

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2017/61
Karar Sayısı : 2018/12
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 121 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A. 6. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin,

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

B. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin “(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 sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

2. (17) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...açılacak özel hesaba...” ibaresinin,

b. Üçüncü cümlesinin,

3. (18) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresinin,

b. İkinci cümlesinin,

4. (19) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” ve “Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerinin,

5. (23) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi halinde...” ibaresinin,

b. İkinci cümlesinin,

6. (26) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...açılacak özel hesaba aktarılarak...” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

7. (27) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,

8. (53) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibaresinin,

9. (57) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin,

10. (58) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına...” ve “...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...” ibarelerinin,

11. (63) numaralı sırasındaki açıklamanın,

12. (66) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılır.” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

13. (73) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci paragrafında yer alan “...ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...” ve “...Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerinin,

14.(77) numaralı sırasındaki açıklamanın,

15. (79) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

16. (82) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan "...özel hesaba aktarılır..." ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

17. (89) numaralı sırasındaki açıklamanın,

18. (90) numaralı sırasındaki açıklamanın,

D. Başbakanlık Bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000" tertibi ile eki E-Cetveli'nin (81) numaralı sırasındaki açıklamanın,

E. 2017 Yılı 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 6767 sayılı Kanun'un;

1. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile (2) numaralı fıkrası şöyledir:

"Aktarma, ekleme, devir ve iptal

MADDE 6- (1) a) Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya,

...

Maliye Bakanı yetkilidir.

...

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

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

"Yatırım harcamaları

MADDE 9- (1) 2017 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 (Ulaştırma, Denizcilik ve

Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2017 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2017 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2017 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 ve daha önceden açılmış ancak mücbir sebeplerle tahliye edilmiş temsilciliklerinin yeniden faaliyete geçirilmesi 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, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü çerçevesinde ülkemizde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.01.41.00-01.1.3.00-1-03.6 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 2017 yılı içinde onaylananlar ile 2016 yılında onaylanmış olup 2017 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 aktarılarak 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 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 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 kullanılır. 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 kullanılır.

...

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

...

26. 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.**

27. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel eylem planları ve programları, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı ve Yatırım ve Destek Hamlesi ve Öncelikli Dönüşüm Programları eylem planları kapsamındaki işler ile bilimsel araştırma 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.**

...

53. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 289.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 700.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 295.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.284.000.000 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. Ücretsiz kitap uygulaması için açılan özel hesaba aktarılan tutardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir.

...

57. 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.**

58. "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.**

...

63. **Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir.**

...

66. 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.**

...

73. 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 kullandırılır.

YADES Programı 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 büyükşehir

belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılır.

...

77. 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.

...

79. Avrupa Birliği Bakanlığının “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.01.00.38-01.1.9.00-1-03.6 tertibinde yer alan 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.

...

81. 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.

82. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödenekler Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca müştereken belirlenir.”

...

89. Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 tertibinde yer alan ödenekten 200.000.000 TL'ye kadar olan kısmını, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla ihtiyaca göre gerektiğinde Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullanılmak üzere Hazine

Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.1.1.20-1-07.1 tertibine aktarmaya veya Yüksek Planlama Kurulu kararı ile belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi'ne, İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahakkuka bağlamak suretiyle ödenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplere aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

90. T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün 24/4/2013 tarihli ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanunun geçici 3 üncü maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıkları, Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanır.

4. Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-1-05.2 kodlu tertibi şöyledir:

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				İN. İPİ	O. İF.	EK SIN	İ	AÇIK LAMA	
I	II	V		I	II	V							
												HİZMET	50.0
												ET	00
												ALIMLARI	
												TEM	
												SİL VE	525.
												TANITMA	000
												GİDERLERİ	
												MEN	
												KUL	
												MAL,GAYR	
												İMADDİ	35.0
												HAK ALIM,	00
												BAKIM VE	
												ONARIM	
												GİDERLERİ	
												EKO	
												NOMİK,	
												SOSYAL VE	
			7									KÜLTÜREL	117.
												İŞLER	074.000
												BAŞKANLI	
												ĞI	
												EKO	
												NOMİK	
				4								İŞLER VE	7.07
												HİZMETLE	4.000
												R	
												Genel	7.07
												Ekonomik	4.000

[illegible]

Esas Sayısı : 2017/61
Karar Sayısı : 2018/12

[illegible]

											ME BAŞKANLI ĞI	
				1							EL KAMU HİZMETLE Rİ	4.23 9.000
											Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	4.23 9.000
							0				Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	4.23 9.000

5. 2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli şöyledir:

“2017 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. Cumhurbaşkanı’nın, 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, Ağarlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri” tertiplerinden,

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

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

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

5. 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,

6. Cumhurbaşkanı, eşi ve Genel Sekreterin temsil niteliğinde verecekleri yemek, kabul, resepsiyon ve organizasyon bedelleri ile bunlarla ilgili diğer her türlü giderleri; Cumhurbaşkanlığınca milli ve dini bayramlar ile diğer zamanlarda yapılacak ikram, hediye, gönderilecek çiçek ve çelenk bedelleri, konukları ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı'nın takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderler, "03.6.1.01-Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" tertibinden,

7. 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 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,

8. 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,

9. 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, görevli personel tarafından diğer zamanlarda yenilen yemek ücretleri ile Genel Sekreterimizin misafirlerine verilen yemek ücretleri "03.6.1.01- Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar ve Organizasyon Giderleri" tertibinden,

10. 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”, tertiplerinden,

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 Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in katılımlarıyla 1.3.2017 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin 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. 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.

4. Özel bütçe ise aynı maddede “...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 belirtilmiştir.

5. 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. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin dördüncü fıkrasında da "... 'Tertip' deyimi kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini, borç ödemeleri yönünden 'ilgili hizmet tertibi' deyimi borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipleri ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır. 2017 yılı bütçe hazırlama rehberinde personel giderleri (01), sosyal güvenlik kurumlarına devlet giderleri primi giderleri (02), mal ve hizmet alım giderleri (03), faiz giderleri (04), cari transferler (05), sermaye giderleri (06), sermaye transferleri (07), borç verme (08), yedek ödenekler ise (09) şeklinde kodlanmıştır.

