağı olan sürekli düzenleyici hükümleri içermez. Bu ilke, bütçenin süreli ve belli bir zaman dilimi ile sınırlı 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 siyasal tehdidi yükseltecektir. Diğer yandan, bütçe, yürütme organının tercihinine göre hazırlanır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna tanınan kanun tasarısı yetkisi, yürütme organının tek bir kimse tarafından temsil edildiği yönetimde, 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 Kanunda 2022 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 Kanununa her yıl eklenen T-Cetveli ile genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bir mali yıl içinde Taşıt Kanunu gereğince edinebilecekleri taşıtların azami satınalma 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 Cumhurbaşkanına, diğer kanun teklifleri bakımından ise milletvekillerine aittir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan 2022 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu 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 kurallar, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırıdır, iptal edilmesi gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

2022 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 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki, Anayasa'ya aykırılıkları açık, 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 bütçe kanunu hükümlerinin ilgili yılda uygulanmasından sonra verilecek kararın 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

17.12.2021 tarihli ve 7344 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun;

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

2- 13. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

3- 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 6., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

4- Eki T-Cetveli'ndeki "Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir." ibareleri ile aynı Cetvelin "Not" bölümünün (4) numaralı açıklamasının, Anayasa'nın 6., 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."