

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/47
Karar Sayısı : 2018/10
Karar Tarihi : 14.2.2018
R.G.Tarih-Sayısı: 6.4.2018-30383

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 124 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 9.3.2016 tarihli ve 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 6. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının;

a. (a) bendinin,

b. (b) bendinde yer alan “...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,” ibaresinin,

2. (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin,

3. (3) numaralı fıkrasında yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresinin,

4. (5) numaralı fıkrasının;

a. Üçüncü cümlesinin “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” bölümünün,

b. Dördüncü cümlesinde yer alan “...veya başka bir...” ibaresinin,

B. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişİ İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” bölümünün,

C. Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlıklı E-Cetveli’nin;

1. (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

- a. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresinin,
- b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,
2. (17) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
 - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*açılacak özel hesaba...*” ibaresinin,
 - b. Üçüncü cümlesinin,
3. (18) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
 - a. Birinci cümlesindeki “...*tarafından açılacak özel hesap...*” ibaresinin,
 - b. İkinci cümlesinin,
4. (19) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,
5. (20) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesindeki “...*adına açılacak özel bir hesaba...*” ve “...*Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerinin,
6. (24) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
 - a. Birinci cümlesindeki “...*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki...*” ibaresinin,
 - b. İkinci cümlesinin,
7. (27) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
 - a. Birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba aktarılarak...*” ibaresinin,
 - b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,
8. (28) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,
9. (39) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,
10. (56) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci ve üçüncü cümlelerinde yer alan “...*adına açılmış olan özel hesaplara...*” ibarelerinin,
11. (60) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,
12. (61) numaralı sırasında yer alan açıklamadaki “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...*” ibaresinin,

13. (66) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

14. (69) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

15. (75) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü paragrafındaki “...*ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...*” ve “...*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerinin,

16. (79) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

17. (82) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

18. (84) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

19. (87) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

20. (90) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

21. (94) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci, üçüncü ve dördüncü cümlelerinin,

22. (95) numaralı sırasında yer alan açıklamanın,

D. Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’nin,

Anayasa’nın 2., 6., 7., 87., 88., 89., 107., 124., 160., 161. ve 163. maddelerine aykırılığını ileri sürerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

İptali talep edilen kuralların yer aldığı 6682 sayılı Kanun’un;

1. 6. maddesinin (1), (2), (3) ve (5) numaralı fıkraları şöyledir:

“*Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri*

MADDE 6- (1) a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile gerektiğinde “Yedek Ödenek” tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde yer alan

sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya,

b) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması hâlinde, **değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,**

c) Kamu idarelerinin yeniden teşkilatlanması sonucu, bütçe kanunlarının uygulanması ve kesin hesapların hazırlanması ile ilgili olarak gerekli görülen her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri için gerekli düzenlemeleri yapmaya,

ç) 18/12/2015 tarihli ve 6654 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu ile bu Kanun uygulamaları dikkate alınarak her türlü bütçe ve muhasebe işlemlerini yapmaya ve yaptırmaya,

Maliye Bakanı yetkilidir.

(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. **Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.**

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, **fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın** ödenek aktarmaya yetkilidir.

...

(5) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında yaptıracakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkilidir. Merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri ise bu kapsamdaki kaynak transferlerini tahakkuk işlemi ile gerçekleştirir. Bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereği ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde **bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.** Bu fıkra kapsamında belirli bir iş veya projenin gerçekleştirilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı bütçesine kaynak transfer edildiği veya ödenek kaydedildiği halde, transfer edildiği veya ödenek kaydedildiği mali yılı takip eden yıl sonuna kadar kullanılamayacağı anlaşılan ödenekler, 2016 Yılı Programının Uygulanması,

Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programı ilişkisi kurulmak kaydı ile aynı veya başka bir iş veya proje kapsamında ve mevzuatı çerçevesinde kullanılmak üzere, ilgili Bakanın onayı ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılabilir.”

2. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“Yatırım harcamaları

MADDE 9- (1) 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. Bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2016 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2016 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10’undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

3. Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlıklı E-Cetveli’ndeki açıklamaların ilgili kısımları şöyledir:

“11. Dışişleri Bakanlığının yurtdışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.00.00.02-01.1.9.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödenek, Kıbrıs konusunda Bakanlık ve Lefkoşa Büyükelçiliğince yürütülecek çeşitli faaliyetler için 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödenek, Türkiye’de Yapılan Birleşmiş Milletler Konferansları ve Toplantılarına Dair Ayrıcalık, Bağışıklık ve Diğer Bazı Hususlara İlişkin Düzenlemeler Hakkında Birleşmiş Milletler ve Türkiye Arasındaki Çerçeve Anlaşma uyarınca BM toplantı ve organizasyon giderlerinin karşılanması amacıyla 11.01.41.00-01.1.3.00-1-03.6 ve 11.01.32.00-01.1.3.00-1-03.6 tertiplerinde yer alan ödenek, İslam İşbirliği Teşkilatı çerçevesinde ülkemizde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.01.37.00-01.1.3.00-1-03.6 tertibinde yer alan ödenek ile yurtdışında yürütülecek tanıtım faaliyetleri için 11.01.43.00-01.1.3.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödenek Dışişleri Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılır. Aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarınca müştereken belirlenir. Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan, 5018 sayılı Kanundan ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunundan müstesnadır.

...

17. İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) üyesi ülkelere teknik ve mali destek sağlamak amacıyla, ülkemiz ve diğer üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları ile, İİT bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen projelerden, İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılı içinde onaylananlar ile 2015 yılında onaylanmış olup

2016 yılı içinde ödemesi devam eden projelere kullandırılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.2 tertiplerine konulan ödenekler, Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde **açılacak özel hesaba** aktararak kullanılır. Söz konusu program ve projeler çerçevesinde oluşabilecek harcamalar, program ve projelerin yürütülmesi esnasında Kalkınma Bankası tarafından talep edilebilecek komisyon, transfer ücreti, döviz kuru farkı ve benzeri nitelikteki harcamalar ile projelerin değerlendirilmesine ilişkin hizmet alımları bu ödeneklerden karşılanır. **Bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.**

...

18. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş **tarafından açılacak özel hesap** aracılığıyla kullandırılır. **Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.**

19. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Etkileşim Programı (SEP) kapsamında, Bakanlık tarafından belirlenecek bölgelerde ilgili kalkınma ajansı aracılığıyla kullandırılır. **Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.**

20. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullandırılır. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı **adına açılacak özel bir hesaba** aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına **Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde** ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullandırılır.

24. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten **Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki** kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılır. **Söz konusu ödenegın tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunur.**

...

27. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle açılacak özel hesaba aktarılarak kullanılır. Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esaslar Kalkınma Bakanlığınca belirlenir.

28. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel eylem planları ve programları ve Öncelikli Dönüşüm Programları eylem planları kapsamındaki işler ile araştırma altyapı projeleri ve yükseköğretim kurumlarının muhtelif yatırım projeleri için kullandırmaya Kalkınma Bakanı yetkilidir. Bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.

...

39. Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşıtlar, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesine gerek bulunmaksızın, cinsi ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, bu suretle edinilecek taşıtların sayısı 100'ü geçmemek ve 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma suretiyle edinilebilir.

...

56. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 240.000.000 Türk Lirası, taşımali ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 460.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 700.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Bu hesaplara aktarılan tutarlardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir. Ayrıca, Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 155.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak giderler karşılığı tutar, talep üzerine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarılır.

...

60. Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında; Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından, bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımı yapılır. Bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı yetkilidir.

61. “Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi” kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun **bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı yetkilidir.**

...

66. Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

...

69. Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödenekler, Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle **özel hesaba aktarılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakan onayı ile belirlenir.**

...

75. 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek; kamu kurum ve kuruluşlarının, açık alan bileşenlerinden ve binalardan oluşan “pilot alanlar” için hazırlanacak projeleri, bilimsel ölçütlere ve Türk Standartları Enstitüsü standartlarına uygun biçimde, teknik bilgi desteği ile uygulamaya geçirmeleri, daha sonra bu proje çalışmasında edindikleri deneyimleri kent geneline yaygınlaştırmaları amacıyla Erişilebilirlik Destek Projesinin (ERDEP) yürütülmesi, değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır.

24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek; Türkiye’de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 yaş üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile biyo-psiko sosyal bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları mekânlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasını amaçlayan Yaşlı Destek Programı (YADES) için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin program amaçlarına uygun olarak hazırlayacakları projeler için kullanılır.

YADES Programı ve ERDEP kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten **ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır** ve proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde** kullanılır.

...

79. 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanun gereğince, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynaklar, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izlenir. Söz konusu projelerde kullanılmak üzere merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taahhüt edilecek eş finansman tutarı, bütçe ve bütçe dışı imkanlardan karşılanır. Bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarını, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idareler yetkilidir. Kalkınma ajansı ve yararlanıcı kamu idaresi tarafından projeye tahsis edilen kaynakların kullanımı, proje kapsamında ve proje süresiyle sınırlı olmak üzere 6/6/1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilir.

...

82. Avrupa Birliği Bakanlığının “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir.

...

84. Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakanlıkça tespit edilir.

...

87. Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödenekler, Kurum bütçesine gider kaydedilir ve özel hesaba aktarılarak kullanılabilir. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenir.

...

90. İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62-01.1.1.43-1-03.6 tertibinde yer alan ödenekten, 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye İçişleri Bakanı yetkilidir.

...

94. Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödenek, gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılır. **Bu proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan da yapılabilir. Projenin kapsamı, hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususlar Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslara belirlenir. Gençlik ve Spor Bakanlığı bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek/kaynak aktarabilir.**

95. Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneği (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya, tefrik edilen ödenekle sınırlı olmak üzere Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkilidir. Söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullandırılması, verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenir.”

4. Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli şöyledir;

“2016 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ E-CETVELİ

Cumhurbaşkanlığı Bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanı’nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı aşağıda gösterilmiştir:

1. 28/11/2014 tarih ve 2014/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca; sözleşmeli personelin ücret ödemeleri; “01.2- Sözleşmeli Personel” tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, geçici personel olarak çalışanların ücretleri, “01.4- Geçici Personel” tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilen Süreli Personelin Tazminatları ile Ek Çalışma Ücretleri, “01.5- Diğer Personel” tertibinin “01.5.1.90- Diğer Personelerle Yapılan Diğer Ödemeler” ayrıntı kodundan,

2. İlgili kanunlar gereği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde; kadrolu I ve II sayılı cetvele tabi personel aylık ödemeleri; “01.1-Memurlar” tertibinin, eğitim amacıyla staj gören öğrencilere ödenecek ücretler, “01.4-Geçici Personel” tertibinin, ilgili dördüncü düzey ekonomik kodlarından,

3. Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesinde belirlenen özel tahsisli konutlar için temizlik malzemesi alımları ile buralarda kullanılan araç gereç ve donanımların temizleme giderleri, “03.2.2.02-Temizlik Malzemesi Alımları” tertibinden,

4. Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesine bağlı konutların akaryakıt alımları ile doğalgaz alım ve abonelik giderleri “03.2.3.01- Yakacak Alımları”, ısıtılmasına ilişkin malzeme alımları “03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları” tertiplerinden,

5. Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesinde belirlenen özel tahsisli konutların su tüketimi ve abonelik giderleri, “03.2.2.01-Su Alımları”, elektrik tüketim ve abonelik giderleri, “03.2.3.03-Elektrik Alımları”, içme suyu giderleri, “03.2.4.02-İçecek Alımları”, bunlara ilişkin malzeme alımları, “03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları” tertiplerinden,

6. Cumhurbaşkanının, eşinin ve resmi ya da özel davetli olarak ülkemizi ziyaret eden Yabancı Devlet Başkanlarının gezilerinde, güvenlik ve hizmet nedeniyle eşlik etmek üzere görevlendirilen personelin özel kıyafet giderleri, “03.2.5.01- Giyecek Alımları”, geziye ilişkin konaklama, yeme içme gibi her türlü giderleri, “03.6.1.01- Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri” tertiplerinden,

7. Cumhurbaşkanı ve Genel Sekreterin yazışma ve kutlamaya ilişkin posta giderleri, “03.5.2.01-Posta ve Telgraf Giderleri” tertibinden,

8. Cumhurbaşkanlığı Makamına hizmet veren taşıtlar ile diğer taşıtların kasko sigortası giderleri, “03.5.4.02-Sigorta Giderleri” tertibinden,

9. Kamu kuruluşlarından geçici olarak tahsis edilen; bina, araç ve gereçlerin bakım, onarım ve her türlü giderleri, Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

10. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ne tahsisli uçakların bakım ve işletmesine ilişkin giderleri ile ihtiyaç halinde kiralanacak uçak kira ve diğer giderleri Türk Hava Yolları A.O.’lığı; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ne tahsisli M/Y Savarona Gemisine ait, bakım-onarım, seyir, personel ve diğer her türlü işletme giderleri Kamu Kurum ve Kuruluşları ile yapılan protokol esasları doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

11. Cumhurbaşkanı, eşi ve Genel Sekreterin temsil niteliğinde verecekleri yemek, kabul, resepsiyon ve organizasyon bedelleri ile bunlarla ilgili diğer her türlü giderleri; Cumhurbaşkanlığı’nca milli ve dini bayramlar ile diğer zamanlarda yapılacak ikram, hediye, gönderilecek çiçek ve çelenk bedelleri, konukları ağırılama giderleri, Cumhurbaşkanı’nın takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderler, “03.6.1.01-Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri” tertibinden,

12. Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırılama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması-temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralanması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin, personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap haline getirilmesi giderleri; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen parasal

limitlere bakılmaksızın aynı kanunun 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

13. Cumhurbaşkanı ve aile bireyleri ile bakmakla yükümlü olduklarının, Cumhurbaşkanlığı yapmış olanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin, ölenlerin dul ve yetimlerinin her türlü tedavi, ilaç ve cenaze giderleri, “03.9.3.01- Cenaze Giderleri”, “03.9.8.90-Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri” ve “03.9.9.90 Diğer İlaç Giderleri” tertiplerinden,

14. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımı, “05.3.1.05-Memurların Öğle Yemeğine Yardım” tertibinden,

15. Cumhurbaşkanı’nın takdirlerine göre;

a) Muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, dernek, birlik, kurum, sendika, okul, hastane, vakıf ve benzeri kuruluşlar ile kamuya yararlı kampanyalara yapılacak yardımlar, ilgisine göre,

“05.3.1.01-Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara”,

“05.3.1.08-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri”,

“05.4.2.01-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler”,

“05.4.3.01-Sağlık Amaçlı Transferler”,

“05.4.4.01-Yiyecek Amaçlı Transferler”,

“05.4.7.01-Muhtaç ve Körlere Yardım”,

“05.4.9.01 -Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler”,

b) Kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler “03.4.2.05-Ödül, İkramiye ve benzeri ödemeler”

c) Kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın “01.1.6.01-Ödül ve İkramiyeler” tertiplerinden.

karşılır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Alparslan ALTAN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ’in katılımlarıyla 26.5.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının

incelenmesine, yürürlüğü durdurma taleplerinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali talep edilen kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca, 14.2.2018 tarihinde yapılan toplantıda Maliye Bakanı Naci AĞBAL, Müsteşar H. Abdullah KAYA, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Hakan AY, Gelir Politikaları Genel Müdürü Burcu AYDIN ÖZÜDOĞRU'nun sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 6. Maddesinin;

1. (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

3. Kanun'un "*Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri*" kenar başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu (a) bendinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "*Personel Giderleri*" ile "*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "*Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği*" ile gerektiğinde "*Yedek Ödenek*" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "*Yedek Ödenek*" tertibine aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

4. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, esas olarak devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Nitekim bu husus 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçe türleri ve kapsamı*" başlıklı 12. maddesinde "...Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir..." şeklinde ifade edilmiştir.

5. Özel bütçe ise 5018 sayılı Kanun'un "*Bütçe türleri ve kapsamı*" kenar başlıklı 12. maddesinde "...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..." şeklinde ifade edilmiştir.

6. Söz konusu kurumların bütçeleri hazırlanırken kamu hizmetinde kullanılmak amacıyla öngörülen ödenekler ilgili bütçe tertiplerinde gösterilmektedir. Bütçe tertibi; bütçenin sistematik bir şekilde hazırlanması, uygulanması ve sonuçlandırılabilmesi açısından kamu gelirlerinin ve kamu giderlerinin ayrıntılı olarak ve belli bir düzen içinde sınıflandırılarak gösterildiği kayıt düzenidir. 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin dördüncü fıkrasında da "... 'Tertip' deyimini kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini, borç ödemeleri yönünden 'ilgili hizmet tertibi' deyimini borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipleri ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır.

7. “*Kurumsal sınıflandırma*”, yönetim yetkisini temel kriter olarak kabul eden sınıflandırma şeklidir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.

8. “*Fonksiyonel sınıflandırma*”, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

9. “*Finansman tipi sınıflandırma*”, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Bu sınıflandırma tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır. Finansman tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri, özel ödenekler ile şartlı bağış ve yardımların takibine imkân vermekte olup özellikle mali mevzuat gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de imkân sağlamaktadır.

10. “*Ekonomik sınıflandırma*”yla ise devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin millî ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, karşılıklı veya karşılıksız, cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kanunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan, burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilat ve ödemeleri kapsar. Sermaye ve cari harcama ayrımında ise bütçe hazırlama rehberi ve merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen asgari değerler ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

11. Ödenek, esas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade etmektedir. Ödenek tertipleri arasında yer alan “*Personel Giderleri*” tertibi; kamu personeline ve kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince ilgililere bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları vb.) kapsamaktadır.

12. Devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyeceği sigorta primleri “*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*” tertibinde izlenmektedir.

13. “*Personel Giderlerini Karşılama Ödenegi*”; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığı takdirde, ilgili mevzuatının gerektirdiği giderler için “*Personel Giderleri*” ve “*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*” ile ilgili mevcut veya yeni açılacak tertiplere aktarılacak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibinde yer alan ödenektir.

14. “*Yedek Ödenek*”, merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine konulabilen ödenektir. 5018 sayılı Kanun’un 23. maddesi gereğince bu ödenekten aktarma yapmaya maliye bakanı yetkilidir.

15. Aynı kural daha önce 2015 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nda da yer almış ve anılan kural Anayasa Mahkemesinin 26.5.2016 tarihli ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Kararda, bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin dava konusu kuralla maliye bakanına verilerek çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınmasının Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibarıyla zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlaline sebebiyet verdiği belirtilerek kural iptal edilmiştir.

16. Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra ödenek aktarmalarına ilişkin temel esasların yer aldığı 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesi, 6.11.2016 tarihli ve 6761 sayılı Kanun’la yeniden düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı hükmü yer almakta iken fıkraya eklenen cümleyle 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 esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak 5018 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik 1.1.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla, dava konusu kuralın da yer aldığı 2016 yılı Bütçe Kanunu’nun uygulandığı dönemde 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinin 6761 sayılı Kanun’la değişiklikten önceki hâli yürürlükteydi.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

17. Dava dilekçesinde özetle; bütçenin uygulanması aşamasında maliye bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin kamu idarelerinin bütçe ödeneklerinin tamamının “*Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği*” ile “*Yedek Ödenek*” tertibinde toplanmasına ve burada toplanan ödeneklerle yeni bir bütçe yapılmasına olanak tanıdığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlama öngörülmeksizin maliye bakanına ödenek aktarma yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bu durumun Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olan “*bütçe hakkı*”nı ihlal ettiği, yapılan düzenlemenin bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesine ilişkin temel hükümleri düzenleyen 5018 sayılı Kanun’a aykırı olduğu belirtilerek kuralın Anayasa’nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

18. Bütçe genel olarak belirli bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstermekte ve uygulamaya ilişkin esasları düzenlemektedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

19. 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 hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve yayımlanması bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir.

20. Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" yanında "*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*" görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisinde teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı 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. Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları da ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.

21. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde anayasakoyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği 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 mümkün olmadığı gibi bütçe kanunuyla mevcut kanun hükümlerinin değiştirilmesi veya kaldırılması da olanaksızdır. Bu durum, Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

22. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre "*bütçe ile ilgili hükümler*" kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil olağan 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.

23. Bütçenin yıllık olma ilkesi uyarınca bütçe kanunları ilgili oldukları yıl boyunca uygulandığından bütçe yılı sonunda hükmünü yitirmektedir. Dolayısıyla Bütçe Kanunuyla mevcut kanun hükümlerinde açık veya zımni bir değişiklik yapıp yapılmadığına yönelik değerlendirmede, Bütçe Kanunu'nun uygulandığı dönemdeki mevcut kanun hükümlerinin gözetilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, dava konusu kuralın yürürlükte bulunduğu 2016 yılında, 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin birinci fıkrasında, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı; üçüncü fıkrasında da personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı hükmü yer almaktadır.

24. Dava konusu kuralda ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "*Personel Giderleri*" ile "*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "*Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği*" ile gerektiğinde "*Yedek Ödenek*" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "*Yedek Ödenek*" tertibine aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilerek olağan kanun ile düzenlenmesi gereken kurumlar arası ödenek aktarma işlemleri bütçe kanunu kapsamında düzenlendiği gibi 5018 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanamayacağı da öngörülmektedir.

25. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka ifadeyle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır.

26. Bütçe, hükûmetin Meclise karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükûmete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir.

27. Anayasa Mahkemesinin 26.5.2016 tarihli ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararında da benzer şekilde ifade edildiği üzere, olağan kanun ile düzenlenmesi gereken kurumlar arası ödenek aktarma işlemlerinin bütçe kanunu kapsamında düzenlenmesi ve 5018 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağına öngörülmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ve bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlali ettiği gibi dava konusu kuralla maliye bakanına çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkını ihlal etmektedir.

28. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 6., 7., 88., 89. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

2. (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," İbaresinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

29. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması hâlinde değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilmektedir. Bentte yer alan "...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresi, dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

30. 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 12.10.2015 tarihli ve 2015/8190 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiş ve 17.10.2015 tarihli ve 29505 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

31. Kararın amacı, 2016 yılı programında yer alan ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için makroekonomik politikaların, sektör stratejilerinin, bölge planlarının, bölgesel gelişmeye yönelik programların ve bunlarla ilgili yatırımların koordineli bir şekilde yürütülmesidir. Söz konusu Karar, 5018 sayılı Kanun'da yer alan genel bütçeli kuruluşları, özel

bütçeli kuruluşları, düzenleyici denetleyici kuruluşları, sosyal güvenlik kurumlarını, özelleştirme kapsamındaki kuruluşları (kamu payı % 50'nin üzerinde olanlar), kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve bağlı ortaklıklarını, İller Bankasını, fon idarelerini, mahallî idareler ile diğer kamu kuruluşlarını kapsamaktadır.

32. Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve merkezî yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. 2016 Yılı Yatırım Programı da 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının Eki olarak 31.3.2016 tarihli 29670 sayılı (Mükerrer) Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

33. 2016 Yılı Yatırım Programında; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu payı yüzde 50'nin üzerindeki iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların bağlı ortaklıkları, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası, dış proje kredisi kullanan büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler tarafından gerçekleştirilecek yatırım projeleri sektörel bazda düzenlenmiştir.

34. Yatırım projeleri; "*etüd proje işleri*", "*devam eden projeler*" ve "*yeni projeler*" olarak tasnif edilmiştir. Her proje için proje numarası, adı, yeri, karakteristiği, başlama ve bitiş tarihi, proje tutarı, 2016 sonuna kadar tahmini harcama miktarı ve 2016 yılı ödeneği ayrı ayrı gösterilmiştir.

35. Dava konusu kuralla, 2016 Yılı Yatırım Programında değişiklik yapılması hâlinde değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya maliye bakanı yetkili kılınmıştır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

36. Dava dilekçesinde özetle, 2016 Yılı Yatırım Programında yapılacak değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nu "*ek bütçe*" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından yatırım programına yansıtılmasının gerektiği, yatırım projelerinde Bakanlar Kurulu'nca yapılacak değişikliklerin doğrudan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılması sonucunu doğurduğu, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak maliye bakanına kurumlar arası ödenek aktarma yetkisi verilmesinin ise yasama organına ait olan bütçe hakkının yürütme organı tarafından ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

37. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken kurumlar arası ödenek aktarma işlemlerinin Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesini ihlal etmektedir.

38. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 87. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

3. (2) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

39. Dava dilekçesinde özetle, 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasında genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabileceğinin hüküm altına alındığı, dava konusu kuralla maliye bakanına bu sınırın üstünde ödenek aktarma yetkisi tanınmasının 5018 sayılı Kanun'la öngörülen hesap verebilir mali sistemle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

40. Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri belirtildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde, bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya maliye bakanının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

41. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

42. Kuralın da yer aldığı Bütçe Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu 2016 yılında, 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasında merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabileceği hüküm altına alınmaktadır. Dava konusu kuralda ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin kendi bütçeleri içindeki yüzde 20'yi geçen her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilerek maliye bakanına, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın ödenek aktarma yetkisi tanınarak Meclisin sahip olduğu bütçe hakkı ihlal edilmektedir.

43. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

4. (2) Numaralı Fıkrasının Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

44. Dava dilekçesinde özetle; 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması durumunda, bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin yapılması konusunda 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen sınırlamalara tabi olmaksızın idarelere yetki verilmesinin 5018 sayılı Kanun'la kurulan mali sistemle bağdaşmadığı, kuralın proje değişikliğinin arkasına sığınarak proje ödeneklerine ilave ödenek aktarma gibi gizli bir amacının olduğu, idarelere bu şekilde ödenek aktarma yetkisi verilmesinin Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

45. Dava konusu kuralda 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılacağı belirtilmiştir.

46. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken ödenek aktarma işlemlerinin Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi ve düzenlenmesi ve 5018 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağına öngörülmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ve bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlali etmektedir.

47. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 87. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

5. (3) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayrımına bakılmaksızın...” İbaresinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

48. Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayrımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir. Fıkarda yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayrımına bakılmaksızın...” ibaresi, dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

49. Günümüzde bütçe kanunları çeşitli sınıflandırmalar yardımıyla oluşturulmaktadır. Bu sınıflandırma türlerinden biri olan fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü

göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

50. Analitik bütçe sınıflandırmasında fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte ve ödeneklerin kamu hizmetlerine, işlevlerine göre tahsis edilmesi ile bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda, ödeneklerin kamusal faaliyetlere türüne/işlevine göre tahsisi, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin ortaya konulabilmesi, maliyet-fayda analizinin yapılabilmesi ile verimlilik, etkililik ve ekonomiklik hedeflerine ulaşılabilmesi bütçe sınıflandırması ile gerçekleşebilmektedir. Bu yanıyl bütçe sınıflandırmasının temelini fonksiyonel sınıflandırma oluşturmaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır.*" denilmektedir.

51. Fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. I. düzey, devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, II. düzeyde alt fonksiyonlara bölünmektedir. III. düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın IV. düzeyi de özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla yapıya dâhil edilmiş olup böyle bir ihtiyaç ortaya çıktığında IV. düzeye ilişkin kodlar ve bu kodların açıklamaları, Maliye Bakanlığı ile mutabakat sağlanarak belirlenmektedir.

52. Diğer yandan kamu kurumlarınca ihtiyaç duyulan bazı hizmetler başka bir kamu kurumunun ana hizmeti kapsamında bulunabilmektedir. Bu doğrultuda kamu kurumları bu hizmetleri kendileri yapmak yerine ilgili kamu kurumunun uzmanlık ve tecrübelerinden istifade edecek şekilde bu idarelere yaptırabilmektedir. Bununla birlikte analitik bütçe sınıflandırma sistemine göre kullanılan fonksiyonlar her bir kurumun ana hizmet grubu ile ilişkilendirilerek bütçelerde yer almaktadır. Dolayısıyla hizmeti yaptıracak idareler ile hizmeti yürütecek olan idarelerin ana hizmetlerinin farklı olması bütçelerinde kullanılan fonksiyonel kodların farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle genel bütçe kapsamında yer alan bir kamu kurumundan diğer bir kamu kurumuna yapılacak aktarmalar fonksiyonel kod değişikliği gerektirmektedir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

53. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla maliye bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin hizmeti yaptıracak idare ile hizmeti yürütecek idare arasında ödenek aktarmasına konu olan hizmetin yatırım hizmetleriyle sınırlandırılmayarak her tür hizmete açık tutulduğu, kuralın ödeneğin konulduğu kamu idaresi ile hizmeti yürütecek kamu idaresini değiştirmenin ötesinde yürütülecek kamu hizmetinin fonksiyonu yanında türünü de değiştirerek bütçede yer almayan farklı bir kamusal fonksiyona/işleve (veya yer alan farklı fonksiyonun ödeneğinin artırılarak ödenekten fazla) harcama yapılmasına sebebiyet verdiği, bu durumun bütçede değişiklik yapılması suretiyle bütçe hakkını ihlal ettiği gibi idari tasarrufla bütçede değişiklik yapılmasına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

54. Dava konusu kuralda, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine “fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın” ödenek aktarmaya yetkili olduğu belirtilmektedir.