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

7. "*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.

8. "*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.

9. "*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.

10. Ödenek esas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade etmektedir. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirtilmesi gerekir. Ancak söz konusu ödenekler tahmine dayalı olduğundan bunun çeşitli nedenlerle yıl içinde yetersiz kalması söz konusu olabilmektedir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek olan ödenek aktarmasıdır.

11. Ödenek aktarmalarına ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı ancak harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere -genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla- merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

12. Dava konusu kuralla da Bütçe Kanunu'yla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri, kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “*Yedek Ödenek*” tertibine aktarmaya, maliye bakanı yetkili kılınmıştır.

13. 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinin (c) bendinde, Maliye Bakanlığına harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek görevi verilmiştir. Buna göre Maliye Bakanlığı; bütçenin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre uygulanmasını gözetmekle yükümlü kılınmıştır. Dava konusu kuralla, kurumlar arası ödenek aktarmaları konusunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanlığının yetkili kılındığı anlaşılmaktadır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; maliye bakanına ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki verilerek yeni bir bütçe yapma hakkı tanındığı, bu durumun 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen mali sistemle bağdaşmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden maliye bakanına ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu gibi Meclise ait olan bütçe hakkının ihlal edildiği, kuralda ödenek aktarma konusunda genel bütçe ödeneklerinin yüzde onu oranında sınır konması veya ödenek aktarması yapılacak ekonomik kodların gösterilmesinin ödenek aktarma konusunda bir sınır olarak kabul edilemeyeceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. Bütçe genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

16. 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 kanunları yıllık olarak çıkarılmakta ve ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta olup bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü

ytirmektedir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi, kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabilecek nitelikte olduğundan Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanmaları, parlamentoda görüşülmeleri ve yayımlanmaları bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir.

17. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) 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 TBMM'de 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 Cumhurbaşkanı 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.

18. 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 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.

19. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre *"bütçe ile ilgili hükümler"* kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek; böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

20. 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. Tanımdan da anlaşılabacağı üzere 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.

21. Dava konusu kuralda, Bütçe Kanunu'yla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri, kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin *"Yedek Ödenek"* tertibine aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğu hüküm altına alınmaktadır. Kurumlar arası ödenek aktarmalarını düzenleyen kural bu hâliyle bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

22. Kuralda, kurumlar arası ödenek aktarmanın ancak genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla ve kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilerek ödenek aktarmaya ilişkin çerçeve ve maliye bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin sınırları belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi söz konusu değildir. Bu itibarla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan maliye bakanına kanunda belirtilen sınırlar içinde ödenek aktarma konusunda yetki veren kural, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmadığı gibi Meclise ait olan bütçe hakkını da ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 6., 7., 88., 89. ve 163. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

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

a. Anlam ve Kapsam

24. Kanun'un 6. maddesinin (2) 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.

25. 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.

26. Analitik bütçe sınıflandırmasında fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte; ödeneklerin kamu hizmetlerine ve işlevlerine göre tahsis edilmesi ile bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda ödeneklerin kamusal faaliyetlerin türüne/işlevine göre tahsisi, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin ortaya konulabilmesi, maliyet-fayda analizinin yapılabilmesi ile verimlilik, etkililik ve ekonomiklik hedeflerine ulaşılabilmesi bütçenin 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.

27. 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.

28. 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

29. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla maliye bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin 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 belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

30. 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.

31. 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 aslında 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 edecek olsun 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 değerlendirilmekte olup bütçe hakkını zedelememektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 163. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 9. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin “(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

1. İptal Talebinin Gerekçesi

33. Dava dilekçesinde özetle; kamu yatırım projelerine bütçeden harcama yapılabilmesi için projenin 641 sayılı KHK'nın 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesi gereğince Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2017 yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer almasının zorunlu olduğu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinde birden fazla yılı kapsayan yatırım projelerinde ihaleye çıkılabilmesi için ilk yıl öngörülen ödeneğin proje maliyetinin yüzde ondan az olamayacağı belirtildiği, dava konusu kuralda ise Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demir yolu yapımı ve çeken araç projelerinin anılan Kanun hükümlerinden muaf tutulduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

34. Kanun'un “Yatırım harcamaları” kenar başlıklı 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı belirtilmiş; dava konusu kuralın da yer aldığı ikinci cümlesinde, bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (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) 2017 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2017 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde onundan az olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkra parantez içinde yer alan “... (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)...” şeklindeki bölüm dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Buna göre 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 2017 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde onundan az olsa dahi 2017 yılında bu projelere başlanabilecektir.

35. 4734 sayılı Kanun'un 62. maddesinin (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 -yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler hariç olmak üzere- proje maliyetinin %10'undan az olamayacağı ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimlerinin de sonraki yıllarda azaltılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece birden fazla yılı kapsayan yatırım projelerinde ihaleye çıkılabilmesi için ilk yıl için öngörülen ödeneğin proje maliyetinin yüzden onundan az olamayacağı kabul edilmekle birlikte yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler bu hükümden muaf tutulmuştur.

36. Dava konusu kuralda da Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demir yolu

yapımı ve çeken araç projelerinde 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'nde proje maliyetinin yüzde 10'una kadar yatırım ödeneği olmaması durumunda dahi adı geçen projelere başlanabilmesine olanak tanınmaktadır. Bu yönüyle dava konusu kural, herhangi bir kanun hükmünü değiştirmedeği gibi olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

37. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

C. Kanun'un Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” Başlıklı E-Cetvelinin;

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

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

38. Dava dilekçesinde özetle; Dışişleri Bakanlığı bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin dava konusu kuralla 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, çerçeve çizilmeden ve sınırlamaya bağlı olunmadan 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

39. 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (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 Birleşmiş Milletler (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 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.

40. 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.

41. Anayasa’nın 7. maddesinde “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Yasama yetkisinin TBMM’ye 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.

42. 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.

43. 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.

44. 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun “*Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar*” başlıklı eki E-Cetveli, bütçe kanunlarına her yıl eklenen cetvellere biri olup 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.

