

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2015/42
Karar Sayısı : 2017/8
Karar Tarihi : 18.1.2017
R.G.Tarih-Sayısı : 2.3.2017-29995

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri M. Akif HAMZAÇEBİ, Engin ALTAY ve Levent GÖK ile birlikte 121 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 27.3.2015 tarihli ve 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 39. maddesiyle, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24. maddesinin;

A- Birinci fıkrasındaki değiştirilen “*Cumhurbaşkanlığı ve...*” ibaresinin,

B- Eklenen dördüncü fıkrasının,

Anayasa'nın 6., 8., 98., 99., 100., 105. ve 112. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKÜMLERİ

5018 sayılı Kanun'un dava konusu kuralları da içeren 24. maddesi şöyledir:

“Örtülü ödenek

Madde 24- Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere **Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık bütçelerine konulan ödenektir.** Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.

Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Başbakan tarafından belirlenir.

Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.

Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir ve uygulanır.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü gereğince Zühtü ARSLAN, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN ve Kadir ÖZKAYA'nın katılımlarıyla 22.4.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin ise esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ile ekleri, Raportör Ayhan KILIÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Kanun'un 39. Maddesiyle, 5018 Sayılı Kanun'un 24. Maddesinin Birinci Fıkrasındaki Değiştirilen “Cumhurbaşkanlığı ve...” İbaresinin İncelenmesi

1- Anlam ve Kapsam

3. 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinde, örtülü ödenek düzenlenmektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasında, Kanun'un 39. maddesiyle yapılan değişiklikten önce örtülü ödenek; “*kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenek...*” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, örtülü ödeneğin kullanılabileceği faaliyet ve amaçlar, “*kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları*” ile sınırlandırılmıştır.

4. Maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde, kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabileceği belirtilmektedir. Başbakanlık dışındaki kamu idarelerinin bütçelerine konulan örtülü ödeneğin kullanım amacı, istihbari hizmetlerden ibaret olup birinci cümlede sayılan diğer amaçlarla kullanılmak üzere bu kamu idarelerine örtülü ödenek tahsis edilemez. Fıkranın devamında örtülü ödeneğin, belirlenen amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamayacağı ifade edilmektedir. Ayrıca Başbakanlık ve diğer kamu idarelerine tahsis edilecek örtülü ödeneye üst sınır getirilmekte ve ilgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamının, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemeyeceği öngörülmektedir.

5. Maddenin ikinci fıkrasında, Başbakanlık ve diğer ilgili idarelerin bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yerinin, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yönteminin, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı, Başbakan tarafından belirleneceği ifade edilmiş; üçüncü fıkrasında ise örtülü ödeneklerle ilişkin giderlerin Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirileceği ve ödeneceği belirtilmiştir.

6. Kanun'un 39. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinde Cumhurbaşkanlığı bütçesine de örtülü ödenek konulmasına matuf değişiklikler yapılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının, örtülü ödeneği tanımlayan birinci cümlesinde yer alan "*Hükümet icapları*" ibaresi "*Devlet ve Hükümet icapları*" şeklinde, "*Başbakanlık bütçesine*" ibaresi ise "*Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık bütçelerine*" biçiminde değiştirilmek suretiyle, Cumhurbaşkanlığına da örtülü ödenek tahsis edilmesine imkân sağlanmıştır. Ayrıca belirtilen fıkranın ikinci cümlesinde yer alan "*Başbakanın ve ailesinin*" ibaresinin "*Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin*" şeklinde değiştirilmesi suretiyle örtülü ödeneğin, Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları için kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

7. Maddenin birinci fıkrasındaki, Cumhurbaşkanlığı bütçesine de örtülü ödenek konulması sonucunu doğuran "*Cumhurbaşkanlığı ve*" ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

2- İptal Talebinin Gerekçesi

8. Dava dilekçesinde özetle, parlamenter sistemi benimseyen 1982 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanının görevinin, partizanlıktan uzak, tarafsız ve güvenilir bir biçimde Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek ve Anayasa'nın uygulanması ve devlet organlarının uyumlu ve düzenli çalışmasını gözetmekle sınırlı olup hükümet etme görev ve yetkisinin, siyasal sorumluluğu bulunan Bakanlar Kuruluna ait olduğu, Devlet istihbaratının oluşturulmasının, analizinin ve örtülü operasyonlara yetki verilmesinin hükümetin genel siyasetine ilişkin bulunduğu, hükümetin sorumluluğunda bulunan kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri, Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve hükümet icapları ile örtülü operasyonlarda kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasının ve bu ödeneğin kullanılma yerinin, giderin kimin tarafından hangi esaslara göre yapılacağının, hesapların tutulma ve kapatılma yönteminin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenip uygulanacak olmasının parlamenter demokrasinin gerekleriyle bağdaşmadığı, ayrıca hükümetin bu tür faaliyetlerinin TBMM üyelerine tanınan denetim araçlarıyla denetlenmesi mümkün olduğu halde Cumhurbaşkanının bu tür faaliyetlerinin denetlenmesinin de olanaksız olduğu, Cumhurbaşkanına örtülü ödenek tahsisi suretiyle Anayasa'da var olmayan bir yetki verildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 98., 99., 100., 105. ve 112. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7., 87. ve 104. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

10. Anayasanın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir. Yasama yetkisi genel ve asli niteliktedir. Yasama yetkisinin asli olması bu yetkinin doğrudan Anayasa'dan kaynaklandığı ve yasama organının kanun yapabilmesi için başka bir organ veya merciin yetkilendirmesine ihtiyaç bulunmaması anlamına gelir. Yasama yetkisinin genelliği ise kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğunu, Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla her konunun kanunla düzenlenebileceğini ifade eder. Anayasa'da belirtilen istisnalar dışında TBMM dilediği konuyu dilediği ölçüde kanunla düzenleyebilir. Ancak

TBMM tarafından çıkarılacak kanunların Anayasa’da yer alan ilke ve kurallara aykırı olmaması gerekir.

11. Örtülü ödeneye ilişkin olarak Anayasa’da bir hüküm yer almadığı gibi kanun koyucunun bu hususta düzenleme yapmasını engelleyen bir Anayasa kuralı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla kanun koyucunun takdir yetkisine dayanarak kimi kurum ve kuruluşlara örtülü ödenek tahsis edilmesine izin veren düzenlemeler yapması mümkündür. Kanun koyucunun bu husustaki takdiri örtülü ödenek tahsis edilecek kurum ve kişilerin tespitini de kapsamaktadır.

12. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasına imkân sağlanmaktadır. Dava dilekçesinde, Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasının, yukarıda belirtilen gerekçelerle Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

13. Anayasa’nın 8. maddesinde, *“Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”* hükmüne yer verilmek suretiyle parlamenter sistemin özelliklerine uygun olarak yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu biçiminde yapılandırılmıştır.

14. Anayasa’nın 112. maddesinin birinci fıkrasında, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözeticeği ve Bakanlar Kurulunun, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumlu olacağı belirtilmek suretiyle hükümet etme görev ve sorumluluğunun Bakanlar Kuruluna ait olduğu vurgulanmıştır.

15. Yürütme organının diğer kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ise Anayasa’nın 104. maddesinde düzenlenmektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği; Anayasa’nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeticeği belirtilmektedir. Anayasa’nın 104. maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının temsil ve gözetme görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla kullanacağı yetkiler ve yapacağı görevler, yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere üç başlık altında sayılmaktadır. Anayasa’nın 104. maddesinin son fıkrasında ise Cumhurbaşkanının, ayrıca Anayasa’da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmek suretiyle kanunlarla Cumhurbaşkanına başka görevler verilebilmesine de imkân sağlanmaktadır.

16. Anayasa koyucu, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına tanınan ve Başbakan ve ilgili bakanın imzalarını gerektirmeyen yetkilerin Devletin başı sıfatıyla, Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eden, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olan ve siyaseten sorumlu olmayan Cumhurbaşkanınca kullanılmasını öngörmüştür.

17. Dava konusu kuralla, Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulması öngörülen örtülü ödeneğin, Anayasa’da ve ilgili kanunlarda Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler kapsamında kullanılabileceği, işin doğası gereğidir. Cumhurbaşkanlığına örtülü ödenek tahsis edilmesi, tek başına yapabileceği işlemler listesinin artması sonucunu doğurmamaktadır. Dava konusu kurallar, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik de öngörmemektedir. Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilecek yetkiler aynen varlığını korumaya devam etmektedir. Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanına tanınan görev ve

yetkiler çerçevesinde kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek tahsis edilmesi, sorumsuz işlemler alanının genişletildiği anlamına gelmez.

18. Anayasa'nın 87. maddesinde, "*Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek*" TBMM'nin görevleri arasında sayılmış; 98. maddesinin birinci fıkrasında TBMM'nin soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 98. maddesinin diğer fıkraları ile 99. ve 100. maddelerinde ise anılan denetim araçlarının tanımları yapılarak usul ve esasları belirlenmiştir.

19. Anayasa'nın anılan maddelerinde belirtilen denetim araçları Bakanlar Kurulu ve bakanların iş ve işlemlerinin denetlenmesine yöneliktir. Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkiler çerçevesindeki işlemlerin yasama organınca denetlenmesi olanaksızdır.

20. Dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulması öngörülen örtülü ödenek, Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkilere ilişkin faaliyetlerde kullanılabilecektir. Bu faaliyetler için harcanan örtülü ödeneğin soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu edilememesi, anılan mekanizmaların Anayasa'da sadece hükümetin denetlenmesi araçlarından sayılmasının doğal bir sonucudur. Anayasa'nın 98. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır." Bu denetim yollarından soru, gensoru, Meclis soruşturmasının Başbakan ve bakanlara yönelik olduğu Anayasa'nın 98., 99. ve 100. maddelerinden açıkça anlaşılmaktadır. Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemlerinin belirlenmesi ise İçtüzüğe bırakılmıştır. Anayasa her ne kadar Meclis araştırması ve genel görüşme denetim yollarının kapsamının Başbakan ve bakanlarla sınırlı olduğu yolunda açık bir düzenlemeye yer vermemiş ise de parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulması öngörülen örtülü ödeneğin Meclis araştırması ve/veya genel görüşmeye konu yapılması da mümkün değildir.

21. Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan örtülü ödeneğin, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu olamaması, dava konusu kuraldan değil, doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla dava konusu kurallar uyarınca Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak örtülü ödeneğin, Başbakan ve bakanların sorumluluğunu gerektiren faaliyetlerde kullanılması söz konusu olmadığından bu harcamaların soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu edilememesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

22. Ayrıca Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkilerin, örtülü ödenek tahsisini gerektirip gerektirmediğinin takdiri kanun koyucuya ait olup anayasallık denetiminin kapsamı dışında kalmaktadır.

23. Bu durumda, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasını engelleyen bir anayasal hükmün varlığı tespit edilemediğinden kanun koyucunun yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca takdir yetkisine dayanarak bu yolda düzenleme yapmasında Anayasa'ya aykırı bir yön saptanmamıştır.

24. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7., 8., 87., 98., 99., 100., 104., 105. ve 112. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

25. Osman Alifeyyaz PAKSÜT bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

26. Kuralın Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B- Kanun'un 39. Maddesiyle, 5018 Sayılı Kanun'un 24. Maddesine Eklenen Dördüncü Fıkrasının İncelenmesi

1- İptal Talebinin Gerekçesi

27. Dava dilekçesinde, Kanun'un 39. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinin birinci fıkrasındaki değiştirilen "*Cumhurbaşkanlığı ve...*" ibaresi için açıklanan gerekçelerle dava konusu kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 98., 99., 100., 105. ve 112. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

28. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7., 87. ve 107. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

29. Dava konusu kuralla, Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları kapsamında yer alan hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmesi ve uygulanması öngörülmüştür. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan örtülü ödeneğin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı ve örtülü ödeneğe ilişkin giderlerin hangi esaslara göre gerçekleştirileceği ve ödeneceği hususları Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararnameyle belirlenecektir.

30. Kanun'un 24. maddesinin birinci fıkrasındaki "*Cumhurbaşkanlığı ve...*" ibaresi için açıklanan gerekçeler itiraz konusu kural yönünden de aynen geçerlidir.

31. Anayasa'nın 7. maddesinde, "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde, yasama yetkisinin parlamentoya ait olması hususu "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir.

32. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca, bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.

33. Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına

düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle, Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

34. Örtülü ödeneğin kanunla düzenlenmesini öngören bir hüküm Anayasa’da yer almadığından örtülü ödeneye ilişkin düzenleme yetkisinin idareye bırakılması mümkündür. Bu itibarla, Başbakanlık ve ilgili diğer idarelerin bütçelerinde yer alan örtülü ödenekler yönünden Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakanlar tanınan düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının öngörülmesi kanun koyucunun takdirindedir. Dava konusu kuralla, bu hususlarla ilgili düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığına bırakılması yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

35. Anayasa’nın 107. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır.

36. İdarenin düzenleme yetkisi yasama yetkisinden farklı olarak asli değil, türevsel niteliktedir. Buna göre, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte Anayasa’nın 107. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yönünden bu kurala bir istisna getirilmekte ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin, yasama organının yetkilendirmesine ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmektedir.

37. Anayasa’nın 107. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin düzenleme yetkisi asli bir yetki olarak Cumhurbaşkanlığına tanınmış ise de bu hüküm, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına verilen görevler kapsamında TBMM tarafından Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucunun, Cumhurbaşkanının görev alanına giren konularla ilgili yukarıda belirtilen çerçevede Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi tanınması Anayasa’nın 107. maddesine aykırı olmaz.

38. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 7., 8., 87., 98., 99., 100., 105., 107. ve 112. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

39. Kuralın Anayasa’nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

40. Dava dilekçesinde özetle, Cumhurbaşkanlığı bütçesine hükümetin genel siyasetine ilişkin kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri, Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve hükümet icaplarına ilişkin kapalı istihbarat ve örtülü operasyon faaliyetlerinde kullanılmak üzere örtülü ödenek konulmasının ve örtülü ödeneğin kullanımı, harcanması ve muhasebeleştirilmesine ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hazırlanacak olmasının, ülkemizin milli güvenliği ve bekası ile kişilerin temel hak ve özgürlükleri ve hukuk güvenliklerinde ileride telafisi olmayan zarar ve ziyanlara yol açacağı belirtilerek kuralların, yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

Esas Sayısı : 2015/42
Karar Sayısı : 2017/8

27.3.2015 tarihli ve 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 39. maddesiyle, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24. maddesinin;

A- Birinci fıkrasındaki değiştirilen “*Cumhurbaşkanlığı ve...*” ibaresine,

B- Eklenen dördüncü fıkrasına,

yönelik iptal talepleri, 18.1.2017 tarihli ve E.2015/42, K.2017/8 sayılı kararla reddedildiğinden, bu ibare ve fıkra ile ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 18.1.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

27.3.2015 tarihli ve 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 39. maddesiyle, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24. maddesinin;

A- Birinci fıkrasındaki değiştirilen “*Cumhurbaşkanlığı ve...*” ibaresinin,

B- Eklenen dördüncü fıkrasının,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, 18.1.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Zühtü ARSLAN

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Üye

Üye

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Serruh KALELİ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Üye

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Nuri NECİPOĞLU

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

FARKLI GEREKÇE

1. Cumhurbaşkanlığı örtülü ödenekleri ile ilgili olarak, Cumhurbaşkanının “Devletin başı” olduğunu ve “Türkiye Cumhuriyeti ve Türk Milletinin birliğini” temsil ettiğini belirten Anayasanın 104. maddesinin gerekleri ve Anayasada kanun koyucunun, Meclisçe Cumhurbaşkanına ayrı bir örtülü ödenek tahsisi yolunda kullanabileceği takdir yetkisini kısıtlayan bir hüküm yer almaması nedeniyle, esas itibarıyla iptal isteminin reddi yönünde oluşan çoğunluk görüşüne ve sonuç karara katılmaktayım.

2. Öte yandan, Cumhurbaşkanı örtülü ödeneklerinin her hangi bir şekilde parlamento denetimine tabi olmadığına, bu harcamaların soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu edilemeyeceğine ve Meclisin Anayasada belirtilen denetim araçlarının sadece Bakanlar Kurulu ve bakanların iş ve işlemlerinin denetlenmesine yönelik olduğuna dair çoğunluk görüşünün, soru, gensoru ve Meclis soruşturması yönünden doğru olsa da Meclis araştırması ve genel görüşme yönünden isabetli olmadığı kanaatindeyim.

3. Anayasanın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı Üçüncü Kısımının “Yasama” başlıklı Birinci bölümünde yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” 98. maddede genel olarak belirtilmiş; 99. maddede gensoru, 100. maddede ise gensoru özel olarak ve Bakanlar kurulu ve bakanlara yönelik olduğu açıkça belirtilerek düzenlenmiştir. Anayasanın 98. maddesinin birinci fıkrasına göre “Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır”. Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ile kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemlerinin Meclis İçtüzüğü ile düzenleneceği de yine 98. maddenin son fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre, Meclisin genel bilgi edinme ve denetim yolları ile Bakanlar kuruluna yönelik denetim yolları farklı biçimde

düzenlenmiştir. Kaldı ki parlamenter bir sistemde, milli egemenliğin tecelli ettiği yer olarak tanımlanan ve asli devlet yetkilerin sahibi olan parlamentonun sadece Hükümeti denetlemekle görevli ve yetkileri bununla kısıtlı bir organ olduğunu ileri sürmek mümkün değildir.

4. 98. maddede sayılan yollardan soru, gensoru ve Meclis soruşturmasının Bakanlar Kurulu (Başbakan veya bakanlar) hakkında kullanılabilecek denetim yolları olduğu açıktır. Bu denetim araçlarının sadece hükümete yönelik olduğu Anayasada açıkça belirtildiğinden, bu yolların Cumhurbaşkanı hakkında kullanılması söz konusu olamaz. Öte yandan Meclis araştırması ve genel görüşme hakkındaki esaslar ve yöntemler TBMM İçtüzüğü ile düzenleneceğine ve bu konuda Cumhurbaşkanına ilişkin bir sınırlama yer almadığına göre, bu denetim ve bilgi edinme araçları Meclisin takdir yetkisi kapsamında serbestçe kullanılabilecektir.

5. Anayasanın 98. maddesinde Meclis araştırması *“belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir”* denilmiş, Genel görüşme ise *“toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesidir”* şeklinde tanımlanmıştır. Bu bilgi edinme ve denetim yolları, diğerlerinden farklı olarak, Bakanlar kurulu veya bakanların faaliyetleri ile sınırlanmamış, konu ve kapsam itibarıyla tamamen Meclisin takdir ve kararına bırakılmıştır. Buna göre, Meclis araştırması ve genel görüşme toplumsal sorunlar, ekonomi, hukuk, mahalli idareler, suç ve cezalar, demografik sorunlar, dünya ve dış politika konuları, güvenlik ve ülkenin istihbarat ihtiyaçları gibi pek çok farklı alanlarda kullanılabilecek siyasi denetim araçlarıdır. Kamusal kaynakların kullanımının da aynı yollarla bilgi edinme ve denetim konusu yapılabileceğinde, bu kapsamda Devlette örtülü ödenek kullanımına ilişkin konuların da yer alabileceğinde tereddüt bulunmamaktadır.

6. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemlerin neler olduğu Anayasada tahdidi olarak belirtilmemiş ise de Cumhurbaşkanı, Devletin başı olması sıfatıyla tanınan yetkilerin tek başına Cumhurbaşkanı'nca kullanılabileceğinde tereddüt bulunmamaktadır. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma yetkisine de sahiptir. Buna göre, devletin örtülü ödenek kullanımını gerektirecek faaliyetleri kapsamında Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneklerinin, Cumhurbaşkanı'nın izni veya talimatı ile Başbakan ve Bakanların sorumluluğunu gerektirecek faaliyetlerde müştereken kullanılması da mümkündür. Bu nedenle çoğunluğun, Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneğinin tümüyle bağımsız ve denetimsiz bir alan oluşturduğu yolundaki görüşüne katılmamaktayım.

7. Parlamenter sistemde asli yetki Mecliste olup, Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanetten dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılabilmesine ilişkin Anayasanın 105. maddesi hükmü; yine Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde yenisi seçilinceye kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının Cumhurbaşkanlığına vekillik edeceği ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanacağına dair Anayasanın 106. maddesi hükmü, devletin bu iki temel organı (Meclis ile Cumhurbaşkanı) arasında üstün konumda olanın Meclis olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

8. Öte yandan, Meclisin, Anayasada hangi konularda kullanılabileceği hakkında bir sınırlama yer alamayan bilgi edinme ve denetim yollarının, bazı konularda kullanılamayacağına dair Anayasa Mahkemesi kararı verilemeyeceği açıktır.

Esas Sayısı : 2015/42
Karar Sayısı : 2017/8

9. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneklerinin kullanımı konusunda Bakanlar Kurulu örtülü ödenekleri ile birlikte veya ayrı olarak Meclis araştırması ve genel görüşme yapılmasına Anayasal bir engel bulunmadığı gibi, bu görüşmelerin sonuçlarına göre toplumun bilgilenmesi, halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanının halka karşı şeffaflığı ve hesap verebilirliği açılarından da demokratik hukuk devleti gereklerine uygun düşecektir. Bu yönden, Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneklerinin Meclis denetimine açık olması, dava konusu kuralların iptali isteminin reddi için ek bir gerekçe teşkil etmektedir.

10. Açıklanan nedenlerle çoğunluğun, Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneklerinin tümüyle Meclis denetimi dışında kaldığı yolundaki gerekçelerine katılmıyorum.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT