

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2020/32

Karar Sayısı : 2022/18

Karar Tarihi : 24/2/2022

R.G. Tarih-Sayısı : 8/8/2022-31917

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 134 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

B. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

C. Eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E-Cetveli'nin;

1. (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." ibaresinin,

2. (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinin,

3. (50) numaralı sırasındaki açıklamanın,

Ç. Eki "*2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ*" başlıklı E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

1. Birinci cümlesinin,

2. İkinci cümlesinde yer alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin,

D. Eki "*TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI*" başlıklı (E) Cetveli'nin "(06) *SERMAYE GİDERLERİ*:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...*" bölümünün,

E. Eki "*KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL*" başlıklı T-Cetveli'nin;

1. "*Taşıttın Cinsi*" ve "*TAŞITIN CİNSİ*" başlıkları altında yer alan "*Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.*" ve "*Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.*" ibarelerinin,

2. "*NOT:*" bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın,

Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. 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) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanına yetkilidir.”

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

“(1) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketine yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.”

3. Eki “BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli’ndeki açıklamaların ilgili kısımları şöyledir:

“... ”

35. a) Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yardım ve ödünç verme faaliyeti ile ilgili olarak, Dışişleri Bakanlığınca yabancı ülkelerde güç duruma düştükleri sabit olup da yurda dönmeleri gerekeceklerden iade edebileceklere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere, iade edemeyecek durumda oldukları görülenlere memlekete dönüş ve yolda yiyecek giderleri için verilen paralar (iade edebileceklere verilen paralar, borçluların yurda dönüşlerinde 6183 sayılı Kanuna göre takip edilir.),

...

46. 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde tefrik edilen ödeneğin; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 823.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 1.015.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 785.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 2.623.000.000 Türk Lirasına kadar olan kısmını, Milli Eğitim

Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarmaya Cumhurbaşkanını yetkilidir. Bu ödenekleri söz konusu giderlerin karşılanması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı adına açılan özel hesaplara aktarmaya ve 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.

...

50. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinden özel kanunları gereğince mahalli idarelere aktarılması gereken ödenekler hakkında 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası uygulanmaz.”

...”

4. Eki “2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ” başlıklı E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklaması şöyledir:

“9. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçlar, İdari İşler Başkanı talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarından fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilir. Bedelli olarak yaptırılması durumunda kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tabi olduğu usul ve esaslara göre de yaptırılabilir.”

5. Eki “TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILP” başlıklı (E) Cetveli'nin “(06) SERMAYE GİDERLERİ:” başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklaması şöyledir:

“1- Türkiye Büyük Millet Meclisinin ulaştırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedelleri, 06.1.4.01 “Kara Taşıtı Alımları” ekonomik kodundan karşılanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir ve bedel artışı için Cumhurbaşkanını Kararı aranmaz.”

6. Eki “KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL” başlıklı T-Cetveli'nin;

a. “Taşıtin Cinsi” ve “TAŞITIN CİNSİ” başlıkları altında yer alan “Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.” ve “Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.” ibareleri şöyledir:

Sıra No	Taşıtin Cinsi	Azami Satın Alma Bedeli (TL)
...
21-a	Güvenlik önlemlili binek otomobil (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)	...
21-b	Güvenlik önlemlili servis taşıtı (Cinsi ve fiyatı	...

	Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)	
22	Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)	...

(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİNİN

2020 YILINDA EDİNEBİLECEKLERİ TAŞITLARI GÖSTERİR CETVEL

KURULUŞUN ADI	T CETVELİ SIRA NO	TAŞITIN CİNSİ	AD ET	NEREDE KULLANILACAKI	FİNANS MAN KAYNAĞI
...
CUMHURBAŞKANLIĞI	T-21a	Güvenlik önlemleri binek otomobil (Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.)	2	Cumhurbaşkanlığı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Merkezi Yönetim Bütçesi
DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI	T-22	Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)	1	Başkanlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Merkezi Yönetim Bütçesi
DANIŞTAY	T-21a	Güvenlik önlemleri binek otomobil (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)	1	Başkanlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Merkezi Yönetim Bütçesi

...
<i>MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI</i>	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	7	<i>Milli Savunma Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
...
<i>JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI</i>	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	3	<i>Komutanlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
...
<i>DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI</i>	T-21a	<i>Güvenlik önlemleri binek otomobil (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	3	<i>Dış Temsilcilik Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
	T-21b	<i>Güvenlik önlemleri servis taşıtı (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	8	<i>Dış Temsilcilik Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	2	<i>Dış Temsilcilik Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
<i>HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI</i>	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	100	<i>Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdarelerin İhtiyaçlarını Karşılama Üzere</i>	<i>Yatırımları Hızlandırma Yedek Ödeneği</i>

SAĞLIK BAKANLIĞI	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	100	<i>Sağlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçes</i>
	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	3	<i>Sağlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçes</i>

	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	10	<i>Sağlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Hibe</i>
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	1	<i>Bakanlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçes</i>
AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	6	<i>Taşra Teşkilatı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Hibe</i>
...
TİCARET BAKANLIĞI	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	2	<i>Bakanlık Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Döner Sermaye</i>

(II) SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN 2020 YILINDA EDİNEBİLECEKLERİ

TAŞITLARI GÖSTERİR CETVEL

<i>KURULUŞU NADI</i>	<i>T CETVELİ SIRA NO</i>	<i>TAŞITIN CİNSİ</i>	<i>ADE T</i>	<i>NEREDE KULLANILACA ĞI</i>	<i>FİNANSMA N KAYNAĞI</i>
<i>TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİ K ARAŞTIRMA KURUMU BAŞKANLIĞI</i>	<i>T-22</i>	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığın ca belirlenir.)</i>	<i>1</i>	<i>Kurum Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Merkezi Yönetim Bütçesi</i>
...
<i>ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTE Sİ</i>	<i>T-22</i>	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığın ca belirlenir.)</i>	<i>1</i>	<i>Üniversite Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Hibe</i>
<i>DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTE Sİ</i>	<i>T-22</i>	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığın ca belirlenir.)</i>	<i>2</i>	<i>Üniversite Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Hibe</i>
...

(III) SAYILI CETVEL

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN

2020 YILINDA EDİNEBİLECEKLERİ TAŞITLARI GÖSTERİR CETVEL

<i>KURULUŞUN ADI</i>	<i>T CETVELİ SIRA NO</i>	<i>TAŞITIN CİNSİ</i>	<i>ADE T</i>	<i>NEREDE KULLANILACAKI</i>	<i>FİNANSMAN KAYNAĞI</i>
<i>BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU</i>
	T-22	<i>Diğer taşıtlar (Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.)</i>	1	<i>Kurum Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere</i>	<i>Hibe</i>

b. “NOT:” bölümünde yer alan (4) numaralı açıklama şöyledir:

“4- Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Serdar ÖZGÜLDÜR, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahattin MENTEŞ’in katılımlarıyla 6/5/2020 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 Ömer DURSUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun’un 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

3. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, esas olarak devlet tüzel kişiliğine dâhil olan kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Nitekim bu husus, 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.

4. Anılan maddenin dördüncü fıkrasında ise özel bütçe “*bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.*” şeklinde belirtilmiştir.

5. Söz konusu kurumların bütçeleri hazırlanırken kamu hizmetinde kullanılmak amacıyla öngörülen ödenekler ilgili bütçe tertiplerinde gösterilmektedir. Bütçe tertibi; bütçenin sistematik bir şekilde hazırlanması, uygulanması ve sonuçlandırılabilmesi açısından kamu gelirlerinin ve kamu giderlerinin ayrıntılı olarak ve belirli bir düzen içinde sınıflandırılarak gösterildiği kayıt düzenidir. Nitekim 5018 sayılı Kanun’un 15. maddesinin dördüncü fıkrasının 2020 yılında yürürlükte olan ve 16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önceki hâlinde 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. 2020 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi’nde personel giderleri (01), sosyal güvenlik kurumlarına devlet giderleri primi giderleri (02), mal ve hizmet alım giderleri (03), faiz giderleri (04), cari transferler (05), sermaye giderleri (06), sermaye transferleri (07), borç verme (08), yedek ödenekler ise (09) şeklinde kodlanmıştır.

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

7. *Fonksiyonel sınıflandırma*, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların 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.

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

9. *Ekonomik sınıflandırmayla* 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 merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen asgari değerler ile harcamanın konusunun kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

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

durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek olan ödenek aktarmasıdır.

11. Ödenek aktarmalarına ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında merkezi 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 merkezi yönetim bütçe kanununda belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

12. Dava konusu kuralla da 2020 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

13. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanı'na ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki tanınmak suretiyle yeni bir bütçe yapma imkânının tanındığı, bu durumun 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen mali sistemle bağdaşmadığı, kanunla temel ilkeleri belirlenmeden Cumhurbaşkanı'na ödenek aktarma konusunda sınırsız bir yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu, bu suretle bütçe hakkının ihlal edildiği, aktarılacak ödenek miktarının genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşamayacağı öngörülmesinin veya ödenek aktarmasına konu ekonomik kodların gösterilmesinin ödenek aktarma konusunda tanınan yetkinin sınırlanması için yeterli olmadığı, aktarma yapılacak tertipler arasında (01) ve (02) ekonomik kodların yer almasının 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesini uygulanamaz hâle getirdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. 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.

15. 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.

16. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın 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 ayrıca belirtilmiştir. 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. maddesinde de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Dava konusu kuralda, 2020 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 Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin "*Yedek Ödenek*" tertibine aktarmaya Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hüküm altına alınmaktadır. Kurumlar arası ödenek aktarmalarını düzenleyen kural bu hâliyle bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte bir hükümdür.

21. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerinin bütçeleri içinde personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan hüküm, kamu idarelerinin kendi bütçeleri içindeki ödenek aktarmalarını düzenlemektedir. Oysa dava konusu kural, kamu idareleri arasındaki ödenek aktarmaya dönük hükümler içermektedir.

22. Kuralda, kurumlar arası ödenek aktarmanın ancak genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla ve kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilerek ödenek aktarmaya ilişkin çerçeve ve Cumhurbaşkanı'na 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 Cumhurbaşkanına belirtilen sınırlar içinde ödenek aktarma konusunda yetki veren kural, bütçe hakkını ihlal etmemektedir.

23. 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. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 13. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

24. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki borçlanma hükümlerinin değiştirildiği, mevcut kuralların 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde uygulanmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

25. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği hüküm altına alınmıştır.

26. Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde ise bazı borçlanmalarda 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında belirlenen borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı düzenlenmiştir. Bu borçlanmalar; Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalardır.

27. 5302 sayılı Kanun'un 51. ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddeleri ilgili mahalli idarelerin borçlanma usul ve esaslarını belirlemekte ve temel olarak aynı hükümleri içermektedir.

28. Anılan maddelerin birinci fıkralarında, ilgili mahalli idarelere görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla diğer mevzuatta öngörülen koşullarla iç ve dış borçlanma yapabilme, bu kapsamda tahvil ihraç edebilme yetkisi verilmektedir. Söz konusu fıkraların (d) bentlerinde; ilgili mahalli idareler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden

değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı belirtilmiştir. Fıkraların (f) bentlerinde ise ilgili mahalli idarelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, borç stoku miktarının hesaplanmasında dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

29. Dava konusu kuralın birinci cümlesinde 5302 ve 5393 sayılı kanunlarda il özel idarelerinin ve belediyelerin borç stok tutarlarının hesabında dikkate alınmayacağı açıkça belirtilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların borç stok tutarı hesabına dahil edileceği düzenlenmektedir. Bu düzenleme, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (f) bendinin ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (f) bendinin birinci cümlelerini 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirmekte ve dolaylı olarak da yine aynı maddelerin (d) bentlerinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2020 yılı için değiştirmektedir.

30. Öte yandan dava konusu kuralın ikinci cümlesi ise Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağını düzenlemektedir. Ancak 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'un borçlanmaya ilişkin maddelerinde sadece (f) bentlerinde ifade edilen ilgili idarelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların borç stok hesabına dahil edilmeyeceği, bunun dışındaki diğer borçlanmaların (d) bentleri uyarınca borç stoku hesabında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu itibarla dava konusu kuralın ikinci cümlesi, 5302 sayılı Kanun'un 51. ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddelerinin (d) bentlerinde yer alan borç stok tutarı hesabını 2020 yılı için değiştirmektedir.

31. Dava konusu kuralla ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasını kısıtlayan düzenlemelerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmekte ve "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" esasıyla bağdaşmamaktadır.

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

Hicabi DURSUN, Recai AKYEL ve İrfan FİDAN bu görüşe katılmamışlardır.

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

C. Kanun'un Eki "BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR" Başlıklı E-Cetvelinin (35) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Paragrafında Yer Alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." İbaresinin, (46) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Birinci Cümlesinin ve (50) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın İncelenmesi

1. (35) Numaralı Sıradaki Açıklamanın (a) Paragrafında Yer Alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." İbaresini

a. İptal Talebinin Gerekçesi

33. Dava dilekçesinde özetle; 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamındaki alacakların anılan Kanun'un 1. maddesinde belirtilen kamu

alacakları ile diğer kanunlarda 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsil edileceği belirtilen alacaklar olduğu, dava konusu kural ile Dışişleri Bakanlığınca (Bakanlık) yabancı ülkelerde güç duruma düşenlere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere verilen paraların 2020 yılı boyunca 6183 sayılı Kanun'a göre takip edilebilmesinin mümkün kılındığı, böylece 6183 sayılı Kanun'un kapsamının genişletildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

34. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı (E) Cetveli'nin dava konusu kuralın da yer aldığı (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında; Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerinden yardım ve ödünç verme faaliyeti ile ilgili olarak Bakanlıkça yabancı ülkelerde güç duruma düştikleri sabit olup da yurda dönmeleri gerekeceklerden iade edebileceklere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere, iade edemeyecek durumda oldukları görülenlere ise memlekete dönüş ve yolda yiyecek giderleri için verilen paraların Bakanlığın ilgili tertiplerinden ödeneceği ve iade edebileceklere verilen paraların, borçluların yurda dönüşlerinde 6183 sayılı Kanun'a göre takip edileceği ifade edilmiştir. Dava konusu kural, anılan paragrafta yer alan "*...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir.*" ibaresidir.

35. 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre söz konusu Kanun'a göre takip ve tahsil edilecek alacaklar devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait yargılama gideri, vergi cezası, para cezası gibi asli; gecikme zammı, faiz gibi fer'i kamu alacakları ve aynı idarelerin sözleşmeden, haksız fiil ve sebepsiz zenginleşmeden doğanlar dışında kalan ve kamu hizmetlerinden kaynaklanan diğer alacakları ile bunların takip masraflarıdır. Ayrıca Kanun'un 2. maddesinde alacaklıya ve alacağı niteliğine bakılmaksızın tahsili 6183 sayılı Kanun'a göre yapılacağı belirtilen her çeşit alacak için de 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

36. Bakanlık bütçesinin yardım ve ödünç verme faaliyeti ile ilgili olarak, Bakanlık tarafından iade edebileceklere verilen paraların Bakanlık tarafından ödeneceği 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Bakanlığın görev ve yetkilerinin açıklandığı 128. maddesinin (f) bendinde düzenlenmiştir.

37. Anayasa'nın 62. maddesinde devletin, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın anılan hükmü gereğince yabancı ülkelerde güç duruma düştikleri sabit olup da yurda dönmeleri gereken kişilere Bakanlık tarafından yapılan ödemenin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gerektiği açıktır. Bu itibarla kamu hizmeti niteliğinde olduğu tespit edilen anılan ödemelerin takibinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

38. Bu bağlamda söz konusu ödemelerin 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle uyumlu bir biçimde Kanun hükümlerine göre tahsil edileceğini öngören dava konusu kural söz konusu Kanun'da herhangi bir değişiklik yapmamakla birlikte bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte bir hükümdür.

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

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

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. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2. (46) Numaralı Sıradaki Açıklamanın Birinci Cümlesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

40. Dava dilekçesinde özetle; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) gelirlerinin 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 1. maddesinde belirtilen amaçlar için kullanılabileceği, 3294 sayılı Kanun uyarınca SYDTF'ye aktarılacak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinde ayrılması gereken ödeneklerin Cumhurbaşkanlığı tarafından kesilerek dava konusu kuralda belirtilen harcamalarda kullanılmak üzere Millî Eğitim Bakanlığının (Bakanlık) bütçesine aktarılacağına ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı, kural ile bu işlemin mümkün kılınması suretiyle 3294 sayılı Kanun hükümlerinde 2020 yılında değişiklik yapıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

41. Dava konusu kural, Bakanlık tarafından; ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 823.000.000 TL, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 1.015.000.000 TL ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 785.000.000 TL olmak üzere toplam 2.623.000.000 TL'ye kadar yapılacak harcamalar karşılıklı tutarın, Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.32.00-01.6.0.08-1-05.8 tertibinde SYDTF'ye 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak üzere ayrılan ödenekten kesilerek Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine aktarmaya Cumhurbaşkanının yetkili olduğunu öngörmektedir.

42. Bütçe ödeneklerinin kullanımı, harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin temel kurallar 5018 sayılı Kanun'da belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 20. maddesinde bütçe ödeneklerinin kullanılması, 33. maddesinde bütçelerden bir giderin yapılmasında uyulacak esaslar düzenlenmiş, 30. maddesinin birinci fıkrasında ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "*Muhasebe sistemi*" başlıklı 49. maddesinin ikinci fıkrasında kamu hesaplarının kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı, üçüncü fıkrasında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarının uluslararası standartlara uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde Sayıştay Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Yine Kanun'un 63. ila 68. devamı maddelerinde kamu idarelerinin iç denetimi, 68. maddesinde de Sayıştay tarafından yapılacak dış denetime ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

43. Bütçe ödeneklerinin kullanımına ilişkin olarak olağan kanunlarda düzenlenen konuları doğrudan veya dolaylı şekilde uygulanamaz hâle getirmemek şartıyla, bütçenin uygulanması ile

ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki kuralların bütçe kanunlarıyla düzenlenmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

44. Dava konusu kuralda bütçe hazırlık sürecinde öngörülmesi mümkün olmayan yılı içinde doğabilecek bir harcamayı karşılayabilmek amacıyla bütçede var olan ödeneğin belirli sınırlar dahilinde aktarımı düzenlenmektedir. Bir başka deyişle TBMM tarafından bütçenin uygulama safhasında doğabilecek bir harcamaya, harcama türü ve harcama tutarı sınırlandırılarak ödenek aktarımı yolu ile yetki verilmektedir. Bu itibarla kuralın bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğu açıktır.

45. 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. ve 89. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3. (50) Numaralı Sıradaki Açıklama

a. İptal Talebinin Gerekçesi

46. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasını 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirdiği, bütçe kanunlarının öteki kanunlardan farklı hükümlere tabi olması nedeniyle kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesinin veya herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunlarıyla değiştirilmesinin ya da kaldırılmasının Anayasa kurallarıyla bağdaşmadığı, kuralın bütçe kanunıyla düzenlenemeyecek hükümler içermesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

47. 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinde;

“(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

(2) Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

(3) Bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen ödenekler dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.”

hükümleri yer almaktadır.

48. Dava konusu kural, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden özel kanunları gereğince mahalli idarelere aktarılması gereken ödenekler hakkında 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasının uygulanmamasını öngörmektedir.

49. Kural ile özel kanunlarda yer alması hâlinde merkezi yönetim bütçesinden mahalli idarelere pay ve fonların aktarımı mümkün hâle getirilmektedir. Bu durum ise 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrası hükmünün 2020 yılı için uygulanmaması anlamına gelmektedir.

50. 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.

51. Bu haliyle olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken bir hususu düzenleyen dava konusu kural bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı esasıyla bağdaşmamaktadır.

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

Hicabi DURSUN, Recai AKYEL ve İrfan FİDAN bu görüşe katılmamışlardır.

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

Ç. Kanun'un Eki "2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ" Başlıklı E-Cetveli'nin (9) Numaralı Açıklamasının Birinci Cümlesinin ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

53. Dava dilekçesinde özetle; Cumhurbaşkanlığının 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılması nedeniyle 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olduğu, 4734 sayılı Kanun'da Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara İdari İşler Başkanının talebi üzerine yaptırılabilmesine imkân tanıyan herhangi bir hükme yer verilmediği, söz konusu hizmetlerin bedelli olarak yaptırılması durumunda da kurumların bu hizmetleri tabi oldukları mevzuata göre yapabilmelerine imkân tanıyan herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, ayrıca 8/1/2002 tarihli ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden bedelsiz yararlanacaklar arasında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının sayılmadığı, dava konusu kurallar ile hem 4734 sayılı Kanun'un hem de 4736 sayılı Kanun'un 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirildiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

54. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ" başlıklı E-Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının dava konusu birinci cümlesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına ait her türlü taşınır, taşınmaz, mal, hizmet, yapım ve onarıma ilişkin talep ve ihtiyaçların İdari İşler Başkanının talebi üzerine Türk Hava Yolları, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesi yarıdan fazlası kamuya ait kuruluşlara bedelli veya bedelsiz olarak yaptırılabilmesi düzenlenmiştir. İkinci cümlede ise talep ve ihtiyacın bir bedel karşılığı yaptırılması durumunda talebi ve ihtiyacı karşılayacak kurumun bunu tabi olduğu mevzuata göre

yapabileceği gibi gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tabi olduğu usul ve esaslara göre de yapabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan cümlede yer alan “...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi...” ibaresi de dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

55. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı Cetvel’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı içinde teşkilatlanmıştır.

56. Kalkınma planları ve programlarında 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 çıkarılan 5018 sayılı Kanun’un 44 ila 48. maddelerinde genel olarak kamu idarelerinin ihtiyaç duyacakları taşınır ve taşınmazların edinimi, bunların birbirlerine tahsis veya devredebilme şartları ile yönetimindeki sorumlulukları düzenlenmiş durumdadır.

57. Öte yandan kamu idarelerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini sunarken ihtiyaç duyacakları mal, hizmet, yapım ve onarım işlerinin kamu kaynağı kullanılarak karşılanma usul ve esasları temel olarak 4734 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir.

58. 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’un 4. maddesinin onuncu fıkrasında Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

59. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı hakkında 4734 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı ifade edilse de mal, hizmet, yapım ve onarım işlerinin yapımında anılan idare tamamen serbest bırakılmamıştır. Nitekim anılan fıkranın ikinci cümlesinde “*Söz konusu kanunlarda düzenlenen hususlar ile mali iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığınca belirlenir.*” hükmüne yer verilmek suretiyle ilgili hususların Cumhurbaşkanlığınca belirleneceği kural altına alınmıştır. Bu kapsamda 16/1/2019 tarihli ve 652 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı İhale ve Satın Alma Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

60. 2879 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan bu Yönetmelik’in amacı, içinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının da bulunduğu Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı tarafından yapılacak mal, hizmet, danışmanlık hizmeti alımı ve yapım işleri ile bu işlere ait sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili usul ve esasları belirlemektir.

61. Diğer yandan kamu idarelerinin birbirlerine bedelli veya bedelsiz olarak taşınır ve taşınmaz tahsis ve devrine imkân sağlayan, bir kamu idaresinin mal, hizmet, yapım ve onarım ihtiyaç ve taleplerinin başka bir kamu idaresi tarafından görülmesini mümkün kılan düzenlemeler başta 5018, 4734, 2886, 5393, 5302 sayılı Kanunlar ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname olmak üzere yürürlükteki mevzuatta yer almaktadır. Dolayısıyla bir kamu idaresinin kamu hizmeti sunarken ihtiyaç duyacağı taşınır ve taşınmaz ile mal, hizmet, yapım ve onarım ihtiyaçlarının gerek kamu kurum ve kuruluşlarından gerekse gerçek veya tüzel kişilerden nasıl karşılanacağı, bunların bedelli veya bedelsiz elde edilip edilemeyeceği, eğer bir talep veya ihtiyaç karşılığı bir kaynak kullanılacaksa bunun tabi olacağı usul ve esasların neler olduğu olağan kanunların konusunu oluşturmaktadır.

62. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

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

D. Kanun'un Eki "TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI" Başlıklı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" Başlıklı Bölümünün (1) Numaralı Açıklamasının İkinci Cümlesinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." Bölümünün İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

63. Dava dilekçesinde özetle; TBMM'nin 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'de merkezi yönetim kapsamındaki idareler arasında sayıldığı, TBMM'ye tahsis edilen kaynaklardan yapılacak taşıt edinme, kullanma ve tahsis işlemlerinin 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olduğu, ancak dava konusu kuralın 237 sayılı Kanun hükümlerinin kısmen veya tamamen uygulanmaması sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

64. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI" başlıklı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasında TBMM'nin ulaştırma hizmetlerini yürüten araçların alım bedellerinin karşılanacağı ekonomik kod belirlenmiş, TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi ve bedel artışı için Cumhurbaşkanı kararının aranmayacağı öngörülmüştür. Dava konusu kural, anılan açıklamanın ikinci cümlesinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." bölümüdür.

65. 237 sayılı Kanunda, kamu kurumlarının taşıt edinmesi işlemlerine ilişkin kurallar düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun'un 1. maddesine göre anılan Kanun; genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerini, iktisadi devlet teşekkülleri ile özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan her çeşit banka ve teşekkülleri, sayılan daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseleri, kamuya yararlı derneklerden Cumhurbaşkanlığına lüzumlu görülenleri kapsamaktadır.

66. Kanun'un "Kurumların satın alacakları taşıtların bedeli" başlıklı 9. maddesinin birinci fıkrasında kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedellerinin, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterileceği; 10. maddesinin birinci fıkrasında ise genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsinin, adedinin, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelde gösterileceği belirtilmiştir. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 4. maddesinin (i) bendinde ise 237 sayılı Kanun'a tabi kurumların yıl içinde satın alacakları taşıtların azami satın alma bedellerinin 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli (T) Cetveli'nde gösterileceği belirtilmiştir.

67. 237 sayılı Kanun'un 9. ve 10. maddeleri uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların cinsinin ve azami satın alma bedellerinin 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterilmesi gerekmektedir.

68. Dava konusu kuralda ise 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı Cetvel'e göre genel bütçe kapsamındaki idareler arasında sayılan TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisi TBMM Başkanına tanınarak 237 sayılı Kanun'un 9. ve 10. maddeleri 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir. Bu durum, 237 sayılı Kanun'da o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmektedir. Bu itibarla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisinin TBMM Başkanına tanınması *bütçe kanunlarıyla mevcut kanun hükümlerinin açık veya zımnen değiştirilemeyeceği* esasıyla bağdaşmamaktadır.

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

Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ve Yıldız SEFERİNOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

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

E. Kanun'un Eki "KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL" Başlıklı T- Cetveli'nin "Taşıttın Cinsi" ve "TAŞITIN CİNSİ" Başlıkları Altında Yer Alan "Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir." ve "Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir." İbareleri ile "NOT:" Bölümünde Yer Alan (4) Numaralı Açıklamanın İncelenmesi

1. "Taşıttın Cinsi" ve "TAŞITIN CİNSİ" Başlıkları Altında Yer Alan "Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir." İbareleri

a. İptal Talebinin Gerekçesi

70. Dava dilekçesinde özetle; 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI" Başlıklı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ." başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." bölümüne ilişkin gerekçelerle kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

71. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL" başlıklı T- Cetveli'nde taşıtların cinsine göre azami satın alma bedelleri belirtilmiştir. Anılan Cetvel'in "Taşıttın Cinsi" ve "TAŞITIN CİNSİ" başlıkları altında yer alan dava konusu kurallarla ilgili idareler tarafından edinilecek taşıttın cinsi ve fiyatının Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği öngörülmek suretiyle bu taşıtlar için azami satın alma bedelleri belirlenmemiştir.

72. Kanun'un eki "TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI" başlıklı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ." başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir..." bölümünün Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

73. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ve Yıldız SEFERİNOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

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

2. “NOT:” Bölümünde Yer Alan (4) Numaralı Açıklama ile “TAŞITIN CİNSİ” Başlığı Altında Yer Alan “Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.” İbaresini

a. İptal Talebinin Gerekçesi

74. Dava dilekçesinde özetle, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki “TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YIL” Başlıklı (E) Cetveli'nin “(06) SERMAYE GİDERLERİ.” başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin “Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...” bölümüne ilişkin gerekçelerle kuralların Anayasa'nın 7., 87., 88., 89 ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

75. Dava konusu açıklamada Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının bu kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenmesi hüküm altına almıştır.

76. Dava konusu ibarede de Cumhurbaşkanlığı tarafından edinilecek *güvenlik önlemleri binelik otomobil* cinsindeki taşıtların cinsinin ve fiyatının Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.

77. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki “TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YIL” başlıklı (E) Cetveli'nin “(06) SERMAYE GİDERLERİ.” başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin “Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...” bölümünün Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler dava konusu açıklamanın TBMM'ye ilişkin hükümleri yönünden de geçerlidir.

78. Kuralların kalan kısmı ise Cumhurbaşkanlığı tarafından edinilecek taşıtlar ile *güvenlik önlemleri binelik otomobil* cinsindeki taşıtların cinsinin ve fiyatının bu kurumun üst yöneticisi veya Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından belirlenmesine ilişkindir.

79. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanlığı; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı ofislerinden oluşmaktadır. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı bütçesi Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı politika kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı ve Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) ihtiyaçları için Cumhurbaşkanlığının tek harcama birimi olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yönetilmekte ve kullanılmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı bütçesinin bir kısmının Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve DDK için kullanılacağı açıktır.

80. 2879 sayılı Kanun'un 4. maddesinin onuncu fıkrasında Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartına uygun şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında 237 sayılı Kanun'un

uygulanmayacağı ve söz konusu Kanun da düzenlenen hususlar ile mali iş ve işlemlere ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığına belirleneceği düzenlenmiştir.

81. Cumhurbaşkanlığı bütçesinin esas olarak kullanıldığı Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı ve DDK'dan yalnızca Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı hakkında bazı kanunların uygulanmayacağını belirten bu düzenlemenin, Cumhurbaşkanlığının tamamına teşmil edilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı için edinilecek taşınlar yönünden 237 sayılı Kanun hükümleri ile bağlı değilken Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve DDK 237 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

82. Bu itibarla kuralların kalan kısmıyla Cumhurbaşkanlığına edinilecek taşınlar arasında bir ayrıma gidilmeksizin tüm taşınların cinsini ve fiyatını belirleme yetkisinin Kurumun üst yöneticisine, *güvenlik önlemleri binek otomobil* cinsindeki taşınlar yönünden ise bu yetkinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına tanınması suretiyle 237 sayılı Kanun'un 9. ve 10. maddeleri 2020 yılı için uygulanamaz hâle getirilmektedir.

83. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ve Yıldız SEFERİNOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

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

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

84. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

85. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun eki "2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ" başlıklı E-Cetvelinin (9) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinde yer alan "...kurum tabii olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi..." ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan cümlelerin kalan kısmının da 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

A. 1. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

2. Eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" başlıklı E - Cetveli'nin (50) numaralı sırasındaki açıklamaya,

3. Eki "*2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ*" başlıklı E - Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

a. Birinci cümlesine,

b. İkinci cümlesinde yer alan “...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi...” ibaresine,

4. Eki “*TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILF*” başlıklı (E) Cetveli’nin “(06) *SERMAYE GİDERLERİ.*” başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin “*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...*” bölümüne,

5. Eki “*KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMİ SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL*” başlıklı T- Cetveli’nin;

a. “*Taşıttın Cinsi*” ve “*TAŞITIN CİNSİ*” başlıkları altında yer alan “*Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.*” ve “*Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.*” ibarelerine,

b. “*NOT:*” bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamaya,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

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

a. (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan “...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir.” ibaresine,

b. (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesine,

yönelik iptal talepleri 24/2/2022 tarihli ve E.2020/32, K.2022/18 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkra, cümleye ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

24/2/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Hicabi DURSUN, Recai AKYEL ile İrfan FİDAN’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

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

1. (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan “...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir.” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ile M. Emin KUZ’un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. (46) numaralı sırasındaki açıklamanın birinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Esas Sayısı : 2020/32
Karar Sayısı : 2022/18

3. (50) numaralı sırasındaki açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Hicabi DURSUN, Recai AKYEL ile İrfan FİDAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

Ç. Eki “2020 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ” başlıklı E - Cetveli'nin (9) numaralı açıklamasının;

1. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İkinci cümlesinde yer alan “...kurum tabi olduğu mevzuata göre yapabileceği gibi...” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. İkinci cümlesinin kalan kısmının 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

D. Eki “TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YILI” başlıklı (E) - Cetveli'nin “(06) SERMAYE GİDERLERİ.” başlıklı bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin “Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...” bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ile Yıldız SEFERİNOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E. Eki “KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL” başlıklı T- Cetveli'nin;

1. “Taşıtin Cinsi” ve “TAŞITIN CİNSİ” başlıkları altında yer alan “Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.” ve “Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.” ibarelerinin,

2. “NOT:” bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın,

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ile Yıldız SEFERİNOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

24/2/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki E-Cetveli'nin (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan "... 6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

2. Dava konusu ibarenin de içinde bulunduğu paragrafta, yabancı ülkelerde güç duruma düşen ve borçlarını ödeyebilecek durumda olanlara memlekete dönüş ve yolda yiyecek giderleri için Dışişleri Bakanlığınca verilen paraların, borçluların yurda dönüşlerinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip edileceği öngörülmüştür.

3. Anayasa'nın 161. maddesine göre "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" Bu hükmün anayasallaşma sürecine bakıldığında Danışma Meclisi tarafından teklif edilen ilk halinin "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz; mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirilemez*" şeklinde olduğu görülmektedir. Danışma Meclisine göre "*Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır.*" Ancak bu anayasal hüküm Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından "*Bütçe kanununa, bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*" ... hükmünün açıklığı karşısında, maddenin son fıkrası metinden çıkarılmıştır" gerekçesiyle bugünkü halini almıştır.

4. Buradan hareketle Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasa'nın 161. maddesinin bu hükmünün iki boyutunun olduğu vurgulanmıştır. Bütçe kanunlarına (a) bütçeyle ilgili olmayan ve (b) mevcut kanunlarda açıkça ya da dolaylı olarak *değişiklik yapan* hükümler konulamaz. Başka bir ifadeyle, Anayasa'da bütçe kanunları ile diğer kanunların birbirinden ayrı ve farklı olarak düzenlenmesi karşısında, bir yandan "*bütçeyle ilgili olmayan*", diğer yandan da "*olağan kanun ile*

düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması” mümkün değildir (AYM, E.2015/7, K.2016/47, 26/05/2016, § 30). Bunlardan biri söz konusu olduğunda kural Anayasa’nın 161. maddesine aykırı hale gelecektir.

5. Anayasa Mahkemesi, birçok kararında Anayasa’nın 161. maddesinde yer alan “*bütçe ile ilgili hükümler*” ibaresini ve maddenin amacını açıklamıştır. Buna 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*” (AYM, E.2009/10, K.2010/56, 01/04/2010; AYM, E.2015/7, K.2016/47, 26/05/2016, § 30; AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 19; (AYM, E.2019/23, K.2020/50, 24/09/2020, § 18).

6. Dava konusu kural, 6183 sayılı Kanun’da herhangi bir değişiklik yapmamış olsa bile, bütçeyle ilgili olmayan bir hususu düzenlemektedir. Zira Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere bütçe “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*”yi ifade etmektedir. Bu bağlamda yasama organına ait olan bütçe hakkı da “*vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır*” (AYM, E.2018/162, K. 2018/10, 12/11/2020, §§ 25, 26).

7. Bu ilkeler ve tanımlamalar ışığında bakıldığında iptali istenen kuralla bütçe ile ilgili olmayan bir konunun bütçe kanununa konulduğu görülmektedir. Kural 2020 yılı içinde kamu gelirlerinin toplanması veya ödeneklerin tahsisiyle ilgili bir konuyu düzenlememektedir. Başka bir ifadeyle kamu alacaklarının nasıl tahsil ve takip edileceğine dair kurallar bütçeyle ve onun uygulanmasıyla ilgili değildir. Nitekim buna ilişkin hususlar 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir.

8. Dolayısıyla olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konu olan alacağın takibi meselesinin 2020 Yılı merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na konulmasını ifade eden dava konusu kural, Anayasa’nın 161. maddesinde yer alan “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

9. Açıklanan gerekçeyle kuralın iptal edilmesi gerektiğini düşündüğümden redde yönelik çoğunluk kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Mahkememiz çoğunluğu tarafından; 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Eki Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar başlığını taşıyan E

Cetvelinin 35 numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." ibaresinin iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Bilindiği üzere Anayasanın 161/2. maddesinde açıkça; "*Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*" hükmü yer almaktadır. Bu kuralın amacı, bütçe kanununun yalnızca bütçe ilgili düzenlemelere münhasır düzenlemeler içermesini güvence altına almaktır. Böylece genel kanun usulünden farklı şekilde görüşülüp kanunlaşan bütçe kanunlarında genel yasama yetkisine ilişkin konuların yer almasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Buna karşın iptal istemine konu paragrafta bir ödeneğin tahsisi veya kamu gelirlerinin toplanması düzenlenmemektedir. İncelenen kuralla düzenlenen konu kamu alacaklarının takip ve tahsil usulüyle ilgilidir. Başka deyişle kamu alacağının 6183 sayılı Kanuna göre takip edilmesini emreden kural içerik olarak ilgili mevcut kanunda bir değişiklik yapmıyor ise de bütçe ile ilgili olmayan hüküm konulması yasağı ihlal etmektedir.

Öte yandan incelenen kural bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, açıklayıcı veya tamamlayıcı nitelikte de değildir. Aksi durumda kamu alacaklarının tahsili usulünü düzenleyen 6183 sayılı Kanun hükümlerinin bütün olarak bütçenin uygulanmasını tamamlayıcı hükümler olduğu sonucuna ulaşmak gerekir ki bunun yerinde olmayacağı açıktır. Sonuç olarak incelenen kuralın bütçe kanunu ile ilgili olmayan bir hüküm olması ve Anayasanın 161. maddesine aykırı bulunması dolayısıyla iptali gerektiği düşüncesindeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞI OY

Mahkememiz çoğunluğunca, 7197 sayılı 2020 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Eki "*TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ 2020 YIL*" başlıklı (E) Cetveli'nin "*(06) SERMAYE GİDERLERİ*." başlıklı Bölümünün (1) numaralı açıklamasının ikinci cümlesinin "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından belirlenir...*" bölümü ile söz konusu Kanun'un Eki "*KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL*" başlıklı T- Cetveli'nin "*Taşıtların Cinsi*" ve "*TAŞITIN CİNSİ*" başlıkları altında yer alan "*Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.*" ve "*Cinsi ve Fiyatı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca belirlenir.*" ibareleri ile "*NOT*:" bölümünde yer alan (4) numaralı açıklamanın Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşılarak iptaline karar verilmiştir.

237 sayılı Taşıtlar Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasında, kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedellerinin, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterileceği; 10. maddesinin birinci fıkrasında ise, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsinin, adedinin, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelinde gösterileceği belirtilmiştir.

Çoğunluk görüşüne dayalı olarak iptal edilen kuralların, bazı idareler tarafından edinilecek taşıtların cinsinin ve fiyatının idarelere göre TBMM Başkanı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından belirlenmesine imkân tanıyan, böylece anılan kamu idarelerinin taşıt ihtiyacının diğer kamu idarelerinden gösterebileceği farklılıkların gözetilmesine yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ve açıklayıcı nitelikte kurallar olduğu anlaşılmaktadır.

Bütçe Kanunu'na Ekli (E) Cetvelinde belirtilen araçların cins ve fiyatının tespit edilme usulünü belirleyen düzenlemelerin 237 sayılı Kanun hükümlerini uygulanamaz hale getirdiğinin söylenmesi mümkün değildir.

Belirtilen nedenlerle çoğunluğun görüşüne dayalı iptal kararına iştirak edemedik.

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddelerinde birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen 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 belirtilmiştir. 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.

2. Bu gerekçeyle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

Üye
Engin
YILDIRIM

KARŞIOY

21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile anılan Kanun'un "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE*

HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR” başlıklı E-Cetveli’nin (50) numaralı sırasında yer alan açıklamanın Mahkeme çoğunluğunca Anayasa’ya aykırı olduğuna karar verilmiştir.

A. 7197 sayılı Kanun’un 13. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrası Yönünden

Dava konusu kuralla 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki borçlanma hükümlerinin değiştirildiği, mevcut kuralların 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun yürürlükte olduğu dönemde uygulanmasının mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Mahkememiz çoğunluğuna göre dava konusu kuralla ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasını kısıtlayan düzenlemelerin bütçe kanunlarında yer almasına imkân tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelmekte ve “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” esasıyla bağdaşmamaktadır.

Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, 5302 sayılı Kanun’un 51. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların, 5302 sayılı Kanun’un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Dava konusu kuralın ikinci cümlesinde ise bazı borçlanmalarda 5302 sayılı Kanun’un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında belirlenen borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı düzenlenmiştir. Bu borçlanmalar; Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalardır.

Kuralda yer alan düzenlemenin daha kaliteli kamu hizmeti sunulması amacıyla girişilen altyapı yatırımlarının sağlıklı bir şekilde finanse edilebilmesi için yapılacak borçlanmalara yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı olduğu anlaşılmaktadır.

Kural ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanmalarının bütçeyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bütçe kanunu yoluyla düzenlenmesinin borç yönetiminin öngörülebilirliğinin artırılmasına ve bütçenin gerçekçi ekonomik varsayımlar altında kanunlaşmasına katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, -benzer gerekçelerle- 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ilişkin iptal taleplerinin değerlendirildiği 24/9/2020 tarihli ve E.2019/23, K.2020/50 sayılı kararında iptali istenen aynı kuralın Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

B. 7197 Sayılı Kanun’un E-Cetveli’nin (50) Numaralı Sıradaki Açıklama Yönünden

Dava konusu kuralın 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasını

Esas Sayısı : 2020/32
Karar Sayısı : 2022/18

2020 yılı için uygulanamaz hâle getirdiği, bütçe kanunlarının öteki kanunlardan farklı hükümlere tabi olması nedeniyle kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesinin veya herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunlarıyla değiştirilmesinin ya da kaldırılmasının Anayasa kurallarıyla bağdaşmadığı, kuralın bütçe kanunıyla düzenlenemeyecek hükümler içermesinin yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Mahkememiz çoğunluğuna göre kural ile özel kanunlarda yer alması hâlinde merkezi yönetim bütçesinden mahalli idarelere pay ve fonların aktarımı mümkün hâle getirilmektedir. Bu durum ise 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrası hükmünün 2020 yılı için uygulanmaması anlamına gelmektedir. Bu haliyle olağan kanunlarla düzenlenmesi gereken bir hususu düzenleyen dava konusu kural bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı esasıyla bağdaşmamaktadır.

Ancak bütçe, sosyal ve siyasi olarak önemi büyük bir belge olmakla birlikte, devletin bir yıllık gelir, gider tahmini, borç yönetimi, üretim, yatırım planlaması gibi pek çok ekonomik faaliyeti hesaplama tahminlerini içeren karmaşık ve teknik yönleri yoğunlukta olan bir kanundur. Bütçenin bu özellikleri nedeniyle "...bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı" düzenlemeler ihtiva etmesi kaçınılmazdır. Zaten Anayasa koyucu da "bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler" konulmasını yasaklamamıştır.

Dava konusu kuralın düzenlediği merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden özel kanunları gereğince mahalli idarelere aktarılması gereken ödenekler hakkında uygulanacak esas ya da usullerin belirlenmesinin "...bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı" nitelikte olmadığı söylenemez. Dolayısıyla anılan kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir. Yukarıda açıklanan gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmadım.

Üye

Hicabi DURSUN

KARŞIOY GEREKÇESİ

7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun eki E-Cetvelinin (35) numaralı sırasındaki açıklamanın (a) paragrafında yer alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; dava konusu kuralın 6183 sayılı Kanunda herhangi bir değişiklik öngörmediği, bu nedenle Anayasanın 87. ve 161. maddelerine aykırı olmadığı 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.

Bu kapsamda, Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasında “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” hükmüne yer verilmiştir.

Başka bir anlatımla, Anayasa koyucu bütçe kanunlarına özel bir önem atfederek diğer kanunlardan farklı usul ve esaslar öngörmüş, böylece diğer kanunlarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesine veya bütçe kanunu ile diğer kanunların değiştirilmesine veya kaldırılmasına imkân vermemiştir.

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 içtihadına göre (örn. olarak bkz. 12/11/2020 tarihli ve E.2018/162, K.2020/66 sayılı karar) de Anayasanın 161. maddesindeki söz konusu ilke uyarınca, dava konusu kuralın başka kanunlarda ve bu çerçevede 6183 sayılı Kanunda değişiklik yapıp yapmadığının incelenmesinden önce bütçe ile ilgili, yani “bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı veya açıklayıcı” olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

Mezkûr içtihat kapsamında değerlendirildiğinde, dava konusu kuralın düzenlediği hususun ödeneklerin tahsisi veya kamu gelirlerinin toplanmasıyla değil, kamu alacaklarının takip ve tahsili usulüyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, yerleşik içtihadımızdan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmadığı, incelenen kuralın, 6183 sayılı Kanunda değişiklik öngörmese de bütçe ile ilgili olmaması sebebiyle “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” şeklindeki Anayasa hükmüne aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle, çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile düzenlenen

“(1) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde

desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.” şeklindeki kuralın Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Şöyle ki;

a) Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde gerçekleşen projelerin finansmanı büyük oranda Avrupa Birliği tarafından karşılandığından, ülkemize büyük oranda mali kaynak aktarılmaktadır. Avrupa Birliğinden ülkemize yapılan mali kaynak aktarımı, ülke içi düzenlemeler ile zorlaştırılmamalı, bilakis kolaylaştırılmalıdır.

b) Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin; usulü, şartları, parasal miktarı ve oranı ile ilgili onaylama süreci ve sonuçlandırılmasında Avrupa Birliği belirleyici olmaktadır. Ülkemiz belediyeleri, il özel idareleri ve diğer yerel yönetimler açısından mali kaynak aktarımı süreci ile ilgili olarak bir belirsizlik bulunabilmektedir. Bu yüzden ülkemiz kurumlarının söz konusu borç stoku limitine mutlak ve istisnasız uyma zorunluluğu; Avrupa Birliğinden, ülkemize büyük oranda mali kaynağın aktarılmasına engel olacaktır. Desteklenen projelerin niteliği, incelenmekte olan kuralı zorunlu kılmaktadır.

c) Söz konusu kuralın milli ekonomi ve kamu maliyesi kapsamında kabulüyle, genel anlamda bütçe sisteminin olumsuz etkilenmediğinin düşünülmesinin yanlış olmayacağı, ayrıca Meclis’in yasa yapma yoğunluğu ve süreci göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu düzenlemenin meclisin takdirinde olduğunun kabulü gerekir.

Açıklanan sebeplerle çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Recai AKYEL

Üye
İrfan FİDAN