45. 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 aktarılmak suretiyle kullanılması, ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların da Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarınca belirlenmesi öngörölmüştür.

46. Dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Açıklamada, bütçe ödeneklerin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödeneklerin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğı taşımamaktadır.

47. Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştayın merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğı belirtilmiş; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "*denetim alanı*" 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 olduğı hüküm altına alınmıştır.

48. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (11) numaralı açıklamasında, özel hesaba aktarılmak 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 Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmesi, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

49. 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 görölmemiştir.

2. (11) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

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

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

51. Dava konusu kuralda 2017 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.

52. 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 (Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler) anılan Kanun hükümlerine göre yürütülecektir. Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bu Kanun kapsamında sayılmıştır.

53. 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.

54. 237 sayılı Kanun ise kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kuralları düzenlemektedir. Söz konusu Kanun; genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ile bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahallî idare birliklerini, iktisadi devlet teşekkülleri ile özel kanun ve kararnamelerle kurulan her çeşit banka ve teşekkülleri, sayılan daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip 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.

55. Dışişleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734, 217 ve 5018 sayılı Kanunlara tabidir. Dava konusu kuralda ise Dışişleri Bakanlığının 2017 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 2017 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 değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Dışişleri Bakanlığının özel hesaptan yapacağı harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutulması bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

56. 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 Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...açılacak özel hesaba...” İbaresine ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

57. 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (17) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, İslam İşbirliği Teşkilatı 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 İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen projelerden, İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından 2017 yılı içinde onaylananlar ile 2016 yılında onaylanmış olup 2017 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 değerlendirilmesine 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.

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

59. 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

60. Dava dilekçesinde özetle; Kalkınma Bakanlığının merkezî yönetim kapsamında bir kamu idaresi olduğu, dolayısıyla Bakanlığa tahsis edilen ödeneklerin 5018 sayılı Kanun'a göre kullanılması gerektiği, dava konusu kurallarda ise Bakanlığa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktararak kullanılmasının 5018 sayılı Kanun'da öngörülen harcama sistemine uygun olmadığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas 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 tertiplerine konulan ve 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 de Kalkınma Bakanlığının ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak

harcayabileceğine ilişkin hüküm bulunmadığı, özel ödenekten 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

61. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca ilgisi nedeniyle kurallar Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

62. 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.

63. 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. 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.

64. 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 Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...tarafından açılacak özel hesap..." İbaresine ile İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

65. Dava dilekçesinde özetle; özel hesap uygulamasının kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlamadığı, 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 ve temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanması amacını taşıdığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın özel hesaba aktarılmak 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

66. 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (18) numaralı açıklamasında, 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; bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların da kalkınma bakanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Dava konusu kurallar, Kanun'un eki E-Cetveli'nin (18) numaralı sırasında yer alan açıklamanın birinci cümlesindeki "...tarafından açılacak özel hesap..." ibaresi ile ikinci cümlesidir.

67. 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 kullanılacaktır; bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esaslar da kalkınma bakanı tarafından belirlenecektir.

68. 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.

69. 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. Bu yönüyle dava konusu kuralların bütçenin uygulanması kapsamında bulunduğu tereddüt yoktur.

70. Bütçe kanunu ile CMDP kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, ödeneği 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.

71. 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.

72. CMDP, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı ile bölgesel politika öncelikleri arasına girmiş; Onuncu Kalkınma Planı'nda 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.

73. 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 Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." İbarelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

74. 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 harcanması, 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 aktarılmak 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

75. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

76. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (19) 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'in 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.

77. 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.

78. 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. Bu yönüyle dava konusu kurallar bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

79. SODES, Onuncu Kalkınma Planı’nda 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’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 amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

80. Bütçe kanunu ile SODES kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, ödeneği 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.

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

Kuralların Anayasa’nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

6. (23) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi halinde...” İbaresinin İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

82. Dava dilekçesinde özetle; Yüksek Planlama Kurulunun Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneği Kalkınma Bankasına aktarma yetkisi bulunmadığı, dava konusu kurallarla Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda yer alan ödeneğin Kalkınma Bankasına

aktarılmak suretiyle 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 belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

83. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

84. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (23) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi hâlinde 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 olunacağı hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "...Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi halinde..." ibaresi ile ikinci cümlesidir.

85. 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.

86. Bölgesel girişim sermayesi modeli, bölge planlarında belirlenen öncelikler doğrultusunda büyüme potansiyeli taşıyan ancak finansman sıkıntısı çeken girişim ve şirketlere süreli ortaklık yoluyla finansman ve danışmanlık desteği sağlamayı 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 Planı'nda da yer almıştır. Dava konusu kurallarda, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi hâlinde hibe mahiyetinde olmak üzere bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılması öngörülmektedir.

87. 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 bir 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.

88. 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 kullandırılması 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 niteliği taşımamaktadır.

89. 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.

7. (26) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...açılacak özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

90. 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, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir 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 Bakanlığına böyle bir görevin de verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir nevi örtülü ödenek oluşturulduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

91. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (26) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi başkanlığını üstlendiği 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.

92. 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.

93. 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. 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.

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

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

8. (26) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

95. Dava dilekçesinde özetle, Kalkınma Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, dolayısıyla 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

96. 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 ödenğin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

97. 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 Kanun'a 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 2017 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

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

99. 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.

9. (27) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

100. Kanun'un eki-Cetveli'nin (27) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel eylem planları ve programları, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı ve Yatırım ve Destek Hamlesi ve Öncelikli Dönüşüm Programları eylem planları kapsamındaki işler ile bilimsel araştırma projeleri ve yükseköğretim kurumlarının muhtelif yatırım projeleri için kullandırmaya kalkınma bakanı yetkili olduğu belirtilmiş; dava konusu ikinci cümlesinde de bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

101. Kalkınma planları, uzun vadeli hedeflere uygun olarak sektörler arası denge gözetilerek hazırlanmaktadır. Plan hazırlıkları sırasında oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları (ÖİK) aracılığıyla, toplumun çeşitli kesimlerinin ekonomik ve sosyal politikalar ile hedefler konusundaki görüş ve önerileri kalkınma planlarına yansıtılmaktadır. Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı 2.7.2013 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir.