55. Kural ile getirilen düzenleme her ne kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarma yetkisi vermekte ise de Anayasa Mahkemesinin 26.5.2016 tarihli ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararında belirtildiği üzere ödenek, diğer kamu idaresine aktarılıp aktarılmamasına bakılmaksızın konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Bir başka ifade ile hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi söz konusu hizmeti ister kendi ifa etsin isterse de hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarsın, her şart altında merkezî yönetim bütçe kanunu ile konulan ödenek konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında olup bütçe hakkını zedelememektedir.

56. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

57. Kuralın Anayasa’nın 163. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

6. (5) Numaralı Fıkrasının Üçüncü Cümlesinin “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” Bölümünün İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

58. 6682 sayılı Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 28/A maddesi kapsamında yaptıracakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkili olduğu, ikinci cümlesinde ise merkezî yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin bu kapsamdaki kaynak transferlerini tahakkuk işlemi ile gerçekleştireceği belirtilmiş, üçüncü cümlesinde de bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un geçici 1. maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereğince ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Fıkranın üçüncü cümlesinin “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

59. 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezî idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulması öngörülmüştür.

60. Adı geçen Başkanlıklar, il özel idarelerinin büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılması sonucu ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda sadece büyükşehir belediyesi olan illerde kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Başkanlıklar aracılığıyla yapabilmektedir.

61. Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile bazı il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır . Bunun sonucu olarak tüzel kişiliğin kaldırılma tarihi itibarıyla bakanlıklar ve merkezî idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanlar ile ilgili olarak söz konusu iş ve hizmetlerin yeni kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devri ve daha önceden aktarılan kaynakların ne şekilde muhasebeleştirilerek değerlendirileceği konusunda 6360 sayılı Kanun ile düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede Kanun'un geçici 1. maddesinin (25) numaralı fıkrasıyla, bakanlıklar ve merkezî idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine kaynak aktarılmış olan işlerden özel idarelerin tüzel kişiliğinin kalkacağı tarihe kadar tamamlanamayacak olanların 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesine göre kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilmesi; söz konusu işlere ilişkin kaynakların devir tarihine kadar kullanılmayan kısımlarının İçişleri Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesabına ödenmesi ve genel bütçenin (B) işaretli Cetveli'ne gelir kaydedilmesi öngörülmüş, gelir kaydedilen bu tutarlar karşılığını bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve bu ödeneklerden harcanmayan tutarları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

62. Bu açıklamalar çerçevesinde dava konusu kural, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezî idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere yapacakları iş ve projelerde 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması durumunda bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemektedir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

63. Dava dilekçesinde özetle; Bakanlar Kurulunun yatırım projelerinde yapacağı değişikliklerin doğrudan 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapılması sonucunu doğuracağı, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak değişikliğin

gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerini yapma yetkisinin ilgili kurumun talebi üzerine İçişleri Bakanlığına verilmesinin Meclise ait olan bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geleceği, bütçenin fonksiyonunu ifa edebilmesinin temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olduğu, dava konusu kuralla proje değişikliğinin arkasına sığınarak ödenek aktarılmasına olanak tanındığı bu durumun kamu yararıyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163 maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

64. Dava konusu kuralda, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları aracılığıyla yaptıracakları iş ve projelerde veya daha önce il özel idarelerince yürütülmekte iken il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması nedeniyle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilen iş ve projelerde, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hüküm altına alınmaktadır.

65. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken ödenek aktarma işlemlerinin Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi ve 5018 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağına öngörülmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ve bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlali etmektedir.

66. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 87. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

7. (5) Numaralı Fıkrasının Dördüncü Cümlesinde Yer Alan "...veya başka bir..." İbaresinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

67. Dava dilekçesinde özetle, parlamentonun bütçe hakkının gereği olarak belli bir iş veya projeyi gerçekleştirmek üzere tahsis edilen ödeneklerin ilgili Bakan tarafından başka bir iş veya projenin gerçekleştirilmesi amacıyla Toplu Konut İdaresi Başkanlığına (TOKİ) aktarılmasının parlamentonun bütçe hakkına açık bir müdahale oluşturduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87. ve 163. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

68. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca ilgisi nedeniyle kural Anayasa'nın 161. maddesi yönünden de incelenmiştir.

69. 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının dördüncü cümlesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile merkezî yönetim kapsamındaki diğer idareler tarafından, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları aracılığıyla yaptırılacakları iş ve projelerde ya da daha önce il özel idarelerince yürütülmekte iken il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması nedeniyle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilen iş ve projelerde kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine kaynak transfer edildiği veya ödenek kaydedildiği hâlde transfer edildiği veya ödenek kaydedildiği mali yılı takip eden yıl sonuna kadar kullanılamayacağı anlaşılan ödeneklerin 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programı ilişkisi kurulmak kaydı ile aynı “veya başka bir” iş veya proje kapsamında ve mevzuatı çerçevesinde kullanılmak üzere, ilgili Bakanın onayı ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca TOKİ’ye aktarılabileceği hüküm altına alınmaktadır. Fıkra da yer alan “...veya başka bir...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

70. Dava konusu kuralın yer aldığı Bütçe Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 2016 yılında 3152 sayılı Kanun’un 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezî idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulması öngörülmüş; ikinci cümlesinde, bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşlarının kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilecekleri belirtilmiş; üçüncü cümlesinde, bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferlerinin ödenek aktarması suretiyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferlerinin ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirileceği ifade edilmiş, dördüncü cümlesinde de genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli Cetveli’ne gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

71. Anılan fıkranın ikinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri 15.8.2016 tarihli ve 674 sayılı KHK’nın 35. maddesiyle yürürlükten kaldırılmış, KHK’nın aynı maddesiyle Kanun’un 28/A maddesine eklenen ikinci fıkranın ikinci cümlesinde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödeneklerin kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izleneceği, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılmayacağı ve başka amaçlarla kullanılamayacağı belirtilmiş, üçüncü cümlesinde de söz konusu tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedileceği kural altına alınmıştır.

72. Dava konusu kuralda ise merkezî yönetim kapsamındaki idareler tarafından, 3152 sayılı Kanun’un 28/A maddesi kapsamında yaptırılacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinde kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılan ödeneklerin aktarıldığı mali yılı takip eden yıl sonuna kadar kullanılamayacağının anlaşılması durumunda,

başka bir iş veya proje kapsamında ve mevzuatı çerçevesinde kullanılmak üzere ilgili Bakanın onayı ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılabilmesine olanak tanınarak yukarıda anılan 3152 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmaktadır. Dava konusu kuralla 3152 sayılı Kanun'da değişiklik yapılması ise bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

73. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87. ve 163. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

B. Kanun'un 9. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnceşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” Bölümünün İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

74. Dava dilekçesinde özetle; kamu yatırım projelerine bütçeden harcama yapılabilmesi için 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda ödenek tahsis edilmesi ve 641 sayılı KHK'nın 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesi gereğince Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2016 yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alması gerektiği, diğer taraftan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca, birden fazla yılı kapsayan yatırım projelerinde ihaleye çıkılabilmesi için ilk yıl öngörülen ödeneğin proje maliyetinin %10'dan az olamayacağı, dava konusu kuralla kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnceşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demir yolu yapımı ve çeken araç projelerin bu hükümlerden muaf tutulduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

75. Kanun'un “Yatırım harcamaları” kenar başlıklı 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı belirtilmiş, dava konusu kuralın yer aldığı ikinci cümlesinde de bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sarı işlere (kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnceşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demir yolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2016 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2016 yılı yatırım ödeneğinin, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı, bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projelerin 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri

içinde kalmak suretiyle revize edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Fıkranın ikinci cümlesinin “...(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç...)” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

76. Kurala göre, kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demir yolu yapımı ve çeken araç projeleri için ayrılan 2016 yılı yatırım ödeneği proje maliyetinin %10’undan az olsa dahi 2016 yılında bu projelere başlanabilmektedir.

77. Dava konusu kuralın yer aldığı Bütçe Kanunu’nun yürürlükte bulunduğu 2016 yılında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, yatırım projelerinin planlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için işin süresine uygun olarak yıllar itibarıyla ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olmasının zorunlu olduğu, ilk yıl için öngörülen ödeneğin proje maliyetinin % 10’undan az olamayacağı hüküm altına alınmaktadır.

78. Dava konusu kuralla 4734 sayılı Kanun’un yukarıda yer alan hükmü, 2016 yılı için kuralda sayılan projelerle sınırlı kalmak kaydıyla uygulanmamaktadır. 4734 sayılı Kanun’un bazı hükümlerinin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi döneminde uygulanmayacağına öngörülmesi bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ve bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlal etmektedir.

79. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

C. Kanun’un Eki E-Cetveli’nin;

1. (11) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

80. Dava dilekçesinde özetle; Dışişleri Bakanlığı bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin dava konusu kurallarla bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarıldığı, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da, Dışişleri Bakanlığının ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine ilişkin düzenlemeye yer

verilmediği, özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağının belirsiz olduğu, nitekim Sayıştayın 2014 yılı Dışişleri Bakanlığı denetim raporunda özel hesapların denetimi konusunda bir değerlendirmede bulunulmadığı, hiçbir çerçeve çizilmeden ve sınırlamaya bağlı olmadan özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Dışişleri ve maliye bakanına yetki verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

81. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Dışişleri Bakanlığının yurt dışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.00.00.02-01.1.9.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödeneğin; Kıbrıs konusunda Bakanlık ve Lefkoşa Büyükelçiliğince yürütülecek çeşitli faaliyetler için 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödeneğin; Türkiye'de Yapılan Birleşmiş Milletler Konferansları ve Toplantılarına Dair Ayrıcalık, Bağışıklık ve Diğer Bazı Hususlara İlişkin Düzenlemeler Hakkında Birleşmiş Milletler ve Türkiye Arasındaki Çerçeve Anlaşma uyarınca BM toplantı ve organizasyon giderlerinin karşılanması amacıyla 11.01.41.00-01.1.3.00-1-03.6 ve 11.01.32.00-01.1.3.00-1-03.6 tertiplerinde yer alan ödeneklerin; İslam İşbirliği Teşkilatı çerçevesinde ülkemizde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.01.37.00-01.1.3.00-1-03.6 tertibinde yer alan ödeneğin; yurt dışında yürütülecek tanıtım faaliyetleri için 11.01.43.00-01.1.3.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödeneğin Dışişleri Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle “*özel hesaba aktarılarak*” kullanılacağı belirtilmiş, ikinci cümlesinde de özel hesaba aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarınca müştereken belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılarak*...” ibaresi ile ikinci cümlesidir.

82. Dava konusu kurallara göre yukarıda sayılan tertiplerden yapılacak harcamalar Dışişleri Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacak; özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar ise Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarınca müştereken belirlenecektir.

83. 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.

84. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun hükmünün Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

85. Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” hükmüne yer verilmiştir. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen kanunlaştırma yöntemlerinin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. “*Bütçe ile ilgili hükümler*” kavramı, mali nitelikteki bütün 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.

86. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun “*Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar*” başlıklı Eki E-Cetveli, Bütçe Kanunlarına her yıl eklenen cetvellerden biri olup isminden de anlaşılacağı üzere 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.

87. Cetvel’in (11) numaralı açıklamasında, Dışişleri Bakanlığının yurt dışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantı giderlerinin, Kıbrıs konusunda Bakanlık ve Lefkoşa Büyükelçiliğince yürütülecek çeşitli faaliyetlerin, Türkiye’de Yapılan Birleşmiş Milletler Konferansları ve Toplantılarına Dair Ayrıcalık, Bağışıklık ve Diğer Bazı Hususlara İlişkin Düzenlemeler Hakkında Birleşmiş Milletler ve Türkiye Arasındaki Çerçeve Anlaşma uyarınca BM toplantı ve organizasyon giderlerinin, İslam İşbirliği Teşkilatı çerçevesinde ülkemizde yapılan çok taraflı uluslararası toplantı giderlerinin ve yurt dışında yürütülecek tanıtım faaliyetlerinin hangi bütçe tertiplerinden karşılanacağı belirtilerek bu tertiplerde yer alan ödeneklerin hangi faaliyetlerde kullanılacağına ilişkin çerçeve çizilmiş; sınırlar belirlenmiştir. Dava konusu kurallarla da bu tertiplerde yer alan ödeneklerin özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılması, ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarınca belirlenmesi öngörülmüştür.

88. Dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Bu bakımdan kuralların bütçeyle ilgili kurallar kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur. Bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

89. Anayasa’nın 160. maddesinde, Sayıştayın merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleriyle mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiş; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “*Denetim alanı*” kenar başlıklı 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinde de kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerinin Sayıştay denetimi kapsamında olduğu hüküm altına alınmıştır.

90. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasında, özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir. Özel hesaba aktarılan ödeneklerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmesi, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

91. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2. (11) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

92. Dava dilekçesinde özetle, Dışişleri Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında yer alması nedeniyle Bakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolünün 5018 sayılı Kanun'a; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na; taşıt edinme, kullanma ve tahsis işlemlerinin ise 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olduğu, özel hesaptan yapılacak harcamaların dava konusu kural uyarınca 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutulmasının Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

93. Dava konusu kuralda, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasında sayılan ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

94. 4734 sayılı Kanun, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılmıştır. Kanun kapsamında yer alan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri (Kanun'da yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler) anılan Kanun hükümlerine göre yürütülecektir. Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bu Kanun kapsamında sayılmıştır.

