

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2020/33

Karar Sayısı : 2023/161

Karar Tarihi : 28/9/2023

R.G.Tarih-Sayı : 3/11/2023-32358

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 133 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 21/12/2019 tarihli ve 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 4. maddesinin iptali talep edilen (3) numaralı fıkrası şöyledir:

“(3) Merkezi yönetim kesin hesap gider cetvellerinde gösterildiği üzere, kamu idarelerinin 2018 yılı ödenek üstü giderlerini karşılamak üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli;

a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 63.245.103.174,95 Türk lirası,

b) (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler için 50.450.662,19 Türk lirası,

c) (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar için 163.648,89 Türk lirası,

tamamlayıcı ödenek kabul edilmiştir.”

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 hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun “Devredilen, iptal edilen ve tamamlayıcı ödenek” başlıklı 4. maddesinin dava konusu (3) numaralı fıkrasında; anılan Kanun'un ekindeki gider cetvellerinde gösterildiği üzere, kamu idarelerinin 2018 yılı ödenek üstü giderlerini

karşılama üzere, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli; (I) Sayılı Cetvel'de yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 63.245.103.174,95 TL, (II) Sayılı Cetvel'de yer alan özel bütçeli idareler için 50.450.662,19 TL, (III) Sayılı Cetvel'de yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar için 163.648,89 TL olmak üzere toplam 63.295.717.486,03 TL tamamlayıcı ödenek verilmesi öngörülmüştür.

B. İptal Talebinin Gerekçesi

4. Dava dilekçesinde özetle; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin zorunlu nedenlerle yapmış oldukları ödenek üstü giderlerin karşılanması amacıyla tamamlayıcı ödenek verilmesinin öngörülmesiyle 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödeneklerin üzerinde harcama yapan kamu idarelerine bütçe yılı geçtikten sonra ödenek tahsis edildiği, bu durumun 5018 sayılı Kanun hükümleriyle bağdaşmadığı, kesin hesap kanunlarında yalnızca bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin bilgi ve açıklamalara yer verilebileceği, bunların haricinde ödenek üstü harcamaların kabul edilmesine dair hükümlere yer verilmesinin mümkün olmadığı, aksi durumla 5018 sayılı Kanun hükümlerinin 2018 yılı için uygulanamaz hâle getirildiği, harcamanın yapıldığı yıldan sonra kesin hesap kanunu ile ödenek verilmesi suretiyle yasama organının kamu harcamalarının çeşit ve miktarı ile kaynağını önceden belirleme ve onaylama yetkisini ifade eden bütçe hakkının ortadan kaldırıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

5. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında "*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır*", yedinci fıkrasında da "*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir.*" hükümlerine yer verilmek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapılacağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcayabileceği sınırı gösterdiği belirtilmiştir. Merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri bütçe kanunlarıyla yapılmaktadır. Bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliği, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılmaktadır.

6. Anayasa'nın anılan maddesinin üçüncü fıkrasında ise bütçe kanunu teklifinin Cumhurbaşkanınca mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulacağı ve teklifin mali yılbaşına kadar Bütçe Komisyonunda görüşülerek Genel Kurul tarafından karara bağlanacağı belirtilmek suretiyle bütçe kanunlarının harcama yapılacak mali yılbaşından önce karara bağlanması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

7. Ayrıca maddenin dördüncü fıkrasında bütçe kanunlarının süresinde yürürlüğe konulamaması hâlinde geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağı öngörülmek suretiyle harcama yapılabilmesi için önceden izin verme zorunluluğuna uygun olarak çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

8. Bu itibarla Anayasa'nın 161. maddesinin anılan hükümleri gözetildiğinde kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu idare ve kurumlarının harcamalarının önceden izin verilen yıllık bütçe kanunlarıyla yapılması gerektiği açıktır.

9. Anayasa'nın 161. maddesinin dokuzuncu fıkrasında "*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.*" hükmüne yer verilerek kesin hesap kanunu teklifinin ilgili olduğu mali yıldan sonra verileceği belirtilmiştir. Maddenin onuncu fıkrasında da "*Kesinhesap*

kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.” denilmek suretiyle kesin hesap kanununun denetleme ve ibra etme fonksiyonlarına değinilmiştir.

10. Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılan *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak* görev ve yetkisinin yanında *bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek* görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde ise kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken kesin hesap kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede belirtilmiştir. Bu maddede kesin hesap kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, kesin hesap kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından sunulması hükme bağlanmıştır.

11. Kesin hesap kanunlarını diğer kanunlardan ayrı tutan bu düzenlemeler gözetildiğinde kesin hesap kanunlarının konusunun bütçe kanunlarında yer alan ödeneklerin uygulanmasını göstermekle sınırlı olduğu, kanunlarla ve bütçe kanunuyla düzenlenmesi gereken bir konunun kesin hesap kanunlarıyla düzenlenemeyeceği, herhangi bir kanunda yer alan hükümlerin değiştirilemeyeceği ve kaldırılamayacağı açıktır.

12. Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçeler, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için izin ve yetki verilmesini düzenleyen kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır. Meclis, bütçe ile verdiği yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25-26).

13. Dava konusu kuralla 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idarelerin 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda verilen ödenek tutarlarını aşan harcamaları için tamamlayıcı ödenek kabul edilmektedir. Bu itibarla kuralla cari yıldan sonra kamu idarelerine harcama yetkisi verilmektedir. Bu durum ise kamu harcamalarının önceden izin alınarak yıllık bütçelerle yapılması ilkesine ve bütçe hakkına aykırılık oluşturmaktadır. Nitekim bütçe ile verilen ödenekler, harcama yapılabilecek tutarları gösterdiğinden kural ile Meclisin bütçe hakkı ihlal edilerek yapılan yetkisiz harcamalar kesin hesap kanunu ile kabul edilmektedir.

14. Anayasa'nın 161. maddesinde bütçe kanunları ile kesin hesap kanunlarına farklı amaçlar yüklenmiş ve bu amaçlar ve niteliklerine uygun olarak kanunlaştırılmalarında farklı usul ve esaslar öngörülmüştür. Bütçelerle verilen harcama yetkisi, kesin hesap kanunlarıyla kontrol edilerek idare ve kurumların yaptıkları harcamalar denetlenecektir. Yasama organının kamu harcamalarının çeşit ve miktarı ile kaynağını önceden belirleme ve onaylama yetkisi bütçe hakkının bir gereğidir. Bu itibarla kesin hesap kanunları ile harcama yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 161. maddesine aykırılık oluşturmakta ve bütçe hakkı ile bağdaşmamaktadır.

15. Ayrıca yasama organının yürütmenin gelir toplamasına ve harcama yapmasına izin vermesini, akabinde de harcamaların önceden verilen izne uygunluğunun denetlenmesini ifade eden bütçe hakkı, Anayasa'da düzenlenen ve bireylere tanınan hak ve özgürlüklerden mahiyet itibarıyla oldukça farklıdır. Her ne kadar yasama organının bu yetkisi "*hak*" biçiminde isimlendirilmekteyse de bütçe hakkı hakikatte münhasır bir kamu yetkisini ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı ve

bütçe hakkının bir gereği olan önceden izin şartı bireylere tanınan hak ve özgürlüklerden farklı olarak feragat edilebilir nitelikte bir yetki değildir.

16. Öte yandan 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinde ödeneklerin yetersiz olması durumunda ek bütçe yapılması, 26. maddesinde yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişilemeyeceği, 31. maddesinde bütçede öngörülen ödenekler kadar harcama yapılabileceği, 42. maddesinde kesin hesap kanununun muhasebe kayıtlarını esas alarak merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını göstereceği, 70. maddesinde ise ödenek üstü harcama yapan harcama yetkililerine ilişkin yaptırımlar düzenlenmiştir.

17. Ödeneklerin yeterli olmaması durumunda; 5018 sayılı Kanun'un 26., 31. ve 70. maddeleri gereğince harcama yapılmaması, 19. maddesi uyarınca zorunluluk durumunda ek bütçe yapılması ve 42. maddesine göre kesin hesap kanununun yalnızca bütçenin uygulama sonuçlarını göstermesi gerekirken dava konusu kuralla tamamlayıcı ödenek verilmesi 5018 sayılı Kanun'un 19., 26., 31., 42 ve 70. maddelerini 2018 yılı yönünden uygulanamaz hâle getirmektedir. Dolayısıyla kesin hesap kanunuyla, tamamlayıcı ödenek verilmesinin Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan bütçe hakkıyla bağlaşmadığı anlaşılmaktadır.

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

Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN ve Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

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

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

19. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

21/12/2019 tarihli ve 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasına yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE 28/9/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

21/12/2019 tarihli ve 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 28/9/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞI OY

1. 21/12/2019 tarihli 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. Maddesinin (3) numaralı "Merkezi yönetim kesin hesap gider cetvellerinde gösterildiği üzere, kamu idarelerinin 2018 yılı ödenek üstü giderlerini karşılamak üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli;

2. (I) bir sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 63.245.103.174,95 Türk lirası,

(II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler için 50.450.662,19 Türk lirası,

(III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar için 163.648,89 Türk lirası, tamamlayıcı ödenek kabul edilmiştir." Fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline sayın çoğunlukça karar verilmiştir. Aşağıda belirtmiş olduğum gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadık.

3. Tamamlayıcı ödenek uygulaması kesin hesap kanunlarıyla 2015-2016-2017 yıllarında da sağlanmış ise de Anayasa Mahkemesi'ne Anayasa'ya aykırılığı iddiası bu dosya özelinde dile getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nce de bu konuda ilk defa karar verilmektedir.

4. Anayasa Mahkemesi'nin kesin hesap kanunu ile bütçeye tamamlayıcı ödenek yoluyla ödenek aktarımına ilişkin bugüne kadar bir karar yok ise de, aşağıda ilkeleri konulan 14.02.2018 tarih 2017/19 E. 2018/11 sayılı Kararı'yla ödenek aktarımına ilişkin kararında AYM'nin bütçeye bakışı hazırlanışı ve ödenek aktarımına ilişkin ilkelerini ortaya koymuştur.

5. Buna göre; “ 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. Bütçe kanunları, bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabileceğinden Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve yayımlanması bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir. Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” yanında “*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*” görev ve yetkisine de yer verilmiş; bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede düzenlenmiştir. Maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülme üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları düzenlenmiş; Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ifade edildikten sonra ikinci fıkrasında; mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenleneceği belirtilerek bütçeyle ilgili temel hükümlerin düzenlenmesi konusunda yasama organı yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla yasama organı; Anayasa'nın bütçeyle ilgili hükümlerine uygun olmak kaydıyla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin temel hükümlerin belirlenmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir. Merkezî yönetim kapsamındaki idarelere ait bütçelerin hazırlanması, uygulanması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kontrolüne ilişkin usul ve esaslar 5018 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Kanun'un “*Bütçe ilkeleri*” kenar başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde, kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüş; (o) bendinde de bütçelerde ödeneklerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilmesi esası getirilmiştir. Ödenek esas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade eder. 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 olabilir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek ödenek aktarmasıdır. Ödenek aktarmalarına ilişkin usul ve esaslar Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı ifade edildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde; harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe

politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece ilgili bütçe yılı içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara göre kamu idarelerinin bütçeleri arasında belli sınırlar dâhilinde ödenek aktarımına ilişkin usul ve esasların bütçe kanunlarında düzenlenmesine olanak tanınarak her bir bütçe yılının kendine özgü koşullarına uygun olacak şekilde belli bir esnekliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu yönüyle kuralın kamu yararına aykırı bir amaç taşıdığı söylenemez. Hükümetlerin mali politikalarını yönlendirmeleri açısından araç olarak kullandıkları bütçe ödeneklerinin belli sınırlar dâhilinde kamu idareleri arasında aktarımlarına yönelik olarak bütçe kanunlarında düzenleme yapılmasına olanak tanınması Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükümetin meclise karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir.”

6. Sayıştay Genel Kurulu 27/06/1985 tarihli 85/4505-5 numaralı kararında ödenek üstü giderlerin tamamlayıcı ödenek verilmek suretiyle karşılanmasına ilişkin şu şekilde değerlendirmelerde bulunmuştur; “Bütçe Kanunları ile Bütçe İşlemlerine ve harcamaya ilişkin diğer mevzuat çerçevesinde yürütülen hizmetler dolayısıyla yapılan harcamaların sayman hesapları esas alınarak saptanan kesin sonuçları, Bakanlar Kurulunca Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 100. Maddesi gereğince şekil taksimat bakımından bütçe kanunlarına paralel olarak hazırlanan kesin hesap kanunun tasarılarıyla TBMM'ye sunulmakta bu tasarıların kabulüyle de organın bütçe uygulaması uygun görülerek onanmış olmaktadır. Bütçede belirlenen ödenekler karşılığı yapılan kesin harcamaların yasama organınca kabulü sırasında bir hizmet için bütçe kanunuyla ayrılan ödenekten fazla harcama yapılmak suretiyle ortaya çıkan ödenek üstü harcamalar, harcamanın ilişkin bulunduğu bölüm içindeki ödeneklerle ya da tamamlayıcı ödenek verilmek suretiyle karşılanmışsa, bütçe tertibine uygunsuzluk ve ödeneksiz harcama yönünden mevzuata aykırılık giderilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle yasama organının iradesiyle ödenekle karşılanan bu harcamalardan dolayı sorumlulara sorumluluk yüklenilmesinde söz konusu olmaması gerekmektedir.

7. Sayıştay Genel Kurulu'nun anılan kararında da belirtildiği üzere bütçe kanunuyla ayrılan ödenekten fazla harcama yapılmak suretiyle ortaya çıkan ödenek üstü harcamaya ilişkin gerekli olan ödenek farkının yürütme organınca kesin hesap kanunu teklifi içerisinde TBMM'nin onayından geçerek karşılanmasına tamamlayıcı ödenek denmektedir. Tamamlayıcı ödenek yıl sonu ödeneğinin üzerinde gerçekleşen TBMM'nin bütçe hakkının kullanılması kapsamında ortaya çıkmış uygulamadır. Tamamlayıcı ödenek işin doğası gereği başlangıç ödeneği mahiyetindedir. Bütçeler hazırlanırken öngörülen makro ekonomik tahmin ve diğer varsayımlardaki sapmalar yıl içerisinde ortaya çıkan ani ve zorunlu giderler nedeniyle yıl sonunda gerçekleşen ödenek üstü harcamalar için TBMM'nin bütçe hakkı kapsamında onayının alınması işleminden ibarettir.

8. Tamamlayıcı ödenek işin doğası gereği bütçe tekniğine uygun teamül olarak cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kesin hesap kanunlarıyla yasal bir zemine kavuşmuştur. Bugüne kadar da Anayasa Mahkemesi önüne taşınmamıştır. Anayasa Mahkemesi de yukarıda ödenek aktarımına ilişkin kararında belirtildiği üzere ödenek aktarımı konusunda Anayasa'ya aykırılık bulmamıştır.

Esas Sayısı : 2020/33

Karar Sayısı : 2023/161

9. Kesin hesap kanun teklifi merkezi yönetim bütçe kanunun şekline uygun olarak hazırlanmakta TBMM tarafından Anayasa ve 5018 sayılı kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde usulüne uygun olarak görüşülüp kabul edilmektedir. Bu usul işin doğası ve bütçe tekniğine uygun bir uygulamadır. TBMM'nin, bütçeyle hükümete verdiği gelir toplama ve gider yapma yetkisinin uygun kullanılmasını bütçe hakkının ve bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunuyla denetlemekte ve onaylamaktadır. Kesin hesap kanunu TBMM tarafından Anayasa ve 5018 sayılı kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde usulüne uygun olarak görüşülüp kabul edilmektedir.

10. Mahkemenin Sayın Çoğunluğu Anayasa Mahkemesi'nin 14/02/2018 tarih 2017/19 E. 2018/11 Sayılı karar ve 24/09/2020 tarih 2018/27 E. 2020/49 sayılı kararları ortadayken bu ilkelerini dar yorumlayarak bu dosya kapsamında iddia sonucuna ulaşmıştır. Yukarıda belirtilen ilkeler Anayasa Mahkemesi'nin belirtilen kararı Sayıştay Genel Kurulu'nun kararı bütçe tekniği ve uygulaması göz önüne alındığında iptal talebinin reddi gerekçesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadık.

Üye

Selahaddin MENTEŞ

Üye

İrfan FİDAN

Üye

Muhterem İNCE