102. Öncelikli dönüşüm programları ise 2023 hedefleri ve Onuncu Kalkınma Planı'nın amaçlarına ulaşılması açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için tasarlanan programlar şeklinde tanımlanmıştır. Üretimde verimliliğin artırılması programı, ithalata olan bağımlılığın azaltılması programı, yurt içi tasarrufların artırılması ve israfın önlenmesi programı, kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi programı bu programlara örnek olarak gösterilebilir.

103. “Yatırımları Hızlandırma Ödeneği” ise 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun “Gerektiğinde kullanılacak ödenekler” başlıklı 5. maddesinin (3) numaralı fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.3 tertibinde yer alan ödenekten, 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyularak 2017 Yılı Yatırım Programının uygulama durumuna göre gerektiğinde öncelikli sektörlerde yer alan yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere ödenek tahsisi veya ödeneklerinin artırılmasında kullanılmak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin projelerine ilişkin mevcut veya yeni açılacak tertiplere aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

104. Yatırımları hızlandırma ödeneği, öncelikli sektörlerde yer alan yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere ödenek tahsisi veya ödeneklerinin artırılmasında kullanılmak için öngörülmektedir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

105. 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 dava konusu kuralla Maliye Bakanlığına verilmesinin Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

106. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı ifade edilmiş; ikinci cümlesinde de 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.

107. Dava konusu kuralda; bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planı'nda belirtilen öncelikli dönüşüm programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullanılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibine konulan ödeneğin Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmının Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarılması konusunda Maliye Bakanlığına yetki verilmektedir. Böylece açıklamada sayılan eylem planı, yatırım programı ve projelerde kullanılması öngörülen ödeneğin Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmı yıl içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere yatırımları hızlandırma ödeneği vasıtasıyla aktarılabilecektir. Bu hâliyle dava konusu kural, olağan kanunlarda değişiklik yapmadığı gibi bütçenin uygulanmasına yönelik olup açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

108. 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasında, kamu yatırım programının merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacağı ve Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazete'de yayımlanacağı hüküm altına alınmıştır. Kurala göre kamu yatırımlarının hazırlanmasından Kalkınma Bakanlığı sorumlu olup yatırım programının nihai olarak onaylanması Bakanlar Kuruluna aittir. Dava konusu kuralla bölgesel eylem planları ve programları, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı ve Yatırım ve Destek Hamlesi ve Öncelikli Dönüşüm Programları eylem planları kapsamındaki işler ile bilimsel araştırma projeleri ve yükseköğretim kurumlarının muhtelif yatırım projeleri için kullandırılması öngörülen ödeneğin yatırım programının hazırlanmasından sorumlu olan Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmı yine Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan başka projelerde kullanılmak üzere yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarılmasına olanak tanınmakta olup herhangi bir şekilde ödenek üstü harcama yapılması söz konusu değildir.

109. Bu itibarla bölgesel plan ve programlar, eylem planları ile Onuncu Kalkınma Planı'nda belirtilen öncelikli dönüşüm programları kapsamındaki eylem ve yatırımlar için kullanılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibine konulan ödeneğin Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmıyla sınırlı olarak yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarılması konusunda Maliye Bakanlığına yetki veren kural, Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 163. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

10. (53) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” İbaresinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

111. 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 Kanun Hükmünde Kararname’de Bakanlığın ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine yönelik düzenleme bulunmadığı, 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, esas 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

112. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (53) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde; Millî Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 289.000.000 Türk lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 700.000.000 Türk lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 295.000.000 Türk lirası olmak üzere toplam 1.284.000.000 Türk lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’na (SYDTF) 9.4.2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29.5.1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca aktarılacak tutardan keserek Millî Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kural, anılan cümlede yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibaresidir.

113. SYDTF, 3294 sayılı Kanun’da 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.

114. 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 aktarılacak miktardan, bütçeye konulacak ödeneklerden, trafik para cezası hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15’lik miktardan, her nevi bağış ve yardımlardan ve diğer gelirlerden teşekkül etmektedir. Ayrıca 4842 sayılı Kanun’un

38. maddesiyle gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8 oranında Fon'a pay verilmesi öngörülmüştür.

115. 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.

116. 2017 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 anlaşılabileceği 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.

117. Dava konusu kuralda; merkezî yönetim kapsamında bulunan Millî Eğitim Bakanlığınca yerine getirilecek bazı faaliyetlere ilişkin harcamaların 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Bakanlığa ayrılan bütçe tertipleriyle herhangi bir ilişki kurulmaksızın doğrudan SYDTF'den, Millî Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaba aktarılacak kaynaklardan karşılanması öngörülmektedir. Dava konusu kuralın bu hâliyle bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla dava konusu kuralların olağan kanunlarla düzenlenmesi gerekirken Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

118. 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 7., 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

11. (57) Numaralı Sırasında Yer Alan Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

119. 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, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütme organına sınırsız yetki vermesinin 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. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

120. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (57) 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 Arttırılması Projesi kapsamında bisiklet alımı ve dağıtımı yapılacağı belirtildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde ise 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.

121. 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.

122. Dava konusu kural; doğrudan mali nitelikteki bir hüküm olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kural, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

123. 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.

124. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyet kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlenmiştir. Dolayısıyla 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.

125. 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.

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

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

12. (58) Numaralı Sırasındaki Açıklamada Yer Alan "...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına..." ve "...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı..." İbarelerinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

127. 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, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütme organına sınırsız yetki vermesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 4734, 2886, 5018 ve 6085 sayılı Kanun ile 663 sayılı KHK'nın 2017 yılı için devre dışı bırakıldığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

128. Kanun'un eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (58) 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 Başkanlığının yetkili olduğu belirtilmiştir. Dava konusu kural, açıklamada yer alan “...*bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına...*” ve “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...*” ibareleridir.

129. Bir önceki başlık altında, Kanun'un eki E-Cetveli'nin (57) numaralı açıklamasının ikinci cümlesine ilişkin gerekçeler dava konusu kurallar yönünden de geçerlidir.

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

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

13. (63) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

131. İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin usul ve esaslar 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da 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 %1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %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 %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.

132. 5779 sayılı 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 %65'ini eşit şekilde, %35'ini ise nüfus esasına göre dağıtacağı ifade edildikten sonra (2) numaralı fıkrasında -bu Kanun'da ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada 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.

133. Dava konusu kuralda ise Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

134. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla maliye bakanına bütçeden istediği kadar kaynağı istediği belediyeye aktarma yetkisi tanındığı, kuralda yer alan ödeneğin bir nevi örtülü ödeneye dönüştüğü, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2017 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

135. 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.

136. Dava konusu kuralda ise Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya maliye bakanının yetkili olduğu belirtilerek 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrası 2017 bütçe dönemi için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması, 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.

137. 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.

14. (66) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesindeki "...özel hesaba aktarılır..." İbaresine ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

138. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla bütçe tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarıldığı, bu durumun kamusal kaynakların temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan keyfî bir şekilde harcanmasına sebebiyet verdiği, özel hesaptan yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizlik bulunduğu, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Başbakanlığın bu tür ödenekleri özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine yönelik düzenleme bulunmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden yürütme organına düzenleme yetkisi verilmesinin 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

139. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca ilgisi nedeniyle kurallar Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

140. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (66) 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.

141. 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.

142. 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. Bu yönüyle dava konusu kurallar, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

143. 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.

144. 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.

15. (66) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

145. Dava dilekçesinde özetle; 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de Başbakanlığın merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, dolayısıyla 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

146. 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.

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

148. 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 2017 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

149. 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.

16. (73) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Paragrafında Yer Alan “...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

150. Dava dilekçesinde özetle; 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 Kanun Hükmünde Kararname’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneklerin Yaşlı Destek Projesi 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

151. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca ilgisi nedeniyle kurallar Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

152. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (73) numaralı açıklamasının birinci fıkrasında, 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 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 kullanılacağı belirtilmiş, ikinci fıkrasında da YADES 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 büyükşehir belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Dava konusu kurallar, açıklamanın ikinci fıkrasında yer alan “...ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...” ve “...Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibareleridir.

153. 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.

154. 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. Bu yönüyle dava konusu kurallar, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

155. 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'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 kamu yararı amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

156. Bütçe kanunu ile YADES kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin 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.

157. 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.

17. (77) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

158. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla bütçe tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanmasına olanak tanındığı, kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine yapılan kaynak transferinin idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesapta izlenmesinin yanlış raporlama yapılmasına sebebiyet vereceği, 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 izleneceği 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

159. Dava konusu kuralda, 5449 sayılı 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.

160. 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.

161. Dava konusu kuralda 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.

162. 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 yönüyle dava konusu kural, olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

163. 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 olmak 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.

164. 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.

18. (79) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılacak..." İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

165. 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, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine yönelik olarak kanunla çerçeve çizilmeksizin usul ve esasları belirleme konusunda Maliye ve Avrupa Birliği Bakanlıklarının

yetkili kılınmasının 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

166. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca ilgisi nedeniyle kurallar Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

167. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (79) 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 aktarılması öngörülmüş; üçüncü cümlesinde de özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenmesi hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "... özel hesaba aktarılarak..." ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

168. 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.

169. 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.

170. Avrupa Birliği İletişim Stratejisi, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecine hem iç hem dış desteğin artırılması ve sürece ivme kazandırılması amacıyla hazırlanmıştır. Stratejinin 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.

171. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (79) numaralı açıklamasında, Avrupa Birliği İletişim Stratejisi kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Avrupa Birliği Bakanlığı 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 Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının yetkili kılınması yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

172. 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 Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

173. 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 Kanun'a tabi olduğu, 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Bakanlığa bütçe kanunları ile tahsis edilen ödeneklerini 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

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

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

176. 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 2017 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

177. 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.

20. (82) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılır..." İbaresinin Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

178. Dava dilekçesinde özetle; uluslararası acil yardımların yapılmasıyla ilgili hususların Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kendi kuruluş kanununda düzenlenmesi gerektiği, dava konusu kurallarla uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılacak suretiyle mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmak istendiği, bu durumun harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, Afet ve Acil

Durum Yönetimi Başkanlığına, bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenekleri özel hesaba aktarma yetkisi verilmediği, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine yönelik olarak hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın usul ve esasları belirleme konusunda yürütme organına düzenleme yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da ve 5902 sayılı Kanun'da Dışişleri, Maliye ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına bu yönde bir yetki verilmediği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124., ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

179. Kanun'un eki E-Cetvelinin (82) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 5902 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılacağı belirtilmiş, üçüncü cümlesinde de özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca müştereken belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın, birinci cümlesinde yer alan "...*özel hesaba aktarılarak...*" ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

180. 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.

181. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Dava konusu kuralların, uluslararası acil yardımların ulaştırılmasına yönelik olarak karar alma süreçlerinin hızlandırılması suretiyle ödeneklerin amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek için ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

182. (82) numaralı açıklamada, bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliği taşımamaktadır.

183. 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.

21. (82) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

184. Dava dilekçesinde özetle, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı,

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 kurallarla, özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanun'dan müstesna tutulmasının Anayasa'nın bütçeyle ilgili kurallarıyla bağdaşmadığı gibi harcamalarda keyfiliğe sebebiyet vereceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

185. Dava konusu kuralda, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin, özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun'dan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

187. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734 ve 5018 sayılı Kanun'a tabidir. Dava konusu kuralda ise Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerden yapılacak harcamalar, 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2017 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

188. 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., 7., 87., 88., 89. ve 124. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

22. (89) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

189. Dava dilekçesinde özetle; ödenek aktarmalarının kanunla yapılması gerektiği, Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 tertibinde yer alan ödenekten 200.000.000 TL'ye kadar olan kısmını, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla ihtiyaca göre gerektiğinde Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullanılmak üzere Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.1.1.20-1-07.1 tertibine aktarmaya veya Yüksek Planlama Kurulu kararı ile belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine, İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahakkuka bağlamak suretiyle ödenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinde yıl içinde açılacak tertiplere aktarmaya maliye bakanının yetkili kılınmasının, yasama organına ait olan bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği ifade edilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

190. Dava konusu kuralla, Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 tertibinde yer alan ödenekten 200.000.000 TL'ye kadar olan kısmını, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla ihtiyaca göre gerektiğinde Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullanılmak üzere Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.1.1.20-1-07.1 tertibine aktarmaya veya Yüksek Planlama Kurulu kararı ile belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine, İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahakkuka bağlamak suretiyle ödenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplere aktarmaya maliye bakanı yetkili kılınmaktadır.

191. Cazibe Merkezleri Programı, görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatı artırmak yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla uygulamaya konulmuştur. 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında Kanun'a 31.10.2016 tarih ve 678 sayılı KHK'nın 27. maddesiyle eklenen ek 1. maddeyle Program kapsamında yapılacak desteklere ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

192. 4456 sayılı Kanun'un ek 1. maddesinin ikinci fıkrasında, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında verilecek desteklerin Hazine Müsteşarlığı bütçesinden Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacak kaynaktan karşılanacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında, Bankanın, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında; arsa temini, altyapı işleri ve bina inşaatı ile ilgili iş ve işlemler için söz konusu kaynağı öncelikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, il özel idarelerine, belediyelere olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına veya organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin dördüncü ve devamı fıkralarında ise program kapsamında desteklenecek yatırımlar ve faaliyetler, konuyla ilgili yetkili kurum ve kuruluşların görevleri ile uygulamaya ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

193. Dava konusu kuralda da Maliye Bakanlığının bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 tertibinde yer alan yedek ödenekten 200.000.000 TL'ye kadar olan kısmın emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. Kural uyarınca Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibinden 200.000.000 TL'ye kadar olan kısım, ihtiyaca göre gerektiğinde Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullanılmak üzere Hazine Müsteşarlığı bütçesine aktarılabilir veya Yüksek Planlama Kurulu kararı ile belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine, İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahakkuka bağlamak suretiyle ödenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinde yıl içinde açılacak tertiplere aktarılabilir. Bu açıdan bakıldığında dava konusu kural; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

194. Bütçe kanunu ile emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamında kullanılması öngörülen kaynak, Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibinde yer almaktadır. Dava konusu kuralda, yedek ödenek tertibinden söz konusu proje için ayrılan kaynağın azami miktarı belirlenmiş; bu kaynağın aktarılacağı kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla kuralda belirlenen çerçeve içinde kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibinde yer alan 200.000.000.TL'nin Hazine

Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.1.1.20-1-07.1 tertibine veya Maliye Bakanlığı bütçesinde yıl içinde açılacak tertiplere aktarmaya maliye bakanının yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

195. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 6. ve 87. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

23. (90) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

196. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) ulusal demir yolu altyapı ağı içinde yer alan ve devletin tasarrufundaki demir yolu altyapısının kendisine devredilen kısmı üzerinde demir yolu altyapı işletmecisi olarak görev yapan bir iktisadi devlet teşekkülüdür.

197. 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'da, TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün demir yolu altyapı işletmecisi olarak yapılandırılması; TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi adıyla da demir yolu tren işletmecisi olarak yeni bir şirket kurulması öngörülmüştür.

198. 6461 sayılı Kanun'un 3. maddesinde; demir yolu trafiğini tekel olarak yönetmek, tasarrufunda olan demir yolu altyapısı üzerinde verdiği trafik yönetimi ücretlerini belirlemek ve tahsil etmek, demir yolu altyapısını iyileştirmek, yenilemek, genişletmek, bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak TCDD'nin görevleri arasında sayılmıştır.

199. Kanun'un 5. maddesinde, TCDD'nin hızlı ve yüksek hızlı tren taşımacılığı için yaptığı demir yolu altyapı yatırımlarının tasarrufundaki hatların çift veya çoklu hat hâline getirilmesi ve iltisak hatları yapımı ile bunların elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon tesisleriyle donatılması yatırımlarının ve tasarrufundaki demir yolu altyapısının yenilenmesine ve iyileştirilmesine ilişkin yatırımlarının yılı yatırım programı ile ilişkilendirilerek Bakanlık bütçesinde söz konusu yatırımların finansmanını karşılamak amacıyla gerekli ödeneğin ayrılması öngörülmüştür. Diğer taraftan TCDD'nin desteklenmesi amacıyla Kanun'un geçici 3. maddesiyle; Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beşinci yılın yıl sonuyla sınırlı olarak TCDD'nin 5. maddede belirtilenlerin dışında kalan yatırımlarının finansmanı, bakım ve onarım bütçesinde yer alan finansman açıkları ile TCDD Taşımacılık A.Ş. ye yapılan sermaye transferi nedeniyle doğan açıklarının sermayesine mahsuben Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanması öngörülmüştür.

200. Dava konusu kuralda da TCDD'nin 6461 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıklarının Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

201. Dava dilekçesinde özetle; TCDD'nin 6461 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıklarının Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanabilmesi için muhtemel tutarın belirlenmesi ve bu tutarın büyüklüğüne Meclis tarafından karar verilmesinin bütçe hakkının

gereği olduğu, dava konusu kuralla hiçbir sınır getirilmeksizin söz konusu finansman açığının Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanmasının bir nevi yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, dava konusu düzenlemenin bütçe kanunları yerine ilgili kurumların kuruluş kanunlarında yapılması gerektiği, bu yönüyle kuralın parlamenter demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı belirtilerek Anayasa'nın 6., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

202. TCDD, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK hükümlerine tabi olan bir iktisadi devlet teşekkülüdür. 233 sayılı KHK'ya ek (A) Cetvel'de TCDD, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığıyla ilgili iktisadi devlet teşekkülleri arasında gösterilmiştir. İktisadi devlet teşekkülleri; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

203. 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (b) bendinde; kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak Hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmak, Hazine ile kamu iktisadi teşebbüsleri ilişkisini kurmak, bu kuruluşların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü alarak yıllık genel yatırım ve finansman programlarını hazırlamak ve Bakanlar Kurulunun onayına sunmak Hazine Müsteşarlığının görevleri arasında sayılmıştır. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nın 36. maddesinin (8) numaralı fıkrasında da kamu ortaklıkları ve iştiraklerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin tedbirleri uygulamak, sermaye artırımlarına katılmak, kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırım ve finansman programlarının gereklerini yerine getirmek ve bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini uygulamak amacıyla Hazinece her türlü sermaye artırımlarına katılınması ve sermaye paylarının satın alınmasına Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan; bu işlemlerin gerektirdiği tutarları, anılan Müsteşarlığın teklifi üzerine bütçede açılacak özel tertiplere gelir ve ödenek kaydetmeye maliye bakanı yetkili kılınmıştır.

204. Dava konusu kuralda, TCDD'nin 6461 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıklarının Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanması öngörülmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmakla görevli olan Hazine Müsteşarlığının yukarıda anılan bütçe tertibinde yer alan ödeneğinin bir iktisadi devlet teşekkülü olan TCDD'nin finansman açıkları için kullanılmasını öngören kural, bu hâliyle kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

205. TCDD'nin bir iktisadi devlet teşekkülü olarak finansman ihtiyacı sadece yatırım harcamalarından meydana gelmemektedir. 6461 sayılı Kanun'dan kaynaklanan görevlerini icra ederken yaptığı harcamaların da finansmanına ihtiyaç duyulabilir. Dava konusu kuralla TCDD'nin Kanun'un geçici 3. maddesi dışında kalan harcamaları nedeniyle oluşan finansman açıklarının karşılanması öngörülmektedir. TCDD'nin 6461 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıklarının önceden tahmin edilmesi mümkün olmamakla birlikte ilgili bütçe tertibine 2.383.706.000.TL ödenek konularak aktarılması öngörülen ödenek miktarının üst sınırı da belirlenmiştir. Dolayısıyla dava konusu kuralla TCDD'ye finansman açıkları için sınırsız bir ödenek aktarımı yapılması söz konusu değildir. Bu itibarla TCDD'nin 6461 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinde sayılanlar dışındaki finansman açıklarının Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 07.82.31.00-04.5.5.00-1-08.1 tertibinde yer alan ödenekten karşılanmasını öngören kural bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 6. ve 163. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

D. Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000” Tertibi ile Eki E-Cetveli'nin (81) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

207. Dava dilekçesinde özetle; 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da sosyal yardım ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin bir görevin Başbakanlığa verilmediği, bu nedenle dava konusu kurallarla 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 ödeneğin kullanımına yönelik olarak temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanlığa verilmesinin 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

208. Dava konusu kurallarla Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibine 101.334.00-TL ödenek konulması ve bu tertipte yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasların Başbakanlıkça tespit edilmesi öngörülmektedir.

209. Dava konusu kurallar bütçenin uygulanması ile ilgili hükümler ihtiva etmekte olup olağan kanun konusu olabilecek bir hüküm öngörmemektedir. Belirtilen ödeneğin sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında acil desteğe ihtiyaç bulunan hâllerde hazine yardımı şeklinde kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belirtilen ödeneğin konulmasında, kamu yararı dışında bir amacın güdüldüğü söylenemeyeceğinden kuralda hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

210. 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.

211. 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.

E. 2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin;

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

a. İptal Taleplerinin Gerekçesi

212. 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 kuralla 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 dava konusu kurallarla 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

213. 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.

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

215. 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 Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil edeceği; Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeticeği belirtilmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının temsil ve gözetme görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla kullanacağı yetkiler ve yapacağı görevler yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere üç başlık altında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında ise Cumhurbaşkanının, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmek suretiyle kanunlarla Cumhurbaşkanına başka görevler verilebilmesine de imkân sağlanmaktadır.

216. Anayasa koyucu, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına tanınan ve başbakan ve ilgili bakanın imzalarını gerektirmeyen yetkilerin devletin başı sıfatıyla Türkiye

Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil eden, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olan ve siyaseten sorumlu olmayan Cumhurbaşkanınca kullanılmasını öngörmüştür.

217. 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 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda Cumhurbaşkanlığı bütçesine toplamda 648.488.000.TL ödenek ayrılmış, Cumhurbaşkanlığı Bütçesi 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 almıştır.

218. Cetvel’in (1) 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, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri*” tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

219. (2) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanı ve genel sekreterin yazışma ve kutlamaya ilişkin posta giderlerinin ”03.5.2.01-*Posta ve Telgraf Giderleri*” tertibinden; (3) numaralı açıklamasında, Cumhurbaşkanlığı makamına hizmet veren taşıtlar ile diğer taşıtların kasko sigortası giderlerinin ”03.5.4.02-*Sigorta Giderleri*” tertibinden; (4) numaralı açıklamasında, kamu kuruluşlarından geçici olarak tahsis edilen bina, araç ve gereçlerin bakım, onarım ve her türlü giderlerinin Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

220. (5) 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.

221. (6) 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 ağırılama giderlerinin; Cumhurbaşkanının takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderlerin ”03.6.1.01-*Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri*” tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

222. (8) 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; (9) 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, görevli personel tarafından diğer

zamanlarda yenilen yemek ücretleri ile Genel Sekreterin misafirlerine verilen yemek ücretlerinin “03.6.1.01- *Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar ve Organizasyon Giderleri*” tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

223. (10) numaralı açıklamanın (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.

224. 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun eki A-Cetveli’nde Cumhurbaşkanlığı bütçesine 648.488.000,00 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, 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda Cumhurbaşkanlığı için ayrılan bütçe ödeneklerinin kullanılması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir. Bu yönüyle dava konusu kurallar bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

225. Dava konusu 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 harcamaların karşılanacağı ilgili bütçe tertiplerinde yer alan ödenek miktarıyla sınırlıdır. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı takdir yetkisini, Meclisin Bütçe Kanunuyla 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 takdir hakkı tanınması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmamaktadır.

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

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

2. (7) Numaralı Açıklamasının İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

227. Dava dilekçesinde özetle, Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’nin (1), (2), (3), (4), (5), (6), (8) ve (9) numaralı açıklamaları ile (10) numaralı açıklamasının (a) ve (b)

paragraflarına yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

228. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyeelik 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 tarihî bedi 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.

229. Cumhurbaşkanının konumu ve yerine getirilen 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 kural, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

230. 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.

231. Diğer taraftan dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyeelik 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-bedi 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.

232. 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.

233. 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, 2., 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

2. (10) Numaralı Açıklamasının (c) Paragrafının İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

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

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

235. 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.

236. Cumhurbaşkanı’nın 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 kural, bütçenin uygulanması kapsamında bulunmaktadır.

237. 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.

238. 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 öngörülerek 657 sayılı Kanun’un yukarıda anılan hükmü uygulanamaz hâle gelmektedir. 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.

239. 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, 2., 7. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

240. 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 hale getirdiği, 5018 sayılı Kanun yanında 4734 sayılı Kanun, 237 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanun, kamu idarelerinin kuruluş kanunları ve daha birçok kanun ve KHK’lerde değişiklik yapıldığı, bütçe kanunlarının bir yıllık bir dönemi kapsadığı göz önünde bulundurulduğunda iptali istenen düzenlemeler hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmemesinin giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacağı belirtilerek kuralların yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 1. Eki “*Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalarına İlişkin Esaslar*” başlıklı E-Cetveli’nin;

a. (11) numaralı sırasındaki açıklamanın üçüncü cümlesine;

b. (26) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

c. (53) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*adına açılmış olan özel hesaplara...*” ibaresine,

d. (63) numaralı sırasındaki açıklamaya,

e. (66) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

f. (79) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

g. (82) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

2. 2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli'nin;

a. (7) numaralı açıklamasında yer alan “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresine,

b. (10) numaralı açıklamasının (c) paragrafında yer alan “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 6. maddesinin;

a. (1) numaralı fıkrasının (a) bendine,

b. (2) numaralı fıkrasında yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresine,

2. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin “(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 sırasındaki açıklamanın;

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

ab. İkinci cümlesine,

b. (17) numaralı sırasındaki açıklamanın;

ba. Birinci cümlesinde yer alan “...açılacak özel hesaba...” ibaresine,

bb. Üçüncü cümlesine,

c. (18) numaralı sırasındaki açıklamanın;

ca. Birinci cümlesinde yer alan “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresine,

cb. İkinci cümlesine,

d. (19) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerine,

- e. (23) numaralı sırasındaki açıklamanın;
- ea. Birinci cümlesinde yer alan “...*Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi halinde...*” ibaresine,
- eb. İkinci cümlesine,
- f. (26) numaralı sırasındaki açıklamanın;
- fa. Birinci cümlesinde yer alan “...*açılacak özel hesaba aktarılarak...*” ibaresine,
- fb. Üçüncü cümlesine,
- g. (27) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,
- h. (57) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesine,
- ı. (58) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...*bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına...*” ve “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...*” ibarelerine,
- i. (66) numaralı sırasındaki açıklamanın;
- ia. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır*” ibaresine,
- ib. Üçüncü cümlesine,
- j. (73) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci paragrafında yer alan “...*ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...*” ve “...*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerine,
- k. (77) numaralı sırasındaki açıklamaya,
- l. (79) numaralı sırasındaki açıklamanın;
- la. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresine,
- lb. Üçüncü cümlesine,
- m. (82) numaralı sırasındaki açıklamanın;
- ma. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır...*” ibaresine,
- mb. Üçüncü cümlesine,
- n. (89) numaralı sırasındaki açıklamaya,
- o. (90) numaralı sırasındaki açıklamaya,

4. Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000” tertibi ile eki E-Cetveli’nin (81) numaralı sırasındaki açıklamaya,

5. 2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli’nin;

a. (1), (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı açıklamalarına,

b. (7) numaralı açıklamasının “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresi dışında kalan bölümüne,

c. (8) ve (9) numaralı açıklamalarına,

d. (10) 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.2017/61, K.2018/12 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bent, cümle, bölüm, ibare ve açıklamalara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

14.2.2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 6. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

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

B. 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin “(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 olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

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

1. (11) numaralı sırasındaki 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 sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...*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 sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...*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 sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan “...*adına açılacak özel bir hesaba...*” ve “...*Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...*” ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

5. (23) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...*Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülmesi halinde...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

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

6. (26) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...*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,

7. (27) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

8. (53) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

9. (57) numaralı sırasında yer alan açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

10. (58) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına...” ve “...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı...” ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

11. (63) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ ile Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

12. (66) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan “...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,

13. (73) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci paragrafında yer alan “...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,

14. (77) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

15. (79) numaralı sırasındaki 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 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,

16. (82) numaralı sırasındaki açıklamanın;

a. Birinci cümlesinde yer alan "...*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,

17. (89) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

18. (90) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D. Başbakanlık Bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000" tertibi ile eki E-Cetveli'nin (81) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E. 2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli'nin;

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

2. (7) 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. (8) ve (9) numaralı açıklamalarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4. (10) numaralı açıklamasının;

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

b. (c) paragrafının;

Esas Sayısı : 2017/61
Karar Sayısı : 2018/12

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	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM

Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Nuri NECİPOĞLU	Hicabi DURSUN

Üye	Üye	Üye
Celal Mümtaz AKINCI	Muammer TOPAL	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, 16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalarına İlişkin Esaslar” başlıklı E-Cetveli’nin,

- (11) numaralı sırasındaki açıklamanın üçüncü cümlesi,
- (26) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesi,
- (53) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” ibaresi,
- (63) numaralı sırasındaki açıklama,
- (66) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesi,
- (79) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesi,
- (82) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesi,

2017 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli’nin,

- (7) numaralı açıklamasının “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresi,
- (10) 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 Cumhurbaşkanına 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 artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.”* kuralı yer almıştır.

6. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda 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 karşılamasındaki güçlükler ve zorunluluklar dikkate alındığında, 2017 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 Kanununun 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 161. maddesi hükmüne 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