

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2018/27**  
**Karar Sayısı : 2020/49**  
**Karar Tarihi : 24/9/2020**  
**R.G.Tarih-Sayısı : 24/3/2021-31433**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 121 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 23/12/2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 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 “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli'nin;**

**1. (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının;**

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

**b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,**

**2. (16) numaralı sırasındaki açıklamanın;**

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

**b. Üçüncü cümlesinin,**

**3. (17) numaralı sırasındaki açıklamanın;**

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

**b. İkinci cümlesinin,**

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

5. (21) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci ve üçüncü cümlelerinin,
6. (22) numaralı sırasındaki açıklamanın;
  - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara...*” ibaresinin,
  - b. İkinci cümlesinin,
7. (25) numaralı sırasındaki açıklamanın;
  - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*açılacak özel hesaba aktarılarak...*” ibaresinin,
  - b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,
8. (51) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*adına açılmış olan özel hesaplara...*” ibaresinin,
9. (55) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,
10. (56) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...*bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına,...*” ve “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı...*” ibarelerinin,
11. (61) numaralı sırasındaki açıklamanın,
12. (64) numaralı sırasındaki açıklamanın;
  - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresinin,
  - b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,
13. (70) numaralı sırasındaki 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...*” ibarelerinin,
14. (74) numaralı sırasındaki açıklamanın,
15. (76) numaralı sırasındaki açıklamanın;
  - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılarak...*” ibaresinin,
  - b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,
16. (79) numaralı sırasındaki açıklamanın;
  - a. Birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresinin,

b. İkinci ve üçüncü cümlelerinin,

Ç. Eki Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 118.000.000” tertibi ile E-Cetveli’nin (78) numaralı sırasındaki açıklamanın,

D. Eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’nin,

Anayasa’nın 2., 6., 7., 87., 89., 107., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

## I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun’un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

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

*“Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri*

**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,**

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

*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) 2018 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) 2018 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2018 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10’undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2018**

*Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.*

...”

**3. Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli’nin;**

**a. (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafı şöyledir:**

*“10. a) 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 Taahhüt Kanunundan müstesnadır.*

...”

**b. (16) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

*“16. 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 2018 yılı içinde onaylananlar ile 2017 yılında onaylanmış olup 2018 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.**”*

**c. (17) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

*“17. 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.”**

**ç. (18) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

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

**d. (21) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“21. İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) nezdinde sekreteryaya hizmetlerinin geliştirilmesi, İİT üyesi ülkeler arasında işbirliğinin artırılması ve İİT üyesi ülkelerde beşeri ve kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi amacıyla İSEDAK Sekreteryaya hizmetlerini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemeler Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanır. **Söz konusu tertiplerden yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu ödenek tertiplerinden 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.”**

**e. (22) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“22. Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktar **Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara** aktarılır. **Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunur.”**

**f. (25) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“25. 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.”**

**g. (51) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“51. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000 Türk Lirası, taşınmaz ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 805.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 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.”

**ğ. (55) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“55. Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında; Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımını yapılıır. **Bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtım, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkilidir.”**

**h. (56) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“56. “Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi” kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-03.2 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 Sağlık Bakanlığının yetkilidir.”**

**ı. (61) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“61. Maliye Bakanlığının bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan **ödenegi, belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir.”**

**i. (64) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:**

“64. 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.”**

**j. (70) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci paragrafı şöyledir:**

*“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.”*

**k.** (74) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

*“74. 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.”*

**l.** (76) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

*“76. 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.”***

**m.** (79) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

*“79. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 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.”***

**4.** Eki Başbakanlık Bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 kodlu tertibi ile E-Cetveli'nin (78) numaralı sırasındaki açıklama şöyledir:

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				FİN. TİPİ		EKO. SINIF.		AÇIKLAMA			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
												6	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	515.000	
												7	MENKUL MAL,GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	35.000	
												06	SERMAYE GİDERLERİ	2.000.000	
												3	GAYRİ MADDİ HAK ALIMLARI	2.000.000	
													EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL İŞLER BAŞKANLIĞI	152.542.000	
													EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	7.542.000	
													Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	7.542.000	
													Genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler	7.542.000	
													Genel Bütçeli İdareler	7.542.000	
													PERSONEL GİDERLERİ	6.547.000	
													1	MEMURLAR	4.313.000
													2	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	2.234.000
													02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	895.000
													1	MEMURLAR	605.000
													2	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	290.000
													03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	100.000
													2	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	44.000
													3	YOLLUKLAR	19.000
													5	HİZMET ALIMLARI	1.000
													6	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	5.000
													7	MENKUL MAL,GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	31.000
														SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	118.000.000
														Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	118.000.000
														Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	118.000.000
														Acil Destek Giderleri	118.000.000
														Genel Bütçeli İdareler	118.000.000
														CARİ TRANSFERLER	118.000.000
														<b>HAZİNE YARIMLARI</b>	<b>118.000.000</b>
														İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI	11.999.000
														GENEL KAMU HİZMETLERİ	11.999.000
														Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	4.239.000

**78. 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.”**

**5. Eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli şöyledir:**

**“2018 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, Ağırılama, 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'nun 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,*

*karşılanır.”*

## II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in katılımlarıyla 15/3/2018 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 Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### A. Ön Mesele

3. Kuralların Anayasa’ya uygunluk denetiminde öncelikle Anayasa’nın bütçe kanunlarının konu bakımından sınırlarını belirleyen ve sonradan yürürlükten kalkmış veya değişikliğe uğramış olan anayasal hükümlerin ölçü norm olarak esas alınıp alınamayacağı sorunu görüşülmüştür.

4. Bu çerçevede Anayasa’nın 161. maddesi 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe giren 15. maddesiyle değiştirilmiş, Kanun’un aynı tarihte yürürlüğe giren 16. maddesiyle de Anayasa’nın 162. ve 163. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

5. Bütçe kanunları, Anayasa koyucu tarafından konu bakımından sınırlandırılmış ve belli bir süre yürürlükte olmak üzere çıkarılan kanunlardır. Bu kapsamda Anayasa’nın 6771 sayılı Kanun’un 15. maddesiyle değiştirilmeden önceki 161. maddesinin birinci fıkrasında “Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık

*bütçelerle yapılır”* denilerek bütçe kanununun konusu *kamu iktisadî teşebbüsleri* bakımından sınırlandırılmıştır. Aynı maddenin anılan değişiklik öncesi dördüncü fıkrasında ise *“Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”* hükmüne yer verilmiştir. Nitekim aynı sınırlamalar 161. maddede 6771 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler sonrasında da muhafaza edilmiştir. Yine Anayasa’nın mülga 163. maddesinin ikinci cümlesinin *“Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz”* şeklindeki kural da bütçe kanununun konu yönünden diğer bir sınırı olarak ortaya çıkmaktadır.

6. Anayasa yargısında kuralın içerik bakımından Anayasa’ya uygunluk denetiminde Anayasa’nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi gereğince denetimin yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan normlar ölçü olarak alınır (aynı yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.1981/13, K.1983/8, 28/4/1983). Bununla birlikte anayasa yargısı denetimine tabi bir norm, oluşturulduğu süreçte geçerli olan *yetki* ve *konu* kuralları esas alınarak vücut bulduğundan bu unsurlara ilişkin denetimin -yürürlükten kalkmış olsa dahi- o tarihteki kurallar esas alınarak yapılması gerekmektedir. Zira konu unsuru bakımından da anayasal denetime tabi olan bütçe kanunlarının çıkarılması sırasındaki anayasal yetkinin kapsamını, ilga edilmiş veya değişikliğe uğramış olsa da Anayasa’nın 161. ve 163. maddeleri teşkil etmektedir. Bu itibarla bütçe kanunu kabul etme yetkisinin Anayasa’ya uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı yönünden yapılacak denetim, ancak söz konusu anayasal yetkinin tanımlandığı, konu yönünden kapsam ve sınırlarının çizildiği normların ölçü alınması suretiyle gerçekleştirilecek bir inceleme ile mümkün olabilecektir. Bu inceleme her türlü işlem ve eylemin hukuka uygun olarak tesis edilmesini gerektiren hukuk devleti ilkesinin ve hiçbir kişi veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağının hüküm altına alındığı Anayasa’nın 6. maddesinin gerektirdiği bir zorunluluktur (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. E.2018/122, K.2020/14, 19/2/2020, § 11).

7. Açıklanan nedenlerle bütçe kanunlarının ve dolayısıyla dava konusu kuralların, kabul edildikleri tarihte yürürlükte olan şekliyle Anayasa’nın 161. ve mülga 163. maddelerine uygunluğunun denetlenmesi gerekir.

8. Öte yandan, ilke olarak bir kuralın içeriğinin yürürlükte olan Anayasa kurallarına uygun olması gerektiği dikkate alınarak içerik yönünden denetimin denetim tarihinde yürürlükte olan Anayasa kurallarına göre yapılması gerekir. Bununla birlikte bütçe kanunlarının sadece belirli bir süre yürürlükte kaldıkları hususu da dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla ilgili bütçe kanunlarının içerik yönünden denetimlerinin yürürlükte oldukları dönemde var olan Anayasa kuralları dikkate alınarak yapılması gerekir. Diğer bir ifadeyle ilgili bütçe kanununun yürürlükten kalkmasından sonra bir Anayasa değişikliği yapılmış ve bu Anayasa değişikliği Anayasa Mahkemesinin yapacağı denetim sırasında yürürlükte olsa dahi içerik yönünden denetimin bütçe kanununun yürürlükte olduğu dönemde var olan Anayasa hükümlerine göre yapılması gerekir. Ancak somut davada bu durum söz konusu değildir. Nitekim 6771 sayılı Kanun’un öngördüğü ilgili Anayasa değişiklikleri dava konusu kuralların yürürlükte olduğu dönemde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla söz konusu Anayasa değişikliklerinin içerik yönünden yapılacak denetimde dava konusu kurallar hakkında uygulanması mümkündür.

9. Özetle; bütçe kanunlarının konu bakımından sınırlarına ilişkin yapılacak denetimde ilgili bütçe kanununun kabul edildiği tarihte yürürlükte olan Anayasa hükümlerinin, içerik yönünden yapılacak denetimde ise ilgili bütçe kanununun yürürlükte olduğu dönemde mer’i

olan Anayasa hükümlerinin ölçü norm olarak esas alınması gerekir. Bu itibarla ilgili bütçe kanununun kabul edildiği tarihte var olmasa dahi yürürlükte olduğu dönem içindeki Anayasa değişiklikleri de içerik yönünden yapılacak denetimde ölçü norm olarak esas alınır. Ancak bütçe kanununun yürürlükten kalktığı tarihten sonra gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri, içerik yönünden bile olsa ilgili bütçe kanununun anayasal denetiminde gözetilemez.

## **B. Kanun'un 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin ve (2) Numaralı Fıkrasında Yer alan "...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın..." İbaresinin İncelenmesi**

### **1. (1) Numaralı Fıkranın (a) Bendi**

#### **a. Anlam ve Kapsam**

10. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, esas olarak devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Nitekim bu husus, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçe türleri ve kapsamı*" başlıklı 12. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir*" şeklinde ifade edilmiştir.

11. Anılan maddenin dördüncü fıkrasında ise özel bütçe "*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 kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir*" şeklinde belirtilmiştir.

12. 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 belirli bir düzen içinde sınıflandırılarak gösterildiği kayıt düzenidir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin dördüncü fıkrasında da tertip kavramı "*...kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyi...*", borç ödemeleri yönünden ilgili hizmet tertibi kavramı ise "*...borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipler...*" şeklinde tanımlanmıştır. 2018 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.

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

14 *Fonksiyonel sınıflandırma*, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların süreç boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânının elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir.

Ayrıca bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

15. *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 tanımakta olup özellikle mali mevzuat gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibini de mümkün kılmaktadır.

16. *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 harcamanın konusunun kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

17. 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.

18. Ödenek aktarmalarına ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan 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.

19. Dava konusu kuralla da 2018 Yılı Merkezi Yönetim 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.

20. 13/12/1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 13. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın anılan maddesinin 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiği ve bu suretle 178 sayılı KHK'nın söz konusu tarihte yürürlükten kaldırıldığı gözetildiğinde dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1/1/2018 tarihi itibarıyla 178 sayılı KHK'nın yürürlükte bulunduğu anlaşılmaktadır.

21. 178 sayılı KHK'nın 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 programlarında 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 Maliye Bakanlığının yetkili kılındığı anlaşılmaktadır.

#### **b. İptal Talebinin Gerekçesi**

22. Dava dilekçesinde özetle; Maliye Bakanına ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki verilmek suretiyle yeni bir bütçe yapma imkânının tanındığı, bu durumun 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen mali sistemle bağdaşmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden Maliye Bakanına ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bu suretle Meclise ait olan bütçe hakkının ihlal edildiği, aktarılacak ödenek miktarının genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşamayacağına öngörülmesinin veya ödenek aktarmasına konu ekonomik kodların gösterilmesinin ödenek aktarma konusunda tanınan yetkinin sınırlanması için yeterli olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

23. 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.

24. 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 yitirmektedir. 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.

25. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın 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 mülga 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. maddesinde de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan Anayasa'nın mülga 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları da ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisinin verilemeyeceği belirtilmiştir.

26. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde anayasa koyucunun 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 bütçe kanunuyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

27. 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.

28. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı 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.

29. Dava konusu kuralda, 2018 Yılı Merkezi Yönetim 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.

30. 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 imkân tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi söz konusu değildir. Bu itibarla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanına belirtilen sınırlar içinde ödenek aktarma konusunda yetki veren kural, Meclise ait olan bütçe hakkını da ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (2) Numaralı Fıkroda Yer Alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” İbaresini**

### **a. Anlam ve Kapsam**

32. 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 ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir. Anılan fıkroda yer alan “...fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

33. 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 süreç 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.

34. Analitik bütçe sınıflandırmasında fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte; ödeneklerin kamu hizmetlerine ve işlevlerine göre tahsis edilmesi ile bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesine imkân 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 yanıyla bütçe sınıflandırmasının temelini fonksiyonel sınıflandırma oluşturmaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Merkezî 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.

35. 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.

36. 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**

37. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Maliye Bakanına tanınan ödenek aktarma yetkisinin ödeneğin konulduğu kamu idaresi ile hizmeti yürütecek kamu idaresini değiştirilmesinin ötesinde, yürütülecek kamu hizmetinin fonksiyonunun yanında türünü de değiştirilerek 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**

38. 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.

39. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine ödenek aktarmalarını düzenleyen kural bu hâliyle bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

40. 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 tanımakta ise de aslında ödenek diğer kamu idaresine aktarılıp aktarılmamasına bakılmaksızın konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Bir başka ifadeyle hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi söz konusu hizmeti ister kendi ifa etsin isterse de hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarsın, her şart altında merkezî yönetim bütçe kanunu ile konulan ödenek konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında değerlendirilmekte olup bütçe hakkını zedelememektedir (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2015/7, K.2016/47, 26/5/2016, § 131).

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

Kuralın Anayasa'nın mülga 163. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**C. 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**

42. Dava dilekçesinde özetle; kamu yatırım projelerine bütçeden harcama yapılabilmesi için projenin 3/6/2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (703 sayılı KHK ile “*Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” şeklinde değiştirilmiştir.) 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesi gereğince Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2018 yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer almasının zorunlu olduğu, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinde ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı 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**

43. Kanun'un “*Yatırım harcamaları*” başlıklı 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, 2018 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) 2018 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2018 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde onundan az olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkrada 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.

44. 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 2018 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde onundan az olsa dahi 2018 yılında bu projelere başlanabilecektir.

45. 4734 sayılı Kanun’un 62. maddesinin (a) bendinde, yatırım projelerinin planlanan sürede tamamlanarak ekonomiyeye 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 yüzde onundan 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 yüzde onundan az olamayacağı kabul edilmekle birlikte yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler bu hükümden muaf tutulmuştur.

46. Kural ile 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 2018 yılı yatırım ödeneğinin, proje maliyetinin yüzde onundan az olmaması şartının aranmamasının hükme bağlanması suretiyle anılan projeler, 4734 sayılı Kanun’un 62. maddesinde belirtilen stratejik öneme sahip projelerden biri olarak tanımlanmıştır. Bu yönüyle kural, herhangi bir kanun hükmünü değiştirmedeği gibi olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili açıklayıcı nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.

47. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

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

**Ç. Kanun’un Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” Başlıklı E-Cetveli’nin (10) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. (10) Numaralı Sıradaki Açıklamanın (a) Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile İkinci Cümlesi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

48. Dava dilekçesinde özetle; Dışişleri Bakanlığı bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin dava konusu kuralla bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarıldığı, 7/7/2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da Dışişleri Bakanlığının ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine ilişkin düzenlemeye

yer verilmediği, çerçeve çizilmeden ve sınırlamaya tabi tutulmadan özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Dışişleri ve Maliye Bakanlarına yetki tanınmasının 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**

49. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

50. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının 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, 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 aktararak 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.

51. 703 sayılı KHK'nın 6. maddesiyle 6004 sayılı Kanun'un adı "*Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*" olarak değiştirilmiş ve birçok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın 6. maddesi, 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralların yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 6004 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

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

53. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E-Cetveli, bütçe kanunlarına her yıl eklenen cetvellerden biri olup ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağını ve bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermektedir.

54. Cetvel'in (10) 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 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 Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarınca belirlenmesi öngörülmüştür.

55. 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.

56. Açıklamada; ödeneklerin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlendiğinden bu ödeneklerin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki tanınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

57. 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 olduğu belirtilmiş; 3/12/2010 tarihli ve 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 hesaplarının, fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin Sayıştay denetimi kapsamında olduğu hüküm altına alınmıştır.

58. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında, 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 Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki tanınması, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

59. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (10) Numaralı Sıradaki Açıklamanın (a) Paragrafının Üçüncü Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

60. Dava dilekçesinde özetle, Dışişleri Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'a ekli (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 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olduğu, özel hesaptan yapılacak harcamaların anılan Kanunlardan bütçe kanunuyla müstesna tutulmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

61. 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında, anılan paragrafta sayılan ödeneklerin özel hesaba aktarılacağı öngörüldükten sonra dava konusu kuralda bu hesaptan yapılan harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

62. Bu kapsamda anılan Kanunlardan müstesna tutulan harcamalar, Dışişleri Bakanlığının yurt dışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantı giderleri, Kıbrıs konusunda Bakanlık ve Lefkoşa Büyükelçiliğince yürütülecek çeşitli faaliyetleri ve yurt dışında yürütülecek tanıtım faaliyetleri için gerçekleştirilecek giderlerdir.

63. Kuralda yer alan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

64. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konuları belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

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

**D. Kanun'un Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” Başlıklı E-Cetveli'nin (16) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...açılacak özel hesaba...” İbaresini ile Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

66. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (16) 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 2018 yılı içinde onaylananlar ile 2017 yılında onaylanmış olup 2018 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; üçüncü cümlesinde de bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esaslarını belirlemeye Kalkınma Bakanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "...açılacak özel hesaba..." ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

67. 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.

68. 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 yürütülmekte iken 703 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle 641 sayılı KHK'nın adı "*Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" olarak değiştirilmiş, birçok maddesi yürürlükten kaldırılarak Kalkınma Bakanlığı kapatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın 17. maddesi 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 641 sayılı KHK'nın 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

## 2. İptal Talebinin Gerekçesi

69. Dava dilekçesinde özetle; Kalkınma Bakanlığının (Bakanlık) 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, herhangi bir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin ve sınırlamayla bağlı olmaksızın Bakanlık 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 KHK'da da Bakanlığın ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı, özel ödenekten yapılan harcamaların denetimi konusunda da belirsizliğin

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

### 3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

70. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

71. Dava konusu kurallara göre 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 Bakanlık tarafından 2018 yılı içinde onaylananlar ile 2017 yılında onaylanmış olup 2018 yılı içinde ödemesi devam eden projelere kullandırılmak üzere yukarıda sayılan tertiplerde yer alan ödenekler Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılarak kullanılacak; bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esaslar ise Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecektir.

72. 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.

73. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlenmiştir. Belirlenen bu sınırlar dahilinde anılan ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanının yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

74. Öte yandan 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (16) numaralı sırasındaki açıklamada, özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir. Özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapılan harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanına yetki tanınması, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

75. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**E. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (17) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın**



## **Birinci Cümlesinde Yer Alan “...tarafından açılacak özel hesap...” İbaresini İnceleme**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

76. Dava dilekçesinde özetle; özel hesap uygulamasının kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlamadığı, kamu kaynaklarının kamu yararına çalışan dernek ve vakıfların 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 ajanslarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bütçeleri dışında ve temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanması amacını taşıdığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin ve sınırlamaya tabi 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 yetkinin tanınmadığı, yapılan düzenlemeyle bir çeşit örtülü ödeneğin oluşturulduğu belirtilerek kurulların Anayasa’nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

77. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurullar, ilgileri nedeniyle Anayasa’nın 87. maddesi yönünden de incelenmiştir.

78. 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E-Cetveli’nin dava konusu kurulların da yer aldığı (17) numaralı açıklamasında, Bakanlık bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin 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 kurullar, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresi ile ikinci cümlesidir.

79. Dava konusu kurullar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece Bakanlık bütçesinin bir tertibinde yer alan ödeneğin kullanımı ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

80. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe kanunu ile CMDP kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Bakanlık 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 hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanının yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

81. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**F. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (18) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." İbarelerinin İncelenmesi**

### 1. İptal Talebinin Gerekçesi

82. Dava dilekçesinde özetle; 641 sayılı KHK'da Bakanlığa devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir görevin verilmediği, bundan dolayı Bakanlığın bütçesine devlet desteği, yardımı ve teşviki amacıyla ödenek konulabilmesinin mümkün olmadığı, 5018 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (m) bendinde kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi esasının öngörülmesi suretiyle 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 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (703 sayılı KHK ile "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.) dışında harcanması sonucunu doğurduğu, bu durumun bütçe disiplininin uzaklaşmasına, harcamalarda keyfiliğe sebebiyet vereceği, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlık bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı KHK'da Kalkınma Bakanına böyle bir görevin verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir çeşit örtülü ödeneğin oluşturulduğu, harcamalar üzerindeki denetim konusunda belirsizliklerin olduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### 2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

83. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 87. ve 160. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

84. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (18) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Bakanlık 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 üzere Bakanlık 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 belirtilmiştir; ikinci cümlesinde de bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Bakanlığa teklif edilen ve 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, anılan açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan "...adına açılacak özel bir hesaba..." ve "...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde..." ibareleridir.

85. Dava konusu kurallar; doğrudan mali nitelikteki hükümler olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece Bakanlık bütçesinin bir tertibinde yer alan ödeneğin kullanımı ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

86. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile SODES kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Bakanlık 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 bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

87. Öte yandan 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (16) numaralı sırasındaki açıklamada, özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir. Özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapılan harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanına yetki tanınması, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

88. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

## **G. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (21) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

### **1. (21) Numaralı Sıradaki Açıklamanın İkinci Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

89. Dava dilekçesinde özetle; Bakanlığın 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, bu itibarla 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, yapılacak harcamaların anılan Kanunlardan bütçe kanunuyla müstesna tutulmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

90. 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (21) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde İSEDAK sekreteryası görevini ifa eden Bakanlık tarafından hazırlanacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemelerin Bakanlık bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanacağı öngörülmüş ve dava konusu kuralı oluşturan ikinci cümlede bu tertiplerden yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

91. Kuralda yer alan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

92. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konuları belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

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

## **2. (21) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Üçüncü Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

94. Dava dilekçesinde özetle; hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin ve sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlık bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten yapılacak harcamaların usul ve esaslarını belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu

doğurduğu, 641 sayılı KHK’da Kalkınma Bakanına böyle bir görevin verilmediği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 7., 87., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

95. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (21) numaralı açıklamasında, İSEDAK sekretarya hizmetlerini ifa eden Bakanlık tarafından hazırlanacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemelerin Bakanlık bütçesinin hangi ödeneklerinden karşılanacağı belirtilmiştir. Dava konusu kurala da bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

96. Dava konusu kural, doğrudan mali nitelikte bir hüküm olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece Bakanlık bütçesinin bir tertibinde yer alan ödeneğin kullanımı ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

97. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe kanunu ile İSEDAK sekretarya hizmetleri kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Bakanlık bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, bu ödeneklerin hangi faaliyetlerde kullanılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir. Dolayısıyla bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanının yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa’nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 124. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**Ğ. Kanun’un Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” Başlıklı E-Cetveli’nin (22) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara...” İbaresini ile İkinci Cümlesinin İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

99. Dava dilekçesinde özetle; Yüksek Planlama Kurulunun (Kurul) görevlerini düzenleyen 641 sayılı KHK’nın 22. maddesinde, Kurula Bakanlık bütçesinde bulunan bir tertipteki ödeneği aktarma yetkisinin tanınmadığı ve uygun göreceği kuruluşlara aktarma yapılması için karar verme yetkisinin bulunmadığı, dava konusu kurallara konu ödeneğin, kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin dışına çıkarıldığı, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esas belirlenmeksizin ve sınırlamaya tabi olmaksızın, Bakanlık bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-

07.1 tertibine konulan ödeneğin, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde bakiyenin geri dönüşüne ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kurula bırakılmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## 2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

100. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

101. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (22) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Bakanlık bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarın Kurulun uygun göreceği kuruluşlara aktarılacağı belirtilmiş; ikinci cümlesinde de söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların Kurul tarafından tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "...*Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara...*" ibaresi ile ikinci cümlesidir.

102. 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 belirli bir seviyeye ulaştıktan sonra ortaklıktan çıkmayı öngörmektedir. Böylece bölgelerin gelişmesine ve rekabet güçlerinin yükseltilmesine katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Bölgesel düzeyde yenilikçi finansal destek mekanizmalarının oluşturulması, bu kapsamda bölgesel girişim sermayesi ve kredi garanti fonu uygulamalarının başlatılması Onuncu Kalkınma Planı'nda da yer almıştır. Dava konusu kurallarda, Bakanlık bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarın Kurulun uygun göreceği kuruluşlara aktarılması öngörülmektedir.

103. Kurul; ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususların görüşüldüğü bir kuruldur. 641 sayılı KHK'nın 22. maddesinin 703 sayılı KHK ile değiştirilmeden önceki (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, Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

104. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile bölgesel girişim sermayesi uygulamaları kapsamında kullanılması öngörülen ödenek, Bakanlık bütçesinde yer almaktadır. Açıklamada ödeneğin hangi faaliyet kapsamında kullanılacağına ilişkin çerçeve belirlenmiş, sınırlar çizilmiştir. Dolayısıyla ilgili bütçe tertibinden bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların belirlenmesi konusunda, ülkenin ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almakla görevli olan Kurulun yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

105. Öte yandan 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (22) numaralı sırasındaki açıklamada bölgesel girişim sermayesi uygulamaları kapsamında kullanılan ödeneğin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla bu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kurula yetki tanınması, harcamaların Sayıştay denetiminden çıkarıldığı anlamına gelmemektedir.

106. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**H. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (25) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...açılacak özel hesaba aktarılarak..." İbaresini ile İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. (25) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...açılacak özel hesaba aktarılarak..." İbaresini ile Üçüncü Cümlesi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

107. 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, esas belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın Bakanlık 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 Bakanlığa tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, 641 sayılı KHK'da Bakanlığa böyle bir görevin de verilmediği, yapılan düzenlemeyle bir çeşit örtülü ödeneğin oluşturulduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

108. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (26) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın daimi başkanlığını üstlendiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Bakanlık 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 Bakanlıkça belirleneceği hüküm altına

alınmıştır. Dava konusu kurallar, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*açılacak özel hesaba aktarılarak...*” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

109. Dava konusu kurallar, doğrudan mali nitelikte bir hüküm olmayıp kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta ve sadece Bakanlık bütçesinin bir tertibinde yer alan ödeneğin kullanımı ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

110. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe kanunu ile İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması kapsamında öngörülen ödenek, Bakanlık bütçesinde yer almaktadır. Söz konusu ödeneğin çerçevesi çizilmiş, bu ödeneğin hangi faaliyette kullanılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir. Dolayısıyla bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirlenecek olması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

111. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (25) Numaralı Sıradaki Açıklamanın İkinci Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

112. Dava dilekçesinde özetle, Bakanlığın 5018 sayılı Kanun'a ekli (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**

113. İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Bakanlık bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılması sonrasında dava konusu kuralla bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

114. Kuralda yer alan düzenleme, İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantı giderleri için yapılacak harcamaların anılan Kanunlardan müstesna tutulmasını düzenlemektedir. Söz konusu harcamaların konusunu oluşturan çok taraflı



uluslararası toplantıların daha önceden öngörülmesi mümkün olmayan hizmetlerin sunulmasını da gerektirebileceği açıktır. Dolayısıyla anılan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

115. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konusu belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

116. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı değildir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

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

## **I. Kanun'un Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” Başlıklı E-Cetveli'nin (51) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...adına açılmış olan özel hesaplara...” İbaresinin İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

117. Dava dilekçesinde özetle; ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınabilir 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 (Bakanlık) 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olduğu, bu nedenle Bakanlığa tahsis edilen kaynakların 5018 sayılı Kanun'a tabi olduğu, 25/8/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de (703 sayılı KHK ile “*Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” şeklinde değiştirilmiştir.) Bakanlığın ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'ndan Bakanlık 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 tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

118. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (51) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde; Bakanlık tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000 Türk lirası, taşınabilir ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki

öğrencilerin öğle yemeği için de 805.000.000 Türk lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 Türk lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na (SYDTF) 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca aktarılabilecek tutardan keserek Bakanlık 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.

119. SYDTF, 3294 sayılı Kanun'da öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulmuş bir fondur. 3294 sayılı Kanun'un 1. maddesinde anılan 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.

120. 3294 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre SYDTF'nin gelirleri; Kanun ve kararnemelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Cumhurbaşkanı kararıyla %10'a kadar aktarılabilecek miktardan, bütçeye konulacak ödeneklerden, trafik para cezası hasılatının yarısından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılabilecek %15'lik miktardan, her nevi bağış ve yardımlardan ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Ayrıca 4842 sayılı Kanun'un 38. maddesiyle gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8 oranında payın SYDTF'ye verilmesi öngörülmüştür.

121. SYDTF, yukarıda sayılan kalemlerden elde ettiği gelirlerle 3294 sayılı Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirmektedir. SYDTF'nin çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına dağıtım esasları yönetmelikle düzenlenmektedir.

122. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli, bütçe kanunlarına her yıl eklenen cetvellerden biri olup isminden de anlaşılacağı üzere ilgili olduğu mali yıl bütçesinde yer alan bazı ödeneklerin nasıl ve ne şekilde kullanılacağı ile bazı harcamaların kamu bütçesinden yapılmasında izlenecek usulleri göstermektedir.

123. Dava konusu kuralda; merkezî yönetim kapsamında bulunan Bakanlıkça yerine getirilecek bazı faaliyetlere ilişkin harcamaların 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Bakanlığa ayrılan bütçe tertipleriyle herhangi bir ilişki kurulmaksızın doğrudan SYDTF'den, Bakanlık adına açılacak özel hesaba aktarılabilecek kaynaklardan karşılanması öngörülmektedir.

124. Bu husus, bütçe kanununun konu bakımından öngörülen anayasal sınırları kapsamında bir değerlendirme yapılmasını gerektirir. Bu kapsamda, kuralın mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmüne uygunluğunun denetlenmesi gerekir.

125. Dava konusu kuralın bu hâliyle bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenemez. Bu itibarla dava konusu kuralın olağan kanunlarla düzenlenmesi gerekirken bütçe kanunu ile düzenlenmesi bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

126. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 7., 87., 88. ve 89. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

### **İ. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (55) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesinin İncelenmesi**

#### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

127. Dava dilekçesinde özetle; Sağlık Bakanlığı (Bakanlık) bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibinden bisiklet alımı, dağıtımı ve kullanılmasına ilişkin hiçbir ölçüt getirilmeksizin tüm yetkinin Bakanlığa bırakılmasının kamu yararıyla bağdaşmadığı, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütme organına sınırsız yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bisiklet alımı, dağıtımı ve denetimi gibi konularda yasal düzmemelerin devre dışı bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

128. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (55) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında bisiklet alımı ve dağıtımının yapılacağı belirtildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde ise bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullanılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlığın yetkili olduğu ifade edilmiştir.

129. 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 kurulla da Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında bisiklet alımı, dağıtımı, şartları, kapsamı, kullanılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Bakanlık yetkili kılınmıştır.

130. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyet kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlenmiştir. Dolayısıyla Bakanlığa bisiklet alımı, dağıtımı ve kullanılmasına ilişkin sınırsız bir yetkinin tanındığı söylenemez. Bu itibarla belirtilen çerçeve içinde bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullanılması ve denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Bakanlığın yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

131. Diğer yandan dava konusu kuralda bisiklet alımı, dağıtımı ve denetiminin 4734, 2886, 5018, 6085 sayılı Kanunlara tabi olmadığına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı için yapılacak harcamanın anılan Kanunlardan müstesna tutulması söz konusu değildir.

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

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**J. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (56) Numaralı Sırasındaki Açıklamada Yer Alan "...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına,..." ve "...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı..." İbarelerinin İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gereçesi**

133. Dava dilekçesinde özetle; diş fırçası ve diş macunu alımına, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin hiçbir ölçüt getirilmeksizin tüm yetkinin Bakanlığa bırakılmasının kamu yararıyla bağdaşmadığı, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütme organına sınırsız yetki vermesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, konuya ilişkin yasal düzenlemelerin 2018 yılı için devre dışı bırakıldığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

134. Kanun'un eki E-Cetveli'nin dava konusu kuralların da yer aldığı (56) numaralı sırasındaki açıklamada, koruyucu ağız ve diş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesi kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-03.2 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 Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmiştir. Dava konusu kural, anılan açıklamada yer alan "...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına,..." ve "...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı..." ibareleridir.

135. Küçük yaştan itibaren çocuklara diş fırçalamanın önemini benimseterek ve sağlıklı dişlere sahip olmanın birçok hastalığı önlediğine vurgu yaparak çocuklarda farkındalık

oluşturulması amacıyla yürütülen koruyucu ağız ve diş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesi faaliyetleri, koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi kapsamında Sağlık Bakanlığı sorumluluğunda yürütülmektedir. Dava konusu kuralla da Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine bu amaçla konulan ödenekleri harcama, dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Bakanlık yetkili kılınmıştır.

136. Açıklamada bütçe ödeneklerinin hangi faaliyet kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar açık bir şekilde belirlenmiştir. Dolayısıyla Bakanlığa koruyucu ağız ve diş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesi faaliyetleri kapsamında harcamada bulunma ve dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin sınırsız bir yetkinin tanındığı söylenemez. Bu itibarla belirtilen çerçeve içinde ödeneklerin harcanması, dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Bakanlığın yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

137. Diğer yandan dava konusu kurallarda anılan ödeneklerin harcanmasının, dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımının 4734, 2886, 5018, 6085 sayılı Kanunlara tabi olmadığına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlık bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bu kapsamda yapılacak harcamaların anılan Kanunlardan müstesna tutulması söz konusu değildir.

138. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **K. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (61) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

139. İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin usul ve esaslar 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmektedir. 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; 6/6/2002 tarihli ve 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 Cumhurbaşkanı'nın bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

140. 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.'nin, 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 fıkra da belirtilen ödenek dışında- mahallî idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

141. Anılan madde 17/1/2019 tarihli ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 47. maddesiyle değişikliğe uğramıştır. Söz konusu değişiklikle maddenin başlığı "*Denkleştirme Ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği*" olarak değiştirilmiş; maddeye (2) numaralı fıkra olarak belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğunu düzenleyen fıkra eklenmiş; mevcut (2) numaralı fıkra ise (3) numaralı fıkra olarak teselsül ettirilmiştir.

142. Ancak 5779 sayılı Kanun'da yapılan anılan değişiklikler 18/1/2019 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla dava konusu kuralın da yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun uygulandığı dönemde 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 7161 sayılı Kanun'la değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

143. Dava konusu kuralda 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 Bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

144. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Maliye Bakanına bütçeden istediği kadar kaynağı istediği belediyeye aktarma yetkisinin tanındığı, kuralda yer alan ödeneğin bir çeşit örtülü ödeneğe dönüştüğü, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2018 yılı bütçe döneminde uygulanamaz hâle geldiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

145. Dava konusu kuralda 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 Bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

146. Kuralda yer alan düzenlemenin kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi amacıyla belediyeler tarafından girilen yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmaya yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı olduğu anlaşılmaktadır.

147. Kural ile belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Maliye Bakanı tarafından kullanılacak ödeneğin bütçe bütünlüğü içerisinde ve bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

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

**L. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (64) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılır." İbaresini ile İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. (64) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılır." İbaresini ile Üçüncü Cümlesi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

149. 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 keyfi bir şekilde harcanmasına sebebiyet verdiği, özel hesaptan yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizliğin bulunduğu, 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Başbakanlığın bu tür ödenekleri özel hesaba aktarma yaparak harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden yürütme organına düzenleme yetkisi tanınmasının 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**

150. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

151. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (64) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 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, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*özel hesaba aktarılır.*” ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

152. 3056 sayılı Kanun, 703 sayılı KHK'nın 218. maddesiyle yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık teşkilatı kapatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın anılan maddesinin 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiği ve bu suretle 3056 sayılı Kanun'un söz konusu tarihte yürürlükten kaldırıldığı gözetildiğinde dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1/1/2018 tarihi itibarıyla 3056 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır.

153. 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 ödeneğinin hangi faaliyetler kapsamında harcanacağına ilişkin sınırlar 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 içerisinde Başbakana düzenleme yetkisi verilmesi Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

154. (64) numaralı sıradaki açıklamada, özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, bütçe ödeneğinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir. Yapılan harcamaların denetimi konusunda bir belirsizlik bulunmamaktadır.

155. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (64) Numaralı Sıradaki Açıklamanın İkinci Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

156. Dava dilekçesinde özetle; 5018 sayılı Kanun'a ekli (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**

157. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (64) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılacağı belirtildikten sonra dava konusu ikinci cümlede bu hesaptan yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

158. Kuralda yer alan düzenleme, 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında yapılan çalışmalar ile ilgili gerçekleştirilecek harcamaların anılan Kanunlardan müstesna tutulmasını düzenlemektedir. Söz konusu harcamaların konusunu oluşturan 100. yıl anma etkinlikleri çalışmalarının daha önceden öngörülmesi mümkün olmayan hizmetleri de kapsayabileceği açıktır. Dolayısıyla anılan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

159. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konusu belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 161. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**M. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (70) 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**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

161. 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 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince ilgisine göre il özel idaresi veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı hesaplarına aktarılması ve bu hesaplar aracılığıyla kullanılabilmesi gerektiği, özel hesaptan yapılacak harcamaların denetimi konusunda belirsizliğin bulunduğu, 3/6/2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Bakanlık) bütçesinde yer alan ödeneklerin Yaşlı Destek Projesi kapsamında kullanılmak üzere valilikler adına açılacak özel hesaba aktarılabilmesine ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini Bakanlığa bırakmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## 2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

162. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa’nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

163. Kanun’un eki E-Cetveli’nin (70) numaralı açıklamasının birinci paragrafında, 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin; Türkiye’de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 yaş üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile biyo-psiko sosyal bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları mekânlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasını amaçlayan Yaşlı Destek Programı (YADES) için Bakanlık tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin program amaçlarına uygun olarak hazırlayacakları projeler için kullanılacağı belirtilmiş, ikinci paragrafında da YADES kapsamında valilikler tarafından Bakanlığa teklif edilen ve 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 Bakanlık tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

164. Dava konusu kurallar, anılan 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...” ibareleridir.

165. 633 sayılı KHK’nın adı 703 sayılı KHK’nın 3. maddesiyle “Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” olarak değiştirilmiş ve Bakanlık 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlanmıştır. Ancak 703 sayılı KHK’nın 3. maddesi, 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun yürürlüğe girdiği tarihte 633 sayılı KHK’nın 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

166. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile YADES kapsamında kullanılması öngörülen ödenekler, Bakanlık 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 Bakanlığın yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

167. Ayrıca Kanun'da özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme de yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir.

168. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **N. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (74) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

169. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla bütçe tertibinde yer alan ödeneğin özel hesaba aktarılmak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarıldığı, böylece ödeneğin temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanmasına imkân 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 Kanun'da da bu konuya ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, 178 sayılı 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 yetkinin tanınmadığı, 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.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

170. 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.

171. 703 sayılı KHK'nın 75. maddesiyle 5449 sayılı Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 5449 sayılı Kanun'un "*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*" şeklindeki adı, "*Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun*" olarak değiştirilmiş ve Kanun'un birçok maddesi ile Kanun'a ekli (1) sayılı liste yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın anılan maddesi 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 5449 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

172. 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 programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuşlardır. Ajansların görevlerinden birisi de bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmaktır.

173. 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 desteklenmeye hak kazanan projelere 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.

174. 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 aktarılmak suretiyle kullanılması öngörülmüştür. Bu yönüyle kural, olağan kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamamakta; bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ihtiva etmektedir.

175. 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 üzere sözleşmeli personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanlığının yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

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

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**O. Kanun'un Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” Başlıklı E-Cetveli'nin (76) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. (76) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” İbaresini ile Üçüncü Cümlesi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

177. 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 belirsizliğin 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**

178. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 160. maddesi yönünden de incelenmiştir.

179. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (76) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde Avrupa Birliği Bakanlığının Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemez 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, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “... özel hesaba aktarılarak...” ibaresini ile üçüncü cümlesidir.

180. 3/6/2011 tarihli ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 703 sayılı KHK'nın 7. maddesiyle yürürlükten

kaldırılarak anılan Bakanlık kapatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın söz konusu maddesi, 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 634 sayılı KHK yürürlükteydi.

181. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (76) numaralı sırasındaki açıklamada, 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 Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

182. Ayrıca, anılan açıklamada özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılan ödeneklerin Sayıştay denetimine tabi olmayacağına yönelik herhangi bir düzenleme de yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe ödeneklerinin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir.

183. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87., 160. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (76) Numaralı Sıradaki Açıklamanın İkinci Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

184. Dava dilekçesinde özetle; Avrupa Birliği Bakanlığının (Bakanlık) 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılması nedeniyle 4734 ve 5018 sayılı Kanun'lara tabi olduğu, 634 sayılı 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**

185. 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.

186. Bu kapsamda anılan Kanunlardan müstesna tutulan harcamalar, Avrupa Birliği Bakanlığının Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerdir.

187. Kuralda yer alan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

188. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konuları belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 161. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

**Ö. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetveli'nin (79) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılır." İbaresini ile İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi**

**1. (79) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...özel hesaba aktarılır." İbaresini ile Üçüncü Cümlesi**

**a. İptal Talebinin Gerekçesi**

190. Dava dilekçesinde özetle; uluslararası acil yardımların yapılmasıyla ilgili hususların Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (Başkanlık) kendi kuruluş kanununda düzenlenmesi gerektiği, dava konusu kurallarla uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmak suretiyle mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmak istendiği, bu durumun harcamalarda keyfiliğe sebebiyet verdiği, 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, Başkanlığa, bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenekleri özel hesaba aktarma yetkisinin tanınmadığı, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine yönelik olarak hiçbir çerçeve çizilmeksizin ve sınırlamaya tabi olmaksızın usul ve esasları belirleme konusunda yürütme organına düzenleme

yetkisi tanınmasının 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**

191. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (79) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde, Başkanlık bütçesine 5902 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (1) numaralı 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 Başkanlıkça müştereken belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kurallar, anılan açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "...*özel hesaba aktarılır.*" ibaresi ile üçüncü cümlesidir.

192. Başkanlık, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren bir kurum iken 703 sayılı KHK ile önemli yapısal değişikliklere uğramıştır. 5902 sayılı Kanun'un adı 703 sayılı KHK'nın 62. maddesiyle "*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*" olarak değiştirilmiş ve Kanun'un aralarında 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinin de bulunduğu birçok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*" başlıklı ikinci bölümünde Başkanlık, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak yeniden teşkilatlanmış ve görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

193. Ancak 703 sayılı KHK ile 5902 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla dava konusu kuralların da yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 5902 sayılı Kanun'un 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendi yürürlükte değildir.

194. Dava konusu kuralların, uluslararası acil yardımların ulaştırılmasına yönelik olarak karar alma süreçlerinin hızlandırılması suretiyle ödeneklerin amaçları doğrultusunda harcanabilmesini temin etmek için ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

195. (79) numaralı sıradaki 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 Başkanlığa yetki tanınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

196. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.



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

## **2. (79) Numaralı Sıradaki Açıklamanın İkinci Cümlesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

197. Dava dilekçesinde özetle; Başkanlığın 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de, merkezî yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, bu itibarla Başkanlığa 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 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**

198. Dava konusu kuralda, Başkanlık 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.

199. Kuralda yer alan düzenleme, Başkanlığın uluslararası acil yardımlar kapsamında gerçekleştireceği harcamaları anılan Kanunlardan müstesna tutmaktadır. Söz konusu harcamaların acil olarak yerine getirilmesi gereken bir yardım kapsamında yapılacak olması, bu harcamaların öngörülemez hal ve durumlara ilişkin olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun sonucu olarak kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan düzenlemenin, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

200. Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konusu belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 161. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**P. Kanun'un Eki Başbakanlık Bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZINE YARDIMLARI 118.000.000" Tertibi ile E-Cetveli'nin (78) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

202. Dava dilekçesinde özetle; 3056 sayılı 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, *Hazine Yardımları* tertibindeki ödeneğin kullanımına yönelik olarak temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanlığa tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

203. Dava konusu kurallarla Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibine 118.000.000 TL ödenek konulması ve bu tertipte yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasların Başbakanlıkça tespit edilmesi öngörülmektedir.

204. 3056 sayılı Kanun, 703 sayılı KHK'nın 218. maddesiyle yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık teşkilatı kapatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK'nın anılan maddesi, 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralların yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 3056 sayılı Kanun yürürlükte bulunmaktadır.

205. 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.

206. 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 118.000.000 TL ödenek konulmuştur. 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 kullanılabilir. Bu itibarla belirtilen sınıflandırma esas alınmak suretiyle ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Başbakanlığın yetkili kılınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

207. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan

değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **R. Kanun'un Eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin İncelenmesi**

### **1. (1), (2), (3), (4), (5), (6), (8) ve (9) Numaralı Açıklamaları ile (10) Numaralı Açıklamanın (a) ve (b) Paragrafları**

#### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

208. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı bütçesinin hazırlanması ve kullanımı ile ilgili özel bir hükmün bulunmadığı, bu itibarla 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 kurullarla Cumhurbaşkanlığı bütçesinin mevcut bütçe sistemi dışına çıkarılarak yeni bir harcama sisteminin oluşturulduğu, 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu (703 sayılı KHK ile "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*" şeklinde değiştirilmiştir.) ile 5018 ve 4734 sayılı Kanunlarda değişiklik yapılmadan dava konusu kurullarla 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 sınırlamaya tabi olmaksızın Cumhurbaşkanı'na harcama yetkisi tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, Cumhurbaşkanı'na 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**

209. Kanun'un eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (1) numaralı açıklamasında Cumhurbaşkanı'nın, 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.

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

211. (5) numaralı açıklamada, 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.

212. (6) numaralı açıklamada, 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 ile konukları ağırlama giderlerinin; Cumhurbaşkanı'nın takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderlerin "03.6.1.01-Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

213. (8) numaralı açıklamada, 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 açıklamada, 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, Ağırlama, Tören, Fuar ve Organizasyon Giderleri" tertibinden karşılanması öngörülmektedir.

214. (10) numaralı açıklamanın (a) paragrafında Cumhurbaşkanı'nın 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.

215. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken anılan maddede 6771 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir

216. Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ise Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında, Cumhurbaşkanı'nın Devletin başı olduğu ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na ait olduğu; ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'nın Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil edeceği; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu

çalışmasını temin edeceği belirtilmektedir. Maddenin diğer fıkralarında, Cumhurbaşkanı'nın temsil ve temin görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla kullanacağı yetkiler ve yapacağı görevler sayılmaktadır. Maddenin son fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmek suretiyle kanunlarla Cumhurbaşkanı'na başka görevler verilebilmesine de imkân sağlanmıştır.

217. Cumhurbaşkanlığı 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından bütçesi merkezî yönetim bütçe kanununda düzenlenmektedir. Bu çerçevede 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Cumhurbaşkanlığı bütçesine toplamda 845.365.000,00 TL ödenek ayrılmış, Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nde de Cumhurbaşkanlığı bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanı'nın konumundan ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağına ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

218. Dava konusu kurallarda ise Cumhurbaşkanı'nın konumundan 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, 2018 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.

219. 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 Cumhurbaşkanı'na takdir yetkisi tanınmakla birlikte bu harcamaların karşılanacağı ilgili bütçe tertiplerinde yer alan ödenek miktarıyla sınırlıdır. Diğer bir ifadeyle Cumhurbaşkanı takdir yetkisini, Meclisin 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'yla izin verdiği ödenek miktarıyla sınırlı olarak kullanabilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'na sınırsız bir harcama yetkisinin tanınması söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı'nın konumu gereği yapacağı yardımlar ile ödül, ikramiye gibi nakdi ödemeler bakımından ilgili bütçe tertiplerinde belirtilen ödenek miktarıyla sınırlı olmak üzere takdir hakkının tanınması Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

220. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

## **2. (7) Numaralı Açıklamanın İncelenmesi**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

221. Dava dilekçesinde özetle, Kanun'un eki 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**

222. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması, temizletirilmesi, 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-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap hâline getirilmesi giderlerinin; 4734 sayılı Kanun'da belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın aynı Kanun'un 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden karşılanması öngörülmektedir.

223. 2879 sayılı Kanun'un adı 703 sayılı KHK'nın 46. maddesiyle "*Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun*" olarak değiştirilmiş, birçok maddesi yürürlükten kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kapatılmıştır. Söz konusu değişiklik kapsamında 2879 sayılı Kanun'un 4. maddesine eklenen son fıkra ile Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun, 237 sayılı Kanun'un, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun, 4734 sayılı Kanun'un ve 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı fıkra da söz konusu kanunlarda düzenlenen hususlar ile mali iş ve işlemlere ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığınca belirleneceği ifade edilmiştir.

224. Ancak 703 sayılı KHK'nın 46. maddesi, 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 2879 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlükte dir.

225. Cumhurbaşkanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ekli (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 hâller sayılmıştır. Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve anılan 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.

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

227. Söz konusu düzenlemenin içeriği incelendiğinde, parasal limitlere bakılmaksızın karşılanması öngörülen hususların Cumhurbaşkanlığı makamının konumundan kaynaklanan temsiline yönelik mal, hizmet ve yapım işlerine dair harcamaların aksatılmadan yürütülebilmesini amaçladığı görülmektedir. Dolayısıyla düzenlemenin kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu idaresinin hızlı hareket edebilmesine imkân sağlayan bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte oldukları anlaşılmaktadır.

228. Öte yandan söz konusu düzenlemenin bütçe bütünlüğü içerisinde ve bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI kuralda yer alan "...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın..." ibaresi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 161. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve mülga 107. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

### **3. (10) Numaralı Açıklamanın (c) Paragrafı**

#### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

230. Dava dilekçesinde özetle, Kanun'un eki 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**

231. Dava konusu kuralda Cumhurbaşkanı'nın 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.

232. 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.

233. Öte yandan Cumhurbaşkanı'nın kamu personeline ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeleri ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın yapabilmesi noktasında Cumhurbaşkanı'na tanınan takdir yetkisi bu harcamaların karşılanacağı ilgili bütçe tertiplerinde yer alan ödenek miktarıyla sınırlıdır. Dolayısıyla söz konusu düzenlemenin bütçe bütünlüğü içerisinde ve bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Basri BAĞCI kuralda yer alan "...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın..." ibaresi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 161. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve mülga 107. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

#### **IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

235. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

23/12/2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

**A.** Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" başlıklı E-Cetveli'nin (51) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan "...adına açılmış olan özel hesaplara..." ibaresine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, 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 “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli’nin;

**a.** (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının;

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

**ii.** İkinci ve üçüncü cümlelerine,

**b.** (16) numaralı sırasındaki açıklamanın;

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

**ii.** Üçüncü cümlesine,

**c.** (17) numaralı sırasındaki açıklamanın;

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

**ii.** İkinci cümlesine,

**ç.** (18) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinde yer alan “...adına açılacak özel bir hesaba...” ve “...Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerine,

**d.** (21) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci ve üçüncü cümlelerine,

**e.** (22) numaralı sırasındaki açıklamanın;

**i.** Birinci cümlesinde yer alan “...Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara...” ibaresine,

**ii.** İkinci cümlesine,

**f.** (25) numaralı sırasındaki açıklamanın;

**i.** Birinci cümlesinde yer alan “...açılacak özel hesaba aktarılarak...” ibaresine,

**ii.** İkinci ve üçüncü cümlelerine,

**g.** (55) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesine,

ğ. (56) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına,...” ve “...bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı...” ibarelerine,

h. (61) numaralı sırasındaki açıklamaya,

i. (64) numaralı sırasındaki açıklamanın;

i. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılır.” ibaresine,

ii. İkinci ve üçüncü cümlelerine,

i. (70) 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,

j. (74) numaralı sırasındaki açıklamaya,

k. (76) numaralı sırasındaki açıklamanın;

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

ii. İkinci ve üçüncü cümlelerine,

l. (79) numaralı sırasındaki açıklamanın;

i. Birinci cümlesinde yer alan “...özel hesaba aktarılır.” ibaresine,

ii. İkinci ve üçüncü cümlelerine,

4. Eki Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 118.000.000” tertibi ile E-Cetveli’nin (78) numaralı sırasındaki açıklamaya,

5. Eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’ne,

yönelik iptal talepleri 24/9/2020 tarihli ve E.2018/27, K.2020/49 sayılı kararla reddedildiğinden bu Cetvel’e, bende, açıklamalara, cümlelere, bölüme ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

24/9/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## V. HÜKÜM

23/12/2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 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 ayrimına 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 “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli'nin;

1. (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının;

**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 olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (16) 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. (17) 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. (18) 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. (21) numaralı sırasındaki açıklamanın;

**a.** İkinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**6.** (22) numaralı sırasındaki açıklamanın;

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

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

**7.** (25) 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 olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**8.** (51) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinde yer alan “...*adına açılmış olan özel hesaplara...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**9.** (55) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**10.** (56) numaralı sırasındaki açıklamada yer alan “...*bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına,...*” ve “...*bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı...*” ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**11.** (61) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**12.** (64) 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 olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI’nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**13.** (70) 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.** (74) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**15.** (76) 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, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI’nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**16.** (79) 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 olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI’nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

**Ç.** Eki Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 118.000.000” tertibi ile E-Cetveli’nin (78) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**D.** Eki 2018 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;

**a.** Açıklamasında yer alan "...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**b.** Açıklamasının kalan kısmının 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) paragrafında yer alan "...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**c.** (c) paragrafının kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

24/9/2020 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

## KARŞIOY GEREKÇESİ

### 1. Kanun'un Eki "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı E-Cetveli'nin

a. (10) Numaralı Açıklamasının açıklamanın (a) paragrafının üçüncü cümlesi:

***"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."***

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tekliflerini 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 161. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanıya bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde anayasa koyucunun 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 mümkün değildir. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Dava konusu kuralda 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasında sayılan ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dışişleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734, 237 ve 5018 sayılı Kanunlara tabidir. Dava konusu kuralda ise Dışişleri Bakanlığının 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrası uyarınca özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapacağı harcamalar, 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân 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 ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**b. (21) Numaralı Açıklamasının açıklamanın ikinci cümlesi:**

***"Söz konusu tertiplerden yapılacak harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir."***

Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerim dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**c. (25) Numaralı Açıklamasının açıklamanın ikinci cümlesi:**

***"Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir."***



Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerim dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**d.** (61) numaralı açıklamasının açıklama:

***“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.”***

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2018 yılı Bütçe Kanunu'nun uygulandığı dönemde yürürlükte bulunan 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.

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 2018 bütçe dönemi için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

Dava konusu kuralla ilgili kanunda yer alan hükmün uygulanmasını kısıtlayan düzenlemenin bütçe kanununda yer almasına olanak tanınması, ilgili kanunda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla dava konusu kural bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan *“Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”* hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**e.** (64) numaralı açıklamasının ikinci cümlesi:

***“Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.”***

Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerim dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**f.** (76) numaralı açıklamasının ikinci cümlesi:

***“Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.”***

Kanun’un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerim dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa’nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

**g.** (79) numaralı açıklamasının ikinci cümlesi:

***“Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.”***

Kanun’un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerim dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa’nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

## **2. 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’nin;**

**a.** (7) Numaralı Açıklamasının İncelenmesi

*“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 kiralınması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin, personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap 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,”*

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

Anılan mal ve hizmetlerin, 4734 sayılı Kanun’un 22. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi dışındaki bentlerinde belirtilen şartları taşıması kaydıyla (d) bendindeki parasal sınırlara tabi olmaksızın doğrudan temin edilmesine herhangi bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla dava konusu kural sadece diğer bentlerdeki şartları taşımayan mal ve hizmetler için parasal

limitler bakımından istisna getirmektedir. Söz konusu parasal limitlerin ilgili yıl bütçe yılında uygulanmayacağına öngörülmesi ise 4734 sayılı Kanun'da 2018 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

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 açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

#### **b. (10) Numaralı Açıklamasının (c) Paragrafının İncelenmesi**

*"10. Cumhurbaşkanı'nın takdirlerine göre;*

*a) Muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, demek, 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,*

*karşılanır."*

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.

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, Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli Devlet memurları için Millî Savunma Bakanının bu yetkisini devredebileceği, 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.

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 öngörülmüştür.

Dava konusu kuralda yer alan “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresi, 657 sayılı Kanun’un yukarıda anılan hükmünde 2018 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

Bu itibarla Cumhurbaşkanının takdirlerine göre kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki ödemelerde, bu ödemelere ilişkin 657 sayılı Kanun’da yer alan hükmün dikkate alınmaması sonucunu doğuran “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresi, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmüyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa’nın mülga 161. maddesine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

Başkanvekili  
Hasan Tahsin  
GÖKCAN

## KARŞIOY GEREKÇESİ

### **A) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (10) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Fıkrasının Üçüncü Cümlesi Yönünden**

1. Dava konusu kuralla 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasında sayılan ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

2. Bütçe Kanunu'nun oluşturulduğu tarihte yürürlükte olan Anayasa hükümlerinin incelemede kullanılması gerekmektedir. Bu bağlamda, dava konusu kuralın mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" düzenlenmesi dikkate alınmalıdır.

3. Dışişleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734, 237 ve 5018 sayılı Kanunlara tabidir. Dava konusu kuralda ise Dışişleri Bakanlığının 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrası uyarınca özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

4. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân 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 ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

5. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

### **B) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (21) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesi Yönünden**

6. Dava konusu kuralda, İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlatılacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemelerin Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanacağı ve bu tertiplerden yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

7. Kalkınma Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini yukarıda sayılan 4734 ve 5018 sayılı Kanun'a tabidir. Dava konusu kuralda ise Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten yapılacak harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

8. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**C) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (25) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesi Yönünden**

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

10. 129. Kalkınma Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini yukarıda sayılan 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 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

11. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**C) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (51) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...adına açılmış olan özel hesaplara..." İbaresinin Yönünden**

12. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (51) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde; Millî Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000 Türk lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 805.000.000 Türk lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 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.

13. Dava konusu kuralda; merkezî yönetim kapsamında bulunan Millî Eğitim Bakanlığınca yerine getirilecek bazı faaliyetlere ilişkin harcamaların 2018 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.

14. 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.

15. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**D) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (61) Numaralı Sırasındaki Açıklama Yönünden**

16. 5779 sayılı Kanun'un 2018 yılı Bütçe Kanunu'nun uygulandığı dönemde yürürlükte bulunan 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.

17. 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 2018 bütçe dönemi için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

18. 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 ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

19. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**E) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (64) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesi Yönünden**

20. Başbakanlık, 703 sayılı KHK'nın 218. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar 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 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

21. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**F) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (76) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesi Yönünden**

22. Avrupa Birliği Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 7. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini 4734 ve 5018 sayılı Kanun kapsamında ifa etmekle yükümlüdür. Dava konusu kuralda ise Bakanlığın 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (74) numaralı açıklaması uyarınca özel hesaba aktarılan ödenekten yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

23. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**G) 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun (79) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İkinci Cümlesi Yönünden**

24. 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 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

25. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

**Ğ) 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (7) Numaralı Açıklaması Yönünden**

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

27. 703 sayılı KHK'nın 46. maddesi, 9.7.2018 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, dava konusu kuralın yer aldığı 2018 yılı Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte 2879 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK ile değişiklikten önceki hâli yürürlüktedir.



28. Bu husus, bütçe kanunu yönünden konu bakımından öngörülen anayasal sınırlar kapsamında bir denetim yapılmasını gerektirir. Bütçe Kanunu'nun konu bakımından sınırlarına ilişkin yapılacak denetimde ilgili bütçe kanununun oluşturulduğu tarihte yürürlükte olan Anayasa hükümlerinin ölçü norm olarak alınması gerekir. Bu kapsamda, dava konusu kuralın mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüne uygunluğunun denetlenmesi gerekir.

29. 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 uygulanmayacağı öngörülmesi ise 4734 sayılı Kanun'da 2018 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

30. 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 açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

31. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

#### **H) 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nin (10) Numaralı Açıklamasının (c) Paragrafı Yönünden**

32. Dava konusu kuralla 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 öngörülmüştür.

33. Bu husus, bütçe kanunu yönünden konu bakımından öngörülen anayasal sınırlar kapsamında bir değerlendirme yapılmasını gerektirir. Bütçe Kanunu'nun konu bakımından sınırlarına ilişkin yapılacak denetimde ilgili bütçe kanununun oluşturulduğu tarihte yürürlükte olan Anayasa hükümlerinin ölçü norm olarak alınması gerekir. Bu kapsamda, dava konusu kuralın mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüne uygunluğunun denetlenmesi gerekir.

34. Dava konusu kuralda yer alan "*...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...*" ibaresi, 657 sayılı Kanun'un yukarıda anılan hükmünde 2018 yılı için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

35. Bu itibarla Cumhurbaşkanının takdirlerine göre kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki ödemelerde, bu ödemelere ilişkin 657 sayılı Kanun'da yer alan hükmün dikkate alınmaması sonucunu doğuran "*...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...*" ibaresi, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve dolayısıyla mülga 161. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan

“Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmüyle bağdaşmamaktadır.

36. Açıklanan nedenlerle kuralda yer alan “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresi Anayasa'nın mülga 161. maddesine aykırıdır.

Üye  
Engin  
YILDIRIM

### KARŞI OY GEREKÇESİ

23/12/2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun iptali talep edilen dava konusu bölümlerinden, aşağıda yazılı kısım ve bölümlerinin yine aşağıda ifade olunan gerekçelerle Anayasa'ya aykırı olduğunu düşünüyorum.

1. Dava dilekçesinde, Dışişleri 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 olduğu, özel hesaptan yapılacak harcamaların dava konusu kural uyarınca adı geçen Kanunlardan müstesna tutulmasının Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Dava konusu kuralda 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasında sayılan ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna olduğu hüküm altına alınmıştır.

3. 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.

4. 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.

5. 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 buldukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Başbakanlıkça lüzumlu görülenleri kapsamaktadır. Dolayısıyla genel bütçeye dâhil kamu idareleri tarafından kullanılacak taşıtlar anılan Kanun hükümleri çerçevesinde edinilebilecektir.

6. Dışişleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı Cetvel'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayıldığından 4734, 237 ve 5018 sayılı Kanunlara tabidir. Dava konusu kuralda ise Dışişleri Bakanlığının 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrası uyarınca özel hesaba aktarılan ödeneklerden yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân 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. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

7. Dava dilekçesinde, Kalkınma Bakanlığının 5018 sayılı Kanun'a ek (I) sayılı cetvelde merkezi 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 Kamu İhale Kanunu'na tabi olduğu, dava konusu kuralla yapılacak harcamaların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan ve 5018 sayılı Kanun'dan müstesna tutulmasının Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

8. Dava konusu kuralda, İSEDAK sekreteryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlatılacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemelerin Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanacağı ve bu tertiplerden yapılan harcamaların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmıştır.

9. Kalkınma Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini yukarıda sayılan 4734 ve 5018 sayılı Kanun'a tabidir. Dava konusu kuralda ise Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlatılacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten yapılacak harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

10. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

11. Dava dilekçesinde, 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.

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

13. Kalkınma Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini yukarıda sayılan 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 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

14. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

15. Dava dilekçesinde, dava konusu kuralla Maliye Bakanına bütçeden istediği kadar kaynağı istediği belediyeye aktarma yetkisi tanındığı, kuralda yer alan ödeneğin bir nevi örtülü ödeneğe dönüştüğü, 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2018 yılı bütçe döneminde uygulanamaz hâle geldiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

16. 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.

17. 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 2018 bütçe dönemi için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin

bütçe kanunlarında yer almasına imkân 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. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

18. Dava dilekçesinde, 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.

19. Dava konusu kuralda, Başbakanlık bütçesinde 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 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.

20. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı açıklamasının (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

21. Başbakanlık, 703 sayılı KHK'nın 218. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar 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 amacıyla yapılacak harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

22. Dava dilekçesinde, 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.

23. 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.

24. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı sırasında yer alan açıklamanın (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.24-

Avrupa Birliği Bakanlığı, 703 sayılı KHK'nın 7. maddesiyle kapatılmış olup aynı KHK'nın 215. maddesi uyarınca 5018 sayılı Kanun'a ek (1) sayılı cetvelden çıkarılana kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla faaliyetlerini 4734 ve 5018 sayılı Kanun kapsamında ifa etmekle yükümlüdür. Dava konusu kuralda ise Bakanlığın 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki E-Cetveli'nin (74) numaralı açıklaması uyarınca özel hesaba aktarılan ödenekten yapacağı harcamalar, yukarıda anılan 4734 ve 5018 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

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

26. 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.

27. Kanun'un eki E-Cetveli'nin (10) numaralı sırasında yer alan açıklamanın (a) fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

28. 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 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

29. Dava dilekçesinde, 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.

30. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralama ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin, personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve 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.

31. 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.

32. 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.

33. Diğer taraftan dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması, temizletirilmesi, 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 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 uygulanmayacağıının öngörülmesi ise 4734 sayılı Kanun'da o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

34. Dava konusu kuralda yer alan "*...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...*" ibaresiyle kısmen veya tamamen uygulanamayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına imkan tanınması, bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kuralda yer alan "*...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...*" ibaresi Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

35. Yukarıda yazılan kuralların açıklanan gerekçelerle Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluk kararına katılmadım.

Üye  
Celal Mümtaz  
AKINCI

## KARŞIOY GEREKÇESİ

7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun, Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali talep edilen bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olmadığına oybirliğiyle; bazı hükümlerinin Anayasa aykırı olmadığına ise oyçokluğuyla karar verilmiştir.

Oyçokluğuyla verilen red kararlarının gerekçesinde; Kanunun eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlıklı (E) Cetvelinin (10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının üçüncü cümlesinin, (21) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin, (25) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin, (61) numaralı sırasındaki açıklamanın, (64), (76) ve (79) numaralı sıralarındaki açıklamaların ikinci cümlelerinin, 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi (E) Cetvelinin (7) numaralı açıklamasındaki “...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın...” ibaresi ile (10) numaralı açıklamasının (c) paragrafındaki “...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın...” ibaresinin bazı kanunlara getirdiği istisnalarla bu kanunların 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirilmesinin Anayasanın 161. maddesinin değiştirilmeden önceki dördüncü fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” hükmüyle bağdaşmadığı yönündeki iddialar yerinde görülmeyerek anılan hükümlerin bütçe ile ilgili olduğu belirtilmiştir.

Bilindiği üzere, yıllık olarak çıkarılan ve ilgili oldukları yıl uygulanan bütçe kanunları bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü kaybetmekte; bu sebeple Anayasada da diğer kanunlardan farklı teklif ve görüşme usullerine tâbi kılınmış bulunmaktadır.

Başka bir anlatımla, Anayasa koyucunun bütçe kanunlarına özel bir önem atfederek diğer kanunlardan farklı usul ve esaslar öngördüğü, böylece diğer kanunlarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesine veya bütçe kanunu ile diğer kanunların değiştirilmesine veya kaldırılmasına imkân vermediği anlaşılmaktadır. Nitekim Danışma Meclisinin kabul ettiği maddede “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz; mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirilemez” şeklinde açık olarak hükme bağlanan dördüncü fıkra Millî Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonunca “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” şeklinde değiştirilirken bu değişikliğin gerekçesi de, “bütçe kanununa, bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” hükmünün açıklığı karşısında bu hükmü takip eden ifadelerin metinden çıkarıldığı ifade edilerek açıklanmıştır.

6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile 161. maddenin dördüncü fıkrasındaki bu ilke ikinci fıkrada korunduğundan aynı ilke, aynı anlam ve kapsamla geçerliliğini sürdürmektedir.

Anılan maddede geçen “bütçe ile ilgili hükümler” ibaresi, malî nitelikteki hükümlerin tamamını değil -bütçe kanunları dışındaki kanunların konusu olabilecek kuralları kapsamaması



şartıyla- bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümleri ifade etmektedir.

Mahkememizin yerleşik içtihadında da, Anayasanın 161. maddesindeki söz konusu ilke uyarınca, bütçe kanunlarında diğer kanunların kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri belirtilmek suretiyle bunları bütçe kanununun ilişkin olduğu yıl için uygulanamaz hâle getiren düzenlemelerin, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına geldiği belirtilmektedir.

Bu kapsamda, bütçe kanunlarıyla ilgili önceki kararlarımızda, bütçe kanunlarında bazı kanunlardan istisnalar öngörülerek bu kanunların kısmen veya tamamen uygulanmayacağını belirten hükümlere yer verilmesinin anılan kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına geldiği ve bütçe kanunlarıyla diğer kanunların açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle bağdaşmayan bu hükümlerin Anayasaya aykırılığı sebebiyle iptal edildiği bilinmektedir.

7066 sayılı Bütçe Kanununun, yukarıda ikinci paragrafta belirtilen hükümlerinde bazı harcamaların 237, 4734, 5018, 5779 ve 657 sayılı Kanunlardan istisna tutularak bu Kanunları - bazı kurumların harcamaları bakımından- 2018 yılı için uygulanamaz hâle getiren, dolayısıyla bu kanunları 2018 yılı için değiştiren düzenlemelere yer verilmesi, anılan kanunlarda o yıl için bütçe kanunu ile değişiklik yapılması anlamına gelmektedir.

Bu itibarla, yerleşik içtihadımızdan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmadığı, yukarıda belirtilen hükümlerin “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” şeklindeki Anayasa hükmüne aykırı olduğu ve iptal edilmeleri gerektiği düşüncesiyle, Anayasaya aykırılığı iddiaları oyçokluğuyla reddedilen mezkûr hükümlere ilişkin red kararlarına katılmıyorum.

Üye  
M. Emin KUZ

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Anayasa Mahkemesi çoğunluğunun 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

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

(10) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafının üçüncü cümlesinin,

(21) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,

(25) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,

- (61) numaralı sırasındaki açıklamanın,  
(64) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,  
(76) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,  
(79) numaralı sırasındaki açıklamanın ikinci cümlesinin,

E. Eki 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E - Cetveli'nin;

(7) numaralı açıklamasında yer alan "...belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın..." ibaresinin,

(10) numaralı açıklamasının (c) paragrafında yer alan "...ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal taleplerinin reddine ilişkin kararına katılmamaktayım.

2. Zira iptali talep edilen kurallara bakıldığında;

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda zikredilen bir kısım ödeneklerin özel hesaba aktarıldıktan sonra bu hesaptan yapılan harcamaların 2018 yılı için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'ndan müstesna olduğunun hüküm altına alındığı, ancak bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle ve bununla bağlantılı olarak bahse konu Bütçe Kanunu'nun oluşturulduğu dönemde yürürlükte olan Anayasa'nın mülga 161. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmüyle bağdaşmazlık ortaya çıktığı,

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 Bakanının yetkili olduğu belirtilerek 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2018 bütçe dönemi için uygulanamaz hâle getirilmesinin bütçe kanunlarıyla bütçe kanunu dışına çıkılarak mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesiyle çelişen bir sonuç ortaya çıkardığı ve bahse konu 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun oluşturulduğu dönemde yürürlükte olan Anayasa'nın mülga 161. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmüne aykırılık sonucu doğduğu,

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda sayılan birtakım temsil, tören ve ağırlama giderleri ve verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması, temizletilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralınması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap hâline getirilmesi giderlerinin 4734 sayılı Kanun'da "belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın" uygulanması imkanının Bütçe Kanunu ile ortadan kaldırılmasının yine bahse konu bütçe kanununun oluşturulduğu dönemde yürürlükte olan Anayasa'nın mülga 161. maddesinin

dördüncü fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmüyle çeliştiği,

Görevlerinde üstün başarı gösteren memurların ödüllendirilmesinde “ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın” şeklindeki hükümlerle Cumhurbaşkanının takdirlerine göre kamu personeli olanlara yapılacak bu kapsamdaki ödemelerde, bu ödemeleri açıkça düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan hükmün dikkate alınmaması sonucu ortaya çıktığından burada da mevcut kanun hükümlerinin 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile açık veya zımnen değiştirilmesi söz konusu olduğundan Anayasa’nın bahse konu bütçe kanununun oluşturulduğu dönemde yürürlükte olan mülga 161. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmüyle bağdaşmadığı görülmektedir.

3. Öncelikle vurgulamak gerekir ki Anayasa Mahkemesinin gerçekleştirdiği bütçe kanunlarının Anayasa’ya uygunluk denetimi normal kanunların denetiminden daha farklı olup daha ziyade bütçe kanununun Anayasa’da bütçe ile ilgili yer alan hükümlere uyularak çıkarılıp çıkarılmadığı hususu ile sınırlı bir denetimdir. Dolayısıyla bu bağlamda bütçe kanunu ile mevcut bazı kanunları o yıl için uygulanamaz hale getiren ya da zımnen veya açıkça değiştiren hükümlerin Anayasa’ya aykırılık teşkil etmesi Anayasa’nın denetimde ölçüt alınan hükümlerinden kaynaklanan bir zorunluluktur.

4. Nitekim Anayasa Mahkemesi önceki yıllara ilişkin bütçe kanunlarının denetiminde dava konusu bu biçimdeki düzenlemelerin Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiğinden iptaline karar vermekteydi. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesinin benimsediği ve dava konusu edilen birçok kanun maddesinde istikrarlı biçimde uyguladığı bu içtihadını ortaya koyduğu bir örnek olarak 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’ndaki benzer bir düzenlemeyi şu gerekçe ile iptal etmiştir:

*“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.*

*Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.”*  
Bkz.: E.: 2017/61, K.: 2018/12, K.T.: 14.2.2018, §§ 55-56).

5. 2018 yılı bütçesindeki Anayasa Mahkemesi çoğunluk görüşüne bu nedenle katılmak mümkün değildir. Zira çoğunluk görüşünün kabulü durumunda o yıl için Bütçe Kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılması durumu ortaya çıkmış olmaktadır ki bu biçimdeki bir değişiklik, gerçekleştirilen Anayasa’ya uygunluk denetiminde ölçüt alınan Anayasa’nın 161.

maddesindeki “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” şeklindeki hükme açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

6. Çoğunluk kararında 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlar ve benzeri önceden beri yürürlükte olan kanunların bütçe kanununa konulan hükümler ile o yıl için uygulanmaması bağlamında şu gerekçeye yer verilmektedir:

*“Kuralda yer alan düzenlemenin; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için yapılması gereken harcamaların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayan, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.*

*Kural ile özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak ve konuları belirlenmiş harcamalar için getirilmiş olan istisnaların içeriğinin bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin, bütçenin öngörülebilirliğinin artırılmasına katkı sağladığı değerlendirilmiştir” (§§ 63-64).*

7. Çoğunluk görüşüne bütçe kanunlarının Anayasa’ya uygunluk denetiminde dikkate alınması gereken hususlar bağlamında katılmak mümkün değildir. Zira o yıl için müstesna tutulan kanunlara yer verilen dava konusu bütçe kanunu hükümleri “bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelik”ten daha farklı bir konuma sahiptirler. Bu kanun hükümlerinin o yıl için istisna tutulmasını düzenleyen bütçe kanunu hükümlerinin bütçe hukuku bağlamında bütçenin uygulanması ile ilgili kurallar olarak kabulü söz konusu edilemez.

8. Nitekim Anayasa Mahkemesi yerleşik içtihadında da bütçe kanununda yer alması gereken “bütçe ile ilgili hükümler” kavramının mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri kapsadığını ifade etmektedir. (Örnek olarak bkz.: E.: 2017/61, K.: 2018/12, K.T.: 14.2.2018, § 19).

9. Anayasa Mahkemesinin kararlarında ifade edildiği üzere;

*“Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde ‘bütçe ile ilgili hükümlerden’ sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, kanun koyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. ‘Bütçe ile ilgili hüküm’ sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür” (Bkz.: E.1995/2, K.1995/12, K.T.:13.6.1995).*

*“Anayasa’nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir. Anayasa’nın 161. maddesinin son fıkrasının*

*gereğesinde de ‘Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır’ denilmek suretiyle hükmün getiriliş amacı açıkça ortaya konulmuştur” (E.2015/7, K.2016/47, K.T.: 26.5.2016, § 30).*

10. Bu bağlamda sözgelimi Anayasa Mahkemesi yerleşik içtihadına uygun biçimde 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun Eki “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” Başlıklı E-Cetveli’nin (10) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Paragrafının Birinci Cümlesinde Yer Alan “...özel hesaba aktarılarak...” ibaresi tipik bir örnek düzenleme olarak bütçe kanununda yer alan ve tamamen bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte bir hükümdür (bkz.: § 55). Oysa bütçe kanununa konulan hükümlerle bazı kanunları o yılın bütçesi döneminde istisna haline getiren kuralların teknik anlamda bütçenin uygulanması ile ilgili kabul edilmesi bütçe kanunlarının Anayasa’ya uygunluğunun denetimini tamamen farklı bir boyuta çekerek anlamsız hale sokacaktır.

11. Çoğunluk kararında ifade edildiği gibi bütçe kanununa konulan hükümlerle bazı temel kanunların o yıl için müstesna tutulmasına imkan sağlamak elbette ki o yılın bütçesinin uygulanmasını fevkalade kolaylaştıracaktır. Ancak böyle bir durumda bütçe kanununa konulan istisna hükümleri ile o bütçe yılı içinde uygulanmayacak olan temel kanunların acaba hukuk düzeni içerisinde ne anlamı ve etkisi kalacaktır? Öte yandan böyle bir yorumun kabulü halinde Anayasa’nın 161. maddesindeki “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmünün bütçe kanunları açısından anlamını yeniden düşünmek ve temellendirmek ihtiyacı ortaya çıkacaktır.

12. Esasında bütçe kanunu ile istisna tutulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümleri kamuya taşıt alımı, kamu harcamaları ve kamu ihalesi gibi kamusal faaliyetlerin çok farklı boyutlarını düzenleyen temel kanunlar niteliğindedirler. Dolayısıyla bu temel kanunların istisna tutulup o yıl bütçesi için uygulanmamasını kabul etmek esasında bütçe kanunlarının fevkalade geniş bir imkanla yürürlükteki pekçok kanunu istisna kapsamına almasına sebebiyet verebilecek yeni bir hukuki düzeni gündeme getirecektir.

13. Oysa vurgulamak gerekir ki bütçe kanunu niteliği gereği özellikle de içeriğinde düzenlediği konular ve uygulanacağı dönem boyutuyla olağan kanunlardan farklı özellikleri bünyesinde barındıran kendine özgü bir kanundur. Dolayısıyla bütçe kanununda yürürlükte olan kanunlardan bazılarının o yıl için uygulanmayacağını öngören kurallara yer verildiğinde gerçekleştirilen Anayasa’ya uygunluk denetiminde bu biçimdeki istisnalara yer veren hükümleri bütçenin uygulanması niteliğinde kabul etmek Anayasa’nın öngördüğü “bütçe hukuku” ile bağdaşmayan bir yaklaşım olacaktır.

14. Bundan dolayıdır ki doktrinde de bütçe kanununun kendine has özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle Anayasa’da ayrı bir statüde düzenlendiği ve bu ayrı statü nedeniyle bütçe kanunlarının içinde başka kanunların hükümlerini dolaylı ya da doğrudan değiştiren hükümlerin yer almasının usul paralelliği ilkesiyle çeliştiği ifade edilmektedir (bkz.: Cihat Öner, “Bütçe Dışı Hükümler”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:67, Sayı: 4, Güz 2009, s. 71). Bunun içindir ki bütçe kanununun özel hukuki niteliği dolayısıyla, bu kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında başka hiçbir hüküm konulamayacağına ilişkin hükmün hem 1961 Anayasasında (m.126) ve hem de 1982 Anayasasında (m.161) yer almasına da değinilerek bu

hükümün, bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinde açık veya zımni bir değişiklik yapılmasını veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılmasını da yasaklamakta olduğuna dikkat çekilmiştir (Bkz.: Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 13. Baskı. Ankara, 2012. s. 221).

15. Bütçe kanununa konulan hükümlerle yürürlükte olan bu biçimdeki bazı temel kanunların o yıl için uygulanmayacağını öngörmenin Anayasa'nın 161. maddesindeki "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü ile çelişmekte olduğu aşikar iken çoğunluk kararındaki yaklaşımın kabulü durumunda bu biçimdeki bütçe kanunu hükümlerinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde Anayasa'nın bütçe ile ilgili hükümlerinin nasıl bir anlamı ve etkisi olacağı anayasa yargısında ayrıca açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir sorun olarak karşımızda duracaktır.

16. Yukarıda sıralanan gerekçelerle 23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yukarıda belirtilen cümle ve ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduğundan iptali gerektiği yönündeki kanaatim dolayısıyla çoğunluk kararına katılmamaktayım.

Üye  
Yusuf Şevki  
HAKYEMEZ

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

İptal istemine konu edilen Bütçe Kanunu açısından kriter norm olarak kabul edilen Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi, bütçe kanunlarında bütçe ile ilgili olmayan hükümlere yer verilmesini yasaklamaktadır.

İncelemeye konu edilen 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere 237, 657, 4734 ve 5779 sayılı Kanunların hükümlerinin uygulanmayacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerin yer aldığı hükümlerin Anayasanın 161/2- son cümlesine aykırı olduğunu düşündüğümden, çoğunluğun; C-1-c, C-5-a, C-7-b, C-11, C-12-b, C-15-b, C-16-b, D-2-a, D-4-b, bölümlerinde yer alan red yönündeki görüşlerine iştirak edilmemiştir.

Üye  
Basri BAĞCI