95. 5018 sayılı Kanun, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

96. 237 sayılı Kanun ise kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kuralları düzenlemektedir. Kanun, genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve

bunlara bağı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağı 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 bulundukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Başbakanlıkça lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Dolayısıyla genel bütçeye dâhil kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtlar anılan Kanun hükümleri çerçevesinde edinilebilecektir.

97. Dışışleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun’a ek (I) sayılı Cetvel’de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734, 217 ve 5018 sayılı Kanun’a tabidir. Dava konusu kuralda ise Dışışleri Bakanlığının, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun Eki E Cetveli’nin (11) numaralı açıklaması uyarınca özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2016 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması ise bu kanunlarda o yıl için değışiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Dışışleri Bakanlığının özel hesaptan yapacağı harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutulması bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değıştirilemeyeceğı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

98. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

3. (17) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesindeki “...açılacak özel hesaba...” İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

99. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli’nin (17) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) üyesi ülkelere teknik ve mali destek sağlamak amacıyla ülkemiz ve diğer üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları ile İİT bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen projelerden, İSEDAK sekreteryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılı içinde onaylananlar ile 2015 yılında onaylanmış olup 2016 yılı içinde ödemesi devam eden projelere kullandırılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.2 tertiplerine konulan ödeneklerin Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde “*açılacak özel hesaba*” aktararak kullanılacağı belirtilmiş; ikinci cümlesinde, söz konusu program ve projeler çerçevesinde oluşabilecek harcamalar, program ve projelerin yürütülmesi esnasında Kalkınma Bankası tarafından talep edilebilecek komisyon, transfer ücreti, döviz kuru farkı ve benzeri nitelikteki harcamalar ile projelerin değılendirilmesine ilişkin hizmet alımlarının bu ödeneklerden karşılanacağı ifade edilmiş; üçüncü cümlesinde de bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba*...” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

100. İİT; İslam dünyasının hak ve çıkarlarını korumak, üye devletler arasında iş birliği ve dayanışmayı güçlendirmek amacıyla 1969 yılında kurulmuştur. Örgütün 57 üyesi bulunmakta olup Türkiye kuruluşundan bu yana üyedir. İSEDAK ise daha çok ürettiği somut projeler ve müzakere edilerek kabul edilen ticari ve ekonomik içerikli anlaşmalar bakımından öne çıkmaktadır. Komitenin Başkanlığı Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı tarafından deruhte edilmekte ve her yıl ülkemizde bir kez Bakanlar düzeyinde, bir kez de teknik düzeyde İzleme Komitesi toplantısı düzenlenmektedir.

101. İSEDAK çalışmaları kapsamında İİT üyesi ülkeler arasında iş birliğini geliştirmek amacıyla, üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarınca ve İİT bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen kurumsal kapasite geliştirme amaçlı program ve projeler, Kalkınma Bakanlığı ile Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. arasında imzalanan protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

b. İptal Taleplerinin Gerekçesi

102. Dava dilekçesinde özetle; Bakanlığa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılacak kullanılması 5018 sayılı Kanun'da öngörülen harcama sistemine uygun olmadığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.2 tertiplerinden özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Kalkınma bakanının yetkili kılınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de Kalkınma Bakanlığının ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcamaya ilişkin hüküm bulunmadığı, özel hesaptan yapılan harcamaların denetimi konusunda da belirsizlik bulunduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

103. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

104. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki "...özel hesaba aktarılacak..." ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

105. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda kalkınma bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

106. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

4. (18) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesindeki “...tarafından açılacak özel hesap...” İbaresini ile İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

107. Dava dilekçesinde özetle; özel hesap uygulamasının kamu yararını gerçekleştirmeyi değil kamu kaynaklarının kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar yanında her türlü mali işlemlerinde mali mevzuat hükümlerine tabi olan kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahallî idare birlikleri ile faaliyetlerini kuruluş kanunlarına göre yürüten kalkınma ajansları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bütçeleri dışında temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanması amacını taşıdığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın, özel hesaba aktarılacak suretiyle yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin kalkınma bakanına bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı KHK’da kalkınma bakanına böyle bir yetki verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir nevi örtülü ödenek oluşturulduğu, Sayıştayın harcamalar üzerindeki denetim yetkisinin kısıtlandığı belirtilerek kuralların Anayasa’nın 2., 7, 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

108. 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki E-Cetveli’nin (18) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenğin Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahallî idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş “*tarafından açılacak özel hesap*” aracılığıyla kullanılacağı belirtilmiş; ikinci cümlesinde de bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların da kalkınma bakanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesindeki “...*tarafından açılacak özel hesap*...” ibaresi ile ikinci cümlesidir.

109. Açıklamaya göre Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek CMDP kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahallî idare birliklerine kullanılacaktır. Dava konusu kurallar uyarınca anılan ödenek, her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılacak; bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esaslar da kalkınma bakanı tarafından belirlenecektir.

110. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılılarak*...” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

111. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle kurallar, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

112. Bütçe kanunu ile CMDP kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, kullanacak kamu kurum ve kuruluşları belirlenmiş, ödeneklerin harcanması ve muhasebeleştirilmesi sürecinde yer alacak kurumlar ortaya konulmuştur. Dolayısıyla bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda kalkınma bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

113. Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereğince bütün kamusal işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirme hedefine yönelmek durumundadır. Kanunun amaç unsuru bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. İlgili yasama belgelerinin incelenmesinden kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu söylenebilir. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir.

114. CMDP, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı ile bölgesel politika öncelikleri arasına girmiş; Onuncu Kalkınma Planında da yer almıştır. Bu program, az gelişmiş bölgelerde büyüme merkezi işlevi görece kentsel merkezlerin desteklenmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Dava konusu kuralların CMDP programının daha etkin ve hızlı uygulanabilmesi, karar alma süreçlerinin daha da işlerlik kazanabilmesi ile kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik bir şekilde amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralda, kamu yararı dışında bir amacın güdüldüğü söylenemeyeceğinden hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

115. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

5. (19) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

116. Dava dilekçesinde özetle; 641 sayılı KHK'da Kalkınma Bakanlığına Devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin görev verilmediği bundan dolayı Bakanlığın bütçesine devlet desteği, yardımı ve teşviki amacıyla ödenek konulabilmesinin mümkün olmadığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibine konulan ödenekten yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin kalkınma bakanına bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, kuralda belirtilen ödenek tutarının bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel usullerle harcanmasına sebebiyet verildiği, Sayıştayın denetim yetkisinin kısıtlandığı belirtilerek dava konusu kuralın Anayasa'nın 7., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

117. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (19) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin

Sosyal Etkileşim Programı (SEP) kapsamında, Bakanlık tarafından belirlenecek bölgelerde ilgili kalkınma ajansı aracılığıyla kullanılacağı belirtilmiş; dava konusu ikinci cümlesinde de bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların kalkınma bakanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

118. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki "...*özel hesaba aktarılarak...*" ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

119. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (19) numaralı açıklamasında yer alan SEP kapsam ve çerçevesi daha önceden belirlenmiş bir programdır. Bütçe kanunu ile SEP kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin hangi bölgelerde hangi kurum aracılığıyla kullanılacağı belirtilerek ödeneğin kullanımına ilişkin çerçevesi çizilmiş, sınırlar belirlenmiştir. Bu sınırlar içinde, ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda kalkınma bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

120. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

6. (20) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesindeki "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." İbarelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

121. Dava dilekçesinde özetle; 641 sayılı KHK'da Kalkınma Bakanlığına devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin görev verilmediği bundan dolayı Bakanlığın bütçesine devlet desteği, yardımı ve teşviki amacıyla ödenek konulabilmesinin mümkün olmadığı, 5018 sayılı Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi esası getirilerek özel hesap uygulamasına son verildiği, Sosyal Destek Programı (SODES) için ayrılan ödeneklerin valilikler ve kalkınma ajansları adına açılacak özel hesaplara aktarılmasının bu hesaptan yapılacak harcamaların valilikler bakımından temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanmasına, kalkınma ajansları açısından da 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun dışında harcanması sonucunu doğurduğu, bu durumun bütçe disiplininin uzaklaşmasına, harcamalarda keyfiliğe sebebiyet vereceği, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin kalkınma bakanına bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı KHK'da kalkınma Bakanına böyle bir görev verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir nevi örtülü ödenek oluşturulduğu, Sayıştayın harcamalar üzerindeki denetim yetkisinin kısıtlandığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

122. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

123. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (20) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin SODES kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılacağı belirtilmiş; ikinci cümlesinde de bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan proje bedellerinin münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı *"adına açılacak özel bir hesaba"* aktarılacağı ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahallî idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına *"Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde"* ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan *"...adına açılacak özel bir hesaba..."* ve *"...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..."* ibareleridir.

124. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki *"...özel hesaba aktarılarak..."* ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

125. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle kuralların bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

126. SODES, Onuncu Kalkınma Planında yer alan bir sosyal kalkınma programıdır. Program, dezavantajlı bölgelerin beşerî sermayesini güçlendirmek ve toplumsal bütünleşme sürecine destek olmak, bu bölgelerdeki göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara kısa sürede karşılık vermeyi hedefleyecek şekilde tasarlanmıştır. SODES projeleri ile istihdam edilebilirliğin artırılması, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha fazla katılmalarının sağlanması, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetler yoluyla bölgedeki çocuk, genç ve kadınların kendilerini daha iyi ifade etmelerine katkı verilmesi hedeflenmektedir. Dava konusu kuralların SODES programının daha etkin ve hızlı uygulanabilmesi, karar alma süreçlerinin daha da işlerlik kazanabilmesi ile kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik bir şekilde amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

127. Bütçe kanunu ile SODES kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, kullanacak kamu kurum ve kuruluşları belirlenmiş, harcanma sürecinde yer alacak kurumlar ortaya konulmuştur. Dolayısıyla bu ödeneğin kullanılmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesi konusunda kalkınma bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

128. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

7. (24) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesindeki “...Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki ...” İbaresini ile İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

129. Dava dilekçesinde özetle; Yüksek Planlama Kurulunun Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneği Kalkınma Bankasına aktarma yetkisi bulunmadığı, dava konusu kuralla bütçe ödeneklerinin Kalkınma Bankasına aktarılacak kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin dışına çıkarıldığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasları belirleme konusunda Yüksek Planlama Kurulunun yetkili kılınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, Sayıştayın harcamalar üzerindeki denetim yetkisinin kısıtlandığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

130. Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (24) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki” kısmın hibe mahiyetinde olmak üzere bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacağı belirtilmiş; ikinci cümlesinde de söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki ...” ibaresi ile ikinci cümlesidir.

131. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

132. Bölgesel girişim sermayesi modeli, bölge planlarında belirlenen öncelikler doğrultusunda büyüme potansiyeli taşıyan ancak finansman sıkıntısı çeken girişim ve şirketlere sürekli ortaklık yoluyla finansman ve danışmanlık desteği sağlama ve firma belli bir seviyeye ulaştıktan sonra ortaklıktan çıkmayı öngörmektedir. Böylece bölgelerin gelişmesine ve rekabet güçlerinin yükseltilmesine katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Bölgesel düzeyde yenilikçi finansal destek mekanizmaları oluşturulması, bu kapsamda bölgesel girişim sermayesi ve kredi garanti fonu uygulamalarının başlatılması Onuncu Kalkınma Planında da yer almıştır. Dava konusu kuralda, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmın hibe mahiyetinde olmak üzere bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılması öngörülmektedir.

133. Yüksek Planlama Kurulu; başbakanın başkanlığında kalkınma bakanı ile başbakanın belirleyeceği diğer bakanlardan oluşan, ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususların görüşüldüğü kuruldur. 641 sayılı KHK'nın 22. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek, ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak, yatırım ve ihracatın teşvikine ilişkin esasları tespit etmek Yüksek Planlama Kurulunun görevleri arasında sayılmıştır.

134. Dava konusu kurallar; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bütçe kanunu ile bölgesel girişim sermayesi uygulamaları kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Açıklamada ödeneğin hangi faaliyet kapsamında kullanılacağına ilişkin çerçeve belirlenmiş, sınırlar çizilmiştir. Dolayısıyla ilgili bütçe tertibinden, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için hibe mahiyetinde kullanılacak ödenek miktarı ile ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların belirlenmesi konusunda ülkenin ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almakla görevli olan Yüksek Planlama Kurulunun yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliğini taşımamaktadır.

135. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

8. (27) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesindeki “...açılacak özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

136. Dava dilekçesinde özetle; özel hesap uygulamasının mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmasına ve yeni bir harcama hukukunun oluşturulmasına sebebiyet verdiği, hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı KHK'da kalkınma bakanına böyle bir görevin verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir nevi örtülü ödenek oluşturulduğu, Sayıştayın denetim yetkisinin kısıtlandığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

137. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (27) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimî başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle “*açılacak özel hesaba aktarılarak*” kullanılacağı belirtilmiş; üçüncü cümlesinde de söz konusu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*açılacak özel hesaba aktarılarak*...” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

138. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılarak*...” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

139. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kuralların bütçeyle ilgili kurallar kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanlığına yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

140. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın, 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

9. (27) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

141. Dava dilekçesinde özetle; Kalkınma Bakanlığının 5018 sayılı Kanun’a ek (I) sayılı Cetvel’de merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığından Bakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolünün 5018 sayılı Kanun’a, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun’a tabi olduğu; dava konusu kuralla, özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutulmasının Anayasa’nın bütçeyle ilgili kurallarıyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

142. Dava konusu kuralda, İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 sayılı Kanun’a ve 5018 sayılı Kanun’a tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

143. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı açıklamasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

144. Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla Kalkınma Bakanlığı bütçesinden yapılacak harcamalar 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabidir. Dava konusu kuralda ise Kalkınma Bakanlığı bütçesinden, İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için özel hesaba aktarılan ödenekten yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2016 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

145. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

10. (28) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

146. Dava dilekçesinde özetle; 5018 sayılı Kanun'a göre merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılması gerektiği, Anayasa'nın kanun hükmünde kararnameyle Bakanlar Kuruluna dahi vermediği bütçede değişiklik yapma yetkisinin Maliye Bakanlığına verildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

147. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (28) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneğin bölgesel eylem planları ve programları ve öncelikli dönüşüm programları eylem planları kapsamındaki işler ile araştırma altyapı projeleri ve yükseköğretim kurumlarının muhtelif yatırım projeleri için kullandırmaya kalkınma bakanının yetkili olduğu belirtilmiş; dava konusu ikinci cümlesinde ise bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

148. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

149. Dava konusu kuralla, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ve bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planında belirtilen Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullanılmak üzere konulmuş olan ödeneğin Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmının Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarma konusunda Maliye Bakanlığı yetkili kılınarak, olağan kanunla düzenlenmesi gereken kurumlar arası ödenek aktarmaları Bütçe Kanunuyla düzenlenmiştir. Olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken kuralların Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

150. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 163. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

11. (39) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

151. Dava dilekçesinde özetle; 237 sayılı Kanun'a göre kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin hizmet alımı suretiyle edinmeleri ekonomik olmayan, yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların azami satın alma bedelleri ile cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanuna bağlı (T) cetvelinde gösterilmesi gerektiği, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki (T) Cetveli'nde hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan 9230 taşıt satın alınması öngörülmüş iken dava konusu kuralla azami satın alma bedeli belirtilmeksizin cins ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca 100 adet taşıt daha alınması öngörülerek 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'nda değişiklik yapıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

152. Dava konusu kuralda, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşıtların Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na bağlı (T) işaretli Cetvel'de gösterilmesine gerek bulunmaksızın cinsi ve adedinin ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, taşıtların sayısı 100'ü geçmemek ve 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma suretiyle edinilebileceği hüküm altına alınmaktadır.

153. Kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemleri kural olarak 237 sayılı Taşıtlar Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Kanun; genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve 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 bulundukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Başbakanlıkça lüzumlu görülenleri kapsamaktadır.

154. Kanun'un 7. maddesine göre, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları esastır. Bu şekilde temini mümkün olmayan, ekonomik bulunmayan veya sağlık, savunma ve güvenlik gibi nedenlerle hizmet alımı suretiyle karşılanması uygun görülmeyen taşıtlar diğer yollarla edinilebilir.

155. Kanun'un 10. maddesinde, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının, yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelde gösterileceği belirtilmiş; sayılanlar dışında kalan kurum ve kuruluşlar tarafından 237 sayılı

Kanun gereğince taşıt edinilebilmesinin ise edinilecek taşıtın cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağı gösterilmek suretiyle önceden alınmış Bakanlar Kurulu kararına bağlı olduğu ifade edilmiştir.

156. Dava konusu kuralda ise Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli Cetvel’de gösterilmesine gerek bulunmaksızın merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin belli bir sayıyı geçmemek üzere Bakanlar Kurulu kararıyla taşıt edinmesine olanak tanınmaktadır. Kural bu hâliyle bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte değil merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin taşıt edinebilmesine ilişkin doğrudan düzenlemeler içermektedir. Dolayısıyla kuralla olağan kanunların konusu olan düzenleme Bütçe Kanunu ile yapıldığı gibi 237 sayılı Kanun’da da değişiklik yapılmıştır. Bu itibarla kural, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

157. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

12. (56) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci ve Üçüncü Cümlelerinde Yer Alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” İbarelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

158. Dava dilekçesinde özetle; ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilere verilecek öğle yemeği ve özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin okullara ve kurumlara erişiminin sağlanması için ücretsiz taşınması kapsamında yapılacak giderlerin merkezî yönetim bütçesinden kaynak aktarılacak suretiyle yapılması gerektiği, Millî Eğitim Bakanlığının 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı Cetvel’de yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi olduğu, bu nedenle Bakanlığa tahsis edilen kaynakların 5018 sayılı Kanun’a tabi olduğu, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’da Bakanlığın ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine yönelik düzenleme bulunmadığı, dava konusu kurallarla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu’ndan Millî Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılan parasal kaynakların mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarıldığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin Millî Eğitim ve Maliye Bakanlıklarına Fon kaynaklarını kullanma yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

159. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (56) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Millî Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 240.000.000 TL, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 460.000.000 TL olmak üzere toplam 700.000.000 TL’ye kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarın, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna (SYDTF)

4842 sayılı Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca aktarılabilecek tutardan kesilerek Millî Eğitim Bakanlığı *“adına açılmış olan özel hesaplara”* aktarmaya Maliye Bakanlığının yetkili olduğu belirtilmiş; üçüncü cümlesinde de Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 155.000.000 Türk lirasına kadar yapılacak giderler karşılığı tutarın talep üzerine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Millî Eğitim Bakanlığı *“adına açılmış olan özel hesaplara”* aktarılacağı ifade edilmiştir. Dava konusu kurallar, anılan cümlelerde yer alan *“adına açılmış olan özel hesaplara”* ibareleridir.

160. SYDTF, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulmuş bir fondur. 3294 sayılı Kanun’un 1. maddesinde; Kanun’un fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla ihdas edildiği ifade edilmiştir.

161. 3294 sayılı Kanun’un 4. maddesine göre Fon’un gelirleri; Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10’a kadar aktarılabilecek miktardan, bütçeye konulacak ödeneklerden, trafik para cezası hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılabilecek %15’lik miktardan, her nevi bağış ve yardımlardan ve diğer gelirlerden teşekkül etmektedir. Ayrıca, 9.4.2003 tarihli ve 4482 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 38. maddesiyle, gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8 oranında Fon’a pay verilmesi öngörülmüştür.

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

163. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun *“Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar”* başlıklı eki E-Cetveli, Bütçe Kanunlarına her yıl eklenen cetvellerden biri olup isminden de anlaşılabilceği üzere 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.

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

165. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kurallar Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

13. (60) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

166. Dava dilekçesinde özetle; Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibinden bisiklet alımı, dağıtımı ve kullandırılmasına ilişkin hiçbir ölçüt getirilmeksizin tüm yetkinin Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna bırakılmasının kamu yararıyla bağdaşmadığı, konuyla ilgili temel ilkeler belirlenmeden yürütme organına sınırsız bir düzenleme yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bisiklet alımı, dağıtımı ve denetimi gibi konularda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın devre dışı bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

167. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (60) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden Toplumda Fiziksel Aktivitenin Artırılması Projesi kapsamında, bisiklet alımı ve dağıtımı yapılacağı belirtildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde; bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

168. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki "...özel hesaba aktarılacak..." ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

169. Dava konusu kural; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

170. Fiziksel aktivite yetersizliği ve obezite ile mücadele gibi sağlıklı hayata yönelik program ve eylem planlarının geliştirilmesi ve uygulamada etkinliğin artırılması Onuncu Kalkınma Planı hedefleri arasında sayılmıştır. Dava konusu kuralla da Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında bisiklet alımı, dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı yetkili kılınmıştır.

171. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyet kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna bisiklet alımı, dağıtımı ve kullandırılmasına ilişkin sınırsız bir yetki verildiği söylenemez. Belirtilen çerçeve içinde bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Türkiye Halk

Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

172. Diğer taraftan dava konusu kuralda, bisiklet alımı, dağıtımı ve denetiminin 4734, 2886, 5018, 6085 sayılı Kanunlara tabi olmadığına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı için yapılacak harcamanın anılan Kanunlardan müstesna tutulması söz konusu değildir.

173. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

14. (61) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamadaki "...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı..." İbaresinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

174. Dava dilekçesinde özetle; diş fırçası ve diş macunu alımına, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin hiçbir ölçüt getirilmeksizin tüm yetkinin Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna bırakılmasının kamu yararıyla bağdaşmadığı, konuyla ilgili çerçeve çizilmeden yürütme organına sınırsız bir düzenleme yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 4734, 2886, 5018 ve 6085 sayılı Kanunlar ile 663 sayılı KHK'nın 2016 yılı için devre dışı bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

175. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

176. Kanun'un eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralın da yer aldığı (61) numaralı açıklamasında, koruyucu ağız ve diş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesi kapsamında diş fırçası ve diş macununun alımı için Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı yetkili olduğu belirtilmiştir. Dava konusu kural, açıklamada yer alan "...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı..." ibaresidir.

177. Bir önceki başlık altında, Kanun'un eki E-Cetvelinin (60) numaralı açıklamasının ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

178. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

15. (66) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

179. Dava konusu kuralda, Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hâllerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

180. 5779 sayılı Kanun, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verileceği; (2) numaralı fıkrasında, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'inin il özel idarelerine ayrılacağı; 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı; (4) numaralı fıkrasında da Bakanlar Kurulunun bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

181. Kanun'un "*Denkleştirme Ödeneği*" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulacağı, Maliye Bakanlığının bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere İlbank A.Ş. hesabına aktaracağı, İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtacağı ifade edildikten sonra (2) numaralı fıkrasında -bu Kanun'da ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkra da belirtilen ödenek dışında- mahallî idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

182. Dava konusu kuralda ise Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hâllerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

183. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla maliye bakanına bütçeden istediği kadar kaynağı istediği belediyeye aktarma yetkisi tanındığı, kuralda yer alan ödeneğin bir nevi örtülü ödeneğe dönüştüğü, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2016 yılı bütçe döneminde uygulanamaz hâle geldiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

184. Kanun'un 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

185. 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, Kanun'da ayrılması öngörülen vergi payları ile maddenin (1) numaralı fıkrasında belirtilen ödenek dışında (denkleştirme ödeneği), mahallî idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

186. Dava konusu kuralda ise Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin 5779 sayılı 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hâllerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya maliye bakanı yetkili kılınarak 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrası uygulanamaz hale getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması ise bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla dava konusu kural, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

187. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

16. (69) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesindeki "...özel hesaba aktarılır." İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

188. Dava dilekçesinde özetle; bütçe tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılmasının harcamaların temel mevzuat hükümlerine aykırı olarak keyfî şekilde yapılmasına sebebiyet verdiği, özel hesap uygulamasının başka amaçlara hizmet ettiği, özel hesaptan yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizlik bulunduğu, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'da Başbakanlığın bu tür ödenekleri özel hesaba aktarma yaparak harcamaya yönelik düzenleme bulunmadığı, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütme organına düzenleme yapma yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

189. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

190. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (69) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılacağı belirtilmiş; üçüncü cümlesinde de özel hesaba

aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların başbakanın onayı ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

191. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı açıklamasının birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

192. Dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle kuralların bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

193. Açıklamada, bütçe ödeneğinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağı açık bir şekilde belirlenmiştir. Söz konusu ödenekte yer alan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda başbakanın yetkili kılınması, ödeneklerin başka bir amaçla kullanılması anlamına gelmeyeceği gibi açıklamada belirtilen sınırlar içinde başbakana düzenleme yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

194. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2., 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

17. (69) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

195. Dava dilekçesinde özetle, Başbakanlığın 5018 sayılı Kanun’a ek (I) sayılı Cetvel’de merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, Başbakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolünün 5018 sayılı Kanun’a, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun’a tabi olduğu; dava konusu kuralla özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutulmasının bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlediği, bütçe disiplininin bozulmasına ve harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 87. 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

196. Dava konusu kuralda, Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra, bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

197. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

198. Başbakanlık, 5018 sayılı Kanun’a ek (1) sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini yukarıda sayılan 4734 ve 5018 sayılı Kanun kapsamında ifa etmekle yükümlüdür. Dava konusu kuralda ise

Başbakanlık bütçesinden 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla yapılacak harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2016 yılı için uygulanamaz hale getirilmektedir.

199. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

18. (75) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Üçüncü Paragrafındaki “...ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...” ve “...Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” İbarelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

200. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla bütçe tertibinde yer alan ödeneklerin özel hesaba aktarılmak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarıldığı, bu durumun bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlediği, bütçe disiplininin bozulmasına ve harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği, vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere kullanılacak ödeneklerin 5302 sayılı Kanun gereğince ilgisine göre il özel idaresi veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı hesaplarına aktarılması ve bu hesaplar aracılığıyla kullanılması gerektiği, özel hesaptan yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizlik bulunduğu, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneklerin Yaşlı Destek Programı (YADES) veya Erişilebilirlik Destek Projesi (ERDEP) kapsamında kullanılmak üzere valilikler adına açılacak özel hesaba aktarılabilmesine ilişkin düzenleme bulunmadığı, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bırakmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

201. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

202. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (75) numaralı açıklamasının birinci paragrafında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinin 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, kamu kurum ve kuruluşlarının, açık alan bileşenlerinden ve binalardan oluşan “*pilot alanlar*” için hazırlanacak projeleri, bilimsel ölçütlere ve Türk Standartları Enstitüsü standartlarına uygun biçimde, teknik bilgi desteği ile uygulamaya geçirmeleri, daha sonra bu proje çalışmasında edindikleri deneyimleri kent geneline yaygınlaştırmaları amacıyla ERDEP'in yürütülmesi, değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılacağı belirtilmiş; ikinci paragrafında, 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin; Türkiye'de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 yaş üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile biyo-psiko sosyal bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları

mekânlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasını amaçlayan YADES için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin program amaçlarına uygun olarak hazırlayacakları projeler için kullanılacağı ifade edilmiş; üçüncü paragrafında da YADES ve ERDEP kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedellerinin münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten “*ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılacağı*” ve proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere “*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde*” kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın üçüncü paragrafında yer alan “...*ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...*” ile “...*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibareleridir.

203. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

204. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kurallar, bütçeyle ilgili kurallar kapsamında bulunmaktadır.

205. Yaşlıların kendi çevrelerinden uzaklaşmadan evlerinde bakımını sağlamaya yönelik hizmetlerin çeşitlendirilerek yaygınlaştırılması ve yaşlılara yönelik kurumsal bakım hizmetlerinin sayı ve niteliğinin artırılması ile engellilere yönelik eğitim, istihdam ve bakım hizmetlerinin etkinliği ve denetiminin artırılması, Onuncu Kalkınma Planı hedefleri arasında sayılmıştır. Dava konusu kuralların YADES ve ERDEP’in daha etkin ve hızlı uygulanabilmesi, karar alma süreçlerinin daha da işlerlik kazanabilmesi ile kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik bir şekilde amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek için yapıldığı anlaşılmaktadır.

