

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2004/10

Karar Sayısı : 2009/68

Karar Günü : 2.6.2009

R.G. Tarih-Sayı : 03.02.2012-28193

İPTAL DAVASINI AÇAN :Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Kemal ANADOL ve Haluk KOÇ ile birlikte 120 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU :10.12.2003 günlü, 5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

1- 8. maddesinde yer alan 'yetkili kılınmış mercilere' ibaresinin,

2- 12. maddesinin,

3- 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler ' ibaresinin,

4- 31. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin,

5- 37. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinin,

6- 49. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinin,

7- 61. maddesinin son fıkrasının son cümlesindeki 'yetkileri' ve 'diğer hususlar' ibarelerinin,

8- 71. maddesinin son fıkrasının,

9- Geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının,

10- Geçici 11. maddesinin son fıkrasının,

11- Geçici 13. maddesinin,

12-Ekindeki (I) Sayılı Cetvel'de yer alan '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerinin,

13-Ekindeki (II) Sayılı Cetvel'de yer alan '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 13., 35., 88., 89., 95., 123., 128., 130., 133., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun iptali istenen madde, fıkra, cümle ve ibareleri şöyledir:

1-'MADDE 8.- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur veyetkili kılınmış mercilerehesap vermek zorundadır.'

2- 'MADDE 12.-Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

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

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.'

3-'MADDE 15.- Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.

Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak **vekısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler** yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.'

4-'MADDE 31.- Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin merkez ve merkez dışı birimlerinde harcama yetkililerinin görev unvanları itibarıyla tespitine ve harcama yetkisinin devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle, ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.'

5-'MADDE 37.- Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı tarafından yapılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanır. Malî yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez.**Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.**

Tahsili zamanaşımına uğrayan gelirlerin silinmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, Maliye Bakanlığınca belirlenir.'

6-'MADDE 49.- Muhasebe sistemi; malî raporların düzenlenmesi ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri; uluslararası standartlara uygun olarak ilgili idarelerin görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı bünyesinde Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak bir kurul tarafından belirlenir ve Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulur.**Bu kurulun yapısı, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.**

Bu kurulda görevlendirilenlerin asli görevleri devam eder. Başkan ve üyelerine, ayda ikiden fazla olmamak üzere her toplantı günü için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutar üzerinden toplantı ücreti ödenir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin çerçeve hesap planına uygun detaylı hesap planları ilgili idarelerin görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca; merkezî yönetim kapsamı

dışındaki kamu idarelerinin uygulayacakları hesap planları ise Maliye Bakanlığı ile ilgili idareler tarafından birlikte hazırlanır.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemler ile garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.'

7-'MADDE 61.- Gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması muhasebe hizmetidir.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler.

Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

- a) Yetkililerin imzasını,
- b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,

Kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamaz. Malî kontrol yetkilisine de bildirilmek şartıyla, belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilir.

Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur.

Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin birinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur. Muhasebe yetkililerinin bu Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır.

Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe mutemedidir. Muhasebe mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe mutemetlerinin görevlendirilmeleri, **yetkilileri**, denetimi, tutacakları defter ve belgeler **vedîğەر hususlara** ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.'

8-'MADDE 71.- Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

- a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- f) Kamu kaynakları ile yükümlülüklerinin yönetilmesinde, değerlendirilmesinde, korunmasında veya kullanılmasında gerekli önlemlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi suretiyle öz kaynağın azalmasına sebebiyet verilmesi,
- g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

Esas alınır.

Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.

Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.

Kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.'

9-'GEÇİCİ MADDE 4.-Bu Kanunda öngörülen malî yönetim ve kontrol sistemine uyum sağlanması amacıyla, Kanun kapsamındaki idarelerle ilgili mevzuatta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünde gerekli değişiklikler, en geç 31.12.2004 tarihine kadar yapılır.

Genel bütçe kapsamındaki idarelerin, kamu görevi ve hizmeti dışında kalan ve ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetleri ile mal ve hizmet teslimlerinden fiyatlandırılabilir nitelikte bulunanlardan sağlayacakları gelirleri düzenleyen kanun, 31.12.2004 tarihine kadar yürürlüğe konulur.'

10-'GEÇİCİ MADDE 11.- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.

Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.

Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.'

11-'GEÇİCİ MADDE 13.-Bu Kanunun yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında belirlenmemesi durumunda kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dahil olacağı Maliye Bakanlığınca belirlenir.'

12-'I SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

1- Türkiye Büyük Millet Meclisi

2- Cumhurbaşkanlığı

3- Başbakanlık

4- Anayasa Mahkemesi

5- Yargıtay

6- Danıştay

7- Sayıştay

8- Uyuşmazlık Mahkemesi

9- Yüksek Seçim Kurulu

10- Adalet Bakanlığı

11- Millî Savunma Bakanlığı

12- İçişleri Bakanlığı

13- Dışişleri Bakanlığı

14- Maliye Bakanlığı

15- Millî Eğitim Bakanlığı

- 16- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
- 17- Sağlık Bakanlığı
- 18- Ulaştırma Bakanlığı
- 19- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- 20- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- 21- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- 22- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 23- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 24- Çevre ve Orman Bakanlığı
- 25- Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 26- Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı
- 27- Jandarma Genel Komutanlığı
- 28- Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 29- Emniyet Genel Müdürlüğü
- 30- Diyanet İşleri Başkanlığı
- 31- Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı
- 32- Hazine Müsteşarlığı
- 33- Dış Ticaret Müsteşarlığı
- 34- Gümrük Müsteşarlığı
- 35- Denizcilik Müsteşarlığı
- 36- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
- 37- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- 38- Devlet Personel Başkanlığı
- 39- Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- 40- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı

- 41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü**
- 42- Karayolları Genel Müdürlüğü**
- 43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü**
- 44- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 45- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- 46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü**
- 47- Orman Genel Müdürlüğü**
- 48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü**
- 49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü**
- 50- Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı
- 51- Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
- 52- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
- 53- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- 54- Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'

13-'II SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELER

- 1- Yükseköğretim Kurulu**
- 2- Üniversiteler**
- 3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri**
- 4- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
- 5- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı
- 6- Atatürk Araştırma Merkezi
- 7- Atatürk Kültür Merkezi
- 8- Türk Dil Kurumu Başkanlığı
- 9- Türk Tarih Kurumu Başkanlığı

10- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu

12- Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı

13- Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı

14- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezî Başkanlığı

15- Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim merkezi

16- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü

17- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü

18- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü

19- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü

20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü

21- Vakıflar Genel Müdürlüğü

22- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü

23- Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu

24- Türk Akreditasyon Kurumu

25- Türk Standartları Enstitüsü

26- Milli Prodüktivite Merkezi

27- Türk Patent Enstitüsü

28- Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

29- Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü

30- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu

31- Savunma Sanayi Müsteşarlığı

32- Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı

33- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

34- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi

- 35- Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
- 36- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
- 37- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 38- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 39- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
- 40- Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
- 41- Doğal Afet Sigortaları Kurumu
- 42- Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü
- 43- Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- 44- Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
- 45- Adli Tıp Kurumu Başkanlığı
- 46- Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezî Başkanlığı
- 47- Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi
- 48- Millî Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
- 49- Spor-Toto Genel Müdürlüğü
- 50- Kefalet Sandıkları'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 13., 35., 88., 89., 95., 123., 128., 130., 133., 161., 162. ve 163. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Aysel PEKİNER, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN ve Fazıl SAĞLAM'ın katılımlarıyla 4.3.2004 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine ve yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 2949

sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 30. maddesinin birinci fıkrası gereğince Maliye Bakanı Mehmet ŞİMŞEK, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Naci AĞBAL, Muhasebat Genel Müdürü Ömer DUMAN, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı M. Sait ARCAGÖK'ün 28.5.2009 günlü sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- 5018 Sayılı Kanun'un 8. Maddesinde Yer Alan 'yetkili kılınmış mercilere' İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen ibaredeki 'yetkili kılınmış merciler'in tanımı konusunda bir açıklık bulunmadığı, bu mercilerin hangi sıfatı taşıyan, kimin tarafından ve nerede yetkilendirilmiş merciler olduğunun açıklanmamış olmasının keyfiliğe zemin hazırladığı belirtilerek, ibarenin Anayasa'nın 2., 8., 11., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen ibareyi içeren kanun maddesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında uyulacak temel ilkelerden olan hesap verilebilirlik kavramını düzenlemektedir.

Kanun maddesinin gerekçesinde ifade edildiği üzere; çağdaş kamu malî yönetim sisteminin önemli unsurlarından biri olan hesap verilebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleri anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, hesap verme sorumluluğu 'üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde, belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki'dir.

Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanun'da kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması, ayrıca kaynakların kötüye kullanımının önlenmesi için yetkili kamu görevlilerinin gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulması ve Kanun'da belirtilen yöntemlere uygun olarak kamu otoritelerine hesap vermeleri öngörülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinin temel unsurlarından birisi de '*belirlilik*'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesidir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasa'nın 8. maddesinde de, 'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir'

denilmiştir. Buna göre, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi mümkün değildir.

5018 sayılı Kanunda getirilen sorumluluk sistemine uygun olarak, kimlerin hangi yetkili kamu mercilerine karşı hesap verme yükümlülüğü altında olduğu birçok maddede açıklanmıştır. Kanun'un 'Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu' başlıklı Dördüncü Bölümünün 10. maddesinde bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı hesap verme sorumluluğu, 11. maddesinde ise üst yönetici konumunda olan müsteşar, vali ve belediye başkanlarının hesap verme sorumlulukları düzenlenmiş ve bu sorumluluğun gereklerini yetkili mali memurları aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir. Aynı şekilde, Kanun'un 63. ve 73. maddelerinde ise kamu mali sisteminde görevli ve yetkili olanların sorumlulukları ve bu sorumluluğun sonuçları düzenlenmiştir. Bu itibarla, kamu mali sisteminde hesap verme sorumluluğu altında olanların kimler olduğu, hesap verme sorumluluğunun hangi kamu makamlarınca denetleneceği, bu sorumluluğun kapsamı ve sonuçları Kanun'da açıkça belirlendiği gibi, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi de verilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, iptali istenilen kural Anayasa'nın 2. ve 8. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 11., 123. ve 128. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

2- Kanun'un 12. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, katma bütçenin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 115. maddesi ile öngörüldüğü, ancak katma bütçe kavramının sadece bu Kanunda değil aynı zamanda Anayasa'da da düzenlendiği, 5018 sayılı Kanunun 12. maddesi ile 'katma bütçe' türünün kaldırıldığı, katma bütçe türünün kaldırılması için Anayasa değişikliğinin şart olduğu, aksi durumun normlar hiyerarşisine ve yasayla yapılan bu tür düzenlemelerin Anayasa'nın 2., 11., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptal istemine konu olan maddede, mâli sistemde yer alan bütçe türleri, tanımları ve tanımlanan bütçe türlerinin kapsamına hangi kamu kurum ve kuruluşlarının girdiği düzenlenmiştir.

İptal davasının görülmesi sürecinde yasalaşan 29.10.2005 günlü ve 5428 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla Anayasa'nın 130., 160., 161., 162. ve 163. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Böylece Anayasa'da daha önce var olan 'genel ve katma bütçe' ayrımı kaldırılarak, yerine 5018 sayılı Yasa ile öngörülen 'merkezi yönetim bütçesi' kavramı getirilmiş ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi de Anayasa metnine dâhil edilmiştir.

Anayasa'nın 11. maddesinde Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi, 161. maddesinde bütçenin hazırlanmasına ilişkin süreç ve 'mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasının, uygulanmasının ve kontrolünün kanunla düzenleneceği' ilkesi, 162. maddesinde bütçe kanunu tasarısının yasalaşma süreci, 163. maddesinde ise merkezi yönetim bütçe kanununa hâkim olacak esaslar düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde öngörülen bütçe türlerinin Anayasa'da da düzenlenmesi karşısında, kuralın Anayasa'ya aykırılığı konusundaki iddiaların geçerliliği kalmamıştır.

Açıklanan nedenlerle, iptali istenilen kural Anayasa'nın 2., 11., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

3- Kanun'un 15. Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında 'bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' hükmü bulunduğu, hazırlanmaları ve kabul edilmeleri bakımından bütçe kanunlarının öteki kanunlardan ayrı nitelikte olduğu, halbuki 'kısmen ve tamamen uygulanamayacak hükümler' ibaresinin olağan bir kanun ile düzenlenmesi gereken hususların da bütçe kanunuyla düzenlenmesine olanak verdiği, bu yaklaşımın Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatlarına aykırı olduğu, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerindeki kanunların teklif ve kabul edilmelerine ilişkin ilkelerin uygulanamaz duruma düşürüldüğü, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2., 11., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptal istemine konu olan ibareyi içeren maddede, merkezi yönetim bütçe kanununun tanımı yapılarak, bu kanunda yer alacak hususlar düzenlenmiştir.

Bütçe kanunları, bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi, kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabilecek nitelikte olduğundan, Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanmaları, parlamentoda görüşülmeleri ve yayımlanmaları bakımından diğer kanunlardan farklı özel usuller benimsenmiştir.

Anayasa'nın 88. maddesinde kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu belirtilerek, kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşme usul ve esaslarının düzenlenmesi İçtüzüğe bırakıldığı halde, Anayasa'nın 162. maddesinde bütçe kanunlarının hazırlanması ve görüşülmesi için özel bir usul getirilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 89. maddesinde Cumhurbaşkanına, yayınlanmasını uygun bulmadığı kanun tekliflerini, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisi verilmiş olduğu halde, bütçe kanunları bu yetkinin dışında tutulmuştur.

Bütçe kanunlarının açıklanan özel hukuki nitelikleri dolayısıyla, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında 'Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' esası vazedilmiştir. Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulması, Anayasa'nın öngördüğü olağan usullerle çıkarılamayan kimi kanun kurallarının sağladığı kolaylık nedeniyle bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi eğilimini ortaya çıkartabilecek niteliktedir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile mevcut diğer kanun hükümlerinde açık veya zımni değişiklik yapılması veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılması yasaklanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili pek çok kararında belirtildiği üzere 'bütçe ile ilgili hükümler' sadece malî nitelikteki kurallar olarak değil, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını açıklayıcı ve kolaylaştırıcı nitelikteki hükümler olarak anlaşılmıştır. Burada Anayasa Mahkemesi'nin üzerinde durduğu temel konu bütçe kanunlarının Anayasal çerçevesinin korunmasıdır.

İptal istemine konu ibareyi içeren 15. maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinin son kısmında '..., malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır' denilmektedir. Bütçe kanunundaki

düzenlemelerin hangi eylemler, kişiler veya işlemler için geçici veya sürekli uygulanamayacağını belirtilmesi 'bütçe ile ilgili' ve diğer Anayasal ilkelere uygun olmak kaydıyla yasakoyucunun takdirindedir. Bununla birlikte, dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelir. Böyle bir uygulamanın Anayasa'nın 88., 89. ve 161. maddelerinde esaslarla bağdaşmadığı açıktır.

Bu itibarla, diğer kanunların konusu olabilecek düzenlemelerin merkezi yönetim bütçe kanununda yer almasına imkân veren ibarenin 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak' kısmı Anayasa'nın 2., 11., 88., 89. ve 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Haşım KILIÇ ve Serdar ÖZGÜLDÜR bu görüşe katılmamışlardır.

İptali istenen ibarenin kalan 'hükümler' sözcüğü ise, kuralın iptali talep edilmeyen bölümleriyle ilgili olup, Anayasa'ya aykırı bir yönü görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekir.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında; " hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya İçtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanun'un, kanun hükmünde kararnamenin veya İçtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir" hükmü mevcuttur. Bu itibarla, iptali istenen kuraldaki " kısmen veya tamamen uygulanmayacak " ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ve bu ibareden önce yer alan " ve " sözcüğünün iptaline karar verilmiştir.

4-Kanun'un31. Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un iptal istemine konu olan 31. maddesinin ikinci fıkrasında 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. maddesiyle değişiklikler yapılmıştır.Bu nedenle, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

5-Kanun'un37. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Son Cümlesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanına, diğer idarelerde üst yöneticilere ödenek ekleme yetkisi tanındığı, halbuki Anayasa Mahkemesi'nin kimi kararlarında belirtildiği üzere, bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan ek ödenek ihtiyacının karşılanması konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden (TBMM) izin alınmasının zorunlu olduğu, TBMM'nin izni olmadan bakana ve üst yöneticilere ödenek alma imkânı tanıyan kuralın Anayasa'nın 2., 11. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen kuralın bulunduğu maddede, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin ilkeler düzenlenmiştir.

Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının bir yıllık gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanması (gelirlerin toplanması-giderlerin yapılması) konusunda hükümete bütçe

kanunlarıyla izin verilmektedir. Devlet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların bütçedeki karşılıklarını ifade eden ödeneklerin miktarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayından geçen bütçe kanunlarında gösterilir. Öngörülen bu ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirtilmesi gerekir. Ancak, söz konusu ödenekler tahmine dayalı olduğundan bunun çeşitli nedenlerle yıl içinde yetersiz kalması veya revize edilmesi ihtiyacı doğabilmektedir. Böyle durumlarda ihtiyaçların, Anayasa'nın 163. maddesine, buna paralel olarak çıkarılan 5018 sayılı Kanuna ve bütçe kanunlarında yer alan usullere uygun olarak bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek ödenek aktarması yoluyla karşılanması yoluna gidilmektedir. Bu şekilde ödeneğin karşılanamaması durumunda ise, gereken ek ödeneğin öngörülen giderleri karşılayacak kaynağın gösterilmesi koşuluyla kanunla verilmesi esası benimsenmiştir.

Anayasa'nın 163. maddesinde 'Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez' denilerek, bütçe kanunlarıyla belirlenen harcama tavanlarının idare tarafından değiştirilemeyeceği esası getirilmiştir.

İptali istenen kuralla Maliye Bakanı'na ve üst yöneticilere verilen yetki, bütçe içi ödenek aktarma yetkisi niteliğinde olduğundan, bütçe kanunlarıyla belirlenen harcama yetkisinin aşılmasının veya yasama yetkisinin devrinin söz konusu olmadığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın 2., 11. ve 163. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

6-Kanun'un 49. Maddesinin İkinci Fıkrasının Son Cümlesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un iptal istemine konu olan 49. maddesinde 5436 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

7-Kanun'un 61. Maddesinin Son Fıkrasının Son Cümlesindeki 'Yetkileri' ve 'Diğer Hususlar' İbarelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 61. maddesinin son fıkrasının son cümlesi, 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (a) bendinin (16) numaralı alt bendiyle değiştirildiğinden, bu cümlede yer alan " yetkileri, " ve " diğer hususlara " ibarelerine ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

8-Kanun'un71. Maddesinin Son Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinin son fıkrası, 5628 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

9-Kanun'unGeçici 4. Maddesinin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 11. ve 95. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un Geçici 4. maddesinin birinci fıkrası, 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (a) bendinin (23) numaralı alt bendiyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

10-Kanun'unGeçici 11. Maddesinin Son Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Geçici 11. maddesinin son fıkrası, 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (c) bendinin (12) numaralı alt bendiyle yürürlükten kaldırıldığından, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

11-Kanun'unGeçici 13. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, bir kamu idaresinin kuruluş kanununda belirlenmemiş olması halinde, bu kuruluşun bütçesinin 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerden hangisine dahil olacağını belirleme yetkisinin Maliye Bakanlığına verildiği, dolayısıyla yasayla düzenlenmesi gereken bir konuda yürütmeye asli düzenleme yetkisinin tanınmasının yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu, bu hususun Anayasa'nın Başlangıç bölümündeki güçler ayrılığına, 6., 7. ve 8. maddelerine, idarenin kanunla düzenleneceğini emreden Anayasa'nın 123. maddesine ters düştüğü, dolayısıyla Anayasa'nın bu hükümlerine aykırı olan düzenlemelerin Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptal istemine konu olan maddede, 5018 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında belirlenmemesi durumunda, kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dâhil olacağını Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

İptal davasının açılmasından sonraki süreçte, 5428 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile Anayasa'nın 160., 161.,162. ve 163. maddelerinde gerçekleştirilen değişikliklerle, daha önce var olan « genel ve katma bütçe » kavramlarının kaldırılarak, yerine 5018 sayılı Kanun'da öngörülen « merkezi

yönetim bütçesi » kavramı getirilmiş ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi de Anayasa metnine dahil edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde, Türk kamu mali sisteminde yer alacak bütçe türleri, bu bütçelerin tanımları ve bütçe kapsamındaki kuruluşların bu tanımlamalara bağlı olarak hangi cetvelde yer alacakları açıklıkla belirtilmiştir. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra kurulacak kamu kurum ve kuruluşlarının özel yasalarında, normal şartlar altında hangi bütçe kapsamında bulunacakları belirtilecektir. Bununla birlikte, kuruluş yasalarında bu idarelerin hangi bütçe kapsamına girdikleri belirtilmese dahi, 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yapılan bütçe tanımları ve sınıflandırması nazara alınarak, yeni kurum ve kuruluşun hangi bütçe kapsamında yer alacağı belirlenebilir niteliktedir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edildiği üzere, Anayasa yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi vermemektedir. Ancak kanunda temel esasların belirlenmesi şartıyla, teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin idareye bırakılmasında sakınca bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun'un bütçe türlerini ve bu bütçe türlerine hâkim olacak esasları açıkça tanımlaması ve sınıflandırması karşısında, idarenin bağlı yetki kullandığı anlaşılmaktadır. Hukuk hayatına giren bir kuruluşun bütçe kapsamı dışında kalmaması, ödenek alabilmesi ve harcama yapabilmesi için, Maliye Bakanlığı'nca bu kuruluşun hangi bütçe kapsamına gireceğinin belirlenmesi, 5018 sayılı Kanun'un çizdiği sınırlar çerçevesinde gerçekleşeceğinden, yasama yetkisinin devri niteliğinde bir düzenleme bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

12-Kanun'unEkindeki (I) Sayılı Cetvel'de yer alan '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü' ve '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen ibarelerin Anayasa'nın 2., 11., 13., 35., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un ekindeki (I) Sayılı Cetvel, 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirildiğinden, cetvelde yer alan '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerine ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Aynı Cetvel'de yer alan '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü' ibaresi, 13.1.2005 tarihli ve 5286 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle, konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

13-Kanun'unEkindeki (II) Sayılı Cetvel'de Yer Alan '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu' ve '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü' İbarelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen ibarelerin Anayasa'nın 2., 10., 11., 130. ve 133. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un ekindeki (II) Sayılı Cetvel, 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirildiğinden, cetvelde yer alan '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu' ve '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerine ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun:

A- 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan " kısmen veya tamamen uygulanmayacak " ibaresi, 2.6.2009 günlü, E. 2004/10, K.2009/68 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu ibarenin, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA,

B- 1- 8. maddesinde yer alan " yetkili kılınmış mercilere " ibaresine,

2- 12. maddesine,

3- 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan "... hükümler " sözcüğüne,

4- 37. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesine,

5- Geçici 13. maddesine,

yönelik iptal istemleri, 2.6.2009 günlü, E. 2004/10, K.2009/68 sayılı kararla reddedildiğinden, bu madde, tümce, ibare ve sözcüklere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

C- 1- 31. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesi,

2- 49. maddesinin ikinci fıkrasının son tümcesi,

3- 61. maddesinin son fıkrasının son tümcesinde yer alan " yetkileri, " ve " diğer hususlara " ibareleri,

4- 71. maddesinin son fıkrası,

5- Geçici 4. maddesi birinci fıkrası,

6- Geçici 11. maddesinin son fıkrası,

7- Ekindeki (I) SAYILI CETVEL'de yer alan '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibareleri,

8- Ekindeki (II) SAYILI CETVEL'de yer alan '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü' ibareleri,

hakkında 2.6.2009 günlü, E. 2004/10, K.2009/68 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, bu fıkra, tümce ve ibarelere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

2.6.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- SONUÇ

10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun:

A- 1- 8. maddesinde yer alan " yetkili kılınmış mercilere " ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- 12. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3- 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan;

a- " kısmen veya tamamen uygulanmayacak " ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ ile Serdar ÖZGÜLDÜR'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b- '... hükümler " sözcüğünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4- 31. maddesi, 22.12.2005 günlü, 5436 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirildiğinden, maddenin ikinci fıkrasının birinci tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

5- 37. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

6- 49. maddesi, 5436 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle değiştirildiğinden, maddenin ikinci fıkrasının son tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

7- 61. maddesinin son fıkrasının son tümcesinde, 5436 sayılı Yasa'nın 10. maddesinin (a) bendinin (16) numaralı alt bendiyle değişiklik yapıldığından, bu tümcede yer alan " yetkileri, " ve " diğer hususlara " ibarelerine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

8- 71. maddesinin son fıkrası, 25.4.2007 günlü 5628 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle değiştirildiğinden, bu fıkra ile ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

9- Geçici 4. maddesi, 5436 sayılı Yasa'nın 10. maddesinin (a) bendinin (23) numaralı alt bendiyle değiştirildiğinden, maddenin birinci fıkrasına ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

10- Geçici 11. maddesinin son fıkrası, 5436 sayılı Yasa'nın 10. maddesinin (c) bendinin (12) numaralı alt bendiyle yürürlükten kaldırıldığından, bu fıkra ile ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

11- Geçici 13. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

12- Ekindeki;

a- (I) SAYILI CETVEL'de yer alan '43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü' ibaresi, 13.1.2005 günlü, 5286 sayılı Yasa'nın 7. maddesiyle yürürlükten kaldırıldığından, bu ibareye ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

b- (I) SAYILI CETVEL, 5436 sayılı Yasa'nın 12. maddesiyle değiştirildiğinden, cetvelde yer alan '41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü', '42- Karayolları Genel Müdürlüğü', '46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü', '47- Orman Genel Müdürlüğü', '48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü', '49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

13- Ekindeki (II) SAYILI CETVEL, 5436 sayılı Yasa'nın 12. maddesiyle değiştirildiğinden, cetvelde yer alan '1- Yükseköğretim Kurulu', '2- Üniversiteler', '3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri', '11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu', '20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü' ibarelerine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

B- 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesindeki " kısmen veya tamamen uygulanmayacak " ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan bu tümcedeki ibareden önce yer alan " ve " sözcüğünün de, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2.6.2009 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye	Üye
Serruh KALELİ	Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesindeki 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler' ibaresinin, aynı Kanun'un 13. maddesinin (j) bendindeki 'Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez' hükmü ile birlikte değerlendirilmesi ve iptali istenen kuralın Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki 'Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' düzenlemesinin somut bir yansımasından başka bir anlam taşımadığı kuşkusuzdur. Diğer bir deyişle, merkezi yönetim

bütçe kanununda yer alacak 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler', gerçekte bütçenin gelir ve gider kalemlerinin dayanağı olan ilgili yasalarda değişiklik öngörmeyen, ancak o bütçe yılında kısmen veya tamamen uygulanmamasında bütçe tekniği ve politikası gereği zorunluluk görülen hususlarda öngörülecek kurallardan ibarettir.

Dolayısıyla, kurala bütçe ile ilgili hükümler dışında bir anlam verilmesi ve bu kabulden hareketle kuralın kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler öngören mahiyeti itibarıyla, ilgili yasaları sürekli ve kalıcı bir şekilde değiştirmeye imkân tanıdığı sonucuna ulaşılması, kanımızca yerinde ve isabetli bir yorum teşkil etmeyecektir. Çünkü, bütçe yılı tamamlandıktan sonra bütçe kanunu hükmünü yitirecek ve ilgili yasa da uygulanmaya devam edilecektir. Hal böyle olunca, örneğin maliye politikasının benimsediği bir amacı gerçekleştirmek üzere sadece ilgili bütçe yılında bir verginin alınmasından kısmen veya tamamen vazgeçilmesinin, bütçe yasasını olağan yasa ile değiştirme anlamını taşımayacağı açıktır.

Belirtilen nedenlerle, söz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmadığından, iptal isteminin reddi gerektiği kanaatine vardığımızdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyoruz.

Başkan

Üye

Haşim KILIÇ

Serdar ÖZGÜLDÜR

KARŞIOY YAZISI

1.5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 61. maddesinin son cümlesindeki '*yetkileri*' ve '*diğer hususlar*' ibareleri ile Geçici 4. maddesinin birinci fıkrasına ilişkin iptal istemleri hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA karar verilmiştir.

61. maddenin son fıkrası 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (a) bendinin (16) numaralı alt bendiyle değiştirilmiş, bu değişiklikle fıkra da geçen '*muhasabe mutemedi*' ibareleri '*muhasabe yetkilisi mutemedi*' şeklini almıştır. Yapılan değişiklik, teknik bir düzeltmeden ibarettir. İptali istenen ibareler, değişikliğin kapsamı içinde değildir. Kuralın Anayasa'ya uygunluk denetimi yönünden anlam ve kapsamı değişmemiştir.

Geçici 4. maddenin birinci fıkrasında 5436 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (a) bendinin (23) numaralı alt bendiyle yapılan değişiklikle, maddedeki '*31.12.2004*' tarihi '*31.12.2007*' olarak değiştirilmiştir. Burada da kuralın Anayasa'ya aykırılık denetimi yönünden anlam ve kapsamı değişmemiş, aksine Anayasa'ya aykırı olabilecek bir durumun sürdürülmesi sağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi önüne Anayasa'ya uygunluk denetimi için getirilmiş olan bir kuralın sadece sayısı farklı olan başka bir yasada yer almasının veya aynı kuralın içinde iptali istenen bölüm veya ibarelerin anlam ve kapsamını değiştirmeyen düzeltmelerin yapılmış olmasının, kendiliğinden istemin konusunun ortadan kalktığı şeklinde anlaşılması yerinde değildir. Böyle bir uygulama anayasallık denetimin asıl amacı olan, anayasaya aykırı mevzuatın hukuk aleminden mümkün olduğunca ayıklanması ilkesine ters düştüğü gibi birtakım kuralların içeriği aynen korunarak sürekli farklı ve yeni yasalara nakledilmesi suretiyle eylemli olarak Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışına çıkarılmasına da yol açabilir.

Bu nedenle her iki iptal istemine ilişkin KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞI kararına katılmıyorum.

2.5018 sayılı Kanun'un Geçici 13. maddesinde bir kamu idaresinin kuruluş kanununda belirlenmemiş olması halinde bu kuruluşun bütçesinin 5018 sayılı Kanun'a ekli cetvellerden hangisine dahil olacağını belirleme yetkisinin Maliye Bakanlığı'na ait olacağı öngörülmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesinde İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiş, 161. ve devamı maddelerinde kamu bütçesi düzenlenmiştir.

Bir kamu idaresinin kendisine kanunla verilen görevleri yerine getirebilmesinin yine yasama organınca belirlenen bütçe çerçevesinde mümkün olacağı açıktır. Yasa koyucunun bir kamu idaresi birimini hukuk hayatına sokarken o kuruluşun hangi bütçe kapsamına gireceğini de belirlemesi, bunu İdarenin takdir alanına bırakmaması gerekir. Bu nedenle kural Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır.

Başkanvekili

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞIOY GEREKÇESİ

I- Yasa'nın 61. Maddesinin Son Fıkrasındaki İbareler ile Geçici 4. Maddesinin İncelenmesi:

10.12.2003 günlü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 61. maddesinin son fıkrasında yer alan 'yetkileri' ve 'diğer hususlara' ibareleri ile geçici 4. maddesinin iptali istenmiş, ancak 22.12.2005 günlü 5436 sayılı Yasa ile 61. maddenin dava konusu ibareler dışındaki bazı ibareleri ile geçici 4. maddesinde yer alan '31.12.2004' tarihi değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin Anayasal denetime olanak vermediği düşüncesiyle 61.

maddedeki söz konusu, ibareler ile Geçici 4. madde hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurularının konusunu oluşturan kuralların tümüyle yasal değişikliğe uğramaları halinde, iptal davalarının soyut norm denetimine ilişkin oldukları da gözetildiğinde, söz konusu başvurular hakkında karar verilmesinde hukuki yarar bulunmamakta ise de yapılan değişikliğin, dava konusu tümce, ibare, veya sözcüklere ilişkin olmaması durumunda, incelemenin sürdürülerek istemle ilgili karar verilmesi gerekir. Aksi halde dava konusu kurallara daha sonraki yasal düzenlemelerle yapılacak en küçük ekleme ve çıkarmalar, o kuralların Anayasal denetim dışında bırakılması sonucunu doğurur ki böyle bir durumu, Anayasa yargısının amacı ve işleviyle bağdaştırmak olanaksızdır.

Açıklanan nedenlerle 5018 sayılı Yasa'nın 61. maddesinin son fıkrasındaki 5436 sayılı Yasa ile değiştirilmeyen ibarelere ve Geçici 4. maddede aynı yasa ile değiştirilen tarih dışında kalan bölüme ilişkin incelemenin sürdürülmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

II- Yasa'nın Geçici 13. Maddesinin İncelenmesi:

Geçici Madde 13'de, bu Kanun'un yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında belirlenmemesi durumunda kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dahil olacağının Maliye Bakanlığınca belirleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın 163. maddesinde, 'Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.' denilmiştir. Buna göre, bütçede yasal düzenlemeler dışında herhangi bir şekilde değişiklik yapılması olanaklı değildir. Oysa, dava konusu kuralla öngörülen durumlarda, kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dahil olacağını belirleme konusunda Maliye Bakanlığına verilen yetkinin kullanılması, bu cetvellerde değişiklik yapılmasına yol açacak, böylece Anayasa'nın 163. maddesiyle bağdaştırılması olanaksız bir sonuç ortaya çıkacaktır.

Açıklanan nedenlerle Geçici 13. maddenin iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

5018 sayılı Yasa'nın geçici 13. maddesinde, bu Yasa'nın yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında ekli cetvellerden hangisine dahil olacağının belirlenmemesi durumunda bunun Maliye Bakanlığı'nca belirleneceği öngörülmüştür.

Yeni kurulan kamu idarelerinin 5018 sayılı Yasa'nın ekli cetvellerinden hangisinde yer alacağı hususunun ya kuruluş yasasında veya 5018 sayılı Yasada yer alması gerektiği açıktır. Bunun yapılmaması durumunda yasal boşluğun Maliye Bakanlığı'nca doldurulması, idarenin 5018 sayılı Yasa'nın ekli cetvellerine ek yapması anlamına gelecektir. Bu durumda iptali istenilen kuralla, yasayla düzenlenmesi gereken bir konuda yürütmeye kural koyma yetkisi verilmiş olduğundan kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın iptaline karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

A. Necmi ÖZLER

AZLIK OYU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

1- 61. maddesi ve geçici 4. maddesi yönünden;

5436 sayılı Yasa ile iptali istenen anlatımlar dışında 61. madde de değişiklik yapılmış, geçici 4. maddede ise 31.12.2004 tarihi değiştirilmiştir.

İptal istemlerine konu olan kurallar değişmediği sürece, ilgili maddelerde yapılan değişiklik anayasal denetimi engellemeyecektir. Başka bir anlatımla, iptal davasına konu ibare, anlatım ve düzenlemelerde yasa yapıcı tarafından değişiklikler getirilmediği, yasal iradede farklı bir yaklaşım sergilenmediği sürece Anayasal denetim tamamlanmalıdır. Ters durumda dava konusu kurallarda en ufak değişiklikler bile Anayasa yönünden irdeleme yapılması olanağını ortadan kaldıracaktır.

Bu bakımdan, 61. maddede değiştirilmeyen ibareler ile 4. maddede değişen tarih dışında davanın incelenmesi görüşüyle kararın bu bölümüne karşıyım.

2- Geçici 13. madde yönünden;

Anayasa'nın 163. maddesine göre, bütçede değişiklik yapılması yasa dışında olanaksızdır.

İptali istenen yasal kuralda ise, sonradan kurulacak kamu idarelerinin bütçe cetvellerine ilişkin Maliye Bakanlığı'na belirleme yetkisi verilmektedir.

Bu durumun ise, Anayasa'nın öngördüğü kuralla örtüşmeyeceği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenle kuralın iptali gerekeceği oyuyla kararın bu bölümüne de karşıyım.

Üye

Şevket APALAK

KARŞIOY GEREKÇESİ

10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

1- 37. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi;

Madde hükmünde gelirlerin dayanakları düzenlenmekte olup, iptali istenilen tümcede ise; 'Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.' denilmektedir.

Anayasa'nın bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını düzenleyen 163. maddesinde genel ve katma bütçelerde merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin harcanabilecek miktarın sınırını göstereceği belirtilmiş olup; bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı ve Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisinin verilemeyeceği, yıl içinde tahsis edilen ödeneğin yetersiz kalması durumunda ise gereken ödeneğin öngörülen giderleri karşılayacak kaynağın gösterilmesi şartıyla kanunla verilmesi esası getirilmiştir.

Buna göre bütçede yasal düzenlemeler dışında herhangi bir değişiklik yapılması mümkün değildir.

Dava konusu kural ise genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı'na, diğer hallerde üst yöneticilere ödenek ekleme yetkisi vermekte olup, bütçe değişikliklerinin ancak yasayla yapılabileceği yolundaki Anayasa'nın 163. maddesine aykırıdır.

2- 61. maddesinin son fıkrasındaki ibareler ile geçici 4. maddesi;

22.12.2005 günlü, 5436 sayılı Yasa ile 61. maddesinin dava konusu 'yetkileri' ve 'diğer hususlara' ibareleri ile 4. maddesinde yer alan '31.12.2004' tarihi değiştirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurularının konusunu oluşturan kuralların tümüyle yasal değişikliğe uğramaları halinde, sözkonusu başvurular hakkında karar verilmesinde hukukî yarar bulunmamakta ise de, yapılan değişikliğin dava konusu tümce, ibare veya sözcüklere ilişkin olmaması durumunda incelemenin sürdürülerek istemle ilgili karar verilmesi gerekir. Aksi halde dava konusu kurallarda yapılacak en küçük ekleme ve çıkarma şeklindeki değişiklikler sonucunda, bu kuralların Anayasal denetimin dışında kalmasına sebep olacağından bu durum Anayasa yargısının amacıyla ve işleviyle bağdaşmaz.

Bu nedenle 5018 sayılı Yasa'nın 61. maddesinin son fıkrasındaki 5436 sayılı Yasa ile değiştirilmeyen ibarelere ve geçici 4. maddede aynı yasa ile değiştirilen tarih dışında kalan bölüme ilişkin incelemenin sürdürülmesi gerektiğinden karar verilmesine yer olmadığı yolundaki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

3- Geçici 13. maddesi;

Madde hükmünde, 'Bu Kanunun yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında belirlenmemesi durumunda kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dahil olacağı Maliye Bakanlığınca belirlenir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 163. maddesine göre bütçede yasal düzenlemeler dışında herhangi bir şekilde değişiklik yapılması mümkün değildir.

Dava konusu kuralda ise bir kamu idaresinin kuruluş kanununda belirlenmemesi halinde bu kuruluşun bütçesinin kanuna ekli cetvellerden hangisine dahil olacağını belirleme yetkisi doğrudan Maliye Bakanlığı'na verilmekte olup, bu haliyle Anayasa'nın 163. maddesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle 5018 sayılı Yasa'nın 61. maddesinin son fıkrasındaki 5436 sayılı Yasa ile değiştirilmeyen ibarelere ve geçici 4. maddede aynı yasa ile değiştirilen tarih dışındaki bölümüne ilişkin incelemenin sürdürülmesi, 37. maddenin üçüncü fıkrasının son tümcesi ile geçici 13. maddesinin iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