



Basın Duyurusu No: GK 3/17

02/03/2017

**CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİNE ÖRTÜLÜ ÖDENEK TAHSİS EDİLMESİNE İLİŞKİN KARARIN
BASIN DUYURUSU**

(Karara ulaşmak için tıklayınız)

Anayasa Mahkemesi 18.1.2017 tarihli toplantısında, 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinin; birinci fıkrasında yer alan Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek tahsis edilmesine imkân veren “*Cumhurbaşkanlığı ve...*” ibaresi ile Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan örtülü ödeneğin kullanılma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmesini öngören dördüncü fıkrasına yönelik iptal taleplerini reddetmiştir.

İptal Taleplerinin Gerekçeleri

Dava dilekçesinde özetle; parlamenter sistemi benimseyen 1982 Anayasası'na göre hükümet etme görev ve yetkisinin, siyasal sorumluluğu bulunan Bakanlar Kuruluna ait olduğu, Devlet istihbaratının oluşturulmasının, analizinin ve örtülü operasyonlara yetki verilmesinin hükümetin genel siyasetine ilişkin bulunduğu, hükümetin sorumluluğunda bulunan kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri, Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve hükümet icapları ile örtülü operasyonlarda kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasının ve bu ödeneğin kullanılma yerinin, giderin kimin tarafından hangi esaslara göre yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yönteminin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenip uygulanacak olmasının parlamenter demokrasinin gerekleriyle bağdaşmadığı, ayrıca hükümetin bu tür faaliyetlerinin TBMM üyelerine tanınan denetim araçlarıyla denetlenmesi mümkün olduğu halde Cumhurbaşkanının bu tür faaliyetlerinin denetlenmesinin de olanaksız olduğu, Cumhurbaşkanına örtülü ödenek tahsisi suretiyle Anayasa'da var olmayan bir yetki verildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 98., 99., 100., 105. ve 112. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

A- Cumhurbaşkanlığı Bütçesine Örtülü Ödenek Tahsis Edilmesine İmkân Verilmesi

Dava Konusu Kural

Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasına imkân sağlanmaktadır.

Mahkemenin Değerlendirmesi

Anayasa Mahkemesi, bu iddialar kapsamında özetle aşağıdaki değerlendirmeleri yapmıştır:

Örtülü ödeneğe ilişkin olarak Anayasa'da bir hüküm yer almadığı gibi kanun koyucunun bu hususta düzenleme yapmasını engelleyen bir Anayasa kuralı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla kanun koyucunun takdir yetkisine dayanarak kimi kurum ve kuruluşlara örtülü ödenek tahsis edilmesine izin veren düzenlemeler yapması mümkündür. Kanun koyucunun bu husustaki takdiri örtülü ödenek tahsis edilecek kurum ve kişilerin tespitini de kapsamaktadır.

Yürütme organının diğer kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ise Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenmektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği belirtilmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının temsil ve gözetme görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla kullanacağı yetkiler ve yapacağı görevler, yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere üç başlık altında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında ise Cumhurbaşkanının, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getireceği ve yetkileri kullanacağı belirtilmek suretiyle kanunlarla Cumhurbaşkanına başka görevler verilebilmesine de imkân sağlanmaktadır.

Anayasa koyucu, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına tanınan ve Başbakan ve ilgili bakanın imzalarını gerektirmeyen yetkilerin Devletin başı sıfatıyla, Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eden, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olan ve siyaseten sorumlu olmayan Cumhurbaşkanınca kullanılmasını öngörmüştür.

Dava konusu kuralla Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulması öngörülen örtülü ödeneğin, Anayasa'da ve ilgili kanunlarda Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler kapsamında kullanılabilmesi, işin doğası gereğidir. Cumhurbaşkanlığına örtülü ödenek tahsis edilmesi, tek başına yapabileceği işlemler listesinin artması sonucunu doğurmamaktadır. Dava konusu kurallar, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik de öngörmemektedir. Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacak yetkiler aynen varlığını korumaya devam etmektedir. Anayasa'da münhasıran Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler çerçevesinde kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek tahsis edilmesi, sorumsuz işlemler alanının genişletildiği anlamına gelmez.

Dava konusu kuralda Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulması öngörülen örtülü ödenek, Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkilere ilişkin faaliyetlerde kullanılacaktır. Bu faaliyetler için harcanan örtülü ödeneğin soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu edilememesi, anılan mekanizmaların Anayasa'da sadece hükümetin denetlenmesi araçlarından sayılmasının doğal bir sonucudur.

Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan örtülü ödeneğin, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu olamaması, dava konusu kuraldan değil, doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla dava konusu kurallar uyarınca Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak örtülü ödeneğin, Başbakan ve bakanların sorumluluğunu gerektiren faaliyetlerde kullanılması söz konusu olmadığından bu harcamaların soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına konu edilememesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Ayrıca Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkilerin, örtülü ödenek tahsisini gerektirip gerektirmediğinin takdiri kanun koyucuya ait olup anayasallık denetiminin kapsamı dışında kalmaktadır.

Bu durumda, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı bütçesine örtülü ödenek konulmasını engelleyen bir anayasal hükmün varlığı tespit edilemediğinden kanun koyucunun yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca takdir yetkisine dayanarak bu yolda düzenleme yapmasında Anayasa'ya aykırı bir yön saptanmamıştır.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'ya aykırı bulunmayarak iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

B- Cumhurbaşkanlığı Bütçesinde Yer Alan Örtülü Ödeneğin Kullanılma Usul ve Esaslarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Belirlenmesi

Dava Konusu Kural

Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan örtülü ödeneğin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı ve örtülü ödeneğe ilişkin giderlerin hangi esaslara göre gerçekleştirileceği ve ödeneceği hususlarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmesi öngörülmektedir.

Mahkemenin Değerlendirmesi

Anayasa Mahkemesi, bu iddialar kapsamında özetle aşağıdaki değerlendirmeleri yapmıştır:

Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

Örtülü ödeneğin kanunla düzenlenmesini öngören bir hüküm Anayasa'da yer almadığından örtülü ödeneğe ilişkin düzenleme yetkisinin idareye bırakılması mümkündür. Bu itibarla, Başbakanlık ve ilgili diğer idarelerin bütçelerinde yer alan örtülü ödenekler yönünden Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakanlara tanınan düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının öngörülmesi kanun koyucunun takdirindedir. Dava konusu kuralla, bu hususlarla ilgili düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığına bırakılması yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

Anayasa'nın 107. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır.

İdarenin düzenleme yetkisi yasama yetkisinden farklı olarak asli değil, türevsel niteliktedir. Buna göre, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte Anayasa'nın 107. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yönünden bu kurala bir istisna getirilmekte ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat

ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin, yasama organının yetkilendirmesine ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmektedir.

Anayasa'nın 107. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin düzenleme yetkisi asli bir yetki olarak Cumhurbaşkanlığına tanınmış ise de bu hüküm, Anayasa ve ilgili kanunlarla Cumhurbaşkanına verilen görevler kapsamında TBMM tarafından Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucunun, Cumhurbaşkanının görev alanına giren konularla ilgili yukarıda belirtilen çerçevede Cumhurbaşkanına düzenleme yetkisi tanınması Anayasa'nın 107. maddesine aykırı olmaz.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'ya aykırı bulunmayarak iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Bu basın duyurusu Genel Sekreterlik tarafından kamuoyunu bilgilendirme amacıyla hazırlanmış olup bağlayıcı değildir.