206. Bütçe kanunu ile YADES ve ERDEP kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödenğin çerçevesi çizilmiş, kullanacak kuruluşlar belirlenmiş, ödeneklerin harcanması sürecinde yer alacak kurumlar ortaya konulmuştur. Dolayısıyla bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

207. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

19. (79) Numaralı Sırada Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

208. Dava dilekçesinde özetle, bütçe tertibinde yer alan ödeneklerin özel hesaba aktarılacak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarıldığı, bu durumun bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlediği, bütçe disiplininin bozulmasına ve harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği, kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine yapılan kaynak transferinin idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesapta izlenmesinin yanlış raporlama yapılmasına sebebiyet verebileceği, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izleneceğine veya söz konusu projeler için bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarının bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idarelerin yetkili olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmadığı, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile 641 sayılı KHK'da, özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik olarak Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına herhangi bir yetki verilmediği, bu yetkinin ilgili Bakanlıklara verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

209. Dava konusu kuralda 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izleneceği, söz konusu projelerde kullanılmak üzere merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taahhüt edilecek eş finansman tutarının bütçe ve bütçe dışı imkânlardan karşılanacağı, bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarının, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idarelerin yetkili olduğu, kalkınma ajansı ve yararlanıcı kamu idaresi tarafından projeye tahsis edilen kaynakların kullanımı, proje kapsamında ve proje süresiyle sınırlı olmak üzere sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esasları düzenleyen 6/6/1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edileceği hüküm altına alınmaktadır.

210. Kalkınma ajansları; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuş tüzel kişiliklerdir. Ajansların görevlerinden birisi de bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmaktır. Bu kapsamda ajanslar, kendilerine tahsis edilen kaynakları bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanma veya kullandırma yetkisine sahiptir.

211. Dava konusu kuralda da merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların

kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. Kurala göre proje için kalkınma ajansı tarafından tahsis edilen kaynaklar, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izlenecektir. Böylece ajans tarafından kamu idaresine tahsis edilen kaynakların başka iş ve projelerde kullanılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

212. Kuralda, söz konusu projelerde kullanılmak üzere merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taahhüt edilecek eş finansman tutarının bütçe ve bütçe dışı imkânlardan karşılanması, bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarının da bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) (sermaye giderleri) ve (07) (sermaye transferleri) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden karşılanması ve bu ödeneklerin özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılması öngörülmüştür. Bu bakımdan dava konusu kural; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

213. Dava konusu kuralda, bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden projeye tahsis edilen kaynakların kullanımı, proje kapsamında ve proje süresiyle sınırlı olarak sözleşmeli personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda kalkınma bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

214. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

20. (82) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci Cümlesindeki "...özel hesaba aktarılarak..." İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

215. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla bütçe tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarıldığı, bu durumun harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği, bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlediği, özel hesapların denetimi konusunda belirsizlik bulunduğu, kanunla temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Maliye ve Avrupa Birliği Bakanlıklarının yetkili kılınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 160., ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

216. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (82) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde Avrupa Birliği Bakanlığının Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten bakan tarafından belirlenecek olan tutarın Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacağı belirtilmiş; üçüncü cümlesinde de

özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “... özel hesaba aktarılarak...” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

217. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresi ile ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

218. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle kuralların bütçeyle ilgili hükümler kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

219. Avrupa Birliği İletişim Stratejisi, Türkiye’nin AB üyelik sürecine hem iç hem dış desteğin artırılması ve sürece ivme kazandırılması amacıyla hazırlanmıştır. Strateji’nin yurt içi iletişim boyutu halkın AB’ye katılım sürecine olan inancını güçlendirmeyi ve reformlara desteğini artırmayı hedeflemekte; yurt dışı boyutu ise AB ile Türkiye arasındaki karşılıklı güveni yeniden oluşturmayı ve AB sürecindeki kararlılığı ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır. Dava konusu kuralların Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerinin daha etkin ve hızlı uygulanabilmesi, karar alma süreçlerinin daha da işlerlik kazanabilmesi ile kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik bir şekilde amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek için kamu yararı amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

220. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (82) numaralı açıklamasında, Avrupa Birliği İletişim Stratejisi kapsamında kullanılması öngörülen ödeneklerin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

221. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

21. (82) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

222. Dava dilekçesinde özetle; Avrupa Birliği Bakanlığının 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı Cetvel’de merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olduğu, 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’da, Bakanlığa bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenekleri özel hesaba aktarma yaparak 5018 ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, dava konusu kuralla özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutulmasının bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlediği, bütçe disiplininin bozulmasına ve

harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 87. 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

223. Dava konusu kuralda, Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibinde yer alan ödenğin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

224. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

225. Avrupa Birliği Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla, faaliyetlerini 4734 ve 5018 sayılı Kanun kapsamında ifa etmekle yükümlüdür. Dava konusu kuralda ise Bakanlığın 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (82) numaralı açıklaması uyarınca özel hesaba aktarılan ödenekten yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2016 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

226. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

22. (84) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

227. Dava dilekçesinde özetle; 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Başbakanlığa, sosyal yardım ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin bir görev verilmediği, bu nedenle dava konusu kuralla Başbakanlık bütçesine "*Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri-Acil Destek Giderleri-Cari Transferler-Hazine Yardımları*" tertibi adı altında ödenek konulmasının anayasal açıdan mümkün olmadığı, bu tertipteki ödenğin kullanımına yönelik olarak temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanlığa verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

228. Dava konusu kuralda, Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödenğin kullanımına ilişkin usul ve esasların Başbakanlıkça tespit edilmesi öngörülmüştür.

229. Dava konusu kural, doğrudan mali nitelikte olmayıp kanun konusu olabilecek bir hüküm öngörmemektedir. Kuralda, yeni bir ödenek ihdas edilmediği gibi başka kanun

hükümlerinin değiştirilmesi de söz konusu değildir. Kuralda, Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasların hangi kurum tarafından belirleneceği düzenlenmektedir. Bu bakımdan dava konusu kural, bütçenin uygulanması ile ilgili açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

230. Dava konusu kuralda, Başbakanlık tarafından belirlenecek usul ve esaslara göre kullanılması öngörülen ödenekler, Başbakanlık bütçesinde yer almaktadır. İlgili bütçe tertibine “*Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri-Acil Destek Giderleri-Cari Transferler-Hazine Yardımları*” adı altında 101.344.000.TL ödenek konmuştur. Buna göre söz konusu tertipte yer alan ödenek, analitik bütçe sınıflandırmasına göre sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında acil desteğe ihtiyaç bulunan hâllerde hazine yardımı şeklinde kullanılabilecektir. Belirtilen sınıflandırma esas alınmak suretiyle ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Başbakanlığın yetkili kılınması, yasama yetkisinin devri sonucunu da doğurmamaktadır.

231. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2., 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

23. (87) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın Birinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin İncelenmesi

232. Dava dilekçesinde özetle; 5018 sayılı Kanun’da bütçe dışı her türlü özel hesap uygulamasına son verildiği, dava konusu kuralla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarılacak suretiyle mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmak istendiği, dava konusu kurallar uyarınca özel hesaba aktarılan bütçe ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine yönelik olarak hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayına bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 664 sayılı Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’da bütçe kanunları ile tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılacak harcanabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği belirtilerek kuralların Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124., 160., ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

233. Dava konusu kurallarda, Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin Kurum bütçesine gider kaydedilmesi ve özel hesaba aktarılacak kullanılması, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenmesi öngörülmektedir.

234. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresi ile ikinci cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

235. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

236. Yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Türk Tarih Kurumu bütçesinde yer almaktadır. Açıklamada, bütçe ödeneğinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Türk Tarih Kurumu ile ilgili bakanın yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

237. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

24. (87) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

238. Dava dilekçesinde özetle; Türk Tarih Kurumu Başkanlığının 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı Cetvel'de yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi olduğundan 4734 ve 5018 sayılı Kanun'a tabi olduğu, 664 sayılı KHK'da Türk Tarih Kurumuna tahsis edilen ödeneklerin 4734 ve 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcanabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, dava konusu kural uyarınca özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanun'dan müstesna tutulmasının Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

239. Dava konusu kuralda, Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanun'dan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

240. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

241. Türk Tarih Kurumu, 5018 sayılı Kanun'a ek (II) sayılı Cetvel'de, özel bütçeli idareler arasında sayıldığından 4734 ve 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir. Dava konusu kuralda ise Türk Tarih Kurumunun yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında yapacağı harcamalar yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2016 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

242. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

25. (90) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

243. Dava dilekçesinde özetle; İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62-01.1.1.43-1-03.6 tertibinde yer alan ödeneğin hangi işlemler için kullanılacağını yürürlükteki kanunlarla belirlenmesi gerektiği, 3152 sayılı Kanun'da İçişleri Bakanlığına Kanun'un 28/A maddesi kapsamında gerçekleştirilecek temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri için yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmediği, 3152 sayılı Kanun gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara yönelik olarak hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın usul ve esasları belirleme konusunda İçişleri Bakanlığının yetkili kılınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, ödenekten yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizlik bulunduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

244. Dava konusu kuralda, İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62-01.1.1.43-1-03.6 tertibinde yer alan ödenekten 3152 sayılı Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye İçişleri bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

245. Dava konusu kural, doğrudan mali nitelikte hüküm olmayıp olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kuralın bütçeyle ilgili hüküm kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

246. İçişleri Bakanlığının kuruluşu, teşkilatı ve görevlerini düzenleyen 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kurulması öngörülen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının çalışma usul ve esasları ile görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Maddenin birinci fıkrasında, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezî idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi görevi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verilmiştir. Dava konusu kuralda da İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62-01.1.1.43-1-03.6 tertibinde yer alan ödenekten 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında harcama yapılması öngörülerek yapılacak olan harcamaya ilişkin genel çerçeve çizilmiş; sınırlar belirlenmiştir. Bu çerçeve içinde yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda İçişleri bakanının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmamaktadır.

247. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

26. (94) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

248. Dava dilekçesinde özetle; Gençlik ve Spor Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi olduğu, 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında internet erişimi sağlamak amacıyla yapılacak mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'dan muaf tutulacağına ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

249. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (94) numaralı açıklamasının birinci fıkrasında, Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödeneğin gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılacağı belirtilmiş; dava konusu ikinci fıkrasında da bu kapsamda yapılacak harcamaların 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan da yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

250. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

251. Gençlik ve Spor Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734 sayılı Kanun'a tabidir. Dava konusu kuralda ise gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan da yapılabileceği hüküm altına alınarak 4734 sayılı Kanun 2016 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması ise 4734 sayılı Kanun'da değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla kural, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

252. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

27. (94) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamasının Üçüncü ve Dördüncü Cümlelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

253. Dava dilekçesinde özetle; kurumsal ödenek aktarmalarının ancak kanunla yapılabileceği, dava konusu kuralla Gençlik ve Spor Bakanlığına ödenek aktarma yetkisi verilmesinin bütçe ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesine sebebiyet vereceği, gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla konulan ödeneğin kullanımına yönelik olarak hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve

Haberleşme Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığına düzenleme yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bütçe tertibinde yer alan ödeneğin bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel usullerle harcanmasına olanak tanındığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

254. Dava konusu kurallarda, gençlerin bilgiye erişim projesinin kapsamı, hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususların Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirlenmesi öngörülmüş, Gençlik ve Spor Bakanlığının bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek/kaynak aktarabileceği hüküm altına alınmıştır.

255. Dava konusu kurallar, olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (90) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödeneğin, gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılması öngörülerek ödeneğin kullanımına ilişkin genel çerçeve çizilmiş; sınırlar belirlenmiştir. Bu çerçeve içinde, proje kapsamında hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususların belirlenmesi konusunda Maliye, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Gençlik ve Spor Bakanlıklarına yetki verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmamaktadır.

256. Kamu kurumlarınca ihtiyaç duyulan bazı hizmetler başka bir kamu kurumunun ana hizmeti kapsamında bulunabilmektedir. Kamu kurumları bu hizmetleri kendileri yapmak yerine ilgili kamu kurumunun uzmanlık ve tecrübelerinden istifade edecek şekilde bu idarelere yaptırabilmektedir. Bu kapsamda, Gençlik ve Spor Bakanlığı da gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarından hizmet satın alabilir. Dava konusu kuralla Gençlik ve Spor Bakanlığına, gençlere internet erişimi projesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlardan alacağı hizmetin karşılığı olarak bu kurum ve kuruluşlara ödenek/kaynak aktarma yetkisi tanınmaktadır.

257. Gençlik ve Spor Bakanlığına tanınan ödenek aktarma yetkisi, esas itibarıyla diğer kurumlardan alınan hizmetin karşılığı olan bedelin ödenek aktarma usulüyle ödenmesinden ibarettir. Gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesine konulan ödenek, her hâlükârda konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Dolayısıyla Gençlik ve Spor Bakanlığına gençlere internet erişimi projesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlardan alacağı hizmetin karşılığı olarak bu kurum ve kuruluşlara ödenek/kaynak aktarma yetkisi veren kural; bütçe ödeneklerinin kullanılmasına yönelik olup bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

258. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların 87., 88., 89, 124. ve 163. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

28. (95) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

259. Dava konusu kuralda, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneği (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi (OSB) tüzel kişiliğine tahakkuk ettirmek suretiyle kullandırmaya, tefrik edilen ödenekle sınırlı olmak üzere Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkili kılınmış, söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullanılması, verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenmesi öngörülmüştür.

260. 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde; kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar doğrultusunda sanayi politika ve stratejilerini, sanayi ürünlerine yönelik idari ve teknik düzenlemeleri hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak, sanayi işletmelerinin sicilini tutmak, sanayi istatistikleri ve analizleri üretmek Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

261. Yatırımcılara uygun nitelikte yatırım yeri tahsisi yapabilmek için yeterli arsa üretimi sağlanması, Hazine arazileri başta olmak üzere yatırıma elverişli arazilerin tahsis süreçlerinin etkinleştirilmesi onuncu kalkınma planının hedefleri arasında sayılmıştır. Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi de 64. Hükûmetin 2016 yılı eylem planında da yer almıştır. Proje, emek yoğun sektörlerdeki yatırımcıların ilk yatırım (arazi ve inşaat) maliyetlerini azaltmak, yatırımcıların mevcut finansman imkânlarını doğrudan üretime yönlendirmek ve ülke genelinde istihdam artışı sağlamayı hedeflemektedir. Projenin, Ekonomi Bakanlığı sorumluluğunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Kalkınma, Maliye Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) iş birliğinde yürütülmesi öngörülmüştür.

262. 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde, bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşlarının, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapabilecekleri belirtilmiş, 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında Bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilecekleri öngörülmüştür.

263. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine göre OSB; sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirlediği yerlerde kurulan, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dâhilinde gerekli idari, sosyal ve teknik altyapı alanları ile küçük imalat ve tamirat, ticaret,

eğitim ve sağlık alanları, teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dâhilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre işletilen mal ve hizmet üretim bölgeleridir. Bu bölgelerde, arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilmektedir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

264. Dava dilekçesinde özetle; kamu adına, kamu bütçesinden bir harcama yapabilmek veya herhangi bir kamu gelirinden vazgeçmek ya da karşılıksız kamu arazisi tahsis etmek için yasal dayanağa ihtiyaç bulunduğu, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması ve sembolik bir kira bedeli karşılığında yatırımcılara bedelsiz tahsis edilmesini öngören yasal bir düzenleme bulunmadığı, Sanayi Bakanlığı bütçesinde yılı içinde yeni tertip açılmasını, açılacak yeni tertibe ödenek tahsis edilmesini öngören bir mevzuatın bulunmadığı, Yüksek Planlama Kuruluna kamu kaynağının kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda yetki verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, Yüksek Planlama Kuruluna yasalarla verilmiş böyle bir görevin de bulunmadığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ödenek aktarma yetkisi tanınmasının bütçe hakkıyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

265. 5018 sayılı Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, ilgili mevzuatına göre yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilmesi ifade edilmiştir.

266. Dava konusu kurala emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde tertip açılması ve tefrik edilen ödenekle sınırlı olarak bu ödenek proje kapsamında kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya İl Özel İdarelerine ve Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkili kılınmıştır. Dava konusu kural, olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla yıl içinde açılması öngörülen bütçe tertibine konulacak ödenek, Maliye Bakanlığı yedek ödenek tertibinden veya diğer bütçe tertiplerinden ödenek aktarma suretiyle karşılanacağından ödenek üstü harcama yapılması da söz konusu değildir.

267. Dava konusu kuralda, yıl içinde açılacak bütçe tertibindeki ödeneklerin hangi faaliyet kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlenmiştir. Söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullandırılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Yüksek Planlama Kurulunun yetkili kılınması, ödeneklerin başka bir amaçla kullanılması anlamına gelmeyeceği gibi emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesiyle sınırlı olarak ilgili kuruluşlara verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik olarak ekonomik hayatla ilgili

konularda yüksek düzeyde kararlar almakla görevli olan Yüksek Planlama Kuruluna yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

268. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 87., 88., 89., 124. ve 163. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

D. 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin:

1. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10), (11), (13) ve (14) Numaralı Açıklamaları ile (15) Numaralı Açıklamasının (a) ve (b) Paragraflarının İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

269. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı bütçesinin hazırlanması ve kullanımı ile ilgili özel bir hüküm bulunmadığı; Cumhurbaşkanlığı bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetimi bakımından diğer kurumlara göre bir ayrıcalığının bulunmadığı, 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde Cumhurbaşkanlığının genel bütçe kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, dolayısıyla Cumhurbaşkanlığına tahsis edilen kaynakların 5018 ve 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kullanılması gerektiği, dava konusu kurallarla Cumhurbaşkanlığı bütçesinin mevcut bütçe sistemi dışına çıkarılarak yeni bir harcama sistemi oluşturulduğu, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu ile 5018 ve 4734 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmadan Cumhurbaşkanlığına tahsis edilen ödeneklerin kullanımı ile ilgili özel düzenlemeler yapılamayacağı, bazı harcamaların 4734 sayılı Kanun'da yer alan sınırlamalardan müstesna tutulduğu, yine bazı harcamalar yönünden hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın Cumhurbaşkanına harcama yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, Cumhurbaşkanına bu gibi ayrıcalıklar tanınmasının adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

270. 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.

271. Anayasa'nın 112. maddesinin birinci fıkrasında, başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözeteceği ve Bakanlar Kurulunun bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumlu olacağı belirtilmek suretiyle hükûmet etme görev ve sorumluluğunun Bakanlar Kuruluna ait olduğu vurgulanmıştır.

272. 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 gözeteceği 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.

273. 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.

274. Cumhurbaşkanlığı 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından bütçesi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu çerçevede 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Cumhurbaşkanlığı bütçesine toplamda 434.096.000.TL ödenek ayrılmakta; Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin E-Cetveli'nde de Cumhurbaşkanlığı bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanının konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağına ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

275. Cetvel'in (1) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca sözleşmeli personelin ücret ödemelerinin *"01.2- Sözleşmeli Personel"* tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, geçici personel olarak çalışanların ücretlerinin *"01.4- Geçici Personel"* tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilen süreli personelin Tazminatları ile Ek Çalışma Ücretlerinin *"01.5- Diğer Personel"* tertibinin *"01.5.1.90- Diğer Personele Yapılan Diğer Ödemeler"* ayrıntı kodundan karşılanması; (2) numaralı açıklamasında ilgili kanunlar gereği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde; kadrolu I ve II sayılı cetvele tabi personel aylık ödemelerinin *"01.1-Memurlar"* tertibinin, eğitim amacıyla staj gören öğrencilere ödenecek ücretlerin *"01.4-Geçici Personel"* tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodlarından karşılanması öngörülmektedir.

276. Cetvel'in (3) numaralı açıklamasında Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesi'nde belirlenen özel tahsisli konutlar için temizlik malzemesi alımları ile buralarda kullanılan araç gereç ve donanımların temizleme giderlerinin *"03.2.2.02-Temizlik Malzemesi Alımları"* tertibinden; (4) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesi'ne bağlı konutların akaryakıt alımları ile doğal gaz alım ve abonelik giderlerinin *"03.2.3.01- Yakacak Alımları"*, ısıtılmasına ilişkin malzeme alımlarının *"03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları"* tertiplerinden; (5) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesi'nde belirlenen özel tahsisli konutların su tüketimi ve abonelik giderlerinin *"03.2.2.01-Su Alımları"*, elektrik tüketim ve abonelik giderlerinin *"03.2.3.03-Elektrik Alımları"*, içme suyu giderlerinin *"03.2.4.02-İçecek Alımları"*, bunlara ilişkin malzeme alımlarının da *"03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları"* tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

277. Cetvel'in (6) numaralı açıklamasında; Cumhurbaşkanının, eşinin ve resmî ya da özel davetli olarak ülkemizi ziyaret eden yabancı devlet başkanlarının gezilerinde, güvenlik ve

hizmet nedeniyle eşlik etmek üzere görevlendirilen personelin özel kıyafet giderlerinin ”03.2.5.01- *Giyecek Alımları*”, geziye ilişkin konaklama, yeme içme gibi her türlü giderlerinin ”03.6.1.01- *Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri*” tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

278. Cetvel’in (7) numaralı açıklamasında Cumhurbaşkanı ve genel sekreterin yazışma ve kutlamaya ilişkin posta giderlerinin ”03.5.2.01-*Posta ve Telgraf Giderleri*” tertibinden, (8) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı Makamına hizmet veren taşıtlar ile diğer taşıtların kasko sigortası giderlerinin ”03.5.4.02-*Sigorta Giderleri*” tertibinden, (9) numaralı açıklamasında, kamu kuruluşlarından geçici olarak tahsis edilen; bina, araç ve gereçlerin bakım, onarım ve her türlü giderlerinin Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

279. Cetvel’in (10) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine tahsisli uçakların bakım ve işletmesine ilişkin giderleri ile ihtiyaç hâlinde kiralanacak uçak kira ve diğer giderlerinin Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine tahsisli M/Y Savarona gemisine ait, bakım-onarım, seyir, personel ve diğer her türlü işletme giderlerinin ise kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan protokol esasları doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

280. Cetvelin (11) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanı, eşi ve genel sekreterin temsil niteliğinde verecekleri yemek, kabul, resepsiyon ve organizasyon bedelleri ile bunlarla ilgili diğer her türlü giderlerin; Cumhurbaşkanlığınca millî ve dinî bayramlar ile diğer zamanlarda yapılacak ikram, hediye, gönderilecek çiçek ve çelenk bedelleri, konukları ağırlama giderlerinin Cumhurbaşkanının takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderlerin ”03.6.1.01-*Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri*” tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

281. Cetvel’in (13) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanı ve aile bireyleri ile bakmakla yükümlü olduklarının, Cumhurbaşkanlığı yapmış olanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin, ölenlerin dul ve yetimlerinin her türlü tedavi, ilaç ve cenaze giderlerinin ”03.9.3.01- *Cenaze Giderleri*”, ”03.9.8.90-*Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri*” ve ”03.9.9.90 *Diğer İlaç Giderleri*” tertiplerinden; (14) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımının ”05.3.1.05-*Memurların Öğle Yemeğine Yardım*” tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

282. Cetvel’in (15) numaralı açıklamanın birinci fıkrasının (a) paragrafında, Cumhurbaşkanının takdirlerine göre; muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, dernek, birlik, kurum, sendika, okul, hastane, vakıf ve benzeri kuruluşlar ile kamuya yararlı kampanyalara yapılacak yardımların ilgisine göre ”05.3.1.01-*Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara*”, ”05.3.1.08-*Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri*”, ”05.4.2.01-*Eğitim Amaçlı Diğer Transferler*”, ”05.4.3.01-*Sağlık Amaçlı Transferler*”, ”05.4.4.01-*Yiyecek Amaçlı Transferler*”, ”05.4.7.01-*Muhtaç ve Körlere Yardım*”, ”05.4.9.01 -*Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler*” tertiplerinden; (b) paragrafında ise kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemelerin ”03.4.2.05-*Ödül, İkramiye ve benzeri ödemeler*” tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

283. 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun eki A-Cetveli’nde Cumhurbaşkanlığı bütçesine 434.096.000,00.TL tutarında ödenek ayrılmış ve bu ödenek

analitik bütçe sistemine sınıflandırmasına göre ilgili bütçe tertiplerinde gösterilmiştir. Dava konusu kurallarda ise Cumhurbaşkanının konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin analitik bütçe sistemine göre ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağına yönelik açıklamalar yer almaktadır. Dolayısıyla dava konusu kurallar; 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Cumhurbaşkanlığı için ayrılan bütçe ödeneklerinin kullanılması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Bu yönüyle kuralların bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

284. Kurallarda, Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılacak harcamaların çerçevesi çizilmiş ve analitik bütçe sistemine göre hangi bütçe tertibinden karşılanacağı tek tek belirtilmiştir. Muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, dernek, birlik, kurum, sendika, okul, hastane, vakıf ve benzeri kuruluşlara, kamuya yararlı kampanyalara yapılacak yardımlar ile kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler bakımından Cumhurbaşkanına takdir yetkisi tanınmakla birlikte bu takdir yetkisi harcamaların karşılanacağı ilgili bütçe tertiplerinde yer alan ödenek miktarıyla sınırlıdır. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı, takdir yetkisini Meclisin Bütçe Kanunu'yla izin verdiği ödenek miktarıyla sınırlı olarak kullanabilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına sınırsız bir harcama yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Cumhurbaşkanının konumu gereği yapacağı yardımlar ile ödül, ikramiye gibi nakdi ödemeler bakımından ilgili bütçe tertiplerinde belirtilen ödenek miktarıyla sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanına takdir hakkı tanınması yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez.

285. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın, 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2., 87., 88., 89. ve 107. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2. (12) Numaralı Açıklamasının İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

286. Dava dilekçesinde, Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E- Cetveli'nin (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10), (11), (13) ve (14) numaralı açıklamaları ile (15) numaralı açıklamasının (a) ve (b) paragraflarına yönelik gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

287. Dava konusu kuralda; Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması, temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralama ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap hâline getirilmesi giderlerinin 4734 sayılı Kanun'da belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın aynı Kanun'un 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

288. Cumhurbaşkanının konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan yukarıda sayılan giderlerin analitik bütçe sistemine göre Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanmasını öngören kural, bütçe ödeneklerinin kullanılması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kuralın bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

289. Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanun’a ek (I) sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kanun’a tabidir. 4734 sayılı Kanun’un 22. maddesinde ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın “*doğrudan temin*” yöntemine başvurulabilecek haller sayılmıştır. Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve Kanun’un 10. maddesinde sayılan yeterlik kurallarının aranma zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilecektir. Buna göre dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılması öngörülen mal ve hizmet alımlarından Kanun’un 22. maddesinde sayılan şartları taşıyanlar doğrudan temin usulü ile temin edilebilecektir.

290. Diğer taraftan dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması, temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralınması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap hâline getirilmesi giderlerinin 4734 sayılı Kanun’da belirtilen “*parasal limitlere bakılmaksızın*” aynı Kanun’un 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmüştür. Anılan mal ve hizmetlerin, 4734 sayılı Kanun’un 22. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi dışındaki bentlerinde belirtilen şartları taşıması kaydıyla (d) bendindeki parasal sınırlara tabi olmaksızın doğrudan temin edilmesine herhangi bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla dava konusu kural sadece diğer bentlerdeki şartları taşımayan mal ve hizmetler için parasal limitler bakımından istisna getirmektedir. Söz konusu parasal limitlerin ilgili yıl bütçe yılında uygulanmayacağına öngörülmesi ise 4734 sayılı Kanun’da o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

291. Dava konusu kuralda yer alan “...*belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın*...” ibaresiyle kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

292. Açıklanan nedenlerle kuralda yer alan “...*belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın*...” ibaresi Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın kalan bölümü Anayasa’nın, 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2., 87., 88., 89. ve 107. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3. (15) Numaralı Açıklamasının (c) Paragrafının İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

293. Dava dilekçesinde, Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E- Cetveli'nin (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10), (11), (13) ve (14) numaralı açıklamaları ile (15) numaralı açıklamasının (a) ve (b) paragraflarına yönelik gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

294. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanının takdirlerine göre kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki ödemelerin ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın “01.1.6.01-Ödül ve İkramiyeler” tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

295. Cumhurbaşkanının konumu gereği kamu personeline yapacağı ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemelerin analitik bütçe sınıflandırmasına göre Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertibinden karşılanmasını öngören kural, bütçe ödeneklerinin kullanılması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kuralın bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

296. Diğer taraftan, görevlerinde üstün başarı gösteren memurların ödüllendirilmesine ilişkin usul ve esaslar 657 sayılı Kanun'un 122. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre daha başarılı olarak görev yapmak suretiyle, kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebileceği, üç defa başarı belgesi alanlara da üstün başarı belgesi verileceği; ikinci fıkrasında, üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebileceği; üçüncü fıkrasında, bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısının kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamayacağı ve yıl içinde ödüllendirilen personel sayısının kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirileceği ifade edilmiştir.

297. Dava konusu kuralda ise “*ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın*” Cumhurbaşkanının takdirlerine göre kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki ödemelerin “01.1.6.01-Ödül ve İkramiyeler” tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir. Dava konusu kuralda yer alan “*ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın*” ibaresiyle kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması 657 sayılı Kanun'da değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

298. Açıklanan nedenlerle kuralda yer alan “*ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın*” ibaresi Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın kalan bölümü Anayasa’nın, 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2., 87., 88., 89. ve 107. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

299. Dava dilekçesinde özetle; iptali talep edilen kurallarla maliye bakanı ile ilgili bakanlara veya kamu idarelerine verilen yetkilerin 5018 sayılı Kanun ile kurulan mali sistemi işlemez hâle getirdiği, 5018 sayılı Kanun yanında 4734 sayılı Kanun, 237 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanun, kamu idarelerinin kuruluş kanunları ve daha birçok kanun ve KHK’larda değişiklik yapılması, uygulamalarının durdurulması, kaldırması veya bunlara aykırı düzenlemeler taşıdığı, bütçe kanunlarının bir yıllık bir dönemi kapsadığı, bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’ndaki iptali istenen düzenlemeler hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmediği takdirde mali yılın ilerleyen dönemlerinde veya bütçe yılı sona erdikten sonra hükmün ortadan kalkacak olması nedeniyle sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara yol açacağı, anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılmasının hukuk devleti sayılmanın en önemli gereklerinden olduğu, Anayasa’ya aykırılıkların sürdürülmesinin özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyeceği, hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altında sayılamayacağı ve bu ilkenin zedelenmesinin hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacağı belirtilerek dava konusu kuralların yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

9.3.2016 tarihli ve 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 1. 6. maddesinin;

a. (1) numaralı fıkrasının

aa. (a) bendine,

ab. (b) bendinde yer alan “*...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,*” ibaresine,

b. (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine,

c. (5) numaralı fıkrasının;

ca. Üçüncü cümlesinin “*...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.*” bölümüne,

cb. Dördüncü cümlesinde yer alan “...veya başka bir...” ibaresine,

2. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişİ İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” bölümüne,

3. Eki E - Cetveli’nin;

a. (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesine,

b. (27) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

c. (28) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

d. (39) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,

e. (56) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci ve üçüncü cümlelerinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibarelerine,

f. (66) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,

g. (69) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

h. (82) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

ı. (87) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

i. (94) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,

4. 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli’nin;

a. (12) numaralı açıklamasında yer alan “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresine,

b. 15 numaralı açıklamasının (c) paragrafında yer alan “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresine,

2. Eki E - Cetveli’nin;

a. (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

aa. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresine,

- ab. İkinci cümlesine,
- b. (17) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- ba. Birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba...*” ibaresine,
- bb. Üçüncü cümlesine,
- c. (18) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- ca. Birinci cümlesindeki “...*tarafından açılacak özel hesap...*” ibaresine,
- cb. İkinci cümlesine,
- d. (19) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,
- e. (20) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesindeki “...*adına açılacak özel bir hesaba...*” ve “...*Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerine,
- f. (24) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- fa. Birinci cümlesindeki “...*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki...*” ibaresine,
- fb. İkinci cümlesine,
- g. (27) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- ga. Birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba aktarılarak...*” ibaresine,
- gb. Üçüncü cümlesine,
- h. (60) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,
- ı. (61) numaralı sırasında yer alan açıklamadaki “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...*” ibaresine,
- i. (69) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- ia. Birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresine,
- ib. Üçüncü cümlesine,
- j. (75) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü paragrafındaki “...*ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...*” ve “...*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerine,
- k. (79) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,

- l. (82) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;
- la. Birinci cümlesindeki “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresine,
- lb. Üçüncü cümlesine,
- m. (84) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,
- n. (87) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci ve üçüncü cümlelerine,
- o. (90) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,
- ö. (94) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü ve dördüncü cümlelerine,
- p. (95) numaralı sırasında yer alan açıklamaya,
3. 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli’nin;
- a. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) ve (11) numaralı açıklamalarına,
- b. (12) numaralı açıklamasının “...*belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...*” ibaresinin dışında kalan bölümüne,
- c. (13) ve (14) numaralı açıklamalarına,
- d. (15) numaralı açıklamasının;
- da. (a) ve (b) paragraflarına,
- db. (c) paragrafının “...*ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...*” ibaresi dışında kalan bölümüne,
- yönelik iptal talepleri, 14.2.2018 tarihli, E.2016/47, K.2018/10 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bent, cümle, bölüm, ibare ve açıklamalara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

14.2.2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

9.3.2016 tarihli ve 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 6. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının;

a. (a) bendinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. (b) bendinde yer alan “...*değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya*,” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3. (3) numaralı fıkrasında yer alan “...*fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4. (5) numaralı fıkrasının;

a. Üçüncü cümlesinin “...*bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir*.” bölümünün Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. Dördüncü cümlesinde yer alan “...*veya başka bir*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” bölümünün Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. Eki E - Cetveli’nin;

1. (11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılarak*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

c. Üçüncü cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (17) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. Üçüncü cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3. (18) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*tarafından açılacak özel hesap*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4. (19) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

5. (20) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesindeki “...*adına açılacak özel bir hesaba*...” ve “...*Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde*...” ibarelerinin Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

6. (24) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

7. (27) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...*açılacak özel hesaba aktarılarak*...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c. Üçüncü cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

8. (28) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

9. (39) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

10. (56) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci ve üçüncü cümlelerinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibarelerinin Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

11. (60) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

12. (61) numaralı sırasında yer alan açıklamadaki “...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

13. (66) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

14. (69) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılır.” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin, Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c. Üçüncü cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

15. (75) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü paragrafındaki “...ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...” ve “...Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerinin Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

16. (79) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

17. (82) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılacak...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c. Üçüncü cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

18. (84) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

19. (87) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c. Üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

20. (90) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

21. (94) numaralı sırasında yer alan açıklamanın;

a. İkinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. Üçüncü ve dördüncü cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

22. (95) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D. 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli'nin;

1. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) ve (11) numaralı açıklamalarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2. (12) numaralı açıklamasının;

a. "...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3. (13) ve (14) numaralı açıklamalarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4. (15) numaralı açıklamasının;

Esas Sayısı : 2016/47
Karar Sayısı : 2018/10

a. (a) ve (b) paragraflarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b. (c) paragrafının;

ba. "...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

bb. Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

14.2.2018 tarihinde karar verildi.

Başkan

Zühtü ARSLAN

Başkanvekili

Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili

Engin YILDIRIM

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Üye

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Kadir ÖZKAYA

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞI OY

1. Mahkememiz çoğunluğunca, 9.3.2016 tarihli ve 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, Anayasa'nın 87. maddesi ile ve 161. maddesinde yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" kuralına aykırılık oluşturdıkları gerekçesiyle;

6. maddesinin;

(1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "*...değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya,*" ibaresi,

(2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümleleri,

(5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin "*...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.*" bölümü,

(5) numaralı fıkrasının Dördüncü cümlesinde yer alan "*...veya başka bir...*" ibaresi,

9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "*(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının iyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)*" bölümü,

Eki "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalarına İlişkin Esaslar" başlıklı E-Cetveli'nin;

(11) numaralı sırasında yer alan açıklamanın üçüncü cümlesi,

(27) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

(28) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

(39) numaralı sırasında yer alan açıklama,

(56) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci ve üçüncü cümlelerinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibareleri,

(66) numaralı sırasında yer alan açıklama,

(69) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

(82) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

(87) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

(94) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesi,

2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli'nin;

(12) numaralı açıklamasının “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresi,

(15) numaralı açıklamasının (c) paragrafının “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresi,

Anayasanın 161. maddesinde yer alan “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” kuralına aykırılık oluşturdukları gerekçesiyle iptal edilmiş bulunmaktadır.

2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’ndaki tanımıyla bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçe, devlet hayatına yön veren hükümler içeren, bu nedenle de önemli ve kapsamlı sonuçları bulunan, yürütme organının yıl içinde Devletin mali idaresi konusunda görev ve yetki sahibi olmasını meşrulaştıran hukuki bir metindir. Bütçe hakkı ise, mali araçların ortaya çıkışı, kullanılışı ve denetimi konusunda anayasa ve yasalarda toplum adına karar vermeye yetkili kılınmış kurumların söz sahibi olmaları anlamına gelmektedir ve yasama organının, halk adına iktidara, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin harcanması konusunda bütçe yasasıyla yetki vermesi ve gerçekleşen harcama sonuçlarını denetlemesini ifade etmektedir.

3. Bütçeye ilişkin tasarının kanunlaşması ile birlikte yasama organı tarafından yürütme organına, devlet adına gelirleri toplama ve bu gelirlerden harcama yapma izni verilmektedir. Dolayısıyla ilgili yıl için yürütme tarafından gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması bütçe kanunu ile getirilen hükümler çerçevesinde verilen yetkinin kullanımı sonucunda gerçekleşmektedir.

4. Anayasa’da, bütçeye ilişkin kanunun görüşülme usul ve esasları diğer kanunlardan değişik biçimde düzenlenmiştir. Örneğin kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu, kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve

esaslarının içtüzükle düzenleneceği öngörülmesine karşın, bütçenin TBMM'ye sunulması değişik ve özel usul kurallarına bağlanmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanıya yayımlanmasını uygun görmediği kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınırken, bütçe kanunları bu hükmün dışında tutulmuştur.

5. Anayasa'nın 161. maddesinde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162. maddesinde görüşülmesi, 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları düzenlenmiştir. 161. maddenin 1. fıkrasında, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı belirtildikten sonra, son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralı yer almıştır. 163. maddede ise; *"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. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriiki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur."* kuralı yer almıştır.

6. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda da bütçenin hazırlanma süreçlerine, ödenek kullanımlarına, harcama süreçlerine ve gerçekleşen harcamalara yönelik denetim gibi bütçe hakkının kullanımını sağlayacak temel kurallara yer verilmiştir. Söz konusu Kanunun "Bütçelerin Uygulama Esasları" başlıklı 3. bölümünde yer alan "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20. maddesinde, "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinde, "Merkez dışı birimlere ödenek gönderme" başlıklı 22. maddesinde, "Yedek ödenek" başlıklı 23. maddesinde ve ayrıca 24., 25., 26., 27., 28., 29. ve 30. maddelerinde bütçe uygulaması ve ödenek kullanılması esnasında uyulması gereken kurallara ilişkin genel çerçeve çizilmiştir. Bununla birlikte 5018 sayılı Kanun genel bir düzenleme olup, özel kanunlarla söz konusu hususların düzenlenmesi her zaman için mümkün bulunmaktadır.

7. Mahkememiz çoğunluğunca yılı bütçesinde konulan kimi ödeneklerin kullanılması ve harcanmasında belli kanunların o yıl içinde uygulanmayacağı veya ödenek kullanım biçimine dair hüküm öngören ya da benzer bazı hüküm içeren kuralların tatbik edilemeyeceği şeklindeki bütçe kanunu kurallarının "o kanunları değiştirmiş sayacağı", dolayısıyla bu nitelikteki bütçe kanunu kurallarının Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı düştüğü değerlendirilerek ve Anayasa Mahkemesinin bugüne kadarki içtihadının da bu doğrultuda olduğu belirtilerek bu yöndeki kuralların iptaline karar verilmiştir.

8. Bütçe kanununun devletin o yıl içindeki harcama ihtiyacına yetki veren temel bir yasa mahiyetinde oluşu, mali disiplin esas olmak kaydıyla, ülkenin mali ihtiyaç ve ödeneklerinin, öngörülemeyen hal ve durumları karşılamaındaki güçlükler ve zorunluluklar dikkate alındığında, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun iptal edilen hükümlerinin tümünün, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamaya ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kimi zaman ihtiyaç duyulan "hızlı hareket etme"yi temine yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte oldukları anlaşılmaktadır. Dolayısıyla "bütçe ile ilgili olduklarında" kuşku bulunmamaktadır.

9. Öte yandan Bütçe kanunun kimi hükümleri bazı bakanlıklara verilen yetkinin niteliği ile yetki verilen konuların içeriği dikkate alındığında, olağan bir kanuni düzenleme ile de gerçekleştirilmesi mümkün olabilecek olan bu hususun, bütçe bütünlüğü içerisinde ve bütçeyle

olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, söz konusu hususların bir bütün olarak değerlendirilmesini ve yasalaştırılmasını sağladığı (böylelikle de bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına ve bütçenin, “bütçenin doğruluğu ilkesi” çerçevesinde gerçekçi ekonomik varsayımlar altında yasalaşmasına katkı sağladığı) için daha tercih edilebilir bir seçenek olduğu, olağan kanunlarla verilebilen bir yetkinin, bütçe ile ilgili olmak şartıyla kendi özel süreçleri olan ve özel bir düzenleme olan bütçe kanunu ile verilemeyeceğinin söylenilmesinin uygun olmadığı, dolayısıyla anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

10. Ayrıca, tüm kanunları kabul edip yürürlüğe koyan TBMM’nin, Bütçe Kanunu’na bu yönde hükümler koyarak, kimi kanunların o bütçe yılı içinde uygulanmayacağını öngörmesinin kendi yasama yetkisi dahilinde olduğunu, diğer bir deyişle yasa koyucunun zorunlu mali ihtiyaçlar karşısında bir yıl süreli istisnalar öngörmesinin takdir hakkı çerçevesinde olduğunu söylemek de gerekmektedir.

11. Belirtilen nedenlerle, Mahkememiz çoğunluğunca Anayasa’nın 87. ve 161. maddesi hükümlerine aykırı oldukları değerlendirilerek iptaline karar verilen tüm kuralların Anayasa’nın 161. maddesi kapsamında olmadıkları, dolayısıyla bunlara ilişkin iptal istemlerinin reddi gerektiği kanaatine vardığımızdan, çoğunluk görüşüne dayalı karara katılmıyoruz.

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL