

# TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

YASAMA DÖNEMİ

27

YASAMA YILI

4

## SIRA SAYISI: 228

**Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2/3113) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**

**Not:** Bu Sıra Sayısına; elektronik ortamda  
“[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic)”  
internet adresindeki sorgu sayfası üzerinden erişilebilmektedir.

**Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı**

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

#### • 2/3113 Esas Numaralı Teklifin

- TBMM Başkanlığına Sunuş Yazısı .....	4
- Katılma Yazıları .....	4
- Genel Gerekçesi .....	6
- Madde Gerekçeleri .....	7
• Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu .....	14
• Muhalefet Şerhleri .....	22
• Teklif Metni .....	127
• Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin .....	127

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifimiz ve gerekçesi ekte sunulmaktadır.

Gereğini arz ederiz.

<i>İbrahim Aydın</i>	<i>Ekrem Çelebi</i>	<i>Mücahit Durmuşoğlu</i>
Antalya	Ağrı	Osmaniye
<i>Zafer Işık</i>	<i>Semiha Ekinci</i>	<i>Şenel Yediyıldız</i>
Bursa	Sivas	Ordu
<i>Cemal Öztürk</i>	<i>Tülay Kaynarca</i>	<i>Salih Cora</i>
Giresun	İstanbul	Trabzon
<i>Nilgün Ök</i>	<i>Yasin Uğur</i>	<i>Mehmet Sait Kirazoğlu</i>
Denizli	Burdur	Gaziantep
<i>Mehmet Erdoğan</i>	<i>Tahir Akyürek</i>	<i>Ramazan Can</i>
Gaziantep	Konya	Kırıkkale
<i>Fehmi Alpay Özalan</i>	<i>İmran Kılıç</i>	<i>İsmail Bilen</i>
İzmir	Kahramanmaraş	Manisa
	<i>Süleyman Karaman</i>	
	Erzincan	

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

2/3113 esas numaralı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması hakkındaki kanun teklifine katılıyorum.

Gereğini arz ederim.

06.10.2020  
*Zehra Taşkesenlioğlu Ban*  
Erzurum

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

(2/3113) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifine imzamı koyuyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

01.10.2020  
*Abdullah Nejat Koçer*  
Gaziantep

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Ağrı Milletvekili Ekrem ÇELEBİ ile Antalya Milletvekili İbrahim AYDIN tarafından verilen “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ne imzamı koyuyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim

01.10.2020  
*Fatma Betül Sayan Kaya*  
İstanbul

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifine imzamı koyuyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

02/10/2020

*Necip Nasır*

İzmir

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifine imzamı koyuyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

01/10/2020

*Öznuur Çalık*

Malatya

<b>HAVALE EDİLDİĞİ KOMİSYONLAR</b> <b>(2/3113)</b>	
<b>ESAS</b>	Plan ve Bütçe Komisyonu
<b>TALİ</b>	Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu

## GENEL GEREKÇE

Kamu mali yönetim ve bütçe sistemlerinin ulusal ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler doğrultusunda şekillendirilmesi ihtiyacı, bütçeleme sistemi reformlarını gündeme getirmektedir. 2000'li yılların başlarında mali yönetim alanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun da arasında olduğu önemli bir reform süreci yürütülmüştür. Bu sürecin devamı niteliğinde olan performans esaslı program bütçe anlayışı da Devlet bütçesinin, uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde ve modern bütçeleme yaklaşımlarıyla uyumlu şekilde geliştirilmesini amaçlamaktadır.

Ülkemizde 5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme yaklaşımı ile elde edilen kazanımlardan da yararlanılarak şekillendirilen performans esaslı program bütçe, mali yönetim sistemi reformlarının yeni bir adımı olarak hayata geçirilecektir. Performans esaslı program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir.

Program bütçeyle birlikte bütçelerin, toplumun ihtiyaç ve beklentilerini ön plana çıkarma işlevi daha etkin bir şekilde uygulanabilecektir. Kamu kaynaklarının tahsisinde topluma sunulan hizmetlerden hangilerine öncelik verildiği programlar aracılığıyla gösterilecektir. Harcamaların; program sınıflandırılması düzeyinde gösterilmesiyle birlikte kamu kaynak tahsisi ile kamu hizmetleri arasındaki bağlantı güçlü bir şekilde kurularak kamu hizmetlerine odaklanan bir bütçeleme anlayışına geçilecektir.

Mevcut bütçe sınıflandırması ile bütçeler uluslararası standartlara uygun, kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanmaktadır. Performans esaslı program bütçeyle birlikte ülkemize özgü olarak hazırlanan program sınıflandırması bütçe tertip yapısına dahil edilerek, halihazırda üretilen verilere ilave olarak kamu hizmetlerine ayrılan kaynağın daha detaylı bir şekilde görülmesi sağlanacaktır.

Bütçe kanun teklifi çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla sade, anlaşılır ve değerlendirilebilir bir şekilde hazırlanacaktır. Üst politika belgeleri ile bütçe arasındaki hedef, amaç ilişkisi ile dil ve kavram birliği güçlenecektir. Kamu harcamalarında şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe katkı sağlayacak olup harcama önceliği geliştirmek suretiyle mali disiplini de destekleyecektir. Hazırlanan Kanun Teklifiyle bu doğrultuda performans esaslı program bütçe yaklaşımının 5018 sayılı Kanuna yansıtılması amacıyla değişiklikler yapılmaktadır. Bu yaklaşımla hazırlanan bütçelerle birlikte ailenin korunması ve güçlendirilmesi; enerji arz güvenliği, verimliliği ve enerji piyasası; engellilerin toplumsal hayata katılımı ve özel eğitim; hayat boyu öğrenme; hukuk ve adalet; kırsal kalkınma; koruyucu sağlık; sanayinin geliştirilmesi, üretim ve yatırımların desteklenmesi; toprak ve su kaynaklarının kullanımı ve yönetimi; turizmin geliştirilmesi gibi birçok programa tahsis edilen kaynaklar ile yapılan harcamaların görülebilmesi öngörülmektedir.

5018 sayılı Kanunda program bütçeyle alakalı yapılan değişikliklerle birlikte Kanun Teklifiyle yükseköğretim kurumlarına ilişkin bazı değişiklikler yapılmaktadır. Bu doğrultuda vakıf yükseköğretim kurumlarının tıp fakültelerinde öğrenim gören öğrencilerin gerekli ve yeterli teorik ve/veya uygulamalı eğitimi almalarına katkı sağlanması, Sağlık Bilimleri Üniversitesinin mütevelli heyetinin yapısının ilgili Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda yeniden belirlenmesi ve üniversitenin yurtdışı birimlerinde istihdam edilecek personelin özlük haklarında yaşanan belirsizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlenmelerin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Ülkemizin haberleşme altyapısının daha sağlıklı bir şekilde gelişmesi ve fiiliyatta yaşanan bazı problemlili alanların çözüme kavuşturulması suretiyle tereddütlerin giderilmesine ilişkin düzenleme de Kanun Teklifinde yer almaktadır. Bu amaçla ilgili Anayasa Mahkemesi Kararı da dikkate alınmak suretiyle elektronik haberleşme altyapılarının imar mevzuatıyla ilişkisi yeni bir düzenleme yapılarak netleştirilmektedir.

Ayrıca, büyükşehir belediyesi olan yerlerde mahalle statüsünde olmakla birlikte kırsal niteliğini devam ettirmekte olan yerlerde yaşayan vatandaşlarımıza uygulanan çeşitli vergi ve ödeme avantajlarının kalıcı hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Düzenleme kapsamında kırsal mahalle niteliği belirlenirken sosyo-ekonomik durum, şehir merkezine uzaklık, belediye hizmetlerine erişebilirlik, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak yerel yönetim meclislerince karar verilecektir.

Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında, diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi kariyer personel olarak Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcılığı ihdas edilmesi öngörülmektedir. Böylece Devletimizin işleyişine ilişkin kurum hafızasının geliştirilmesi ve aktarılması amaçlanmaktadır. Ayrıca Kanun Teklifiyle kamu kurum ve kuruluşlarımızdan gelen talepler doğrultusunda çeşitli düzenlemelerin de hayata geçirilmesi hedeflenmektedir.

## MADDE GEREKÇELERİ

**Madde 1-** Maddede yapılan değişiklikle performans esaslı program bütçe yaklaşımının 5018 sayılı Kanuna yansıtılması amacıyla madde başlığı ve içeriğinde değişiklikler yapılmaktadır.

Bu kapsamda;

- Madde başlığı, yeni sistemi daha iyi tanımlamak için değiştirilmektedir.
- Program bütçeye uygun olarak performans programlarının içeriği yeniden belirlenmektedir.
- Bütçelerin hangi üst politika belgelerine uyumlu bir şekilde hazırlanacağı açıkça belirtilmekte ve bütçelerin program yapısına uygun olarak hazırlanacağı hüküm altına alınmaktadır.
- Sistemin önemli bir unsuru olan izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağına ve izleme ve değerlendirme sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesine ilişkin düzenleme yapılmaktadır.

**Madde 2-** 5018 sayılı Kanununun 13 üncü maddesinde bütçe ilkeleri düzenlenmiştir. Bu ilkeler arasında bütçelerin uluslararası standartlara uygun bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanacağı ilkesi de yer almaktadır. Maddede yapılan değişiklikle bütçelerin program yapısının görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanması ve uygulanması yönünde düzenleme yapılmaktadır.

**Madde 3-** 5018 sayılı Kanununun 15 inci maddesinde merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzenine ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Maddede yapılan düzenleme ile merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin program sınıflandırmasına göre düzenlenmesi ve ilgili mevzuatta yer alan tertip ve ilgili hizmet tertibi ibarelerinin tanımları program yapısına uygun olarak yeniden belirlenmektedir.

**Madde 4-** 5018 sayılı Kanununun 17 nci maddesinde merkezi yönetim bütçe kanununun hazırlanmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Maddede yapılan değişiklik ile merkezi yönetim bütçe kanununun konsolide edilebilmesi için düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin de program yapısına uygun şekilde hazırlanması sağlanmıştır.

**Madde 5-** 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerden bir bölümünün hâlihazırda başka bir İdare ile birleştirildiği ya da kapatıldığı halde Kanuna ekli cetvellerde bulunmaya devam ettiği görülmektedir. Ayrıca Kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı 2003 yılından beri ekli cetvellerde

birçok değişiklik yapılmış, bu değişiklikler de söz konusu cetvellerin kamuoyunca takibini oldukça güçleştirmiştir. Maddede yapılan düzenleme ile Kanuna ekli cetvellerin bir kısmı değiştirilerek söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılması için yeniden düzenlenmektedir. Yapılan değişiklik kapsamında sadece cetvellerde olması gereken İdarelere yer verilmektedir.

**Madde 6-** Kendisine ait hastanesi olmayan vakıf yükseköğretim kurumları, tıp fakültesi öğrencilerinin uygulama eğitimini ortak kullanım (afiliasyon) protokolü çerçevesinde özel hastanelerde yürütmektedir. Özel hastanelerde hastanın, başta hekim seçeneği olmak üzere diğer imkanları dikkate alarak ödediği ilave ücret çerçevesinde kendisiyle ilgilenilmesini istediği sağlık personeli ve tedavi hizmetinin kalitesi, uygulamalı eğitim sürecini sınırlandırmaktadır. Ayrıca zaman zaman özel hastane yönetimi ile vakıf yükseköğretim kurumu yönetimi arasında ortaya çıkan yönetim çatışması; öğrencilerin ortada kalmasına, sağlığımızı hatta hayatımızı teslim edeceğimiz öğrencilerimizin uygulamalı eğitimlerinde ciddi aksamalara yol açmaktadır. Öğrencilerimizin gerekli ve yeterli teorik ve/veya uygulamalı eğitimi olarak sağlık hizmeti sunumuna katılmaları, hastalarımızın ve genel olarak toplumun yararına dır. Aksi ihtimalin müsamaha ile karşılanması, gerçek anlamda telafisi mümkün olmayacak sonuçlara yol açacaktır. Bu sebeplerle kendi mülkiyetinde, ruhsatı ve işletme hakkı kendisine ait hastanesi olan vakıf yükseköğretim kurumlarının Tıp Fakültesi açması kamu yararı gereğidir. Bu çerçevede yapılan düzenleme ile tıp fakültesi kurmak isteyen vakıf yükseköğretim kurumlarının maddede belirlenen şartları haiz olma zorunluluğu getirilmektedir. Tıp eğitimi için gerekli şartlar Yükseköğretim Kurulu tarafından; sağlık hizmetleri sunumu için gerekli olan şartlar ise Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Diğer yandan 3359 sayılı Kanunun ek 15 inci maddesi ile geçici 10 uncu maddesi uyarınca özel hastaneler ile işbirliği yapan vakıf yükseköğretim kurumları ve tıp fakültelerinin işbirliği protokolleri korunarak hakları saklı tutulacak ve mevcut eğitim, öğretim ve sağlık hizmeti sunumu faaliyetlerinin kesintiye uğramaksızın devamı sağlanacaktır.

**Madde 7-** 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun ek 158 inci maddesinin Sağlık Bilimleri Üniversitesi Mütevelli Heyetinin oluşturulmasına ilişkin hükümleri “Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Rektör, Sağlık Bakanının seçeceği iki üye ile Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilen profesör unvanına sahip bir üye olmak üzere toplam beş üye” şeklinde düzenlenmişken bilimsel özerklik gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 2/11/2016 tarih 2015/61E.-2016/172 K. sayılı kararı ile iptal edilmiş, sonrasında “Mütevelli Heyeti; Rektör, eğitim ve araştırma konusunda görevlendirilmiş Sağlık Bakanı Yardımcısı, Sağlık Bakanının seçtiği bir üye, Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilen profesör unvanına sahip bir üye ile Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Yönetim Kurulunca belirlenen Sağlık Bilimleri Üniversitesi dışından bir üye olmak üzere, toplam beş üyeden oluşur.” şeklinde mevcut düzenleme yapılmıştır. İlgili hükümde yapılacak yeni düzenleme ile, Üniversitenin Mütevelli Heyetinin yapısında değişikliğe gidilerek Anayasa Mahkemesinin anılan Kararının gerekçesine uygun şekilde bilimsel özerkliğin temini amaçlanmaktadır.

Ayrıca, ek 158 inci maddenin mütevelli heyetinin görevlerini düzenleyen dördüncü fıkrasının;

- (a) bendi; “Üniversitenin stratejik planını ve bütçe teklifini onaylamak” şeklinde olup, mevcut uygulamada ise devlet üniversitelerinin bütçeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından onaylanmakta olduğundan Mütevelli Heyetinin bütçe onayı görevinin işlevselliği bulunmamaktadır. Bu nedenle anılan bente değişiklik yapılarak “onay” görevi “görüş bildirme” şeklinde yeniden düzenlenmektedir.

- (b) bendi; “Kamu kurum ve kuruluşları ve gerçek ve özel hukuk tüzel kişileriyle iş birliği yapılmasına ve ortak projeler yürütülmesine karar vermek” şeklinde olup, Üniversitenin işleyişi için diğer kurumlarla yapacağı basit işbirliği ve yardımlaşma hususlarında bile Mütevelli Heyetinin toplanması ve karar vermesini gerektirmektedir. Bu nedenle anılan bente değişiklik yapılarak söz konusu yetki kapsamında “karar verme” görevi “katkı verme” şeklinde yeniden düzenlenmektedir.



- (c) bendinde yer alan “Yurt içinde ve yurt dışında Üniversiteye ait birimlerin ve bölümlerin kurulmasını teklif etmek.” ibaresi; aynı maddede yer alan “Cumhurbaşkanı kararı ile yurt dışında Üniversiteye ait birimler kurulabilir.” ibaresi ile çelişmekte olduğundan yapılan düzenleme ile madde metninde yer alan çelişkinin giderilmesi amaçlanmaktadır.

Diğer taraftan Üniversitenin yurtdışı birimlerinde personel görevlendirilmesi, bu personele ücret ödenmesi, yurt dışı faaliyetlerinden gelir elde edilmesi ve bu gelirin kullanımına ilişkin uygulamada çıkan sorunların giderilmesi amaçlanmıştır. Yurt dışındaki birimlerde ihtiyaç duyulabilecek akademisyen eksikliği nedeniyle buldukları ülke üniversitelerinde yerel akademisyenlerin de istihdam edilebilmesi, aylıkla çalışma ve ders ücreti karşılığı çalıştırma usullerinden ekonomik olanın tercih edilebilmesine imkân sağlaması amaçlanmıştır.

Üniversitenin teşkilatına ilişkin maddede geçtiği üzere Sağlık Bakanlığına bağlı Eğitim ve Araştırma Hastaneleri ile kullanım protokolleri yaparak uygulama, araştırma ve eğitim faaliyetlerini yürütmektedir. Madde ile uygulama ve araştırma merkezlerinin kadrolarının belirlenmesi aşamasında Sağlık Bakanlığının talep şartı görüş alma şeklinde yeniden düzenlenerek bilimsel özerkliğe uygun olarak bu merkezlerin kadrolarının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca ilgili hükümde yer alan “temel bilimler hariç olmak üzere” ibaresi madde metninden çıkarılarak biyokimya ve mikrobiyoloji gibi temel bilimlerden olup laboratuvar hizmeti ve uzmanlık eğitimi veren bu branşlar için birlikte kullanım protokolü ile Üniversitenin sağlık uygulama ve araştırma merkezi statüsü kazanan birimlerine kadro planlaması ve atama yapılması öngörülmektedir.

**Madde 8-** Yapılan düzenlemeyle Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında, diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi kariyer personel olarak Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcılığı ihdas edilmesi öngörülmektedir. Böylece Devletimizin işleyişine ilişkin kurum hafızasının geliştirilmesi ve aktarılması amaçlanmaktadır.

Madde ile Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadroları istisnai memuriyet kapsamından çıkartılmıştır. Böylece, Cumhurbaşkanlığı raportör kadrosuna atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrosuna atanmak, yetiştirme ve tez süreci sonunda yapılacak yeterlik sınavında başarılı olmak ve dil şartını yerine getirmek gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrosuna atanabilmek için ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan şartları taşımak, aynı Kanunun ek 41 inci maddesinin ikinci fıkrasında ve çıkarılacak yönetmelikle belirlenen en az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve özel yarışma sınavında başarılı olmak gerekmektedir. Bu hususlar 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine yapılan atıfla düzenlenmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesinden farklı olarak Cumhurbaşkanlığında yürütülen görevlerin özelliği gereği Cumhurbaşkanlığı raportörlüğüne ilk girişte de bir veya birden fazla olmak üzere yabancı dil şartının aranabileceği belirtilmiştir. Bu husus Cumhurbaşkanlığınca çıkarılacak yönetmelikte düzenlenecektir.

Cumhurbaşkanlığındaki hizmetlerin özelliği, teşkilat yapısı ve güvenlik şartı diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nazaran farklılık arz etmektedir. Bu sebeple personel istihdamında farklı bir usul benimsenmesi bu yapının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede bazı personelin hizmetine ihtiyaç kalmamaktadır. Bu durumda hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin tamamen kamu görevine son verilmesi hakkaniyete uygun düşmediği gibi statü hukukunun ilkeleriyle de çelişmektedir. Hem Cumhurbaşkanlığından görevlerin özelliğini, teşkilat yapısını ve güvenlik şartını gözönüne alarak uygun personel politikasının oluşturulması hem de hakkaniyete uygun olması açısından Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında istihdam edilmekteyken hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasını düzenlemektedir. Benzer düzenleme 1 sayılı

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 12 nci maddesinde de yer almaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarına atanma madde ile düzenlenince, bunların bu kadrolardan kamu kurum ve kuruluşlarının kariyer meslek kadrolarına naklen atanmaları hususuna da maddede yer verilmiştir.

Mevcut raportör görevlendirme usulü, kapsamı belirlenmek suretiyle, devam edecektir. Böylece, uzman yardımcısı, müfettiş yardımcısı, stajyer kontrolör gibi yetiştirilme ve yeterliklerini tamamlamamış olanlar madde kapsamında Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda görevlendirilmeyeceklerdir.

**Madde 9-** 30/9/2020 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının birimlerinde raportör unvanıyla görev yapanlardan, hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında bulunanların Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü kadrolarına atanabilmesi öngörülmektedir.

Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında bulunmuş olanlardan maddenin yürürlük tarihi itibarı ile sadece Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yönetici kadrolarına hâlihazırda atanmış bulunanların Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanını ihraz etmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında maddenin yürürlük tarihi itibarıyla bulunanlardan, aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yönetici kadrolarında süreli personel olarak görevlendirilmiş bulunanların talepleri halinde Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanmaları düzenlenmiştir. Böylece bunlar öncelikle Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanarak, bu kadro unvanını ihraz etmeleri sağlanacak ve daha sonra ise ihtiyaca binaen yönetici kadrolarına tekrar atanabileceklerdir.

Madde kapsamında Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atananların hizmetlerinin değerlendirilmesi hususu düzenlenmiş ve bunların adaylık süreleri dâhil hâkim ve savcılıkta, yasama uzman yardımcılığı süreleri dâhil yasama uzmanlığında, 657 sayılı Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadroları ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında adaylık, yardımcılık veya stajyerlik süreleri dâhil geçirdikleri ve/veya geçirmiş sayıldıkları sürelerin tamamının Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Yöneticilik kadrolarında geçen sürelerin de Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Bunların kariyer mesleklere ait kadro veya pozisyonlar ile yöneticilik kadroları dışında buldukları kadro veya pozisyonlarda geçirdikleri süreler Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılmayacaktır.

Madde ile haklarında işlem yapılanların 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna Teklif ile eklenmesi öngörülen 4/A maddesi kapsamındaki atama teklifleri, talepleri halinde Cumhurbaşkanlığından önce görev yaptıkları kamu kurum ve kuruluşuna olacak şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Böylece, ilgili, Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanmadan önce görev yaptığı kuruma atanabilecektir. Hâkim veya savcı kadrolarında görev yapmaktayken madde ile Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atananlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanların atama teklifleri hususunda ise 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 40 ncı maddesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

**Madde 10-** Elektronik haberleşme hizmetinin sekteye uğraması; kamu güvenliğine dair ihtiyaçlar, acil durum ve afet durumlarına dair eylem planlarına dair yükümlülükler, kamu düzeni, kamu sağlığı ve milli güvenlik açısından ciddi tehlikeler doğurmakta, kamunun vatandaşlara elektronik ortamda verdiği hizmetleri de aksatmakta ve bu nedenle kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde bazı sıkıntılar ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda bu durum mobil işletmecilerin kapsama ve hizmet kalitesi gibi yükümlülüklerini yerine getirmesine engel teşkil etmektedir.

Elektronik haberleşme istasyonları haberleşme şebekelerinde vatandaşın iletişim ihtiyacının yaygın ve yüksek kapasitede karşılanması için bu işletmecilerce yapılan planlamalar çerçevesinde hem arazilere hem de çeşitli yapılar üzerine kurulması elzem sistemlerdir. Elektronik haberleşme istasyonları ve bunların mütemmim cüzleri;

- Arsa ve arazilerde müstakil kule, direk ve benzeri yapılara,
- Binalar üzerinde ise kule veya direkler veya doğrudan bina çeperlerine veya üstlerine kurulabilmektedir.

Madde ile, Ulusal Genişbant Stratejisi kapsamında belirlenen 2023 yılı hedefleri doğrultusunda ülke genelinde genişbant internet altyapısının geliştirmesi amacıyla; umumi hizmet alanları, yol, otopark, yaya bölgesi gibi yerler ile kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde (yapı ve binalar hariç) yapılacak elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus onbeş metreden yüksek kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları için 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi ve ruhsatlanması şartı getirilmesi öngörülmektedir. Diğer taraftan, kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde onbeş metreden yüksek olmayan kule ve direkler ile yapı ve binalardaki kule ve direkler için ruhsat yerine izin belgesi kavramı getirilmektedir. Ayrıca, binalarda kurulacak kule ve direklerle izin verilirken 10 metreden yüksek olmama şartı belirlenmiştir.

Elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus yapılacak kule ve direkler ile bunlarla birlikte yapılacak konteyner, kabin, kabinet gibi altyapı unsurlarına izin yahut ruhsat verilmesi ve izin yahut ruhsat verilirken bu Kanun çerçevesinde bina gibi yapılar için yapı ruhsatında istenilen belgelerin bazılarının talep edilmemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Zira bu yapıların kanalizasyon sistemi olan, su bağlanması gereken bir yapı gibi izin ve ruhsat şartına tabi tutulması, tamamlanması gereken belgeler açısından imkânsızlık yaratmaktadır. Bu doğrultuda, elektronik haberleşme istasyonlarına özgü kurulacak kule, direk ile bunların altyapı unsurları için ücreti karşılığında bir ruhsat ve izin belgesi süreci kurgulanarak altyapının yaygınlaştırılmasının kolaylaştırılması hedeflenmektedir.

**Madde 11-** Elektronik haberleşmeyle ilgili altyapıların 3194 sayılı İmar Kanunu ve anılan Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tâbi olmayacağına yönelik hüküm Anayasa Mahkemesi'nin 1/10/2009 tarih ve E.2006/129 K.2009/121 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin anılan Kararında özetle; *“İtiraz konusu kural ile getirilen düzenleme, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan müstakil yapıların imar planına uygunluğunun denetlenmesini olanaksız kılmakta, elektronik haberleşme cihazlarının mevcut yapılar üzerinde kurulması halinde ise bu yapıların ruhsata uygunluk denetiminin yapılmasına engel oluşturmaktadır. Oysa yapı ruhsatıyesi ve yapı kullanma izni, imar hukuku yönünden planlamanın ve bu planlara uygunluk denetiminin yapılmasının ve bu suretle kamu yararının sağlanmasının başlıca araçlarından olup, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan yapılara ayrıcalık tanınarak bunların yapı ruhsatından ve yapı kullanma izninden istisna tutulması, bu yapıların imar mevzuatı kapsamı dışında tutulması anlamını taşımakta, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatlar yönünden imar hukukunda denetimsiz bir alan oluşturmakta ve Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirememesine sebep olmaktadır.”* denilmektedir. İptal edilen bu hüküm kapsamına giren 2/7/2004 ile 1/10/2009 tarihleri arasında yapı ruhsatı ve/veya yapı kullanım izni almadan kurulmuş ve hali hazırda faal olan elektronik

haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus yapılmış kule ve direkler ile belirtilen tarih aralığının dışında yapılmış kule ve direkler bulunmaktadır.

Madde ile, anılan Kanun hükmü nedeniyle 2/7/2004 ile 1/10/2009 tarihleri arasında yapılmış kule ve direkler için herhangi bir ödeme yapılmadan kazanılmış haklarının korunması öngörülmekte, belirtilen tarih aralığının dışında yapılmışlar için ise maddede belirlenen şartları sağlamaları koşuluyla ruhsat veya izin verilmiş sayılması hüküm altına alınmaktadır.

**Madde 12-** Bilindiği üzere, 1999 yılında gerçekleşen Marmara ve Düzce depremlerinin yıkıcı etkileri olmuş ve bu etkiler halen de etkisini devam ettirmektedir. Bu kapsamda, söz konusu depremlerin Marmara bölgesine olan etkilerin ortadan kaldırılması amacıyla 9/2/2000, 6/11/2000 ve 2/4/2003 tarihlerinde Avrupa Yatırım Bankasından Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Yardım programı (Turkey Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Assistance-TERRA) kapsamında kaynak sağlanmıştır. Bahse konu kaynağın bir kısmı belirtilen amaç doğrultusunda mahalli idarelere ikrazen devredilmiştir.

Marmara ve Düzce depremlerinin doğurduğu olumsuz etkilerin azaltılmasında ve ortadan kaldırılmasında mahalli idareler önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda, mddeyle söz konusu mahalli idarelerin olası Marmara depremi hazırlıklarına katkı sağlayabilmesi amacıyla mezkur tarihlerde Avrupa Yatırım Bankasından temin edilen ve mahalli idarelere ikrazen devredilen kredilerden doğan Hazine alacaklarının terkinine Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır. Bakanlık tarafından bu kapsamda yapılan tahsilatlardan herhangi bir iade gerçekleştirilmeyeceği de düzenlenmektedir.

**Madde 13-** Madde ile; 5216 sayılı Kanuna ek madde eklenerek, ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin kırsal mahalle olarak kabul edilebilmesi veya kırsal yerleşik alanı olarak belirlenebilmesi amaçlanmaktadır.

Maddede yer alan hükümler doğrultusunda kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve arazilerin 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaf olması; ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için ise emlak vergisinin %50 indirimli uygulanması öngörülmektedir.

Bununla birlikte bu yerlerde, 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçların alınmaması ve anılan Kanun kapsamındaki diğer vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının %50 indirimli uygulanması öngörülmektedir. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için ise bu fıkra da belirtilen muafiyet ve indirimlerin uygulanmaması öngörülmektedir.

Orman köyü, kasabası veya beldesi iken mahalleye dönüşen yerlere mevzuat ile tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların bu maddedeki muafiyet ve indirimler ile çakışması halinde bu madde hükümlerinin uygulanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, diğer hak, sorumluluk ve imtiyazların korunmasına devam edilmektedir.

Bu madde kapsamında kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenecek yerler hakkında yeni hükümlerin uygulanmaya başlanması ve 6360 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uyarınca 31/12/2022 tarihine kadar var olan mevcut muafiyetin yeni hükümler uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan kabul edilmeyen yerler bakımından uygulanmaya devam edilmesi sağlanarak olası mağduriyetlerin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

**Madde 14-** Madde ile Anayasa Mahkemesinin 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı Kararıyla 7075 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “...ilave tedbirler ile...” ibaresinin iptali sonrasında olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirler hakkında başvuru yolunun belirlenmesi ihtiyacı dikkate alınarak idari başvuru yolu ve yargı yolu açılmaktadır.

İlave tedbirlere karşı tedbiri uygulayan veya tedbir konusu işlemi gerçekleştirmeye yetkili olan ya da tedbiri kaldıracak kurum ve kuruluşlara başvurulabileceği düzenlenmiştir. Özellikle tedbir uygulandığı tarihten sonra kapatılan veya bünyesinde bulunduğu teşkilatı değiştirilen kurum ve kuruluşlar bakımından başvuru tarihi itibarıyla söz konusu tedbirle ilgili olan kurum ve kuruluşun başvurulması gerekmektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşların başvuruları altı ay içerisinde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Düzenlemeyle kurum ve kuruluşlara ilave tedbirlerin asıl tedbirin zorunlu sonucu olup olmadığı veya devamının gerekip gerekmediği gibi hususları göz önünde bulundurmak suretiyle başvuruları reddetme veya tedbirlerin kaldırılmasına karar verme imkânı getirilmiştir. Pasaport Kanununun ek 7 nci maddesinde pasaportları iptal edilenler ile haklarında pasaport verilmemesine yönelik idari işlem tesis edilmiş olanlar bakımından idari başvuru yolu mevcut olduğundan söz konusu tedbirler hakkında mevcut usulün uygulanmaya devam edilmesi belirtilerek mevzuatta oluşabilecek tereddütlerin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Ayrıca başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için zorunlu olmamakla birlikte başvuru sayısı ve niteliği göz önüne alınarak kurum ve kuruluşlar bünyesinde komisyon kurulabileceği, başvuruların sonuçlandırılması için her türlü bilgi ve belgenin ilgililerden talep edilebileceği, başvuruyu incelemekle görevli idarenin tespitinde ihtilaf ortaya çıkması halinde bu ihtilafın Cumhurbaşkanlığına giderileceği düzenlenmiştir.

**Madde 15-** 7244 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendi ile ilgili kanunlar gereğince Ar-Ge ve Tasarım Merkezleri ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde yürütülmesi gereken faaliyetlerin bu merkezler veya bölgeler dışında da yürütülmesine 11/3/2020 tarihinden itibaren 4 ay süreyle sınırlı olmak üzere, Sanayi ve Teknoloji Bakanı tarafından izin verilebileceği ve izin süresinin aynı usulle 3 aya kadar uzatılabileceği hüküm altına alınmıştır. 7244 sayılı Kanunun yayımlanma tarihindeki pandemi koşullarının devam etmesi nedeniyle güncel ihtiyaçlar çerçevesinde zorlayıcı koşulların sürdüğü ve düzenleme ile öngörülen 7 aylık sürenin 11/10/2020 tarihinde sona erdiği göz önünde bulundurulduğunda, bu sürenin 1 yıla kadar uzatılmasında yarar bulunduğu değerlendirilerek ilgili hükümde değişiklik yapılmaktadır.

**Madde 16-** Yürürlük maddesidir.

**Madde 17-** Yürütme maddesidir.

**Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu**

*Türkiye Büyük Millet Meclisi*

*Plan ve Bütçe Komisyonu*

*09/10/2020*

*Esas No: 2/3113*

*Karar No: 1*

**TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA**

2/3113 esas numaralı, “*Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” Komisyonumuzun 6/10/2020 ve 7/10/2020 tarihlerinde yaptığı 1 inci ve 2 nci birleşimlerinde görüşülmüş ve kabul edilmiştir.

Raporumuz, Genel Kurulun onayına sunulmak üzere saygıyla arz olunur.

## 1. GİRİŞ

Antalya Milletvekili İbrahim AYDIN ve Ağrı Milletvekili Ekrem ÇELEBİ ile 17 milletvekili tarafından 30/9/2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan 2/3113 esas numaralı '*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*', Başkanlıkça 1/10/2020 tarihinde esas komisyon olarak Komisyonumuza, tali komisyon olarak Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonuna havale edilmiştir.

Komisyonumuzun 6/10/2020 ve 7/10/2020 tarihlerinde yaptığı 1 inci ve 2 nci birleşimlerinde 2/3113 esas numaralı Kanun Teklifi, Teklifin ilk imza sahibi Antalya Milletvekili İbrahim AYDIN ve Ağrı Milletvekili Ekrem ÇELEBİ ile Sayıştay Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), Orman Genel Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonu, Sağlık Bilimleri Üniversitesi (SBÜ), Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ve Mobil Telekomünikasyon Operatörleri Derneği temsilcilerinin katılımıyla görüşülmüştür.

## 2. 2/3113 ESAS NUMARALI KANUN TEKLİFİNDE ÖNGÖRÜLEN DÜZENLEMELER

2/3113 esas numaralı Teklifin gerekçesi ve metni incelendiğinde, Teklifte;

- Kamu mali yönetim sistemi reformlarının yeni bir adımı olarak hayata geçirilmesi için kapsamlı çalışmaları tamamlanan performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesine ve bu kapsamda; kamu idarelerinin hazırlayacağı performans programlarında, toplumun ihtiyaç ve beklentilerinin ön plana çıkarılmasına olanak verebilecek faaliyetlerin amacını ve faaliyetlerin başarısını ölçen performans göstergelerini de dâhil etmelerine; kamu idarelerinin bütçelerinin kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve kendi stratejik planlarının program yapısına uyumlu olarak hazırlanmasına; kamu idarelerinin, bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını düzenli olarak izlemesine ve değerlendirme yapmasını sağlayacak verileri toplamasına ve analiz etmesine, bu işlemlere dair sonuçların idarelerin faaliyet raporlarında gösterilmesine, bu kapsamda şeffaf ve hesap verilebilir bir mali sistemin inşasının sağlanmasına,

- 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerden bir bölümünün hâlihazırda başka bir idare ile birleştirildiği ya da kapatıldığı halde Kanuna ekli cetvellerde bulunmaya devam etmesi ve bazı yeni kurulan idarelerin ise kurulmasını takiben cetvellerde yerine işlenememesi sebebiyle cetvellerin güncelliğinin yeniden temin edilmesine,

- Vakıf üniversitelerinin tıp fakültesi kurabilmeleri için söz konusu üniversitelere mülkiyeti, ruhsatı ve işletme hakkı kendilerine ait olan asgari 200 yatak kapasiteli bir hastaneye sahip olma yükümlülüğünün getirilmesine ve mevcut vakıf üniversitelerinin tıp fakültelerinin ise özel hastaneler ve tıp fakülteleriyle yapmış olduğu iş birliği protokollerinden kaynaklanan haklarının korunmasına,

- Sağlık Bilimleri Üniversitesinin Mütevelli Heyetinin üye yapısının Anayasa Mahkemesinin bu hususta vermiş olduğu karar çerçevesinde bilimsel özerkliğin tesisine imkân verecek şekilde yeniden düzenlenerek Heyete Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilecek iki Rektörle beraber üç profesör ünvanlı üyenin katılımının sağlanmasına, ayrıca üye yapısı dışında Heyetin görevlerinin bazılarının yeniden düzenlenerek Üniversitede hızlı ve işlevsel karar alınabilmesine olanak sağlanmasına,

- Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı uhdesinde Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcılığı kariyer mesleğinin ihdas edilmesine, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının birimlerinde hali hazırda

raportör olarak geçici görevli olanlardan; hâkim ve savcı, yasama uzmanı, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek mensuplarına ilişkin kadro veya pozisyonda bulunanların talepleri halinde bir defaya mahsus olmak üzere Cumhurbaşkanlığı raportörlüğüne atanabilmesi, Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında istihdam edilmekteyken hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kariyer mesleklere ilişkin durumlarına uygun uzman kadrolarına atanabilmesine, bu şekilde diğer kurumlara atanan personelin aynı özlük haklarını almaya devam edebilmesine,

- Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ve umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanların yanı sıra kamuya veya özel mülkiyete tabi arsa ve araziler ile yapı ve binalarda yapılacak elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus tüm kule ve direklerle bunlara ait zorunlu altyapı unsurları için ruhsat ve izin süreçlerinin yeniden düzenlenmesine, bu kapsamda yapılacak istasyonlara mahsus 15 metreden yüksek kule ve direklerle zorunlu altyapı unsurları için 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi ve ruhsat alınmasına, 15 metreden yüksek olmayan kule ve direklerle yapı ve binalardaki kule ve direklerle izin ise izin belgesi kavramı getirilmesine, ayrıca binalarda kurulacak kule ve direklerle izin verilirken 10 metreden yüksek olmama şartının getirilmesine,

- 1999 yılında gerçekleşen Marmara ve Düzce depremlerinin yıkıcı etkilerine maruz kalan mahalli idarelerin depremin etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla mezkûr tarihlerde Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Yardım Programı kapsamında Hazine vasıtasıyla Avrupa Yatırım Bankasından temin ettikleri ve mahalli idarelere ikrazen devredilen kredilerden doğan Hazine alacaklarının terkinine Hazine ve Maliye Bakanının yetkili kılınmasına, Bakanlık tarafından bu kapsamda bu zamana kadar yapılan tahsilatlardan herhangi bir iade gerçekleştirilmemesine,

- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde olup beklenen gelişimi tamamlayamamış yerlerde kırsal mahalle/yerleşik alan bölgeleri oluşturulmasına ve kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde yaşayanlara çeşitli ücret, vergi, harçlardan muafiyet ve indirimler getirilmesine, zaman içinde gelişimini tamamlayan yerlerin ise büyükşehir belediyesi sistemine tam entegrasyonunun sağlanmasına ve bu bölgelerin durumunu tespit ve takdir yetkisinin ise yerel meclislere bırakılmasına,

- OHAL döneminde kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere (silah ruhsatlarının iptali, kamu konutlarından çıkarılma, gemi adamlığı veya pilot lisansının iptali vb.) karşı başvuru yapılamayacağına yönelik yapılan düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle OHAL kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı idari başvuru yolu ile yargı yolunun açılmasına, başvuru yapılacak kurum veya kuruluşun belirlenmesine, bu çerçevede hakkında ilave tedbir uygulanan gerçek ve tüzel kişilerin tedbiri uygulayan kuruma başvurabilmesine, başvuruyu inceleyecek kurumun, Komisyonun görev alanında bulunan hususlarda herhangi bir inceleme yapmaksızın, münhasıran ilave tedbirin devamının yerinde olup olmadığını inceleyebilmesine, başvuru neticesinde verilecek karara karşı idari yargı yolunun açılmasına,

- Teknoparklarda yer alan işletmelerin ve özel sektöre ait Ar-Ge/Tasarım Merkezlerinin sınırları belirli alanlar içerisinde faaliyetlerini yürütmesi Kanunen zorunlu tutulmasına karşın pandemi döneminde bu işletmelerin esnek çalışma modeliyle çalışmasına ve bu merkezler veya bölgeler dışında da faaliyetlerini yürütebilmelerine yönelik yapılan düzenlemenin, pandemi sürecinin gerek dünyada gerekse ülkemizdeki seyri dikkate alındığında, 11/10/2020 tarihinden itibaren 1 yıla kadar uzatılabilmesine,

yönelik düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir.



### 3. KOMİSYONUMUZDA KANUN TEKLİFİ ÜZERİNDE YAPILAN GÖRÜŞMELER

- Kamu mali yönetiminin anayasası olarak kabul edilen 5018 sayılı Kanunda yapılması öngörülen değişikliklerle performans esaslı bütçe sisteminden program esaslı bütçe sistemine geçilmesinin planlandığı ancak söz konusu geçişin bir intibak süreci içerisinde gerekli teknik altyapı kurularak ve sistemin sorunsuz işleyebilmesini teminen pilot uygulama metodu kullanılarak yapılmasının program bütçe sisteminin etkinliği açısından daha faydalı olabileceği,

- Performans esaslı bütçe sisteminde analitik bütçe sınıflandırmasının kullanıldığı, bu çerçevede kullanılan fonksiyonel sınıflandırma yöntemi aracılığıyla eğitim, sağlık, savunma gibi temel devlet faaliyetlerine yönelik her bir giderin yıllar itibarıyla ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinde izlenebildiği, fonksiyonel sınıflandırma yönteminden vazgeçilerek performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesinin kamu kurum ve kuruluşlarının yıllara sari devlet faaliyetlerine ilişkin gerçekleştirmiş olduğu giderlerin izlenmesini fiilen imkansız hale getirebileceği, bu kapsamda düzenlemenin bütçenin mali saydamlık ile hesap verilebilirlik ilkeleriyle ters düşebileceği,

- Politika ve kaynak tahsisi arasındaki bağı güçlendirmek amacıyla geçilmesi öngörülen program bütçe sisteminin etkin ve şeffaf bir şekilde uygulanabilmesinin ancak fonksiyonel sınıflandırmanın kullanılmaya devam edilerek program sınıflandırmasıyla birlikte eş zamanlı olarak izlenmesiyle mümkün olabileceği,

- Vakıf üniversitelerinin tıp fakültesi kurabilmesine ilişkin yasal çerçevenin genişletilerek söz konusu üniversitelere mülkiyeti, ruhsatı ve işletme hakkı kendilerine ait olan asgari 200 yatak kapasiteli bir hastaneye sahip olma yükümlülüğünün getirilmesinin üniversitelerde eğitimin kalitesini ve niteliğini artıracığı, önerilen düzenlemenin halihazırda vakıf üniversitelerinin tıp fakültelerinde eğitimin niteliği ve sürekliliğine ilişkin uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne olumlu etki edeceği diğer taraftan düzenleme öncesinde kurulan tıp fakültelerinin de bahse konu düzenlemenin kapsamına dâhil edilmesinin eşitlik ilkesinin bir gereği olacağı, bu sayede düzenleme öncesi açılan tıp fakültelerinde eğitim alan öğrencilerin yaşayacağı muhtemel mağduriyetlerin de önüne geçilebileceği,

- Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatında diğer kurumlarda olduğu gibi asli ve sürekli hizmet görecektir ve kurum hafızasını oluşturacak kariyer meslek uygulamasına geçilmesinin olumlu karşılandığı, ancak düzenlemede Cumhurbaşkanlığı rapörtörlüğü kadrosuna atanacakların görev ve yetkilerinin açık bir şekilde belirlenmediği, bu durumun memurların görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi gerekliliği ilkesine aykırılık teşkil edebileceği, ayrıca kurumun ihtiyacı olan norm kadronun da kanun yoluyla belirlenmesi gerektiği, öte yandan hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin görevle ilişkiğinin kesilerek başka bir kamu kurumuna gönderilebilmesine yönelik düzenlemenin kariyer meslek sisteminin temel prensiplerinden olan sürekli ve güvenceli çalışma ilkesine aykırılık teşkil edebileceği,

- Elektronik haberleşme alt yapılarının insan sağlığına olumsuz etkileri olduğunu iddia eden pek çok bilimsel araştırma olduğu, insanın sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama hakkından hareketle kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinde söz konusu yapıların kurulumunun belirli bir plan ve denetim programıyla ilişkilendirilmesi gerektiği, bu çerçevede elektronik haberleşme alt yapılarının kurulumunun ruhsata tabi tutulmasının ve imar mevzuatına dahil edilmesinin sektör faaliyetlerine ilişkin denetimin kolaylaştırılması açısından önemli olduğu, buna ilave olarak elektronik haberleşme alt yapılarına eklenecek elektronik haberleşme cihazlarının güncellenmesi hususunun düzenleme ile öngörülen ruhsat usulünün dışında bırakılmaması ve bu eklentilerde gerçekleştirilecek güncellemelerin yeni bir fiili durum oluşturması sebebiyle ayrıca izne tabi tutulması gerektiği,

- 6360 sayılı Kanun ile köy veya belde iken mahalleye dönüştürülen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan yerlerin kırsal mahalle ve yerleşim alanları olarak belirlenmesine ilişkin düzenlemenin kırsal kalkınmanın sağlanması açısından önemli olduğu, ancak büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan söz konusu mahallelerin kırsal mahalle ve yerleşim alanına dönüştürülmesine ilişkin tespit sürecine ilçe belediyelerinin yanı sıra büyükşehir belediyelerinin de dahil edilmesi gerektiği, düzenlemede kırsal mahalle tanımının yer almadığı, uygulamada yaşanabilecek farklılıkların önüne geçilebilmesi amacıyla kırsal mahalleyi tanımlayacak merkeze uzaklık, demografi ve sosyo-ekonomik durum gibi kriterlerin belirlenmesi gerektiği,

***şeklindeki görüş, eleştiri ve önerilerin ardından Teklifin ilk imza sahibi İbrahim AYDIN ile Ekrem ÇELEBİ ve ilgili kamu idarelerinin temsilcileri tarafından yapılan açıklamalarda;***

- Program bütçe sistemine geçiş çalışmalarının yaklaşık on yıldır devam ettiği, bununla birlikte TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren On Birinci Kalkınma Planında da performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesinin öngörüldüğü, program bütçe uygulamasıyla kamu kaynaklarının hangi amaçlara tahsis edildiğini gösteren program sınıflandırılmasının kullanılacağı ancak bu durumun fonksiyonel sınıflandırma sisteminin terki anlamını taşımadığı, aynı zamanda fonksiyonel sınıflandırmadaki harcama kalemlerinin izlenmeye devam edilebileceği,

- Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi birçok ülkede bütçelerin, program bütçe yaklaşımına uygun olarak hazırlandığı, modern mali sistemlerde harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmetlerinin performansına ilişkin sağlanan bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanılan program bütçe sınıflandırmasının esas alındığı, 2003 yılından bu yana performans sisteminin uygulanması konusunda yaşanan sıkıntılar da dikkate alındığında programların temel siyasi belgelerle uyumlu bir şekilde hazırlanacağı ve bütçenin izlenmesine, değerlendirilmesine ve analizine yönelik performans sisteminin daha etkin olarak hayata geçirilebileceği,

- Performans esaslı program bütçe sisteminin bütçe hakkı ekseninde kamu harcamalarının denetimi hususunda hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artıracacağı, kamu harcamalarının çıktı esaslı olarak programlar itibarıyla izlenebileceği, performans esaslı program bütçe sisteminde proje bazlı kamu yatırımlarının gerçekleştirmelerinin daha kolay bir şekilde izlenebileceği, dolayısıyla bütçe giderlerinin izlenmesi noktasında bir zafiyet yaşanmayacağı,

- Vakıf yükseköğretim kurumlarının tıp fakültelerinde uygulamalı eğitimlerin üniversitenin kendi bünyesinde ya da afluyla şekilde özel bir hastanede yürütüldüğü, bu usulün getirdiği aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla 200 yataklı bir hastaneye sahip olma yükümlülüğünün getirilmesinin düzenlemeden önce kurulan tıp fakültelerine de uygulanabilmesinin hâlihazırda açık olan tıp fakülteleri tarafından yerine getirilmesinin teknik ve hukuki zorluklardan ötürü mümkün olmayabileceği ve bu durumun vakıf üniversitelerinin tıp fakültelerindeki öğrenciler için yeni mağduriyetlere neden olabileceği,

- Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında oluşturulacak kariyer meslek uygulamasıyla devletin işleyişine ilişkin kurum hafızasının geliştirilmesinin ve aktarılmasının amaçlandığı, düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrolarının istisnai memuriyet kapsamından çıkartıldığı, Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrosuna atanabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan şartların taşınması, çıkarılacak yönetmelikle belirlenen en az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarından mezun olunması ve özel yarışma sınavında

başarılı olunması şartlarının aranacağı, Cumhurbaşkanlığındaki hizmetlerin özelliğinin, teşkilat yapısının ve güvenlik şartının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nazaran farklılık arz etmesinden dolayı uygun personel politikasının oluşturulması amacıyla Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında istihdam edilmekteyken hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanabilmesinin öngörüldüğü,

- Elektronik haberleşme alt yapılarının kurulumu hususunda meri mevzuatta birden fazla izin şartının bulunduğu, elektronik haberleşme alt yapısı kurmak isteyen işletmelerin öncelikle alt yapı kurulumu için güvenlik sertifikası ve yer seçim belgesi edinmesi gerektiği, alt yapı kurulum faaliyetlerinin denetiminin kolaylaştırılması ve yasal bir statüye kavuşturulması amacıyla güvenlik sertifikası ve yer seçim belgesine sahip olan işletmelerin ayrıca ruhsata tabi tutulduğu, düzenlemeyle sadece elektronik haberleşme alt yapılarının kurulumu için gereken kuleler ile bunların ek yapılarının ruhsata tabi olduğu ve söz konusu alt yapıların üzerinde yer alan elektronik haberleşme cihazlarının düzenleme konusunun kapsamı dışında yer aldığı ve söz konusu cihazların güncellenmesi hususunun hâlihazırda meri mevzuatta güvenlik sertifikasyonuna tabi olduğu,

*ifade edilmiştir.*

#### **4. KOMİSYONUN MADDELER HAKKINDA KARARI**

Teklifin geneli üzerindeki görüşmelerin ardından Teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilmesi kararlaştırılmıştır. Teklif metni aşağıdaki değişiklikler yapılmak suretiyle Komisyonumuzca kabul edilmiştir.

##### ***Madde 1, 2, 3, 4, 5, 6***

Teklifin çerçeve 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı maddeleri; aynen kabul edilmiştir.

##### ***Madde 7***

Teklifin çerçeve 7 nci maddesi madde metninden çıkarılmıştır.

##### ***Madde 8, 9, 10***

Teklifin çerçeve 8, 9 ve 10 uncu maddeleri; çerçeve 7, 8 ve 9 uncu maddeleri olarak aynen kabul edilmiştir.

##### ***Madde 11***

Teklifin çerçeve 11 inci maddesi; 3194 sayılı İmar Kanununa eklenmesi öngörülen Geçici 20 nci maddenin madde numarasının Geçici 24 üncü madde ve aynı maddenin birinci, ikinci ve dördüncü fıkralarında Ek 8 inci maddeye yapılan atıfların Ek 9 uncu madde şeklinde değiştirilerek redaksiyona tabi tutulması suretiyle çerçeve 10 uncu madde olarak kabul edilmiştir.

##### ***Madde 12***

Teklifin çerçeve 12 nci maddesi; çerçeve 11 inci maddesi olarak aynen kabul edilmiştir.

##### ***Yeni Madde***

Kovid-19 pandemisinin sosyal ve ekonomik etkilerini azaltmak ve 2020 yılında yatırım, istihdam ve büyümeyi desteklemek için alınan ilave tedbirlerin mali etkilerini de kapsayan ve 2021-2023 Yeni Ekonomi Programında (YEP) yer alan 2020 yılı bütçe büyüklükleri ve bütçe dengesi çerçevesinde oluşan ilave finansman ihtiyacının karşılanması ve ileride yine pandemi sebebiyle yaşanabilecek muhtemel risklerin bertaraf edilebilmesini teminen Hazine nakit rezerv düzeyinin yüksek tutulması amacıyla; 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanmasını öngören düzenleme Teklife yeni çerçeve 12 nci madde olarak eklenmiştir.

**Madde 13**

Teklifin çerçeve 13 üncü maddesi; kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan niteliğinin belediyesi sınırları içerisinde yalnızca geçmişte köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerler bakımından uygulanabilmesinin sağlanması amacıyla 5216 sayılı Kanuna eklenen ek 3 üncü maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “*Büyükşehir*” ibaresinin “*Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir*” şeklinde değiştirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.

**Madde 14 ve 15**

Teklifin çerçeve 14 ve 15 inci maddeleri; çerçeve 14 ve 15 inci maddeleri olarak aynen kabul edilmiştir.

**Madde 16, 17**

Teklifin yürürlüğe ve yürütmeye ilişkin 16 ve 17 nci maddeleri, çerçeve 16 ve 17 nci maddeleri olarak aynen kabul edilmiştir.

Teklifin maddelerinin kabul edilmesinin ardından Teklifin tümü oylanmış ve kabul edilmiştir.

Ayrıca; Komisyondan alınan yetki çerçevesinde Teklif metni; kanun dili ve tekniği, anlatıma açıklık kazandırılması ile kanunların hazırlanmasında uyulan usul ve esaslar doğrultusunda gözden geçirilmiş, bu çerçevede metinde redaksiyon mahiyetinde değişiklikler yapılmıştır.

**5. ÖZEL SÖZCÜLER**

İçtüzüğün 45 inci maddesi uyarınca Teklifin Genel Kuruldaki görüşmelerinde Komisyonumuzu temsil etmek üzere;

- Ağrı Milletvekili Ekrem ÇELEBİ,
  - Aydın Milletvekili Bekir Kuvvet ERİM,
  - Antalya Milletvekili İbrahim AYDIN,
  - Bursa Milletvekili Ahmet KILIÇ,
  - Denizli Milletvekili Nilgün ÖK,
  - Düzce Milletvekili Ayşe KEŞİR,
  - Erzurum Milletvekili İbrahim AYDEMİR,
  - Gaziantep Milletvekili Abdullah Nejat KOÇER,
  - Giresun Milletvekili Cemal ÖZTÜRK,
  - İzmir Milletvekili Yaşar KIRKPINAR,
  - İstanbul Milletvekili Şirin ÜNAL,
  - Kayseri Milletvekili Mustafa Baki ERSOY
  - Manisa Milletvekili Uğur AYDEMİR,
  - Trabzon Milletvekili Salih CORA,
  - Uşak Milletvekili İsmail GÜNEŞ,
- özel sözcüler olarak seçilmiştir.

Başkan  
*Lütfi Elvan*  
Mersin

Başkanvekili  
*İsmail Faruk Aksu*  
İstanbul

Sözcü  
*Abdullah Nejat Koçer*  
Gaziantep  
(Bu raporun özel sözcüsü)

Kâtip	Üye	Üye
<i>Şirin Ünal</i>	<i>Ekrem Çelebi</i>	<i>Bülent Kuşoğlu</i>
İstanbul	Ağrı	Ankara
(Bu raporun özel sözcüsü)	(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)
Üye	Üye	Üye
<i>Durmuş Yılmaz</i>	<i>Cavit Arı</i>	<i>İbrahim Aydın</i>
Ankara	Antalya	Antalya
	(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Bu raporun özel sözcüsü)
Üye	Üye	Üye
<i>Bekir Kuvvet Erim</i>	<i>Necdet İpekyüz</i>	<i>Ahmet Kılıç</i>
Aydın	Batman	Bursa
(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Bu raporun özel sözcüsü)
Üye	Üye	Üye
<i>Nilgün Ök</i>	<i>Ayşe Keşir</i>	<i>İbrahim Aydemir</i>
Denizli	Düzce	Erzurum
(Bu raporun özel sözcüsü)	(Bu raporun özel sözcüsü)	(Bu raporun özel sözcüsü)
Üye	Üye	Üye
<i>Cemal Öztürk</i>	<i>Mehmet Bekaroğlu</i>	<i>Emine Gülizar Emecan</i>
Giresun	İstanbul	İstanbul
(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Muhalefet şerhimiz vardır)
Üye	Üye	Üye
<i>Erol Katırcıoğlu</i>	<i>Yaşar Kırkpınar</i>	<i>Kamil Okyay Sındır</i>
İstanbul	İzmir	İzmir
(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)
Üye	Üye	Üye
<i>Mustafa Baki Ersoy</i>	<i>Abdullatif Şener</i>	<i>Uğur Aydemir</i>
Kayseri	Konya	Manisa
(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Bu raporun özel sözcüsü)
Üye	Üye	Üye
<i>Süleyman Girgin</i>	<i>Salih Cora</i>	<i>Erhan Usta</i>
Muğla	Trabzon	Samsun
(Muhalefet şerhimiz vardır)	(Bu raporun özel sözcüsü)	(Muhalefet şerhimiz vardır)
	Üye	
	<i>İsmail Güneş</i>	
	Uşak	
	(Bu raporun özel sözcüsü)	

## MUHALEFET ŞERHİ

(2/3113) esas numaralı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ne karşı olmamızın nedenleri aşağıda belirtilmiştir.

### Genel değerlendirme

Söz konusu kanun teklifi genel kabul görmüş yasama ve kanun yapma teamüllerine aykırı bir biçimde birbiri ile ilişkisiz 8<sup>1</sup> ayrı Kanunun birçok maddesinde değişiklik yapan 17 maddeden oluşan bir torba kanun teklifidir.

Teklifin 1 ila 4. maddelerinde; halen uygulanmakta olan performans esaslı bütçeden performans esaslı program bütçe sistemine geçiş ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

Genel gerekçede bu değişikliğin gerekçesi *“Performans esaslı program bütçeyle birlikte ülkemize özgü olarak hazırlanan program sınıflandırması bütçe tertip yapısına dahil edilerek, halihazırda üretilen verilere ilave olarak kamu hizmetlerine ayrılan kaynağın daha detaylı bir şekilde görülmesi sağlanacaktır. Bütçe kanun teklifi çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla sade, anlaşılır ve değerlendirilebilir bir şekilde hazırlanacaktır. Üst politika belgeleri ile bütçe arasındaki hedef, amaç: ilişkisi ile dil ve kavram birliği güçlenecektir. Kamu harcamalarında şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe katkı sağlayacak olup harcama önceliği geliştirmek suretiyle mali disiplini de destekleyecektir.”* şeklindeki ifadelerle açıklanmaktadır.

**Bütçe uygulama sonuçları ve borçlanma limitinin neden aşıldığına ilişkin Milletvekilleri tarafından verilen önergelere cevap verilmediği,**

**KOİ projelerinin topluma gerçek maliyetinin tam olarak bilinmediği, gelecek yıllarda kamu ekonomisine getireceği yükün kamuoyuna açıklanmadığı,**

**Kamu İhale mevzuatının delik deşik edildiği, Kamu İhale Kanununun muafiyet ve istisnalar maddesinin yüzlerce kez değiştirildiği,**

---

<sup>1</sup> Teklifin ilk metni 9 ayrı Kanunda değişiklik ve ilaveler yapılan 17 maddeden oluşmakta idi. Komisyona 17 madde olarak sunulan söz konusu teklifin bir maddesi komisyondaki görüşmeler sırasında verilen önerge ile teklif metninden çıkarılmış, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki borçlanma yetkisini artıran bir maddeyi içeren önerge ile teklife yeni bir madde eklenmiş ancak teklifteki toplam madde sayısı değişmemiştir.

**Büyük hacimli inşaat ve yapım projelerinin 5 büyük müteahhit arasında paylaştırıldığı,**

**Milli Gelir hesapları, tüketici fiyat endeksi ve tüketici güven endeksi ile ilgili endikatörlerin ihtiyaca göre başkalaştırıldığı ve değiştirildiği,**

**Devletin kariyer sistemine dahil denetim organlarının, kapatıldığı, dışlandığı ve etkisizleştirildiği,**

**T.B.M.M. adına denetim yapan Sayıştay'ın görevinin engellenmeye çalışıldığı,**

**bir konjonktürde Kamu mali yönetim ve denetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlikten bahsedilmesini samimi bulmadığımızı ifade etmek istiyoruz.**

**Ayrıca komisyonda teklifin maddeleri üzerinde görüşmeler tamamlandıktan sonra bir son dakika madde ilave edilmesi önergesi ile yürütmeye 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Kanunu ve 4749 sayılı Kanunun 5. maddesi ile verilmiş bulunan net borçlanma yetkisinin iki katına çıkartılması ile ilgili girişim de Ak Partinin samimiyet testini geçemediğini ortaya koymaktadır.**

Resmi verilere göre bile Türkiye'de genç işsizlik oranının yüzde 26.1'e ulaştığı yani, her 4 gençten 1'inin şu anda işsiz olduğu, TÜİK verilerinin aksine çarşı pazar enflasyonunun % 30'ları aştığı, Merkezi Yönetim Bütçesinin Ocak-Ağustos 2020 döneminde 110.9 Milyar TL açık verdiği, Bütçe açığının 2020 yılı için öngörülen miktarın (138.873 Milyar TL'nin) % 80'ine ulaşmış olduğu, Eylül 2020 sonu itibarıyla yürütmenin kendisine Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı Kanununun 5. maddesiyle tanınan borçlanma limitini 86.764.891.410,00 TL aştığı, faiz giderlerinin geçen yılın aynı dönemine göre % 32.1 lük artışla 91.6 Milyar TL. olduğu, Türkiye'nin 5 yıllık CDS risk priminin 525.07 'e ulaştığı, Dolar Kurunun 8 TL. bandına gelerek Orta Vadeli Programın 2023 yılı için öngördüğü tutara ulaştığı, dolar kur artışının dış borç geri ödemeleri ile özellikle Kamu Özel İşbirliği Projelerinden kaynaklanan mali faturaları kabarttığı, on gün önce açıklanan 2021-2023 dönemi Yeni Ekonomik Programın veri ve varsayımlarının çok kısa sürede anlamsız hale geldiği bir tablo ile karşı karşıya bulunmaktayız.

Aşağıdaki tabloda yer alan göstergelerin karşılaştırılması bile ekonomide gidilen istikamet in seyri konusunda bilgi vermektedir.

2019 VE 2020 YILLARINDA AÇIKLANAN YENİ EKONOMİ PLANI (YEP)  
TEMEL EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERİN KARŞILAŞTIRMASI

	2020		2021		2022		2023
	Eski	Yeni	Eski	Yeni	Eski	Yeni	Yeni
Milli Gelir (Milyar Dolar)	812	702	856	735	900	801	875
Milli Gelir (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)	4.872	4.851	5.484	5.644	6.070	6.310	7.021
Büyüme (%)	5	0,3	5	5,8	5	5	5
Kişi Başı Gelir (Dolar)	9.738	8.381	10.144	8.661	10.534	9.317	10.033
İşsizlik Oranı (%)	11,8	13,8	10,6	12,9	9,8	11,8	10,9
Cari İşlemler Dengesi (%Milli Gelir)	-1,2	-3,5	-0,8	-1,9	0,0	-0,7	0,1
Enflasyon	8,5	10,5	6,0	8,0	4,9	6,0	4,9
Bütçe Dengesi / Milli Gelir (%)	-2,9	-4,9	-2,9	-4,3	-2,6	-3,9	-3,5
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku (%Milli Gelir)	33,2	41,1	32,5	40,8	32,3	41,6	41,8

Bu özetlenen olumsuz gelişmelere rağmen teklif metnindeki söz konusu düzenlemeler Covid-19 salgını ile de ağırlaşan ülkenin içinde bulunduğu ekonomik krizden çıkması için gerekli olan ortak aklın harekete geçmesini sağlayacak düzenlemeler değildir.

Söz konusu kanun teklifi metninde yer alan düzenlemeler, dolar kurundaki artışı önleyici, üretim darboğazında bulunan küçük ve orta ölçekli İşletmelerin, kredi darboğazında bulunan firmaların, ödeme güçlüğü içerisinde bulunan ve çarşı-Pazar enflasyonu altında ezilen küçük memur, esnaf, işçi, tarım üreticisinin, artan işsizlik neticesinde işlerini kaybeden emekçilerin sorunlarını çözmek ve daha kalıcı adımlar atma amaçlı düzenlemeler değildir.

Bütün dünya salgın sürecinde iş yapamayan esnafını korumak için hangi tedbirleri alacağına, hangi destekleri vereceğine, çiftçiye gıda güvenliğini sağlayabilmek için destek vereceğini tartışırken hükümet Meclis'e gönderdiği bir yasa teklifi ile baz istasyonlarına af getirmeye amaçlayan düzenlemelerin peşine düşmüştür.

Makro ekonomik göstergelerin algı yönetimi metoduyla başkalaşıma uğratıldığı, uzun vadeli perspektifi olmayan çözümler peşinde koşan bir ekonomi yönetimi ile karşı karşıya bulunmaktayız.



İktidar göz göre göre gelen ve yıllardır birikiyor olan krizi çözmek yerine krizin algısını yönetmeyi seçtiği için Türkiye’de ekonomik kriz olacağından da daha derin şekilde yaşanmaktadır.

İktidarın pandemiye yaklaşımı da farksız; salgını değil algısını yönetmeyi seçmekte, hatta bu amaçla bazı sağlık verileri kamuoyundan gizlenmektedir.

Ak Parti iktidarı algıyı yönetebilmek için döviz kurunu, özellikle de doların düzeyini 7.00 TL’nin altında tutabilmek için milyarlarca dolarlık uluslararası rezervimizi heba etmiş, ancak TL’nin dolar karşısındaki erimesini durduramamıştır.

2020 yılı ile ilgili Ek Bütçe Teklifinin T.B.M.M.’ye sevinde de yasal zorunluluk bulunmaktadır.

Covid-19 salgını krizinin ekonomik etkilerini de en aza indirgeyecek gerçekçi gelir ve maliye politikalarını tasarlayarak gerekli yasal düzenlemeleri hep birlikte bir an önce harekete geçirmek zorundayız.

**24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra uygulanmaya çalışılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(?) ile kamu yönetim organizasyonunda yapılan kalıcı değişiklikler ve “atanmış bakan” müessesesinin kamu yönetiminin çalışma tarzını olumsuz yönde etkilemekte, bu durum ayrıca kanun tekliflerinin hazırlanma ve T.B.M.M.’ne, komisyonlara sunum aşamalarında düşük profilli ve belirsiz bir yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yasa önerisi aşamasında başlayan yasama zaafı, TBMM’yi nitelikli yasa yapma hak ve yükümlülüğünden alıkoymaktadır.**

24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra yürürlüğe giren Anayasa’nın “Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi” başlıklı 88. maddesine göre, kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkili kılınmıştır. Ancak T.B.M.M.’nin yasama faaliyetlerinin nasıl gerçekleştirileceği konusunda yaklaşık 28 aydan beri yaşanan güncel problemler devam etmektedir.

Temmuz 2018 ortalarından bu yana 67 adet Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu yönetim organizasyonunda yapılan kalıcı değişikliklerinin, “atanmış bakan” müessesesinin kamu yönetiminin çalışma tarzını olumsuz yönde etkilediği, ayrıca kanun tekliflerinin hazırlanma ve T.B.M.M.’ne, komisyonlara sunum aşamalarında düşük profilli ve belirsiz bir yapının ortaya çıkmasına neden olduğu gözlemlenmektedir.

“İstismarcı anayasa değişikliğinin istismarcı uygulanması”, Türkiye devletini, Anayasal devlet özelliğinden uzaklaştırmış bulunmaktadır.

2018 seçimlerinden sonra geçen yirmi sekiz aylık süreç sonunda yasama sürecinde, kanun tekliflerinin, erkler ayrılığı ilkesine aykırı olarak yürütme tarafından<sup>2</sup> TBMM’de en fazla üyeye sahip bulunan parti grubu üyeleri aracılığıyla “torba yasa” biçimiyle muvazaalı bir biçimde parlamentoya sunulduğu, kanun tekliflerinin komisyonlarda ve genel kurulda görüşülmesi aşamasında tam bir belirsizlik ve kargaşa yaşandığı, kanun teklifini hazırlayıp (!) komisyona sunan milletvekili veya milletvekillerinin teklif metninin içeriğinden dahi habersiz olduğu, teklif metninde yer alan hükümlerin komisyonlara anlatım ve sunumunda çoğu kez güç duruma düştükleri, konuya ilişkin olarak bürokrasiden ve yürütmenin diğer kademelerinden kendilerine sağlıklı bir bilgi akımının sağlanamadığı müşahade edilmektedir.

24 haziran 2018 seçiminden sonra Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülen tekliflerin tümü neredeyse torba yasa teklifi niteliğinde bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi diye bir sistem yoktur, böyle bir realite, yasama-yürütme ilişkisi tarzına da uygun düşmemektedir. Yasama sürecinde tekliflerin yürütme tarafından torba kanun adı verilen yöntem ile çoğunluk partisi milletvekilleri aracılığıyla veriliyor olmasına rağmen, bu tekliflerde yer alan düzenlemelerin kendi içerisinde ve daha yeni sayılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de çeliştiği açıktır.

9 Temmuz 2018’de yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinin yirmi üç aylık uygulaması, “tek adam yönetiminin” sürdürülemez özelliğini teyit etmiş bulunmaktadır.

Söz konusu Anayasa değişikliği ile hükümet ve bakanlar kurulu kaldırılmış, “Cumhurbaşkanı’nın yürütme ile özdeşleşmiş olması”, nedeniyle yürütme “tek kişi” yönetimine indirgenmiştir.

---

<sup>2</sup>Söz konusu durumu teyit eden bir durum Kanun teklifinin 07.10.2020 tarihindeki Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri sırasında yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hukuk Ve Mevzuat Genel Müdürü Hakkı Susmaz’ın “... Şimdi, biz bu düzenleme taslağını kaleme alırken örnek düzenlemelere baktık, bunun en büyük örneği de 657 sayılı Kanun’un ek 41’inci maddesi..” şeklindeki ifadesi bu konudaki tespitlerimizi doğrulamaktadır. Bknz. Plan ve Bütçe Komisyonu 7. Ekim Çarşamba 2020 tarihli Komisyonun 2. Birleşimine ilişkin tutanak sahife:50.

Yasama bakımından da; parti başkanı olması nedeniyle TBMM'de Cumhurbaşkanının ön onay vermediği yasa önerisi kabul görmemektedir. Bu tutum yasa tekliflerinin yasalaşma sürecini de olumsuz yönde etkilemektedir.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle bütçe kanunu dışında bütün yasa önerilerini hazırlama yetkisi, TBMM' üyelerine aittir. Ne var ki, yaklaşık yirmi sekiz aylık uygulama, değinilen anayasal düzenlemeye rağmen, TBMM'nin yasama yetkisini özerk bir biçimde kullanmadığını teyit etmiş bulunmaktadır. Öncelikle, genellikle TBMM'de birinci parti konumunda olan AK Partili vekillerin imzasını taşıyan yasa önerileri, aslında Saray ve/veya bakanlık bürokratları tarafından hazırlanmakta; bu durum, yasama sürecini inisiyatif aşamasında muvazaalı kılmaktadır. Yasama çalışmalarının mutfağı niteliğindeki komisyonlar, bir tür yasak savma süreci olarak görülmekte; Genel Kurul'da ise, müzakere süreci işletilememekte; genellikle AKP-MHP (Cumhur ittifakı) üyesi vekillerin oyu belirleyici olmaktadır.

Çoğunluk dayatması nedeniyle müzakere sürecinin işletilemediği TBMM'de oylanan kanunların çoğunluğu, Anayasa'ya aykırı bir biçimde hazırlanan "torba yasa" tarzına göre çıkarılmaktadır. Bunun sonucunda da, yasanın ulaşılabilirlik, anlaşılabilirlik ve öngörülebilirlik özellikleri zedelenmekte veya ortadan kalkmaktadır. Özet olarak, yasa önerisi aşamasında başlayan yasama zaafı, TBMM'yi nitelikli yasa yapma hak ve yükümlülüğünden alıkoymaktadır.

Bütün demokratik ülkelerde temel kuraldır, parlamentolar yasama yetkisi konusunda ortaksızdır ve yasama yetkisi sadece parlamentolar tarafından kullanılır.

Yeni sistemde bir nevi Meclisin yasama yetkisi elinden alınmıştır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamele vasıtasıyla Meclisin yasama yetkisinin bir kısmını kullanmaktadır.

24 Haziran 2018 tarihinden itibaren T.B.M.M.'nde yasama faaliyeti açısından gözlemlenen gelişmeler bu sistemin sürdürülemez olduğunu ortaya koymaktadır.

27. Dönem 4. Yasama yılının başlangıcında söz konusu torba kanun teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri sırasında gözlemlenen tablo da maalesef yukarıdaki tespitlerimizi bir kez daha doğrular niteliktedir.

## 1. Anayasa'ya aykırılık savlarımız değerlendirilmemiştir.

### 1.1 Kanun Teklifinin bütününün Anayasa'ya uygunluk açısından değerlendirilmesi yapılmamıştır.

Kanun Teklifinin tümünün Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde İttüzük madde 38 uyarınca Anayasa'ya uygunluk incelemesi yapılmamıştır. Komisyon, muhalefet şerhinin devamında açıklanacağı üzere birden çok Anayasaya aykırı madde barındıran teklifin görüşmelerinde İttüzük kapsamında üzerine düşen yükümlülüğü tam anlamıyla yerine getirmemiştir.

Anayasaya uygunluk incelemesi yapılmayan ve üstelik torba öneri tarzında hazırlanan ve kabul edilen yasalar, Anayasaya aykırıdır.

- İttüzük madde 38 gerekleri yerine getirilmemiştir:

*“Komisyonlar, kendilerine havale edilen tekliflerin ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler.*

*Bir komisyon, bir teklifin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder.”* (İttüzük, md.38).

İttüzüğün 38. maddesinin ilk fıkrasının komisyon için öngördüğü inceleme yükümlülüğü, teklif maddelerinin görüşülmesine geçilmeden ele alınması gereken bir önkoşul olarak düzenlenmiştir. Bu ön sorun çözülmeden komisyon, görüşmelere başlayamaz. Bu yükümlülük, komisyona ait münhasır yetki olup, komisyon dışından kişi ve uzmanlar bu yetkiyi kullanamazlar. Komisyon, teklif metnini, Anayasa'nın sözüne ve özüne uygunluk açısından inceledikten sonra devam veya red kararını verir. Bu ise, teklif maddelerini görüşmeden önce bir ön karar şeklinde verilmelidir. Önkoşul ve ön karar, komisyon için çifte yükümlülük ve gerekliliktir.

Komisyonun bir diğer yükümlülüğü ise, inceleme alanına ilişkindir: Anayasa'ya uygunluk, hem sözü hem de özü açısından yapılmalıdır. Özellikle öze uygunluk, anayasal yorum yöntemlerini beraberinde getirir. Gerekçe, sadece red hali için değil, uygunluk durumu için de yazılması ölçüsünde, anılan yükümlülük ve gereklilik anlam ifade eder. Komisyondaki mevcut uygulama ise, tam tersi yöndedir: Komisyonlar, İttüzük md.38'de öngörülen ve dört aşamadan oluşan yükümlülüğü yerine getirmek

bir yana, Anayasa'ya uygunluk, gündem maddesi yapılmadan teklif metni bütünü ve madde görüşmelerine geçmiş bulunmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonu, bu gerekliliği yerine getirmeden yasayı, değerlendirmeye başlamış ve tartışmalar, esas itibarıyla maddelere ilişkin olarak yapılmıştır. Hatırlatmak gerekir ki, Anayasa'nın üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın madde 11/2'deki "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" kuralı, İçtüzük madde 38 gereklerine saygı gösterilmesi ölçüsünde anlam ifade etmektedir. Bu nedenle, Anayasa'ya uygunluk incelemesi bakımından İçtüzük madde 38 gerekleri yerine getirilmeden Komisyon tarafından kabul edilen teklif metni, yasa yapım usulüne aykırıdır.

### **1.2Torba yasa uygulamasının anayasaya uygunluğunun da sorgulanması gerekir.**

Plan ve Bütçe Komisyonu, 27. dönem yasama yıllarında toplam 20 kanun teklifi (14 torba+6 kod) ile 495 maddeyi (420 torba +75 kod) görüşmüştür. Bir başka tespit olarak ifade etmek gerekir ki; 27. dönemin T.B.M.M.'ye sunulan 30 torba kanun teklifinin 20'si, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür. T.B.M.M.'de görüşülen 110 teklifin uluslararası antlaşmalara ilişkin olan 53'ü çıkarıldığına da, kalan 57 teklifin 20'sinin ve 1509 maddenin üçte birine denk gelen 495'inin bu Komisyon'da görüşüldüğü tespit olunmaktadır.

TBMM'ye 31. torba teklif olarak getirilen olan (2/3113) esas numaralı Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi<sup>3</sup>, 8 kanunda 15 maddede ek veya değişiklik yapmaktadır.

Bu teklif ile, 27. Yasama Döneminin 31 inci torba teklifiyle toplamda 1091 madde görüşülmüştür. Bu torba yasa teklifiyle, 17 madde aracılığıyla 8 kanunda değişiklik yapılmaktadır, bunların arasındaki 6 kanun da, 5 farklı komisyonda birden fazla defa görüşülmüştür. Şöyle ki;

---

<sup>3</sup> Komisyona 17 madde olarak sunulan söz konusu teklifin bir maddesi komisyondaki görüşmeler sırasında verilen önerge ile teklif metninden çıkarılmış, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki borçlanma yetkisini artıran bir maddeyi içeren önerge ile teklife yeni bir madde eklenmiş ancak teklifteki toplam madde sayısı değişmemiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2 kez, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu 4 kez, 3194 Sayılı İmar Kanunu 5 kez, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 5 kez, 7075 Sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun 1 kez ve 7244 Sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 1 kez daha değişikliğe gidilmektedir.

2/3113 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'nin dört farklı maddesi Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) ihlal tespiti yaptığı alanlara yönelik düzenlemeler yapmaktadır. Beşinci madde dışında kalan diğer maddelerin gerekçelerinde, ilgili AYM kararlarına atıf yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda düzenleme yapma iradesi olumlu olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının gerekçelerinde tespit edilen ihlal sebepleri, anılan düzenlemelerde sürdürülmektedir. Oysa Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına uygunluk, AYM kararlarını kanun gerekçelerinde biçimsel olarak anmanın ötesinde, onların içeriklerine aykırı yasa çıkarmamayı gerektirmektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile kurulan ve siyasal-anayasal tarihimize yabancı olan tek kişi yönetimi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK) yoluyla bir tür "paralel yasama"ya dönüşmüştür. Bu bağlamda, yürürlükte bulunan çok sayıdaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin Anayasa Mahkemesinin denetimindeki belirgin yavaşlık, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini iki yıldır askıya almak anlamına gelmektedir.

Aslen, sistematik şekilde Anayasa'ya aykırı hükümler içeren Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı dayatması ile kabul edilen antidemokratik yasalar üzerindeki Anayasa Mahkemesinin denetimi, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur.

OHAL düzenlemelerini denetlemekten kaçınan Anayasa Mahkemesinin artan iş yükünün de etkisiyle çok gecikmeli olarak verdiği kararlar içinde, özgürlükler lehine olanların sayısı sınırlı kalmaktadır. Anayasa Mahkemesi buna rağmen, son yıllarda, özellikle yürütme çevrelerinin hedefi haline gelmiştir.

Torba yasa uygulaması, yasama yetkisinin asli ve genel olma özelliğine aykırı olduğu gibi, yasaların ulaşılabilir, öngörülebilir ve anlaşılabilir olma özelliklerini de zedelemektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile yasama inisiyatifi TBMM tekelinde bir yetki olarak öngörüldüğünden, milletvekilleri bu yetkiyi bizzat kullanmak durumunda bulunmaktadır.

Kuşkusuz, bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının, öneri metninin ham malzemesini oluşturacak olan ihtiyaçları milletvekillerine ve TBMM'ye iletmeleri yerinde ve yararlıdır. Ancak, tekliflerin TBMM dışında yazılması veya yürütmenin yönlendirmesi doğrultusunda kaleme alınması, yasama inisiyatifinin münhasır yetki olma özelliği ile bağdaşmamaktadır.<sup>4</sup>

Öte yandan, 2017 Anayasa değişikliği ile öngörülen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de, bizatihi Anayasaya aykırılıklar ötesinde- torba yasa uygulamasını yerindesiz kılmaktadır.

Dahası, torba yasa esasen Anayasa Mahkemesi'nin de denetimini çok zorlaştırdığı için, bu yönüyle de Anayasa'ya aykırılık sorunu öne çıkmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre; *“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez”*

*“Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*

*Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” (md.11).*

Bu saptama, 2/3113 esas sayılı Kanun Teklifi için de geçerlidir.

Ne var ki, normatif düzenleme yapma faaliyeti, genellikle özensiz olduğu gibi, çoğu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri vasıtasıyla tamamen TBMM dışında cereyan etmektedir

---

<sup>4</sup> Söz konusu durumu teyit eden bir durum Kanun teklifinin 07.10.2020 tarihindeki Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri sırasında yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hukuk Ve Mevzuat Genel Müdürü Hakkı Susmaz'ın "... Şimdi, biz bu düzenleme taslağını kaleme alırken örnek düzenlemelere baktık, bunun en büyük örneği de 657 sayılı Kanun'un ek 41'inci maddesi.." şeklindeki ifadesi bu konudaki tespitlerimizi doğrulamaktadır. Bknz. Plan ve Bütçe Komisyonu 7. Ekim Çarşamba 2020 tarihli Komisyonun 2. Birleşimine ilişkin tutanak sahife:50.

Kanun teklifinin geneli üzerindeki görüşmelere başlarken 8<sup>5</sup> ayrı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamenin birçok maddesinde değişiklik yapan 17 maddeden oluşan "torba kanun teklifi"nin bu haliyle anayasaya aykırı olduğu yönündeki değerlendirmemiz kabul görmemiştir.<sup>6</sup>

Ayrıca teklif maddelerinin görüşülmesi sırasında; teklifin 6 maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu görüşü ileri sürülmüş, ancak bu itirazımız Komisyon Başkanlık Divanınca dikkate alınmamıştır.

### **1.3 Kanun teklifinin 7. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı**

Teklifin 7. maddesinde yer alan ve 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna 4 üncü maddesinden sonra gelmek üzere 4/A maddesinin eklenmesini öngören düzenleme ile; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında, halihazırda istisnai memurluk kadrosunda bulunan Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcılığı kadrolarının kariyer personel kadrosu olarak ihdas edilmesi öngörülmektedir.

Söz konusu düzenlemeye göre raportörler Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren ve uzmanlık gerektiren konularda çalıştırılacaklardır.

Anayasanın 128. maddesi; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmesinin gerektiği konusunda hükümler içermektedir.

---

<sup>5</sup>Komisyonu 17 madde olarak sunulan söz konusu teklifin bir maddesi komisyondaki görüşmeler sırasında verilen önerge ile teklif metninden çıkarılmış, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki borçlanma yetkisini artıran bir maddeyi içeren önerge ile teklife yeni bir madde eklenmiş ancak teklifteki toplam madde sayısı değişmemiştir

<sup>6</sup> Bu konudaki geniş değerlendirmeler 196 sıra sayılı Denizli Milletvekili Nilgün Ök ile 46 Milletvekilinin" Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin (2/2633)" ile ilgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunun 30 ila 35. Sahifeleri ile İzmir Milletvekili Yaşar Kırkpınar ve Düzce Milletvekili Ayşe Keşir ile 2 Milletvekilinin İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2/3037) ile ilgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunun 22 ila 28. Sahifelerinde yer almaktadır.



2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile mevcut sistemde köklü değişiklikler yapılmış, Cumhurbaşkanlığı makamının yetkileri artırılmıştır. Yukarıda yer alan düzenlemeye göre, Anayasa'nın 104. Maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetimine ilişkin tüm konularda, Cumhurbaşkanının yetkili olduğu tüm konularda Cumhurbaşkanlığı raportörü istihdam edilebilecektir.

Söz konusu düzenlemede Cumhurbaşkanlığında görev yapacak olan Raportör ve Raportör yardımcılarının görevlerinin tanımlanmaması ve görevlerine sınırlama getirilmemesi Anayasanın 2. maddesinde tanımını bulan hukuk devleti ilkesine, 7. maddesinde yer alan; "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez." şeklindeki hüküm ile "Kamu hizmeti görevleriyle ilgili olarak genel ilkeleri düzenleyen 128. maddesine aykırılık taşımaktadır.

Maddenin 3. Fıkrası ile Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında istihdam edilmekteyken hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasını düzenlemektedir.

Madde gerekçesinde bu durumun gerekçesi olarak Cumhurbaşkanlığındaki hizmetlerin kendine özgüllüğü, teşkilat yapısı gibi gerekçeler gösterilmektedir.

Söz konusu düzenleme Anayasa'nın 10. maddesinde tanımını bulan Kanun önünde eşitlik ilkesine ve "Kamu hizmeti görevleriyle ilgili olarak genel ilkeleri düzenleyen 128. maddesine aykırılık taşımaktadır.

Öncelikle söz konusu personel 657 sayılı Yasanın 4/A fıkrasında belirlenmiş devlet memuru sıfatını ve statüsünü taşımaktadır. Dolayısıyla kadro tahsisi yapılarak istihdam edilmektedirler. Bu statüde personel açısından "hizmetine ihtiyaç kalmama" hali diye bir kavram bulunamaz. Kadronun iptali söz konusu olur. Kadrosu iptal olmuş devlet memurunun özlük hakları ise 657 sayılı Yasanın 91. Maddesinde belirlenmiştir.

Kanun teklifi ile kadro iptali yapılmadan idareye 657 sayılı Yasadaki disipline dair güvenceleri ortadan kaldıracak ve sözleşmeli personel için uygulanan geçici işin sona ermesi halinde sözleşmeli personelin istihdamının sona ermesi haline benzer bir düzenleme yapılmaktadır ve memurun güvenceleri ortadan kaldırılmaktadır.

Ayrıca maddedeki düzenlemenin ve son dönemlerde Cumhurbaşkanlığı idari teşkilat yapısında gözlemlenen genişlemenin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında Bakanlıklarda bulunan mevcut teşkilatlanmaya paralel bir örgütlenmenin

sakıncalarının Anayasa'nın 126 maddesi açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa madde 126'ya göre yönetimi bir ve bütündür ve bu bütünlük içerisine bakanlıklar da dâhildir, Ama Cumhurbaşkanlığında tasarlanan ve adım adım gerçekleştirilen böyle bir yapıyla sanki aynı devlet içerisinde, üniter bir devlette; merkezî yapıda, merkeziyet ağırlıklı bir devlette Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi idari yapısı ile onun dışında kalan yapılar arasında bir ayrışma da ortaya çıkmasına neden olabileceği düşünülmektedir.

Bu bakımdan konunun ayrıca hem anayasallık açısından hem de yerindelik açısından son derece sakıncalı olduğunun göz önünde tutulması gerekmektedir.

Buna ilaveten partili Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçtikten sonraki durumda Cumhurbaşkanlığında raportör olarak süreli hakim ve savcı görevlendirilmesinin, ayrıca bunların bir süre sonra tekrar eski görevlerine dönmelerinin sağlanmasının Anayasa'nın 138, 139, 140. maddeleri açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

#### **1.4 Kanun teklifinin 8. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı**

Teklifin 8. maddesinde yer alan ve 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna geçici madde eklenmesini düzenleyen madde 7. Maddenin devamı niteliğinde olan ve halihazırdaki personelin raportör kadrolarına atanmalarına veya hizmetine ihtiyaç kalmayanların daha önce görev yaptıkları kuruma atamalarının yapılmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Maddenin son fıkrasında yer alan "Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye veya uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir" şeklindeki ifadenin de amacının ne olduğu tam anlaşılammıştır. Komisyon görüşmeleri sırasında bu konuda da yöneltilen sorulara tatminkar yanıtlar verilememiştir. Son fıkradaki düzenleme Anayasanın 7. maddesinde tanımını bulan yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören hükme aykırı bulunmaktadır.

Maddenin 5. fıkrasında yer alan, hali hazırda Cumhurbaşkanlığında raportör olarak süreli olarak görev yapan hakim ve savcılardan hizmetine ihtiyaç kalmayanlarla ilgili olarak yer alan düzenlemenin, bunların bir süre sonra tekrar eski görevlerine dönmelerinin sağlanmasının Anayasa'nın 138, 139, 140. maddeleri açısından da değerlendirilmeye tabi tutulması gerekmektedir..

#### **1.4 Kanun teklifinin 9. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı**

Teklifin bu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanununa Elektronik haberleşme altyapılarında ruhsat alınması" başlıklı yeni bir madde eklenmekte, baz istasyonlarının kurulumu kolaylaştırılmaktadır. Elektronik haberleşme istasyonu için kurulacak 15 metreden yüksek kule ve direkler 1/1000'lik imar planlarında gösterilecektir. Arsa ve arazilere kurulacak 15 metreden, yapı ve binalara kurulan 10 metreden kısa kule ve direkler için ruhsat aranmayacak izin belgesi yeterli olacaktır.

Söz konusu düzenleme ile; hizmet alanları, yol, otopark, yaya bölgesi gibi yerlerle kamu ve özel mülkiyete ait arsa ve arazilerde yapılacak elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumu için yapılacak 15 metreden yüksek kule ve direklerin 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi ve ruhsatlanması koşulu getirilmektedir.

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen arsa ve arazilerde kurulan 15 metreden, bina ve yapılara kurulan 10 metreden kısa kule ve direkler için ise ruhsat yerine izin belgesi alınması öngörülmektedir. Bu kule ve direklerin kurulmasına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fenni mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması, gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilecektir.

Madde metninin gerekçesinde söz konusu düzenlemeye neden teşkil eden Anayasa Mahkemesi kararından ve Danıştay'ın "Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 62'nci maddesinin (1)'inci, (2)'nci ve (3)'üncü fıkralarının yürütmesini durdurma kararlarından bahsedilmemesinin nedeni anlaşılammıştır.

Anayasa Mahkemesi, 01.10.2009 tarih ve (E.2006/129 K.2009/121) sayılı kararında; elektronik haberleşmeyle ilgili altyapıların yapı ruhsatı ve yapı ruhsatına

tabi olmayacaklarına ilişkin 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa, 5189 sayılı Yasa'nın 5'inci maddesiyle eklenen ek 35'inci maddesini iptal etmiştir.

Teklifle arsa ve arazilere kurulacak 15 metreden, bina ve yapılara kurulacak 10 metreden kısa kule ve direkler için imar planında gösterilme ve ruhsat alma zorunluluğu getirilmemesinin aynı gerekçelerle Anayasa'ya aykırı olup olmadığının özellikle tartışılması gerekmektedir.

Madde ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmek istenen ek madde 9'un 3. ve 4. fıkraları, aşağıdaki gibidir.

*“(3) 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ve kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde kurulumuna mahsus kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurlarına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fennî mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ilgili mevzuatında belirlenen gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilir*

*(4) Yapı ve binalarda kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları; yüksekliği 10 metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınca fennî mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname verilmek ve malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarece izin verilir”.*

Düzenleme teklifiyle, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının, kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde konumlandırılması bakımından ve yapı ve binalardaki kule ve direkler açısından, **İmar Kanunu çerçevesinde bir ruhsat koşulu öngörmek yerine, bir izin belgesi gerekliliği ihdas edilmektedir.** Bu çerçevede, binalarda kurulacak kule ve direklerin, 10 metreden yüksek olmama şartı da öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, 2009 yılında verdiği kararında; elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan direk, kule, kulübe, konteynir, anten, dalga kılavuzu, enerji nakil hattı, alt yapı niteliğindeki tesisler gibi her türlü taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatın, kanun hükümlerine ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak kurulması ve Kurum'dan gerekli izin, ruhsat veya sertifikaların alınması şartıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tâbi olmadığını belirten 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun, 16.6.2004 tarihli ve 5189 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen ve iptali istenilen ek 35. maddesini iptal ederken, şu tespitleri yapmıştır (AYM, E.2006/129, K.2009/121, 1/10/2009):

*“Anayasa'nın 5. maddesiyle kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ödevi Devlete verilirken, 56. maddesiyle de herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilerek, bu hakkı korumanın yine devletin ve vatandaşların ödevi olduğu vurgulanmaktadır.*

*İmar mevzuatıyla getirilen düzenlemeler, Devlete verilen bu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasa'nın 5. ve 56. maddeleri ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir. Anayasa'da yer alan “sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur ...*

*Ruhsatla sağlanmak istenen nihai amacın kamu yararı olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle yapı ruhsatı alınması konusunda getirilecek bir istisna kuralın kamu düzeni, güvenliği ve esenliğini zedelememesi ve kamu yararının gerçekleşmesini engellememesi gerekir”.*

Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerine aykırı bulurken, şu gözlemi yapmıştır:

*“... yapı ruhsatıyesi ve yapı kullanma izni, imar hukuku yönünden planlamanın ve bu planlara uygunluk denetiminin yapılmasının ve bu suretle kamu yararının sağlanmasının başlıca araçlarından olup, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan yapılara ayrıcalık tanınarak bunların yapı ruhsatından ve yapı kullanma izninden istisna tutulması, bu yapıların imar mevzuatı kapsamı dışında*

*tutulması anlamını taşımakta, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatlar yönünden imar hukukunda denetimsiz bir alan oluşturmakta ve Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirememesine sebep olmaktadır”.*

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda alıntılanan tespitleri, 9. maddeyle 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmesi öngörülen ek madde 9'un ruhsattan bağışık kıldığı ve konumlanmaları için izin belgesi verilmesini öngördüğü iki yapı türü için de geçerlidir.

Kanun teklifinin son cümlesinde yer alan “herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın” cümlesi ile esasında bu tesis girişimcilerini diğer kişiler karşısında korumaktadırlar. Şöyle ki, herhangi bir girişimci benzin istasyonu açmak istediği zaman mevzi imar planı ile plan tadilatı talep ettiğinde bunun için harç ve ücret öderken, bunlara böyle bir muafiyet getirilmesi kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Özetle bu madde yukarıda belirtilen düzenlemeler, Anayasa'nın “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlıklı 5. maddesine, “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10. Maddesine, “Sağlık ve Çevrenin korunması” başlıklı 56. Maddesine aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca, baz istasyonlarına ilişkin Anayasa Mahkemesi iptal kararı ve gerekçelerinin dikkate alınmaması, Anayasa madde 153/sona aykırılık oluşturduğu gibi, yaşam hakkını güvenceleyen Anayasa madde17'ye de aykırılık oluşturmaktadır.

### **1.5 Kanun teklifinin 10. maddesinin Anayasaya aykırılığı**

Teklifin bu maddesiyle İmar Kanununa geçici, bir madde eklenmek suretiyle, 20 Şubat 2020'den önce (İmar Kanunu'nun ek 8'inci maddesinin yürürlük tarihi) kurulmuş olan kule ve direklerin işletmecilerin bir yıl içerisinde başvurması halinde, herhangi bir bedel almadan 1/1000 ölçekli imar planlarına işlenmesine olanak sağlanmaktadır.

Ayrıca aynı kule ve direklere işletmecilerinin başvurması halinde, sadece “imar değişikliğinden kaynaklanan değer artış payını ödemeleri” koşuluyla izin ve ruhsat verilecektir.

Söz konusu madde düzenlemelerine göre ayrıca, 20 Şubat 2020'den önce ruhsatsız olarak yapılmış kule ve direkler için İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddeleri uyarınca alınan tüm idari yaptırım kararları iptal edilmekte, yıkım kararları kaldırılmakta, İdari paraların da tahsilinden vazgeçilmektedir.

Bir önceki maddede sözü edildiği gibi Anayasa Mahkemesi, elektronik haberleşmeyle ilgili altyapıların yapı ruhsatı ve yapı ruhsatına tabi **olmayacaklarına** ilişkin düzenlemeyi iptal etmişti.

İptal edilen bu düzenleme kapsamında 2 Temmuz 2004 ile 1 Ekim 2009 tarihleri arasında ruhsat ve yapı kullanım izni alınmadan kurulmuş kule ve direkler için ise izin ve ruhsat aranmaması öngörülmekte, bu yolla kazanılmış hakların korunacağı ifade edilmektedir.

Kanun teklifinin 11. maddesinin 3194 sayılı Kanun'a eklemeyi öngördüğü geçici 24. maddenin son fıkrasına göre:

*“Ek 8 inci maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus kule ve direkler için 32 nci ve 42 nci maddeler uyarınca alınmış tüm idari yaptırım kararları iptal edilmiş sayılır ve yıkım kararları uygulanmaz, idari para cezaları tahsil edilmez. Ancak ödenmiş olan idari para cezaları iade edilmez”.*

Eklenen Geçici madde 24 ile de halihazırda kurulu bulunan ve gerekli şartları taşımayan baz istasyonlarının işletilmesi kolaylaştırılmıştır.

Teklifin 9. maddesinin gerekçesini incelediğimizde, gelişen teknolojiye ve haberleşme gereksinimine vurgu yapıldığı görülmektedir. Gerekçede ruhsat yerine izin belgesi kavramının getirildiği de açıkça ifade edilmiştir. Şu halde kanun koyucunun İmar Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki yapı ruhsatına ilişkin belediyelerle valiliklerin yetkilerini dolanma amacını taşıdığından kuşku yoktur.

Teklifin 10. maddesinin gerekçesinde ise Anayasa Mahkemesinin 1.10.2009 T., 2006/129 E, 2009/121 K sayılı iptal kararına atfen yeni düzenlemeye gidildiği ifade edilmişse de kararın gerekçede belirtilen kısmı dikkatle yorumlandığında Anayasa Mahkemesinin kule niteliğindeki yapıların da içinde bulunduğu yapıların yapı ruhsatı ile denetlenmesinin önemine dikkat çektiği görülmektedir.

O halde, her iki madde ile yapılmak istenen değişiklik aslında Anayasa Mahkemesinin kararının gereğini yerine getirmekten ziyade, bu kararın tam aksi düzenlemeler getirerek idarenin yapı ruhsatı üzerindeki denetimini neredeyse tamamen ortadan kaldırmaktadır. İnsan hayatı, haberleşme teknolojilerine kurban edilmektedir.

Düzenleme, 3194 sayılı Kanun'un ek 8. maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus kule ve direkler için 32. ve 42. maddeler uyarınca alınmış tüm idari yaptırım kararlarının iptal edilmiş sayılacağını ve idari para cezalarının tahsil edilmeyeceği ancak ödenmiş olan idari para cezalarının iade edilmeyeceğini öngörmektedir.

Teklif konusu söz konusu düzenleme, haklarındaki idari yaptırım kararları iptal edilmiş aynı durumda olan kişiler açısından, idari para cezalarının ödenmesi noktasında haklı bir neden olmaksızın ayırım yapmaktadır. Zira, idari para cezasını ödemiş olandan para cezası tahsil edilmeyecekken, idari para cezasını ödemiş olana ödenmiş ceza miktarının iade edilmeyeceği öngörölmüştür.

Söz konusu düzenleme, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini öngören 2. maddesine ve kanun önünde eşitlik ilkesini öngören 10. maddesine ve mülkiyet hakkını öngören 35. maddesine aykırıdır.

Korsan baz istasyonları için öngörölen af, çok yönlü sakıncaları ve Anayasaya aykırılıkları içermekte olup, bunların başında "cezasızlığın hukuk dışı eylemleri cesaretlendirmesi" gelmektedir. Yaşam hakkı üzerinde tehlike oluşturan faaliyetlerin cesaretlendirilmesi, bir nevi cinayetleri cesaretlendirmekle eşanlamlıdır. Bu nedenle Anayasa madde 17'nin ihlali söz konusudur.

Öte yandan, madde 48'in çalışma ve sözleşme özgürlüğü bakımından Devlet için öngördüğü yükümlölükler, kaçak baz istasyonlarına getirilen af ve bunu düzenleme tarzı ile ihlal edilmektedir. Şöyle ki; "Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır" şeklindeki olumlu yükümlölükler, "kaçak müteşebbisi aklama" sonucunu doğuran bir yasal düzenlemeyi kesinlikle dışlamaktadır.



Bu şekilde yasa yoluyla kayırılan bir sektörde faaliyet gösteren şirketler üzerinde, ilgili idari birimlerin etkili bir denetim yapabilmelerinin kolay olmayacağı açıktır.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi kararları dolanılarak yapılan ve çok yönlü Anayasaya aykırılıklar içeren madde 9 ve 10'un yürürlüğe girmesi ile, elektronik haberleşme alanında faaliyet gösteren şirketlerin kendi aralarında da amansız bir rekabete girecekleri, Türkiye'yi bir tür "baz istasyonları cehennemi"ne dönüştürecekleri kolaylıkla tahmin edilebilir.

Bu ortam ve koşullarda, estetik kamu düzeni ve kentsel kamu düzeni ihlalleri (Anayasa madde 23 ve 57) ikinci planda kalacak ve "güvenli ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı" (Anayasa madde 17 ve 56) ihlali öne çıkacaktır.

Özetle bu maddedeki düzenlemeler; Anayasa'nın 2, 10, 17, 48 ve 56. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca cezaların affıyla ilgili düzenlemelerin, bitirilmiş davaların sonuçlarını ortadan kaldırma anlamına gelen hükümlerin ayrıca Anayasa'nın başlangıcında tanımını bulan "erkekler ayrılığı" ilkesine aykırılık açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerekir.

### **1.6 Kanun teklifinin 12. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı**

Teklifin 12. maddesi;

*"MADDE 12- 4749 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.*

*"GEÇİCİ MADDE 34- 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır."*

hükümünü içermektedir.

Komisyon çalışmaları sırasında söz konusu maddenin gerekçesi;

"2019 yılında kamuoyuna duyurulan 2020 yılı sonu için belirlenen borç limiti 140 milyar TL'dir. Bununla birlikte yaşanmakta olan Covid -19 pandemisinin sosyal ve ekonomik etkilerini azaltmak amacıyla 2020 yılında yatırım, istihdam ve Covid-19'un

etkilerini minimize etmek amacıyla verilen destekler kapsamında alınan ekonomik tedbirlerin göstermiş olduğu mali etkiler nedeniyle bu borçlanma limiti aşılacak zorunda kalınacaktır. Bu kapsamda, bu borçlanma limitinin yıl sonunda mevcut limitin iki katı kadar belirlenmesi konusunda bir talebimiz bulunmaktadır.”

şeklinde izah olunmuş, an itibarıyla borçlanma tutarının 240 Milyar TL'ye ulaştığı ifade edilmiştir.

Tasarının bu maddesinde yer alan hükümlerle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna eklenen geçici madde ile, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 5. Maddesi ile belirlenen net borçlanma limiti iki katına yükseltilmektedir.

Teklif metninin 12. maddesinde yer alan bu düzenleme; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan düzenlemelere ve Anayasanın 2, 87, 161, maddelerine de aykırı bulunmaktadır.

### **1.7 Kanun teklifinin 14. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı**

Teklifin 14. maddesi ile 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanuna “İlave tedbirler için başvuru yolu” başlıklı geçici madde eklenmiştir. Bu maddede Anayasa Mahkemesinin kararı doğrultusunda ohal khk'ları ve yasaları çerçevesinde alınan ilave tedbirlere ilişkin idari başvuru ve yargı yolu açılması amacıyla düzenleme yapılmaktadır

7075 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile kurulan Olağanüstü Hal İnceleme Kurulu'nun görev ve yetkilerini düzenleyen 2. Maddesinde;“OHAL KHK'ları ile kamu görevinden çıkarılanlar ile kapatılan dernekler ve kurumlar, doğrudan KHK hükmü ile uygulanan kamu görevinden çıkarma ya da kurum ve kuruluşların kapatılması gibi tedbirlere karşı 7075 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre Komisyona başvuruda bulunabilecektir.

Ancak söz konusu maddenin 3. fıkrasında “Bu maddede belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerde yer alan **ilave tedbirler ile** kanun yollarının açık olduğu işlemler

hakkında ayrıca başvuru yapılamaz.” hükmü gereği ilgililerin kamu görevinden çıkarmaya bağlı olarak silah ruhsatı ve pasaportun iptal edilmesi ya da kurum ve kuruluşların kapatılmasına bağlı olarak mal varlığının Hâzineye devredilmesi gibi ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru hakkı bulunmamaktaydı.

CHP tarafından Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesi; 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı Kararıyla 7075 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “...ilave tedbirler ile...” ibaresini

*“Olağanüstü hâl KHK’ları ile düzenlenen ilave tedbirlerden bazıları Anayasa’da güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgilidir. Örneğin kapatılan kurum ve kuruluşların mal varlığının Hâzineye devredilmesi Anayasa’nın 35. maddesiyle güvence altına alınan mülkiyet hakkına, kamu görevinden çıkarılanların pasaportlarına elkonulması ise Anayasa’nın 23. maddesiyle güvence altına alınan yerleşme ve seyahat hürriyetine sınırlama getirmektedir.*

*Asıl tedbirin hukuka uygun olması, bu tedbirlerden ayrılabilir nitelikte olan ilave tedbirlerin de mutlaka hukuka uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Bu nedenle Anayasa’da güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren ilave tedbirlerin asıl tedbirlerden bağımsız olarak hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. Asıl tedbirden bağımsız olarak uygulanan ilave tedbirlerin hukuka uygun olup olmadığının denetimi ise ancak yargı makamlarının etkili bir denetim yapmasına imkân verecek bir idari başvuru yolunun öngörülmesiyle mümkündür.*

*Dava konusu kuralla asıl tedbirin zorunlu sonucu olmayan ve asıl tedbirlerden ayrılabilir nitelikte olan ilave tedbirler yönünden bir ayırım yapılmaksızın tüm ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru hakkının tanınmaması, anılan nitelikteki tedbirlerin asıl tedbirlerden bağımsız olarak idari ve yargısal merciler tarafından etkili bir şekilde denetimini imkânsız kılmaktadır. Bu itibarla doğrudan olağanüstü hâl KHK’ları ile tesis edilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hâl kapsamında yürürlüğe konulan KHK’larda yer alan ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru yapılamayacağını öngören kural, Anayasa’nın 40. maddesiyle güvence altına alınan etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmaktadır.”*

gerekçesiyle Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

7075 sayılı Kanun'a eklenmek istenen geçici madde 4'ün ilk fıkrası, söz konusu Kanun'un 2. maddesinde belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı hakkında tedbir uygulanan kişi, kanuni temsilcisi ya da mirasçıları tarafından tedbiri uygulayan veya tedbirle ilgili olan kamu kurum ve kuruluşlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde başvurulacağını; kamu kurum ve kuruluşlarının, başvuru üzerine yapacağı inceleme sonucuna göre en geç altı ay içinde başvurunun reddine veya tedbirin kaldırılmasına karar vereceklerini öngörmektedir.

Madde gerekçesi, düzenlemenin, Anayasa Mahkemesi'nin 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı kararıyla 7075 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "...*ilave tedbirler ile...*" ibaresinin iptali çerçevesinde, olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirler hakkında başvuru yolunun belirlenmesi ihtiyacı dikkate alınarak idari başvuru ve yargı yolunun açılması amacıyla öngörüldüğünü ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararında ek tedbirlerin, her zaman için asıl tedbirin zorunlu bir sonucu olmadığını bu sebeple de ayrıca bir başvuru imkanının olması ve bu tedbirlerin de hukuka uygunluk denetiminin yapılabilmesi gerekliliğini belirtmiştir. Zira ek tedbir olarak öngörülen pasaport yasağı, mallara el koyma gibi anayasal hakları doğrudan ihlal niteliğindeki tedbirlere karşı hukuki başvuru yolunun olmaması, Anayasa'ya açıkça aykırıdır.

Eklenmek istenen geçici 4. madde, idareye, ilgili ilave tedbirlere karşı yapılacak başvurulara ilişkin olarak karar vermesi için altı aylık bir süre tanımaktadır. Maddenin 7. fıkrasına göre, kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir. Ancak söz konusu süre, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen iki aylık ihtiyari yanıt süresinden farklı şekilde, dava şartı oluşturmaktadır.

Söz konusu düzenleme kanunlaşırca, haklarında alınmış ilave tedbirlere karşı hak arama özgürlükleri zaten uzun sürelerdir ellerinden alınmış olan kişilerin mahkemeye erişim haklarını kullanabilmeleri için, idarenin haklarında verecekleri kararı altı ay gibi uzun bir süre beklemeleri gerekecektir.

Oysa, Anayasa'nın ilgili maddelerinin de ifade ettiği üzere, kişiler için idarenin eylem ve işlemlerine karşı idare mahkemelerinde dava açmak, bir lütuf değil ama

temel bir haktır : “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” (m. 125), “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir” (m.40) ve “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir” (m.36).

İdarenin olağanüstü hal hukukuna dahi aykırılık oluşturan kimi işlemlerine karşı, olağan hukuk düzeninde, adil yargılanma hakkının bir unsuru olan mahkemeye erişim hakkının kullanılabilmesi için idarenin altı içinde vereceği kararı bekleme koşulunu öngörmek, Anayasa Mahkemesi kararının da tescillediği şekilde uzun süredir hak mağduru olan kişilerin mahkemeye erişim haklarını ölçsüz şekilde sınırlamaktadır.

Maddenin 6. fıkrasında, “Bu madde ile olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular hakkında karar verenlerin görev ve fiillerine ilişkin hukuki, idari, malî ve cezai sorumlulukları hakkında 6755 sayılı Kanunun 37 nci maddesi uygulanır” denmektedir. Anılan 6755 sayılı Kanun’un 37. maddesine göre: “15/7/2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe teşebbüsü ve terör eylemleri ile bunların devamı niteliğindeki eylemlerin bastırılması kapsamında karar alan, karar veya tedbirleri icra eden, her türlü adli ve idari önlemler kapsamında görev alan kişiler ile olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında karar alan ve görevleri yerine getiren kişilerin bu karar, görev ve fiilleri nedeniyle hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaz”.

Söz konusu düzenleme, Anayasa’nın başta hukuk devleti ilkesini içeren 2. maddesi gelmek üzere, birçok maddesine açıkça aykırıdır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, CHP’nin bu maddeye ve benzer kapsamdaki 18/10/2016 tarihli ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 9. maddesine ilişkin olarak daha önce yapmış olduğu iptal taleplerini reddetmiştir (AYM, E.2018/74, K.2019/92, 24/12/2019; AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019).

Özetle söz konusu madde metninde yer alan düzenlemeler, yukarıda özetlenen nedenlerle, Anayasa’nın 2. Maddesinde tanımını bulan “hukuk devleti”

ilkesine “Hak arama başlıklı” 36, “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ve “Yargı yolu” başlıklı 125. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

**Teklifin yukarıda belirtilen maddeleri ile getirilen düzenlemeler hakkında Anayasanın yukarıda belirtilen ilgili maddelerine aykırılık yönündeki iddiamız komisyon görüşmeleri sırasında ileri sürülmüş, ancak bu durum dikkate alınmayarak iç tüzük gereği gereken işlem yapılmamıştır.**

Oysa Meclis İç Tüzüğü'nün 38. maddesi “ Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder“ hükmünü taşımakta olup bu sorun bu madde uyarınca çözüme bağlanmadan tasarı görüşmelerine geçilemez.

**Buna karşın Anayasa'ya aykırılık iddiası karara bağlanmadan maddeler üzerinde görüşmelere geçilmesi içtüzüğe aykırıdır.**

**2. Yaklaşık iki yıldır uygulanmaya çalışılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan sistemin de sakıncalarına ilave olarak, olağan yasa yapma sürecinin de dışına çıkılarak, TBMM'de ilgili komisyonlarda yeteri kadar tartışılmayan kanun teklifleriyle sadece Plan ve Bütçe Komisyonundan geçirilmek suretiyle yasa yapma alışkanlığı genel demokratik ilkelere ve TBMM geleneklerine aykırıdır.**

T.B.M.M.'nin geçmiş yasama dönemlerinde kanun tasarıları ve tekliflerinin acele ile gündeme getirilerek kamuoyunda ve ilgili komisyonlarda yeterince tartışılmadan aceleyle yasalaştırılması yöntemi bir alışkanlık haline getirilmiş bulunmakta idi.

Bu alışkanlık Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27. Dönemin 4.Yasama döneminde de ısrarla sürdürüleceği anlaşılmaktadır. Daha önce de Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek yasalaştırılan 26.07.2018 tarih ve 7146 sayılı “Askerlik Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, “11.10.2018 tarih ve 7147 sayılı “Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun”, 27.12.2018 tarih ve 7159 sayılı “Karayolları Trafik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 17.01.2019 tarih ve 7161 sayılı “Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve

Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 18.01.2019 tarih ve 7162 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 21.02.2019 tarih ve 7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 30.05.2019 tarih ve 7176 sayılı “Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 17.07.2019 tarih ve 7186 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” , 05.12.2019 tarih ve 7194 sayılı Digital Hizmet Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 21.12.2019 tarih ve 7201 sayılı “Kamulaştırma Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 20.02.2020 tarih ve 7222 sayılı Bankacılık Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 25.03.2020 tarih ve 7226 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun”, 16.04.2020 tarih ve 7244 sayılı “Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik Ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 18.06.2020 tarih ve 7247 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 23.07.2020 tarih ve 7252 sayılı Digital Mecralar Komisyonu Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gibi Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ve 17 Milletvekili arkadaşı tarafından verilen “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” de geçmiş dönemde benzerlerinde rastlanan özellikleri taşıyan 17 maddelik mini torba yasasıdır.

Söz konusu kanun teklifinin sivil toplum kuruluşlarının, sektör temsilcilerinin ve ilgili kamu kuruluşlarının geniş ölçüde görüşüne başvurulmadan acele ile hazırlandığı anlaşılmaktadır

Söz konusu torba kanun teklifi 30.09.2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş, 01.10.2020 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna tali komisyon olarak da Milli Eğitim Gençlik ve Spor Komisyonuna sevk edilmiştir.

Kanun teklifi diğer bazı ihtisas komisyonlarının ilgi ve çalışma alanlarına giren bazı düzenlemeleri içermesine rağmen başkaca herhangi bir tali komisyona sevk edilmemiştir.

Söz konusu kanun teklifinin Komisyonun 06.10.2020 Salı günü saat 15.30'da Plan ve Bütçe Komisyonunun yapacağı toplantının gündemine alındığı Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığının 01.10.2020 tarih ve 13922241-130.02-720353 sayılı yazıları ile komisyon üyelerine bildirilmiştir.

Söz konusu kanun teklifin Milli Eğitim Gençlik ve Spor Komisyonun'da gündeme alınıp görüşülmediği öğrenilmiştir.

Geçmiş dönemlerde kötü bir alışkanlık olarak değerlendirdiğimiz bu türden kanun hazırlama ve yapma tekniği, hem torba kanun teklif ve tasarılarında ele alınan konuların yürürlükteki mevzuatla uyumu açısından ciddi sorunlar yaratmış, hem de bu kanunların uygulanması aşamasında daha önceden öngörülemeyen sıkıntıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, TBMM'den ilgili ihtisas komisyonlarında yeterince tartışılıp görüşülmeden acele bir şekilde geçen çok sayıda düzenlemeden ülkemiz ve vatandaşlarımız doğrudan veya dolaylı olarak olumsuz etkilenecek mağdur olmakta ve aynı kanun maddesinin kısa süre içinde defalarca değiştirilmesi gereği doğmaktadır. Hatta bu düzenlemelerden bazıları bilahare Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunularak iptal edilmektedir.

2/3113 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'nin dört farklı maddesi Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) ihlal tespiti yaptığı alanlara yönelik düzenlemeler yapmaktadır. Beşinci madde dışında kalan diğer maddelerin gerekçelerinde, ilgili AYM kararlarına atıf yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda düzenleme yapma iradesi olumlu karşılanmakla birlikte, yasa teklifleri ile ilgili olarak muhalefet partilerince söz konusu tekliflerin görüşülmesi sırasında yapılan Anayasaya aykırılık iddialarının komisyonlarda yeterince değerlendirilmediğini de göstermektedir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının gerekçelerinde tespit edilen ihlal sebeplerinin yeni kanun düzenlemeleri sırasında dikkate alınması gerekmektedir. Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına uygunluk, Anayasa Mahkemelerinin kararlarını kanun gerekçelerinde biçimsel olarak anmanın ötesinde anlam taşımakta, onların içeriklerine aykırı yasa çıkarmamayı gerektirmektedir.

Devlet yönetimini ve toplumun geniş kesimlerini yakından ilgilendiren, bazı sektörlerde iş ve işleyiş kurallarını, piyasa oluşumunu, ekonomideki kaynak dağılımını ve ekonomik tercihleri etkileyen bu nitelikteki düzenlemelerin, acele ile



kamuoyunda ve komisyonlarda yeterince tartışılmadan torba kanun yöntemiyle yasalaştırılmak istenmesi demokrasimizin yerleşik teamüllerine de uygun değildir.

Bu yöntemle, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının ve ilgili sivil toplum örgütlerinin kanunların hazırlık ve görüşülme aşamasında görüşlerinin alınamamasına, getirilen düzenlemelerin ekonomik ve mali etkilerinin yeteri kadar anlaşılmasına ve tartışılmamasına sebebiyet verilmektedir.

Bu durumda aynı zamanda kanun teklifleri, düzenleyici etki analizleri yapılmadan TBMM'ye sunulmuş olmakta, dolayısıyla söz konusu kanun değişikliklerinin yasal bir gereklilik olan bütçeye ve ekonomiye getireceği mali yükü hesaplanmamaktadır. Bu çerçevede bütçe dengesinin bozulması ve dolayısıyla da ülke ekonomisinin olumsuz yönde etkilenmesine neden olunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik "Gelir ve giderleri etkileyecek kanun teklifleri" başlıklı 14'üncü maddesi, Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yükün, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanıp tekliflere eklenmesi ve sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi zorunluluğunu hüküm altına almıştır.

Söz konusu teklifin görüşülmesi esnasında tüm maddelerle ilgili detaylı herhangi bir mali yük tablosu komisyon üyelerinin dikkatine sunulmamıştır.

5018 sayılı Kanunun 14. maddesinde açıklanan hesaplamalar kanun tekliflerinin ve komisyonlarda görüşülmesine başlanması yasa yapma sürecinin etkin çalışması ve daha sağlıklı ve uzun ömürlü yasal düzenlemelerin yapılması açısından önemlidir.

Erkler ayrılığı ilkesini zedeleyen TBMM'nin denge ve denetleme mekanizmasını tamamen ortadan kaldıran Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni durumda; kanun tekliflerinin bizzat milletvekilleri tarafından hazırlanmış olduğu varsayımıyla (?) kanun teklifleri ve etki analizleri ile ilgili mekanizmanın nasıl kurulacağı, etki analizi için gereken sayısal verilerin yürütme organından ne tür bir yöntemle edinilip komisyon üyelerine sunulacağı konusunda belirsizlikler mevcut

bulunmaktadır. Bu sorunun ivedilikle ele alınarak çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Diğer taraftan, farklı komisyonların görev alanlarına giren düzenlemeleri içeren torba kanun tekliflerinin ilgili komisyonlarda görüşülmesi yerine esas komisyon sıfatıyla sadece Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi ve esastan ilgili oldukları halde tali komisyon olarak belirlenen diğer komisyonlarda görüşülmemesi ve görüş bildirilmemesi, yasama faaliyetlerinin etkisizleştirilmesine yol açmaktadır.

Teklifte yer alan madde metinlerinden her biri ayrı ihtisas komisyonunun çalışma alanına giren, detaylarıyla uzun uzun görüşülüp tartışılması gereken düzenleme konularıdır.

Komisyonla sevk edildiği sırada 17 maddeden oluşan bilahare komisyonla verilen önerge ile Sağlık Bilimleri Üniversitesinin mütevelli heyetinin oluşumu ile ilgili olan bir maddesi metinden çıkarılan, ayrıca, hükümete 2020 yılı Merkezi Bütçe Kanununda tanınan net borçlanma limitini iki katına çıkaran bir madde eklenen 17 maddelik söz konusu torba kanun teklifinin;

-6. maddesinin Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonunda ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda,

-9 ve 10. maddelerinin Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda,

-13. maddesinin İçişleri Komisyonunda,

-14. maddesinin Adalet Komisyonunda,

-15. maddesinin Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonunda,

esas veya tali komisyon sıfatıyla görüşülmesi gerekmekte idi.

TBMM İçtüzüğü'nün 23'üncü maddesinde "Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında belirtilmemiş ise, bu komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler" denilirken, yine İçtüzüğü'nün 34'üncü maddesinde "Bir komisyon, kendisine havale edilen teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dahilinde görürse, gerekçeli olarak teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilir. Bir komisyon, kendisine havale edilen teklif yahut herhangi bir mesele için, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir" denilmektedir.

Yine, aynı maddenin bir başka paragrafında "Bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir teklif yahut herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir" hükmüne yer verilmiştir

Komisyonlara üye seçilirken milletvekillerinin uzmanlık ve ilgili alanları göz önüne alınmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin her konuda yetkin birer uzman olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu nedenle özel uzmanlık alanı ve değerlendirme, tartışma gerektiren konuların öncelikle ilgili komisyonlarda görüşülmesi gerekmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonunun asıl komisyon olduğu durumlarda da tekliflerin ilgili tali komisyonlarca düzenlenecek komisyon raporları dikkate alınarak Plan ve Bütçe Komisyonunda karara bağlanması hem doğru hem de içtüzükle uygun olacaktır.

Söz konusu 17 maddelik torba kanun teklifi toplam 8 ayrı Kanunda değişiklik yapmaktadır. Bu durumu belirtir tablo aşağıda yer almaktadır.

**Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2/3113)**

<b>Teklif Maddesi</b>	<b>Kanun Sıra No.</b>	<b>Düzenleme Yaptığı Kanun</b>
1	1	10/12/2003 tarihli ve <b>5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu</b> 'nun 9 uncu maddesinin başlığı "Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" şeklinde, dördüncü fıkrası ile beşinci fıkrasının birinci cümlesinin değiştirilmesi ve maddeye son fıkrasından önce gelmek üzere fıkra eklenmesi.
2		5018 sayılı Kanunun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinin değiştirilmesi.
3		5018 sayılı Kanunun 15'inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarının değiştirilmesi.
4		5018 sayılı Kanunun 17'inci maddesinin son fıkrasının değiştirilmesi.
5		5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Cetvel, (II) sayılı Cetvelin "B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER" bölümü ile (III) sayılı Cetvelin değiştirilmesi.
6	2	4/11/1981 tarihli ve <b>2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu</b> 'nun ek 3'üncü maddesinin birinci fıkrasına (e) bendi eklenmesi.
7	3	17/8/1983 tarihli ve <b>2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun</b> 'a 4'üncü maddesinden sonra gelmek üzere madde eklenmesi

8		2879 sayılı Kanuna geçici madde eklenmesi.
9	4	3/5/1985 tarihli ve <b>3194 sayılı İmar Kanunu</b> 'na ek madde eklenmesi.
10		3194 sayılı Kanuna geçici madde eklenmesi.
11	5	28/3/2002 tarihli ve <b>4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun</b> 'a geçici madde eklenmesi.
12		4749 sayılı Kanuna geçici madde eklenmesi
13	6	10/7/2004 tarihli ve <b>5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu</b> 'na ek madde eklenmesi.
14	7	1/2/2018 tarihli ve <b>7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun</b> 'a geçici madde eklenmesi.
15	8	16/4/2020 tarihli ve <b>7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun</b> 'un 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde yer alan "11/3/2020" ibaresinin "11/10/2020" şeklinde, "4 ay süreyle" ibaresinin "1 yıl süreyle" şeklinde değiştirilmesi ve bendin ikinci cümlesinin yürürlükten kaldırılması.
16	-	Yürürlük
17	-	Yürütme

17 maddeden (yürürlük ve yürütme dahil) oluşan söz konusu torba kanun teklifinin, 2 maddesi Cumhurbaşkanlığı'nı, 1 maddesi Yüksek Öğretim Kurumunu ve Vakıf Üniversitelerini, 2 maddesi (aynı zamanda Çevre ve Şehircilik Bakanlığını-Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığını ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığını), 1 maddesi İçişleri Bakanlığını, 1 maddesi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını, 7 maddesi Hazine ve Maliye Bakanlığını, , 1 maddesi Olağanüstü Hal Kararnameleri kapsamında işlem yapan tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren hususlardan oluşmaktadır.

17 maddelik Kamu Mali Yönetimi ve ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinde;

-Halen uygulanmakta olan performans esaslı bütçeden performans esaslı program bütçe sistemine geçiş;

-Bütçe uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi,

-Bütçelerin, program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanması ve uygulanması,

-Merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin program sınıflandırmasına göre düzenlenmesi ve tertip ve ilgili hizmet tertibi ibarelerinin tanımları program yapısına uygun olarak düzenlenmesi,

-Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin de program yapısına uygun şekilde hazırlanması,

-5018 sayılı Kanuna ekli, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini gösteren (I), (II) ve (III) sayılı cetveller güncellenmesi,

-Kendi hastanesi olmayan özel vakıf üniversitelerine tıp fakültesi kurma izni verilmemesi,

-Cumhurbaşkanlığında Raportör vı Raportör Yardımcılığı kadrosunun kariyer meslek sınıfı olarak düzenlenmesi,

-Hizmetine ihtiyaç kalmayan raportörlerin diğer kamu kurumlarına atanabilmesine olanak sağlanması,

-Geçici görevle diğer kurumlardan raportör olarak görevlendirileceklerin mesleki yeterliliklerini sağlamaları şartının getirilmesi,

-Halihazırdaki personelin raportör kadrolarına atanmalarına ilişkin hususlar,

-Baz istasyonlarının kurulumunun kolaylaştırılmasının sağlanması,

-Ruhsatsız yapılmış kule ve direklere af getirilmesi, uygulanan cezaların kaldırılması, ruhsatsız yapılmış kule ve direklerin bedel, harç ve ücret alınmadan imar planlarına işlenmesi,

-Marmara ve Düzce depremlerinden sonra Avrupa Yatırım Bankasından alınıp belediyelere devredilen kredilerden doğan hazine alacaklarının silinmesi,

-Hükümete 2020 yılı Merkezi Bütçe Kanununda tanınan Net borç kullanım tutarının iki katına çıkartılması,

-İlçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin kırsal mahalle olarak kabul edilebilmesi veya kırsal yerleşik alanı olarak belirlenebilmesi,

-Kırsal mahalle veya alan ilan edilen yerlerde belediyelerin aldığı vergi, harç ve katılım paylarından indirimde gidilmesi,

-Anayasa Mahkemesinin kararı doğrultusunda OHAL KHK'ları ve yasaları çerçevesinde alınan ilave tedbirlere ilişkin idari başvuru ve yargı yolu açılmasının sağlanması,

-Covid-19 salgınına karşı alınan önlemler kapsamında AR-GE ve Tasarım Merkezleri ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde yürütülmesi gereken faaliyetlerin, bu merkez veya bölgeler dışında da sürdürülmesine ilişkin sürenin bir yıl daha uzatılmasının sağlanması,

gibi yaklaşık biri birinden farklı 19 ayrı konuda toplam 8 ayrı Kanunda değişiklik yapan ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır.

Plan ve Bütçe Komisyonunun kendi ihtisas alanı ile ilgili olmayan konularda da bazı kanunlarda değişiklik veya ekleme yaparak mevcut sistemi değiştiren söz konusu diğer maddelerin tali ihtisas komisyonlarında değerlendirme yapılmadan hatta en azından Plan Bütçe alt komisyonunda ayrıntılı bir şekilde görüşmeye tabi tutulmadan acele ile yasalaştırılma gayretini uygun bulmuyoruz.

Birbiriyle ilgili bulunmayan toplam 8 adet Kanun metninde değişiklik yapan 17 maddelik söz konusu teklif, aynı zamanda mini torba yasa teklifi hüviyetindedir.

Hukuk literatüründe gerçek bir yasa türüne karşılık gelmeyen son dönemde Türk siyaset ve hukuk dünyasında tartışılan ve "yasama kurnazlığı" suçlamalarıyla tepki toplayan bu yasa türü hukuk literatürümüz ve hukuk kalitesi açısından ciddi sıkıntılar doğurmaktadır.

Çok sayıda Kanunda ve Kanun Hükmünde Kararnamede aynı anda torba yasa mantığıyla ilgili komisyonlarda detaylı olarak tartışma ve inceleme yapılmaksızın değişiklik yapılması veya yeni hükümler ihdası hem mevzuatta hem de uygulamada ciddi sorunlara neden olmaktadır.

Nitekim Kanun Teklifi'nin dört farklı maddesi Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) ihlal tespiti yaptığı alanlara yönelik düzenlemeler yapmaktadır.

Hızlandırılmış, vizyoner olmayan tepki temeline dayalı yasa yapma mantığı, hukuk literatürümüz ve hukuk kalitesi açısından ciddi sıkıntılar doğurmakta, yetersiz, yeni sorun doğurucu kanunların çıkmasına neden olmakta, bir sonraki "yasa"daki bazı hükümler bir önceki "yasa" ile getirilen bazı hükümlerdeki yanlışlıkların

düzeltilmesi veya bazı hükümlerin uygulanmasının ertelenmesini öngören hükümlerle ilintili olmaktadır.

Torba yasalar içeriklerinin ilk bakışta ve kolayca anlaşılabilmesi, meclis komisyonlarında ve genel kurulda yapılan İttüzüğe aykırı eklemelerle metinlerinin her aşamada kalabalıklaşması ve bu eklemelerin yarattığı karmaşanın da Anayasa Mahkemesinin şekil denetimi kapsamı dışında kalması gibi nedenlerle hukuk tekniği açısından eleştirilmekte, TBMM'nin yasama etkinliğinde önemli bir sınırlama ve anayasal denetimsizlik hali yarattıkları savunulmaktadır.

Bu torba kanun teklifi de birbirinden farklı Komisyonların görev alanına giren hükümleri içermektedir. Öte yandan, bu kanun teklifinin komisyona apar topar getirilmesi, hazırlanışı ve birbiriyle ilgisiz yapıların bir araya getirilmiş olması gayriciddi bir yaklaşıma işaret etmektedir.

İktidarın torba yasa teklifi hususundaki ısrarı ve aceleciliğinin nedeni tarafımızca anlaşılabilir değildir. Konu ve kapsam itibarıyla biri birine ilgisiz bulunan bazı kanunların mevcut hükümlerde ve sistemde büyük boyutlu değişiklikler yapan söz konusu maddelerin adına "torba yasa" adı verilen bir yöntemle acele ile yasalaştırılmasını doğru bulmuyoruz.

Meri mevzuatta yapılacak değişikliklerin bir torba yasa mantığıyla değil, sorunların ve yapılan düzenlemelerin tüm ayrıntısıyla değerlendirildiği, konu ile ilgili tüm ihtisas komisyonlarının devrede olduğu bir yasama çalışmasının gerekliliğine inanıyoruz.

Ayrıca bu yasama döneminde de daha önceki yasama dönemlerinde diğer torba yasa görüşmelerinde gerçekleştiği üzere, torba yasaların Meclis İttüzüğü'nün 91'nci maddesine aykırı bir biçimde "temel yasa" olarak genel kurul gündemine getirilerek görüşülmesinin yukarıda özetlenen sakıncaları daha da artıracaktır kanaatindeyiz.

-Yeni bir sisteme geçilmesine rağmen Plan ve Bütçe Komisyonunun çalışma usul ve esasları ile ilgili İttüzük değişikliklerinin yapılmaması dolayısıyla, kanun teklifinin komisyona sunulması, ve komisyonda görüşülmesi sırasında, kanun tekliflerinin içeriğinin komisyonda teklif sahipleri tarafından sunulması ve savunulması, yürütmenin ve bürokratik görevlilerin söz konusu komisyon

görüşmelerine katılım ve katkı düzeyinin belirsizliği nedeniyle, söz konusu kanun teklifi maddelerinin komisyonunda iyice irdelenip değerlendirilmesi mümkün olmamıştır.

-Teklif Plan ve Bütçe Komisyonunun ihtisas konusu ile ilgisi bulunmayan bazı kanunlarda yapılan değişiklikleri ihtiva ettiği halde ilgili tali komisyonların görüşleri alınmamıştır.

-Özellikle teklifin tümünün "torba yasa" niteliği taşıma hususu nedeniyle, ayrıca 7, 8, 9, 10, 12 ve 14. maddelerinde yer alan düzenlemelerin anayasal hükümler açısından içerdiği sakıncalar bakımından Anayasa Komisyonunda etraflıca ele alınıp değerlendirmesi yapılmamıştır.

-Teklifteki kanun maddelerinin tümü ile ilgili olarak ilgili tüm meslek kuruluşlarının ve sektör temsilcilerinin görüşleri alınmamıştır. Görüşlerini belirten sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine itibar edilmemiştir.

-Teklifteki kanun maddeleri ile ilgili olarak diğer alakalı kamu kuruluşlarının görüşleri alınmamıştır.

-Teklifteki kanun maddeleri ile ilgili olarak herhangi bir etki analizi çalışması yapılmamıştır.

**Yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasada öngörülen olağan yasa yapma sürecinin dışına çıkılarak, TBMM'de ilgili komisyonlarda yeteri kadar tartışılmayan kanun teklifleriyle sadece Plan ve Bütçe Komisyonundan geçirilmek suretiyle acele yasa yapma alışkanlığının genel demokratik ilkelere ve TBMM geleneklerine aykırı olduğu kanaatiyle "Kanun Teklifinin" bütününe karşıyız.**

### **3. Kanun teklifinin maddeleri üzerindeki görüşlerimiz.**

Toplam 8 ayrı Kanunda değişiklik yapan veya ilave hükümler getiren bu kanun teklifin maddeleri üzerindeki görüş ve eleştirilerimize aşağıda yer verilmiştir.

#### **3.1 Teklifin 1 ila 4. maddelerinin değerlendirilmesi:**

Teklifin 1 ila 4. maddelerinde;

Halen uygulanmakta olan performans esaslı bütçeden performans esaslı program bütçe sistemine geçiş;



-Bütçe uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi,

-Bütçelerin, program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanması ve uygulanması,

-Merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin program sınıflandırmasına göre düzenlenmesi ve tertip ve ilgili hizmet tertibi ibarelerinin tanımları program yapısına uygun olarak düzenlenmesi,

-Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin de program yapısına uygun şekilde hazırlanması

konularında düzenlemeler yapılmaktadır.

Halen uygulanmakta olan performans esaslı bütçeleme ve "Analitik Bütçe Sınıflandırması"na 2003 yılında geçilmiştir.

Bu düzenleme bir bakıma 2003 yılından önce uygulananmaya çalışılan "program bütçe"nin yeni versiyonuna geri dönüşü ifade etmektedir.

Teklifin birinci ve ikinci maddelerindeki düzenlemelerle, uygulanan kurumsal, ekonomik, finansman tipi ve fonksiyonel sınıflandırma esasında değişikliğe gidildiği görülmektedir. Teklifte fonksiyonel (işlevsel) sınıflandırma kanundan çıkartılmış gözükmemektedir. Mevcut bütçelerde bu sınıflandırma ile "savunma, genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik, sağlık hizmetleri" ve diğer işlevlere verilen ödeneklerin izlenmesi, analiz edilmesi ve raporlanması mümkün olmaktadır.

2003 öncesinde uygulanan program bütçeye ilişkin kod yapısı pek çok sınıflandırma ve uygulama problemi yaratmış, getirilen çözümlerle karmaşık bir hal almıştı. Ayrıca mevzuat değişikliklerine karşı gerekli esnekliği gösterememişti. Getirilen çözümler ise kod yapısının sistematikliğini daha da bozmuştu.

Geçmiş dönemde uygulamanın başarısızlığında, teknik alt yapının ve nitelikli personelin olmaması da önemli rol oynamıştır.

Getirilen sistemde;

a)Fonksiyonel sınıflandırmanın nasıl yapılacağı soru işaretidir.

b)Kurumların teknik ve personel alt yapıları elverişli hale getirilmiş midir? Hususu cevaplanması gereken bir başka sorudur.

c)Mevcut sistemde, elde edilen verilerin, bilgilerin yeterli bir biçimde analiz edilip, şeffaf bir biçimde hazırlanıp raporlanarak kamuoyunun gündemine getirilmesi yetersiz iken, değişiklikten ne sağlanacağı kuşkuludur. Bir başka ifadeyle, geçmiş dönemde 100 ler bazında izlenemeyen "harcama kalemi" ne 1 ler bazında geri dönmek, mevcut teknik ve personel altyapısı ile mümkün olacak mıdır?

d)Mevcut analitik bütçe sınıflandırması uluslararası GFS ( Government Finance Statistics ) ve Avrupa Birliği ESA (European System of Integrated Economic Accounts) standartları esas alınarak hazırlanmıştır. Teklifte yer alan genel ve madde gerekçelerinden, bu standartlara ne kadar uyulduğu anlaşılammaktadır. Bu durum, özellikle uluslararası karşılaştırmalarda ve istatistiki veri paylaşımlarında sorun yaratabilecektir.

e)Analitik bütçe sınıflandırmasının esas aldığı hususlardan birisi de milli gelir hesaplarına uygun veri ve bilgi üretebilmektir. Özellikle fonksiyonel sınıflandırmanın ortadan kaldırılması durumunda sağlıklı veri üretmek ve milli gelir hesaplarına dahil etmek güçleşebilecektir.

f)Yeni düzenlemeyle elde edilecek verilerin eski serilerle karşılaştırılması zorlaşacaktır.Yeni serilerle eski serilerle karşılaştırmak özel bir çalışmayı gerektirecektir. Bu konuda ne tür tedbirler alınmıştır veya alınacaktır?

g)Konsolide bütçeli kuruluşlar dışında yer alan idarelerde uygulamaya nasıl geçilecektir?

h)Söz konusu değişiklikler bütçe uygulamalarının değerlendirilmesinde kamuoyu nezdinde bilgi asimetrisine neden olabilecek midir?

Söz konusu Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji Dairesi Başkanlığının web sitesinde; Program Bütçenin ne olduğu, Program Bütçenin sağlayacağı faydalar, Program Bütçeye neden ihtiyaç duyulduğu, Program bütçe konusunda yürütülen ve yapılacak çalışmalar, program yapılarının oluşturulması hususlarında geniş açıklamalar bulunmasına rağmen; Plan ve Bütçe Komisyonundaki çalışmalar sırasında, yukarıda belirttiğimiz sorulara ve kaygılara gerek teklifi komisyona sunan Milletvekilleri gerekse bu çalışmada görev yaptıkları anlaşılan bürokratlar tarafından tatminkar yanıtlar verilememiştir.

Ayrıca komisyon çalışmaları sırasında söz konusu değişiklikler konusunda Merkezi Yönetim Bütçesinin T.B.M.M. adına denetiminden sorumlu bulunan Sayıştay'dan tam anlamıyla görüş alınmadığı anlaşılmıştır.

2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin T.B.M.M.'ye sunulmasına yaklaşık bir hafta bir süre kalmasına rağmen Kamu Mali Yönetimi ve Denetim Sistemi açısından önemli sayılacak bu teknik düzenlemenin acele ile yasalaştırılmasını doğru bulmuyoruz.

Söz konusu düzenlemenin kamuoyuna daha geniş bir zaman düzleminde anlatılarak, tartışılmasını ve üzerinde detaylı bir yasama çalışmasının yapılmasını gerekli buluyoruz.

### **3.2.Teklifin 5. maddesinin değerlendirilmesi:**

Kanun teklifinin 5. Maddesi ile 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Cetvel, (II) sayılı Cetvelin "B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER" bölümü ile (III) sayılı Cetvel değiştirilmektedir.

Maddenin gerekçesinde; *"5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan İdarelerden bir bölümünün hâlihazırda başka bir İdare ile birleştirilmesi ya da kapatılmasına rağmen Kanuna ekli cetvellerde yer almaya devam etmesi sebebiyle cetvellerde yer alması gereken kurumların güncelleştirilmesine ilişkin düzenleme yapılmaktadır."*

şeklinde bir açıklamaya yer verilmiştir.

Teklifin 5. maddesinde 5018 sayılı kanuna ekli 1 numaralı cetvele İletişim Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın eklendiği görülmektedir.

1 numaralı cetvele yapılan bu eklemeler, detaylı olarak belirtilmemiştir. Bunların kanun düzeyinde belirtilme gereğinin önemi ise, aynı kurumların daha önce 19 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile eklenmiş olmasına dayanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi , 11/6/2020 tarih 2018/155 esas ve 2020/27 karar sayılı kararında, bu düzenlemeyi, "kanunla düzenlenmesi" gerektiği için iptal etmiştir. Kararda açık bir şekilde kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmayacağı ortaya konulmuştur.

Maddenin gerekçesinde söz konusu Anayasa Mahkemesi Kararından bahsedilmemesinin gerekçesi tarafımızca anlaşılamamıştır.

Bu itibarla, Anayasa Mahkemesinin gösterdiği doğrultuda kanunla düzenleme yerinde olsa da, yasama belleği ve yasama etiği açısından en azından gerekçe kısmında Anayasa Mahkemesi kararına atıf yapılması gerekli bulunmaktadır.

### **3.3 Teklifin 6. maddesinin değerlendirilmesi:**

Kanun teklifinin 6. maddesi ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına bend ilave edilerek vakıf üniversitelerinin tıp fakültesi kurabilmesine ilişkin gerekli şartlar düzenlenmektedir.

6. maddede, vakıf üniversitelerinin tıp fakültesi kurabilmesi ve devamında öğrenci alabilmesi için mülkiyeti ve işletme hakkı kendisine ait asgari iki yüz yatak kapasitesine sahip hastanesinin bulunması zorunluluğu getirilmektedir.

Teklifin madde gerekçesinde kendisine ait hastanesi olmayan vakıf üniversitelerinin tıp fakültesi öğrencilerinin uygulama eğitimini ortak kullanım (afiliasyon) protokolü çerçevesinde özel hastanelerde yürüttüğü; bu işleyişin uygulamalı eğitim sürecini sınırlandırdığı; özel hastane yönetimi ile vakıf yükseköğretim kurumu yönetimi arasında ortaya çıkan yönetim çatışmasının öğrencilerin ortada kalmasına, öğrencilerin uygulamalı eğitimlerinde ciddi aksamalara yol açtığı belirtilmekte; öğrencilerin gerekli ve yeterli teorik ve uygulamalı eğitim alarak sağlık hizmeti sunumuna katılmalarının toplum yararına olduğu aksi durumun telafisi mümkün olmayacak sonuçlara yol açacağı ifade edilmektedir.

Ancak yapılan düzenlemenin, özel hastaneler ile işbirliği yapan vakıf üniversitelerine uygulanmayacağı; vakıf üniversiteleri tıp fakültelerinin özel hastanelerle yaptıkları işbirliği protokollerinin korunacağı, haklarının saklı tutulacağı belirtilmiş, mevcutların getirilen kurala uyum sağlaması yönünde bir zorunluluk getirilmemiş, bunun için bir süre de konulmamıştır.

Esasen tıp eğitimi için sakıncalı olduğu kabul edilen bu işleyiş, ilk defa Sağlık Bakanlığı tarafından 07.04.2011 tarihli ve 278989 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan, “Özel Hastaneler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile getirilmiştir.

Sivil toplum temsilcileri, böyle bir işleyiş sonucu mezun olacak hekimlerin insanlara verecekleri sağlık hizmetinde doğuracağı sakıncalara dikkat çekmiş ve bu düzenlemenin geri alınmasını istemiştir.

Bilindiği üzere tıp ve tıpta uzmanlık eğitiminin amacı; insan sağlığını önceleyen, nitelikli sağlık hizmeti vermek üzere gerekli bilimsel bilgi, beceri ve etik değerlere uygun tutumla donatılmış uzman hekim yetiştirmektir.

Bu nedenle eğitim kurumunun; eğiticileri, eğitimin fiziki koşulları, eğitim ortamı ve hizmetin örgütleniş amacı ile birlikte bu nitelikte uzman yetiştirmek üzere yapılandırılmış olması gerekir.

Eğitici ve yöneticilerin mevzuatla tanımlanan görevlerini ilgili mevzuat ışığında yerine getirmelerine ilişkin denetim ve yaptırım sistemlerinin güvence altına alınmasını gerektirmektedir.

Özel hastaneler ise "Özel Hastaneler Kanunu" ve "Özel Hastaneler Yönetmeliği" ile kar elde etmek üzere sağlık hizmeti vermek üzere kurulmaktadır.

Bunun sonucu olarak sağlık hizmetinin bütünselliğini dikkate alarak sağlık hizmetinin gereksinimlerine göre değil, sık görülen ve kar getiren sağlık sorunlarına göre bölümlerini ve işleyişlerini organize etmektedir.

Tıp fakültesi öğrencilerinin ve tıpta uzmanlık öğrenimi gören hekimlerin sağlık hizmetini bütünlüğü içinde kavraması, sağlık hakkını merkeze alarak ekip çalışmasını ve işbirliğinin deneyimlere dayanarak öğrenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan tıp ve tıpta uzmanlık eğitimi bilimsel özerkliğin ve mesleki bağımsızlığın güvence altına alındığı bir ortamda verilebilir.

Sivil toplum kuruluşlarının yukarıda özetlenen bu uyarıları dikkate alınmamıştır. Bunun üzerine, Türk Tabipler Birliği tarafından Danıştay'da iptal davası açılmış, Danıştay ilgili Dairesi yönetmelik hükümlerinin hukuka aykırılığını saptayarak iptal kararı vermiştir.

Bunun üzerine 20.8.2016 tarihli 6745 sayılı "Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 40. maddesi ile 3359 sayılı Yasa'ya eklenen Ek 15. Madde ile "Vakıf üniversiteleri ile özel hastanelerin işbirliği" kural haline getirilmiştir. Yanlışta ısrar edilmesi nedeniyle ne yazık ki tıp eğitimi zarar görmüştür.

Teklifin 6. Maddesi ile olumsuzluğu saptanan işleyişin sürdürülmesine olanak sağlanmaktadır. Halen ülkemizde pek çok tıp fakültesinin eğitim için gerekli standartları sağlamadan eğitime açıldığı dikkate alındığında mevcut düzenlemenin tıp, tıpta uzmanlık ve mezuniyet sonrası tıp eğitiminin sorunlarını çözmeyeceği açıktır.

Komisyonadaki çalışmalar sırasında ülkemizde 74 tanesi devlet üniversitesi olmak üzere 35 tanesi de vakıf üniversitesi tıp fakültesi olmak üzere 109 tane tıp fakültesinin bulunduğu, bunlarda da yaklaşık 95 bin tane öğrencimiz eğitim almakta olduğu ifade edilmiştir.

Düzenlemenin belirli bir zaman periyodu tanınarak halen tıp fakültesi açmış, eğitime başlayacak veya başlamış olan Vakıf üniversiteleri tıp fakültelerini de içine alacak bir biçimde genişletilmesi gerekmektedir.

Komisyonadaki çalışmalar sırasındaki bu konudaki ısrarlı taleplerimize iktidar partisi temsilcileri ve teklifi hazırlayanlar tarafından olumlu yanıt verilmemiştir.

Söz konusu düzenlemenin Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonunda ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda ilgili tüm tarafların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla detaylarıyla görüşülmeden acele ile yasalaştırılması gayretini doğru bulmuyoruz.

#### **3.4 Teklifin 7 ve 8. maddelerinin değerlendirilmesi:**

Teklifin bu maddelerinde;

-Cumhurbaşkanlığında Raportör ve Raportör Yardımcılığı kadrosunun kariyer meslek sınıfı olarak düzenlenmesi,

-Hizmetine ihtiyaç kalmayan raportörlerin diğer kamu kurumlarına atanabilmesine olanak sağlanması,

-Geçici görevle diğer kurumlardan raportör olarak görevlendirileceklerin mesleki yeterliliklerini sağlamaları şartının getirilmesi,

-Halihazırdaki personelin raportör kadrolarına atanmalarına ilişkin hususlar düzenlenmektedir.

**Teklifin 7. maddesinde yer alan** ve 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna 4 üncü maddesinden sonra gelmek üzere 4/A maddesinin eklenmesini öngören düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında, halihazırda istisnai memurluk kadrosunda bulunan Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcılığı kadrolarının kariyer personel kadrosu olarak ihdas edilmesi öngörülmektedir.

Bu değişiklikle Cumhurbaşkanlığı raportör kadrosuna atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrosuna atanmak, kariyer meslek sınavı ile yetişme ve tez süreci sonunda yapılacak yeterlik sınavında başarılı olmak ve dil şartını yerine getirmek gerekecektir. Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı kadrosuna atanabilmek için ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan şartları taşımak, aynı Kanunun ek 41 inci maddesinin ikinci fıkrasında ve çıkarılacak yönetmelikle belirlenen en az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve özel yarışma sınavında başarılı olmak gerekmektedir.

Ayrıca, 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesindeki şartlara ek olarak Cumhurbaşkanlığı raportörlüğüne ilk girişte de bir veya birden fazla olmak üzere yabancı dil şartının aranabileceği belirtilmiştir. Bu husus Cumhurbaşkanlığınca çıkarılacak yönetmelikte düzenlenecektir.

Söz konusu düzenlemeye göre raportörler Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren ve uzmanlık gerektiren konularda çalıştırılacaklardır.

Anayasanın 128. maddesi; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmesinin gerektiği konusunda hükümler içermektedir.

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile mevcut sistemde köklü değişiklikler yapılmış, Cumhurbaşkanlığı makamının yetkileri artırılmıştır. Bu düzenleme ile Anayasa'nın 104. Maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetimine ilişkin tüm konularda, Cumhurbaşkanının yetkili olduğu tüm konularda

Cumhurbaşkanlığı raportörü istihdam edilebilecektir. Bunu yürütme organıyla sınırlı olarak alacak olursak, idare, yürütme organının tümü üzerinde yani idare üzerinde gerekli tüm konularda Cumhurbaşkanlığı raportörü istihdam edilebilecektir. Böylesine geniş bir alanda bir kariyer meslek oluşturulması asla mümkün bulunmamaktadır. Yani Hazine ve Maliye Bakanlığının görev alanından Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev alanına, Diyanet İşleri Başkanlığının görev alanına, aklınıza gelebilen hangi konu olursa olsun, idarenin bütün alanlarında görevli olmak üzere Cumhurbaşkanlığı raportörü istihdam edilebilecektir. Böylesi bir tanımlamanın doğru olmadığını düşünüyoruz.

Meslek yaşamının bir evresinde ihtiyaç gerek kalmadığı gerekçesiyle görevi sonlandırılarak başka kamu kurumuna tayin edilen meslekler kariyer meslek olarak tanımlanamaz.

Maddedeki düzenlemede Cumhurbaşkanlığındaki Raportör kadrosunun bir kariyer sistemi olarak düşünüldüğü yönündeki tespitte yanlıştır.

Kariyer rejiminde personel, çalışma hayatı boyunca sürecek olan bir iş ve mesleki kariyer içerisinde konumlanır. Görevler sistemli bir şekilde tanımlanmıştır Çünkü kamu hizmetlerinin sürekliliği esastır ve bu meslekte görev alan personel kamu hizmetlerinin görülmesinde, gördürülmesinde tamamen tarafsızlık ilkesinden hareket eder ve bütün hayatı boyunca sürecek olan veya o meslekte olduğu süre boyunca sürecek olan bir bilginin ve çalışma sisteminin içinde kendisini bulur; bir bilgi birikimi esastır.

Türkiye'de kariyer sistemi Ak Parti iktidarlarına kadar sistemli bir şekilde uygulanmıştır. Hâlen kariyer sistemi muhafaza ediliyor gibi gözükmeyle birlikte, kariyer sistemine yapılan çeşitli müdahalelerle kariyer sistemi amacından uzaklaştırılmıştır. Maliye Bakanlığında Maliye Müfettişliği ve Hesap Uzmanlığı, Gelirler Kontrolörlüğü, Devlet Planlama Teşkilatında Devlet Planlama Uzmanlığı, Hazine Müsteşarlığında Hazine Uzmanlığı, Başbakanlıkta görev alan Başbakanlık Uzmanlığı vb kadrolar yani mevcut kariyer sistemi tamamen ortadan kaldırılmış, mevcut bilgi birikimi yok edilmiştir. Yani Ak Parti döneminde, özellikle 2011 yılından sonraki dönemde personel rejiminde tutarlı bir uygulama söz konusu olmamıştır.

Yine madde metninde yer alan "İhtiyaca göre yabancı dil aranabilir." düzenlemesi de yanlıştır. Bir meslek için yabancı dil ya gereklidir, ya da gereksizdir.



Bu husus kanunda yer alır, kariyer meslekse yabancı dilin aranması gerekir. “İster ararım, ister aramam, bunları kendi içinde gruptandıracağım, bir grupta arayacağım, bir grupta aramayacağım.” demek hukuk devleti ilkesi ile de bağdaşmaz.

Kariyer meslekte istihdam edilenler, sadece Türkiye’yi değil dünyayı bilen, gelişmeleri takip eden personelden oluşur. O nedenle, bu hususun takdire bırakılması asla doğru değildir

Raportör ve raportör yardımcılarının görevlerinin içeriğinin ne olacağı, bunlar için mesleğe girişte uygulanacak mevzuattaki bazı çelişkiler, bunların neden Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında istihdam edildiği, bunların adedi ile ilgili olarak teklif metnine neden bir kadro cetvelinin eklenmediği hususunda yöneltilen sorularımıza Komisyon görüşmeleri sırasında aydınlatıcı ve tatmin edici yanıtlar verilmemiştir.

Ancak hali hazırda benzeri isimli bir kadroda aslında, istenilen sayıda kişinin kısıtlamaya tabi olmadan, kanundaki şartları taşıması kaydıyla herhangi bir sınav olmaksızın Cumhurbaşkanlığında istihdam edilebildiği, 9 Temmuz 2018 tarihinden, kanun teklifinin verildiği tarihte raportörlük kadrolarında hâlihazırda 69 kişinin çalıştığı ifade edilmiştir.

Söz konusu düzenlemede Cumhurbaşkanlığında görev yapacak olan Raportör ve Raportör yardımcılarının görevlerinin tanımlanmaması ve görevlerine sınırlama getirilmemesi Anayasanın 2. maddesinde tanımını bulan hukuk devleti ilkesine, 7. maddesinde yer alan; “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” şeklindeki hüküm ile “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili olarak genel ilkeleri düzenleyen 128. maddesine aykırılık taşımaktadır.

Teklifin 3. fıkrası ile Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında istihdam edilmekteyken hizmetine ihtiyaç kalmayan personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmasını düzenlemektedir.

Söz konusu düzenleme Anayasa’nın 10. maddesinde tanımını bulan Kanun önünde eşitlik ilkesine ve “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili olarak genel ilkeleri düzenleyen 128. maddesine aykırılık taşımaktadır.

Öncelikle söz konusu personel 657 sayılı Yasanın 4/A fıkrasında belirlenmiş devlet memuru sıfatını ve statüsünü taşımaktadır. Dolayısıyla kadro tahsisi yapılarak

istihdam edilmektedirler. Bu statüde personel açısından “hizmetine ihtiyaç kalmama” hali diye bir kavram bulunamaz. Kadronun iptali söz konusu olur. Kadrosu iptal olmuş devlet memurunun özlük hakları ise 657 sayılı Yasanın 91. maddesinde belirlenmiştir.

Kanun teklifi ile kadro iptali yapılmadan idareye 657 sayılı Yasadaki disipline dair güvenceleri ortadan kaldıracak ve sözleşmeli personel için uygulanan geçici işin sona ermesi halinde sözleşmeli personelin istihdamının sona ermesi haline benzer bir düzenleme yapılmaktadır ve memurun güvenceleri ortadan kaldırılmaktadır.

Madde gerekçesinde bu durumun gerekçesi olarak Cumhurbaşkanlığındaki hizmetlerin kendine özgüllüğü, teşkilat yapısı gibi gerekçeler gösterilmektedir.

Maddenin 4. fıkrası ile mevcut raportör görevlendirme usulü olan geçici personel görevlendirme usulünün de devam edeceği belirtilmektedir. Ancak burada 4. Maddeden farklı olarak uzman yardımcısı, müfettiş yardımcısı, stajyer kontrolör gibi yetiştirilme ve yeterliklerini tamamlamamış olanlar madde kapsamında Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda görevlendirilmeyeceklerdir.

Ayrıca maddedeki düzenlemenin ve son dönemlerde Cumhurbaşkanlığı idari teşkilat yapısında gözlemlenen genişlemenin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında Bakanlıklarda bulunan mevcut teşkilatlanmaya paralel bir örgütlenmenin sakıncalarının Anayasa'nın 126 maddesi açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa madde 126'ya göre yönetimi bir ve bütündür ve bu bütünlük içerisine bakanlıklar da dâhildir, Ama Cumhurbaşkanlığında tasarlanan ve adım adım gerçekleştirilen böyle bir yapıyla sanki aynı devlet içerisinde, üniter bir devlette; merkezî yapıda, merkeziyet ağırlıklı bir devlette Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi idari yapısı ile onun dışında kalan yapılar arasında bir ayrışma da ortaya çıkmasına neden olabileceği düşünülmektedir. Bu bakımdan konunun ayrıca hem anayasallık açısından hem de yerindelik açısından son derece sakıncalı olduğunun göz önünde tutulması gerekmektedir.

Ayrıca partili Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçtikten sonraki durumda Cumhurbaşkanlığında raportör olarak süreli hakim ve savcı görevlendirilmesinin, ayrıca bunların bir süre sonra tekrar eski görevlerine dönmelerinin sağlanmasının Anayasa'nın 138, 139, 140. maddeleri açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğini düşünüyoruz.

**Teklifin 8. maddesinde yer alan** ve 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna geçici madde eklenmesini düzenleyen madde 7. Maddenin devamı niteliğinde olan ve halihazırdaki personelin raportör kadrolarına atanmalarına veya hizmetine ihtiyaç kalmayanların daha önce görev yaptıkları kuruma atamalarının yapılmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Maddenin birinci fıkrası ile 30/9/2020 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının birimlerinde raportör unvanıyla görev yapanlardan, hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında bulunanların Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü kadrolarına atanabilmesi öngörülmektedir.

Maddenin 2. fıkrasında Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında bulunmuş olanlardan maddenin yürürlük tarihi itibarı ile sadece Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yönetici kadrolarına hâlihazırda atanmış bulunanların Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanını ihraz etmiş sayılacağı hususu düzenlenmiştir.

Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman, müfettiş, kontrolör gibi kariyer meslek kadrolarında veya pozisyonlarında maddenin yürürlük tarihi itibarıyla bulunanlardan, aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yönetici kadrolarında süreli personel olarak görevlendirilmiş bulunanların talepleri halinde 15 gün içinde Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanmaları hususu düzenlenmiştir.

Maddenin üçüncü fıkrası ile Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atananların hizmetlerinin değerlendirilmesi hususu düzenlenmiş ve bunların adaylık süreleri dâhil hâkim ve savcılıkta, yasama uzman yardımcılığı süreleri dâhil yasama uzmanlığında, 657 sayılı Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadroları ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında adaylık, yardımcılık veya stajyerlik süreleri dâhil geçirdikleri ve/veya geçirmiş sayıldıkları sürelerin tamamının Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Yöneticilik kadrolarında geçen

sürelerin de Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Bunların kariyer mesleklere ait kadro veya pozisyonlar ile yöneticilik kadroları dışında buldukları kadro veya pozisyonlarda geçirdikleri süreler Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosunda geçmiş sayılmayacaktır.

Maddenin 5. fıkrası ile haklarında işlem yapılanların 2879 sayılı Kanuna Teklif ile eklenmesi öngörülen 4/A maddesi kapsamındaki atama teklifleri, talepleri halinde Cumhurbaşkanlığından önce görev yaptıkları kamu kurum ve kuruluşuna olacak şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Böylece, ilgili, Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanmadan önce görev yaptığı kuruma atanabilecektir. Hâkim veya savcı kadrolarında görev yapmaktayken madde ile Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanarlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanların atama teklifleri hususunda ise 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 40. maddesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Maddenin 5. fıkrasında yer alan, hali hazırda Cumhurbaşkanlığında raportör olarak süreli olarak görev yapan hakim ve savcılardan hizmetine ihtiyaç kalmayanlarla ilgili olarak yer alan düzenlemenin, bunların bir süre sonra tekrar eski görevlerine dönmelerinin sağlanmasının Anayasa'nın 138, 139, 140. maddeleri açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğini düşünüyorum.

Maddenin son fıkrasında yer alan "Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye veya uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir" şeklindeki ifadenin de amacının ne olduğu tam anlaşılammıştır. Komisyon görüşmeleri sırasında bu konuda da yöneltilen sorulara tatminkar yanıtlar verilememiştir. Son fıkradaki düzenleme Anayasanın 7. Maddesinde tanımını bulan yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören hükme aykırı bulunmaktadır.

### **3.5 Teklifin 9.maddesinin değerlendirilmesi:**

Bu madde ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmesi öngörülen ek madde 9; halihazırda büyük ölçüde düzenleyici işlem düzeyinde düzenlenmiş elektronik haberleşme istasyonlarına ilişkin olarak (özellikle Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, m.62 vd.; *Elektronik Haberleşme İstasyonlarına Yer Seçim Belgesinin Verilmesi* ve

Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin *Yönetmelik*), yapı ruhsatı konusunu düzenleme amacındadır.

Teklifin bu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanununa Elektronik haberleşme altyapılarında ruhsat alınması” başlıklı yeni bir madde eklenmekte, baz istasyonlarının kurulumu kolaylaştırılmaktadır. Elektronik haberleşme istasyonu için kurulacak 15 metreden yüksek kule ve direkler 1/1000’lik imar planlarında gösterilecektir. Arsa ve arazilere kurulacak 15 metreden, yapı ve binalara kurulan 10 metreden kısa kule ve direkler için ruhsat aranmayacak izin belgesi yeterli olacaktır.

Söz konusu düzenleme ile; hizmet alanları, yol, otopark, yaya bölgesi gibi yerlerle kamu ve özel mülkiyete ait arsa ve arazilerde yapılacak elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumu için yapılacak 15 metreden yüksek kule ve direklerin 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi ve ruhsatlanması koşulu getirilmektedir.

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen arsa ve arazilerde kurulan 15 metreden, bina ve yapılara kurulan 10 metreden kısa kule ve direkler için ise ruhsat yerine izin belgesi alınması öngörülmektedir. Bu kule ve direklerin kurulmasına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fenni mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması, gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilecektir.

Maddenin gerekçesinde;

*“Elektronik haberleşme hizmetinin sekteye uğraması; kamu güvenliğine dair ihtiyaçlar, acil durum ve afet durumlarına dair eylem planlarına dair yükümlülükler, kamu düzeni, kamu sağlığı ve milli güvenlik açısından ciddi tehlikeler doğurmakta, kamunun vatandaşlara elektronik ortamda verdiği hizmetleri de aksatmakta ve bu nedenle kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde bazı sıkıntılar ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda bu durum mobil işletmecilerin kapsama ve hizmet kalitesi gibi yükümlülüklerini yerine getirmesine engel teşkil etmektedir.*

*Elektronik haberleşme istasyonları haberleşme şebekelerinde vatandaşın iletişim ihtiyacının yaygın ve yüksek kapasitede karşılanması için bu işletmecilerce yapılan planlamalar çerçevesinde hem arazilere hem de çeşitli yapılar üzerine*

kurulması elzem sistemlerdir. Elektronik haberleşme istasyonları ve bunların mütemmim cüzleri;-

-Arsa ve arazilerde müstakil kule, direk ve benzeri yapılara,

-Binalar üzerinde ise kule veya direkler veya doğrudan bina çeperlerine veya üstlerine kurulabilmektedir.

Madde ile, Ulusal Genişbant Stratejisi kapsamında belirlenen 2023 yılı hedefleri doğrultusunda ülke genelinde genişbant internet altyapısının geliştirmesi amacıyla; umumi hizmet alanları, yol, otopark, yaya bölgesi gibi yerler ile kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde (yapı ve binalar hariç) yapılacak elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus onbeş metreden yüksek kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları için 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına işlenmesi ve ruhsatlanması şartı getirilmesi öngörülmektedir. Diğer taraftan, kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde onbeş metreden yüksek olmayan kule ve direkler ile yapı ve binalardaki kule ve direkler için ruhsat yerine izin belgesi kavramı getirilmektedir. Ayrıca, binalarda kurulacak kule ve direklere izin verilirken 10 metreden yüksek olmama şartı belirlenmiştir.

Elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus yapılacak kule ve direkler ile bunlarla birlikte yapılacak konteyner, kabin, kabinet gibi altyapı unsurlarına izin yahut ruhsat verilmesi ve izin yahut ruhsat verilirken bu Kanun çerçevesinde bina gibi yapılar için yapı ruhsatında istenilen belgelerin bazılarının talep edilmemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Zira bu yapıların kanalizasyon sistemi olan, su bağlanması gereken bir yapı gibi izin ve ruhsat şartına tabi tutulması, tamamlanması gereken belgeler açısından imkânsızlık yaratmaktadır. Bu doğrultuda, elektronik haberleşme istasyonlarına özgü kurulacak kule, direk ile bunların altyapı unsurları için ücreti karşılığında bir ruhsat ve izin belgesi süreci kurgulanarak altyapının yaygınlaştırılmasının kolaylaştırılması hedeflenmektedir.”

şeklinde açıklamalara yer verilmiştir.

Kimyasal ve fiziksel mutajenlerden bir tanesi elektromanyetik ışınımlardır, elektromanyetik alan ve elektromanyetik radyasyondur. Dolayısıyla, bu etkiyi yani doğrudan DNA üzerinde etki yaratan bu konuyu görmezlikten gelip, vurdumduymaz davranıp “Operatörler diledikleri gibi para kazansınlar, diledikleri yerde baz

istasyonları yapsınlar; hiçbir kanun bunu engellemesin.” şeklindeki yaklaşımı son derece sakıncalı bulmaktayız.

Örneğin bazı bilimsel çalışmalarda 5G için, hücre büyümesine ve organlara etki ederek kanserlerin artmasına neden olacağına, bağışıklık sisteminde, biyolojik işlevlerde kaçınılmaz etkiler yaratacağına ve ısısal etkisinin de gözlerde hasar oluşturacağına; insan sağlığına ve çevreye, sadece insanlarda değil bütün canlı organizmalarda nasıl zarar verileceğine dair bulgulardan bahsedilmektedir.

Madde metninin birinci fıkrasında yer alan *“15 metreden yüksek kule ve direkler 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarında alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ve herhangi bir bedel, ücret, harç alınmaksızın gösterilir.”* düzenleme de tamamen sakıncalı bulunmaktadır. Söz konusu düzenleme arkeolojik sit alanı, tarım alanı gibi yani kanunla korunan alanlarla ilgili tahdidi de ortadan kaldırmaktadır.

Madde metnin gerekçesinde söz konusu düzenlemeye neden teşkil eden Anayasa Mahkemesi kararından ve Danıştay'ın “Planlı Alanlar Tıp İmar Yönetmeliği'nin 62'nci maddesinin (1)'inci, (2)'nci ve (3)'üncü fıkralarının yürütmesini durdurma kararlarından bahsedilmemesinin nedeni anlaşılammıştır.

Anayasa Mahkemesi, 01.10.2009 tarih ve (E.2006/129 K.2009/121) sayılı kararında; elektronik haberleşmeyle ilgili altyapıların yapı ruhsatı ve yapı ruhsatına tabi olmayacaklarına ilişkin 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa, 5189 sayılı Yasa'nın 5'inci maddesiyle eklenen ek 35'inci maddesini iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal kararını, *“...elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan yapılara ayrıcalık tanınarak bunların yapı ruhsatından ve yapı kullanma izninden istisna tutulması, bu yapıların imar mevzuatı kapsamı dışında tutulması anlamını taşımakta, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatlar yönünden imar hukukunda denetimsiz bir alan oluşturmakta ve Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirememesine sebep olmaktadır”* gerekçesine dayandırmış, söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 5 ve 56'ncı maddelerine aykırı bulmuştur.

Teklifle arsa ve arazilere kurulacak 15 metreden, bina ve yapılara kurulacak 10 metreden kısa kule ve direkler için imar planında gösterilme ve ruhsat alma zorunluluğu getirilmemesinin aynı gerekçelerle Anayasa'ya aykırı olup olmadığının tartışılması gerekmektedir.

Madde ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmek istenen ek madde 9'un 3. ve 4. fıkraları, aşağıdaki gibidir.

*“(3) 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ve kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde kurulumuna mahsus kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurlarına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fennî mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ilgili mevzuatında belirlenen gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilir*

*(4) Yapı ve binalarda kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları; yüksekliği 10 metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınca fenni mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname verilmek ve malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarece izin verilir”.*

Düzenleme teklifiyle, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının, kamu ve özel mülkiyete tabii arsa ve arazilerde konumlandırılması bakımından ve yapı ve binalardaki kule ve direkler açısından, **İmar Kanunu çerçevesinde bir ruhsat koşulu öngörmek yerine, bir izin belgesi gerekliliği ihdas edilmektedir.** Bu çerçevede, binalarda kurulacak kule ve direklerin, 10 metreden yüksek olmama şartı da öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, 2009 yılında verdiği kararında; elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan direk, kule, kulübe, konteynir, anten, dalga kılavuzu, enerji nakil hattı, alt yapı niteliğindeki tesisler gibi her türlü taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatın, kanun hükümlerine ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak kurulması ve Kurum'dan gerekli izin, ruhsat veya sertifikaların alınması şartıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar



Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tâbi olmadığını belirten 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun, 16.6.2004 tarihli ve 5189 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen ve iptali istenilen ek 35. maddesini iptal ederken, şu tespitleri yapmıştır (AYM, E.2006/129, K.2009/121, 1/10/2009):

*“Anayasa'nın 5. maddesiyle kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ödevi Devlete verilirken, 56. maddesiyle de herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilerek, bu hakkı korumanın yine devletin ve vatandaşların ödevi olduğu vurgulanmaktadır.*

*İmar mevzuatıyla getirilen düzenlemeler, Devlete verilen bu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasa'nın 5. ve 56. maddeleri ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir. Anayasa'da yer alan “sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur ...*

*Ruhsatla sağlanmak istenen nihai amacın kamu yararı olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle yapı ruhsatı alınması konusunda getirilecek bir istisna kuralın kamu düzeni, güvenliği ve esenliğini zedelememesi ve kamu yararının gerçekleşmesini engellememesi gerekir”.*

Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerine aykırı bulurken, şu gözlemi yapmıştır:

*“... yapı ruhsatıyesini ve yapı kullanma izni, imar hukuku yönünden planlamanın ve bu planlara uygunluk denetiminin yapılmasının ve bu suretle kamu yararının sağlanmasının başlıca araçlarından olup, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan yapılara ayrıcalık tanınarak bunların yapı ruhsatından ve yapı kullanma izninden istisna tutulması, bu yapıların imar mevzuatı kapsamı dışında tutulması anlamını taşımakta, elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan taşınır, taşınmaz mal ve teçhizatlar yönünden imar hukukunda denetimsiz bir alan oluşturmakta ve Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirememesine sebep olmaktadır”.*

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda alıntılanan tespitleri, 9. maddeyle 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmesi öngörülen ek madde 9'un ruhsattan bağışık kıldığı

ve konumlanmaları için izin belgesi verilmesini öngördüğü iki yapı türü için de geçerlidir.

Kanun teklifinin 9. maddesinin gerekçesi, 3. ve 4. fıkralarda tanımlanan söz konusu iki yapı türü için yapı ruhsatı alınmasına ilişkin olarak getirilen istisnanın Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'yı ihlal sebebi olarak işaret ettiği sebeplerden ne şekilde bağışık olduğunu göstermemektedir.

Oysa, söz konusu "izin", ruhsattan farklıdır. 3. fıkra uyarınca "*statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fenni mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ilgili mevzuatında belirlenen gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla*" ve 4. fıkra uyarınca "*yüksekliği 10 metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınınca fenni mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname verilmek ve malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması kaydıyla*", ilgili idarelerce, elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumu için gerekli ilgili yapılara, başkaca bir şart aranmaksızın izin verileceği öngörülmektedir.

Söz konusu 3. ve 4. fıkralarda değinilen izin belgesi, 3184 sayılı İmar Kanunu'nun dördüncü bölümündeki yapı ruhsatı kavramının imar hukuku ve Anayasa'nın 5. ve 56. maddeleri bakımından sağladığı güvenceleri sağlamamaktadır.

İşaret etmek gerekir ki, 3. fıkrada değinilen yer seçim belgesi, ruhsata ilişkin imar mevzuatı hükümlerine denk bir belge değildir.

3194 sayılı İmar Kanunu (İK)'nin 1. maddesinde "amaç" tanımı yapılırken, "*Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir*" denilmektedir.

Yani aslında İmar Kanunu, Anayasamızın 56. maddesinde tanımlanmış olan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının planlama ilkeleri, şehircilik esasları ve kamu yararı gerekleriyle yaşama geçirilmesinin aracı ve güvencesidir.

Getirilmek istenen değişiklik bu güvenceyi ortadan kaldırmaktadır. Burada özellikle yaşam hakkını tehdit eden baz istasyonlarının istenen fizik ortamında inşasına müsaade edilmesi, şimdiye kadar inşa edilmişleri de meşrulaştırması gibi bir maksada matuf düzenleme getirilmektedir.

Elektronik haberleşme istasyonlarının (baz istasyonu) alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın imar planında gösterilmesi planlama ilkeleri, şehircilik esasları ve kamu yararı gereklerine aykırı, son derece sakınca barındıran bir düzenlemedir. Zira “Teknik altyapı alanları”nın sadece belli fonksiyonel alanlarda tanımlanması gerekir. Aksi takdirde, Kanun Teklifinin bu düzenlemesinin yürürlüğe girmesiyle- konut alanında elektronik haberleşme istasyonlarını barındıran teknik altyapı alanlarının konulması olanaklı hale gelir.

Nitekim uygulamada yargıya götürülmüş pek çok baz istasyonuna ait davalarda bilirkişiler tarafından verilen raporlar ve bu raporları dikkate alınan verilen yargı kararlarında, teknik altyapı alanlarının yaşam alanları dışında tanımlanması istenmektedir.

Kanun teklifinin son cümlesinde yer alan “herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın” cümlesi ile esasında bu tesis girişimcilerini diğer kişiler karşısında korumaktadırlar. Şöyle ki, herhangi bir girişimci benzin istasyonu açmak istediği zaman mevzi imar planı ile plan tadilatı talep ettiğinde bunun için harç ve ücret öderken, bunlara böyle bir muafiyet getirilmesi kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Normal koşullarda bir imar planında EHİ (elektronik haberleşme istasyonu) belli bir süre ile (sözleşme süresi) sınırlı konmaktadır. Sözleşme süresinin sonunda (5 yıl-10 yıl gibi) bu istasyonların kaldırılması gerekir. Ancak Kanun teklifine bakıldığında bunlar için bir süre tahdidi öngörülmemekte, deyim yerinde ise bunlar sürekli (daimi) hale getirilmektedir.

Kanun teklifinin 9/7 fıkrasında “*Elektronik haberleşme istasyonları için kamu kurum veya kuruluşları tarafından yer kullandırılması halinde; sözleşme uyarınca tahsil edilecek yıllık yer kullanım bedeli, büyükşehir belediyelerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yer seçim belgesi için belirlediği ücretin dört katını, diğer yerlerde iki katım geçemez. Bu hükme aykırı yapılan sözleşmeler geçersizdir.*” denilmekte; sözleşme serbestisi bertaraf edilerek örneğin bir üniversitenin kiraya verdiği baz istasyonu kurulmuş yerin ya da bir belediyenin kiraya verdiği yerin kira bedeli sınırlandırılmakta; böylece telekomünikasyon şirketleri korunup kollanmaktadır.

Özetle bu madde yukarıda belirtilen düzenlemeler, Anayasa'nın “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlıklı 5. maddesine, “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10.

Maddesine, “Sağlık ve Çevrenin korunması” başlıklı 56. Maddesine aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca, baz istasyonlarına ilişkin Anayasa Mahkemesi iptal kararı ve gerekçelerinin dikkate alınmaması, Anayasa madde 153/sona aykırılık oluşturduğu gibi, yaşam hakkını güvenceleyen Anayasa madde 17’ye de aykırılık oluşturmaktadır.

Söz konusu düzenlemede haberleşme özgürlüğü öne çıkarılmakta ise de, “genel sağlık”, haberleşme özgürlüğü için de bir sınırlama nedeni oluşturduğuna (md.22/2) göre, sağlık hakkı (md.56) ve yaşam hakkı (md.17) ile çatışma durumunda, haberleşme özgürlüğünün, sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşama hakkını tehdit etmeyecek bir biçimde düzenlenmesi ve sınırlanması gerektiği konusunda kuşku bulunmamaktadır.

### **3.6 Teklifin 10.maddesinin değerlendirilmesi:**

Teklifin bu maddesiyle İmar Kanununa geçici, bir madde eklenmek suretiyle, 20 Şubat 2020’den önce (İmar Kanunu’nun ek 8’inci maddesinin yürürlük tarihi) kurulmuş olan kule ve direklerin işletmecilerin bir yıl içerisinde başvurması halinde, herhangi bir bedel almadan 1/1000 ölçekli imar planlarına işlenmesine olanak sağlanmaktadır.

Ayrıca aynı kule ve direklere işletmecilerinin başvurması halinde, sadece “imar değişikliğinden kaynaklanan değer artış payını ödemeleri” koşuluyla izin ve ruhsat verilecektir.

Söz konusu madde düzenlemelerine göre ayrıca, 20 Şubat 2020’den önce ruhsatsız olarak yapılmış kule ve direkler için İmar Kanunu’nun 32 ve 42’nci maddeleri uyarınca alınan tüm idari yaptırım kararları iptal edilmekte, yıkım kararları kaldırılmakta, İdari paraların da tahsilinden vazgeçilmektedir.

Bir önceki maddede sözü edildiği gibi Anayasa Mahkemesi, elektronik haberleşmeyle ilgili altyapıların yapı ruhsatı ve yapı ruhsatına tabi **olmayacaklarına** ilişkin düzenlemeyi iptal etmişti.

İptal edilen bu düzenleme kapsamında 2 Temmuz 2004 ile 1 Ekim 2009 tarihleri arasında ruhsat ve yapı kullanım izni alınmadan kurulmuş kule ve direkler için ise izin

ve ruhsat aranmaması öngörülmekte, bu yolla kazanılmış hakların korunacağı ifade edilmektedir.

9 ve 10 maddelerin görüşmeleri sırasında söz konusu düzenlemelerin gerekçesi olarak Coranovirüs sonrası alınan tedbirler kapsamında "uzaktan eğitim" faaliyeti kapsamında yürütülen EBA eğitimlerinin yetersiz internet olanakları açısından sorunlu cereyan etmesinin gösterilmesi ilginç ve şaşırtıcı bulunmuştur.

EBA faaliyetlerinin internet olanaklarının yetersizliği bakımından aksaması, yasaya uymayan GSM operatörleri açısından avantaja çevrilmek istenilmekte, imar hukuku açısından denetimsiz bir alan meydana getirilmektedir.

İmar Kanuna eklenen geçici 24. maddede belirtilen alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ifadesiyle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belirtilen "Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz." hükmüne aykırılık teşkil etmektedir

Yine, bu maddedeki düzenlemeye göre, ek 8. maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra bazı zaman dilimleri belirlenmiştir. Bu husus ek 8. Maddenin çıkış mantığına aykırılık teşkil etmektedir. Elektronik haberleşme istasyonlarının değer artışına tabi olup olmadığı netleştirilmemiştir, uygulamada bu durum karmaşaya sebep verecektir.

Yine, geçici 20'nci maddenin (3)'üncü fıkrasında "2/7/2004 ile 1/10/2009 tarihleri arasında kurulmuş olan elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus yapılmış kule ve direkler için izin veya ruhsat aranmaz. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından verilen güvenlik sertifikası veya güvenlik sertifikasına tabi olmayanlar için radyolink frekansı tahsis edildiğine ilişkin kullanım hakkı yetki belgesi, elektrik aboneliği veya ilgili tarihi tevsik edici bir belgenin idareye sunulması ile bu tarihler arasında kurulum yapıldığı tevsik edilir ve başkaca herhangi bir belge aranmaz." ifadesiyle yine uygulamada farklı zaman dilimleri belirlenmiş, 2009 - 2012 arasındaki kurulumlar açıkta bırakılmıştır.

27/1/2018 tarihli ve 30314 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan elektronik haberleşme istasyonlarının yer seçim belgesinin verilmesi ve ücretlerin belirlenmesine ilişkin yönetmelikte geçici madde 1'in birinci fıkrasında 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı kanunun Resmî Gazete'de yayımlandığı 6/12/2012 tarihinden

önce belediye mücavir alan sınırları içerisinde kurulmuş olan elektronik haberleşme istasyonları için yer seçim belgesi ve ücreti alınmaz, bu istasyonlar için yer seçim alım belgesi alınmış sayılır hükmü bulunmaktadır.

6/12/2012 tarihi ile 1/10/2019 tarihi arasında kurulan elektronik haberleşme istasyonları için açıklık getirilmesi bu anlamda şarttır. Konuyla ilgili yapılan geçici maddelerle süreç, istenilen belgeler, yer seçim belgesi ücreti hepsinde farklılık taşımakta, uygulamadaki idareler ile telekomünikasyon şirketlerini karşı karşıya getirmekte ve hukuki süreçler yaşanmasına sebep olmaktadır. Yapılan düzenleme ile özel kanunlara tabi alanlar ve korunan alanlara ilişkin herhangi bir husus tesis edilmediği tespit edilmiştir. Bu da uygulamada karmaşaya sebep olacaktır. Bu konuların dikkate alınarak maddenin yeniden tedvini gerekmektedir.

Bu madde ile uygulanacak af karşılığında devletin ne kadar ruhsat bedeli ve ceza tahsilatından feragat ettiği konusunda Komisyon çalışmaları sırasında tarafımıza herhangi bir bilgi verilmemiştir.

Söz konusu maddenin ve bir önceki maddenin görüşülmesi sırasında sivil toplum temsilcisi olarak salonda bulunan Mobil Telekomünikasyon Operatörleri Derneği Genel Müdürüne söz verilmesi, başkaca herhangi bir sivil toplum temsilcisinin dinlenilmemesi de oldukça manidar bulunmuştur.

Kanun teklifinin 10. maddesinin 3194 sayılı Kanun'a eklemeyi öngördüğü geçici 24. maddenin son fıkrasına göre:

*“Ek 8 inci maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus kule ve direkler için 32 nci ve 42 nci maddeler uyarınca alınmış tüm idari yaptırım kararları iptal edilmiş sayılır ve yıkım kararları uygulanmaz, idari para cezaları tahsil edilmez. Ancak ödenmiş olan idari para cezaları iade edilmez”.*

Eklenen Geçici madde 24 ile de halihazırda kurulu bulunan ve gerekli şartları taşımayan baz istasyonlarının işletilmesi kolaylaştırılmıştır.

Teklifin 9. maddesinin gerekçesini incelediğimizde, gelişen teknolojiye ve haberleşme gereksinimine vurgu yapıldığı görülmektedir. Gerekçede ruhsat yerine izin belgesi kavramının getirildiği de açıkça ifade edilmiştir. Şu halde kanun koyucunun İmar Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki yapı ruhsatına ilişkin belediyelerle valiliklerin yetkilerini dolanma amacını taşıdığından kuşku yoktur.

Teklifin 10. maddesinin gerekçesinde ise Anayasa Mahkemesinin 1.10.2009 T., 2006/129 E, 2009/121 K sayılı iptal kararına atfen yeni düzenlemeye gidildiği ifade edilmişse de kararın gerekçede belirtilen kısmı dikkatle yorumlandığında Anayasa Mahkemesinin kule niteliğindeki yapıların da içinde bulunduğu yapıların yapı ruhsatı ile denetlenmesinin önemine dikkat çektiği görülmektedir.

O halde, her iki madde ile yapılmak istenen değişiklik aslında Anayasa Mahkemesinin kararının gereğini yerine getirmekten ziyade, bu kararın tam aksi düzenlemeler getirerek idarenin yapı ruhsatı üzerindeki denetimini neredeyse tamamen ortadan kaldırmaktadır. İnsan hayatı, haberleşme teknolojilerine kurban edilmektedir.

Düzenleme, 3194 sayılı Kanun'un ek 8. maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan elektronik haberleşme istasyonlarının kurulumuna mahsus kule ve direkler için 32. ve 42. maddeler uyarınca alınmış tüm idari yaptırım kararlarının iptal edilmiş sayılacağını ve idari para cezalarının tahsil edilmeyeceği ancak ödenmiş olan idari para cezalarının iade edilmeyeceğini öngörmektedir.

Teklif konusu söz konusu düzenleme, haklarındaki idari yaptırım kararları iptal edilmiş aynı durumda olan kişiler açısından, idari para cezalarının ödenmesi noktasında haklı bir neden olmaksızın ayırım yapmaktadır. Zira, idari para cezasını ödememiş olandan para cezası tahsil edilmeyecekken, idari para cezasını ödemiş olana ödenmiş ceza miktarının iade edilmeyeceği öngörülmüştür. Söz konusu düzenleme, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini öngören 2. maddesine ve kanun önünde eşitlik ilkesini öngören 10. maddesine ve mülkiyet hakkını öngören 35. maddesine aykırıdır.

Korsan baz istasyonları için öngörülen af, çok yönlü sakıncaları ve Anayasaya aykırılıkları içermekte olup, bunların başında "cezasızlığın hukuk dışı eylemleri cesaretlendirmesi" gelmektedir. Yaşam hakkı üzerinde tehlike oluşturan faaliyetlerin cesaretlendirilmesi, cinayetleri cesaretlendirmekle eşanlamlıdır. Bu nedenle Anayasa madde 17'nin ihlali söz konusudur.

Öte yandan, madde 48'in çalışma ve sözleşme özgürlüğü bakımından Devlet için öngördüğü yükümlülükler, kaçak baz istasyonlarına getirilen af ve bunu düzenleme tarzı ile ihlal edilmektedir. Şöyle ki; "Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık

içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” şeklindeki olumlu yükümlülükler, “kaçak müteşebbisi aklama” sonucunu doğuran bir yasal düzenlemeyi kesinlikle dışlar.

Bu şekilde yasa yoluyla kayırılan bir sektörde faaliyet gösteren şirketler üzerinde, ilgili idari birimlerin etkili bir denetim yapabilmelerinin kolay olmayacağı açıktır.

Sonuç olarak AYM kararları dolanılarak yapılan ve çok yönlü Anayasaya aykırılıklar içeren madde 9 ve 10’un yürürlüğe girmesi ile, elektronik haberleşme alanında faaliyet gösteren şirketlerin kendi aralarında da amansız bir rekabete girecekleri, Türkiye’yi bir tür “baz istasyonları cehennemi”ne dönüştürecekleri kolaylıkla tahmin edilebilir.

Bu ortam ve koşullarda, estetik kamu düzeni ve kentsel kamu düzeni ihlalleri (Anayasa madde 23 ve 57) ikinci planda kalacak ve “güvenli ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı” (Anayasa madde 17 ve 56) ihlali öne çıkacaktır.

Özetle bu maddedeki düzenlemeler; Anayasa’nın 2, 10, 17, 48 ve 56. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca cezaların affıyla ilgili düzenlemelerin, bitirilmiş davaların sonuçlarını ortadan kaldırma anlamına gelen hükümlerin ayrıca Anayasa’nın başlangıcında tanımını bulan “erkek ayrılığı” ilkesine aykırılık açısından da değerlendirmeye tabi tutulması gerekir.

Teklifin 9 ve 10. maddesindeki düzenlemelerin Coronavirüs sonrası alınan tedbirler kapsamında “uzaktan eğitim” faaliyeti kapsamında yürütülen EBA eğitimlerinin yetersiz internet olanakları açısından sorunlu cereyan etmesi de gerekçe gösterilerek, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda tüm tarafların katılımıyla detaylı bir biçimde görüşülmeden acele ile yasalaştırılması gayretini doğru bulmuyoruz.

### **3.7 Teklifin 11.maddesinin değerlendirilmesi:**

Teklifin bu maddesiyle Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna, geçici bir madde eklenmek suretiyle Marmara Ve Düzce



depremlerinden sonra Avrupa Yatırım Bankasından alınıp belediyelere devredilen kredilerden doğan hazine alacakları silinmektedir.

Marmara ve Düzce depremlerinin etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla 2000-2003 yıllarında Avrupa Yatırım Bankası'ndan sağlanan kredinin bir kısmı depremden etkilenen belediyelere devredilmişti.

Bu kredinin devri nedeniyle Hazine'nin söz konusu belediyelerden olan birtakım alacakları, faiz, gecikme faizi ve diğer ferîleriyle birlikte silinmesi konusunda Hazine ve Maliye Bakanına yetki verilmektedir.

Komisyonunda yapılan açıklamalardan söz konusu düzenlemenin; 1999 yılında Marmara ve Düzce depremlerinin Marmara Bölgesi'nde olan etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla 2000 -2003 yılları arasında Avrupa Yatırım Bankasından Deprem Rehabilitasyon Projesi kapsamında temin edilip amacı doğrultusunda mahalli idarelerin altyapısı ve diğer hasarlarının finansmanı amacıyla ikrazen aktarılan yaklaşık 450 milyon avro'luk kaynaktan Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından geri ödenmeyen şu an itibarıyla yaklaşık 270 milyon TL tutarındaki hazine alacağının terkinin ile ilgili olduğu anlaşılmıştır.

Ancak söz konusu borcun silinmesi sırasında yapılacak bütçe hesapları açısından yapılacak muhasebe işlemi konusunda yöneltilen sorulara tatminkar yanıt alınamamıştır.

### **3.8 Teklifin 12.maddesinin değerlendirilmesi:**

Söz konusu madde teklifin orijinal metninde olmamasına karşın, teklif metninde yer alan maddeler üzerinde müzakerenin tamamlanmasını müteakip olarak iktidar partisi milletvekillerince verilen son dakika önergesinin kabulü ile teklif metnine girmiştir.

Teklifin 12. maddesi;

*"MADDE 12- 4749 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.*

*"GEÇİCİ MADDE 34- 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanım tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır."*

hükmünü içermektedir.

Komisyon çalışmaları sırasında söz konusu maddenin gerekçesi;

“2019 yılında kamuoyuna duyurulan 2020 yılı sonu için belirlenen borç limiti 140 milyar TL'dir. Bununla birlikte yaşanmakta olan Covid -19 pandemisinin sosyal ve ekonomik etkilerini azaltmak amacıyla 2020 yılında yatırım, istihdam ve Covid-19'un etkilerini minimize etmek amacıyla verilen destekler kapsamında alınan ekonomik tedbirlerin göstermiş olduğu mali etkiler nedeniyle bu borçlanma limiti aşılma zorunda kalınacaktır. Bu kapsamda, bu borçlanma limitinin yıl sonunda mevcut limitin iki katı kadar belirlenmesi konusunda bir talebimiz bulunmaktadır.”

şeklinde izah olunmuş, an itibarıyla borçlanma tutarının 240 Milyar TL'ye ulaştığı ifade edilmiştir.

Tasarının bu maddesinde yer alan hükümlerle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna eklenen geçici madde ile, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 5. maddesi ile belirlenen net borçlanma limiti iki katına yükseltilmektedir.

7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun “Gider” başlıklı 1. maddesi;

*MADDE 1 – (1) Bu Kanuna bağlı (A) işaretili cetvellerde gösterildiği üzere, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli;*

*a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine 1.082.021.197.000 Türk lirası,*

*b) (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelere 82.423.174.000 Türk lirası,*

*c) (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlara 7.623.700.000 Türk lirası, ödenek verilmiştir.”*

“Gelir ve Finansman” başlıklı 2. maddesi;

*MADDE 2 –*

*(1) Gelirler: Bu Kanuna bağlı (B) işaretili cetvellerde gösterildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli;*

*a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçenin gelirleri 941.944.001.000 Türk lirası,*

*b) (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerin gelirleri 12.464.193.000 Türk lirası öz gelir, 71.162.721.000 Türk lirası Hazine yardımı olmak üzere toplam 83.626.914.000 Türk lirası,*

c) (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirleri 7.488.375.000 Türk lirası öz gelir, 35.325.000 Türk lirası Hazine yardımı olmak üzere toplam 7.623.700.000 Türk lirası, olarak tahmin edilmiştir.

(2) Finansman: Bu Kanuna bağlı (F) işaretli cetvellerde gösterildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerin net finansmanı 138.350.000 Türk lirası olarak tahmin edilmiştir.”

“Denge” başlıklı 3. maddesi;

MADDE 3 – (1) 1 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ödenekler toplamı ile 2 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan tahmini gelirler toplamı arasındaki fark, net borçlanma ile karşılanır.”

hükmünü içermektedir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 5. maddesinde ise;

“Borçlanma, ikraz ve garanti limiti

Madde 5- Malî yıl içinde 1 inci maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir.

Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanlığı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir. Vadesinde nakden ödenenler hariç, çeşitli kanunlara dayanılarak ikrazen ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz.

Malî yıl içerisinde ikrazen ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin limiti her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir. Malî yıl içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, yılı bütçe kanunuyla belirlenir.”

hükmü yer almaktadır..

Söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, borçlanma limiti konusunda yıllık bütçe kanunu ve ilgili 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla yürütme organına verilen yetki; bütçenin gider ve gelir rakam ve tahminleri ile ilişkilendirilmiştir. Bu durum 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun gerekçesinde de yer almaktadır.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 4749 sayılı kanunun 5.maddesinin gerekçesi: Madde 5. - Malî yıl içerisinde yapılacak net borçlanma tutarı bütçe kanunlarına göre belirlenir. Madde ile, bütçe kanunlarında belirtilen ödenekler toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark tutarı kadar net borçlanma limitinin yıl içerisinde en fazla % 5 oranında artırılacağı ve

Bu maddelere göre borçlanma limitinin 2020 yılı için hesaplanması:

Giderler.....1.082.021.197.000,00 TL.

Gelirler.....941.944.001.000,00 TL.

Fark.....140.077.196.000,00 TL.

4749 sayılı Kanunda belirtilen ilave limit artırımları (% 5+%5) dikkate alındığında bu tutar üst limit olarak; 154.435.108.590,00 TL'ye ulaşmaktadır.

Teklifin bu maddesiyle; 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununa geçici bir madde eklenerek söz konusu limit 01.01.2020 tarihinden itibaren 154.435.108.590,00X2=308.870.216.180,00 TL'ye çıkarılmaktadır. Yani hükümete 154.435.108.590,00 TL tutarında ek borçlanma yetkisi verilmektedir.

Bu düzenleme ile borçlanma limiti konusunda yıllık bütçe kanunu ve ilgili 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla yürütme organına verilen yetki; bütçenin gider ve gelir rakam ve tahminleri ile ilişkilendirmekten çıkarılmaktadır.

Üstelik söz konusu düzenlemede yer alan 01.01.2020 tarihinden itibaren geçerli olarak uygulanabilir şeklindeki ibare bu konudaki limitlerin yıl içerisinde aşılmış olabileceği konusunda kuşku ile karşılanmaktadır.

Zaten Komisyonunda görüşlerine başvurulmuş Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı an itibarıyla borçlanmanın 240 Milyar TL.'ye ulaştığı yönünde açıklamalarda bulunmuştur.

Ayrıca bazı kamu kuruluşlarının aylık bültenlerindeki bazı rakamlar net borçlanma rakamının bu tutarı aştığını göstermektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 07.10.2020 tarihinde web sitesinde yayımlanan Hazine Nakit Gerçekleşmeleri Tablosuna göre Eylül 2020 sonu itibarıyla Net Borçlanma Tutarı 241.200.000.000,00 Türk Lirasına ulaşmış bulunmaktadır. Söz konusu rakam yürütme temsilcisinin komisyonadaki açıklamalarını teyit etmektedir. Eylül 2020 tarihi itibarıyla yürütme kendisine 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe

---

malî yıl içerisinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar çerçevesinde ek ödenek alınması koşuluyla özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihracı hariç, bu limitin ek bütçe kanunlarıyla değiştirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ancak, özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihracı için ek ödenek alınması ve doğal afetler ile ağır ekonomik kriz halinde borçlanma limiti ek bütçe kanunuyla artırılabilir. Öte yandan, malî yıl içerisinde, ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihracı, ilgili yıl bütçe kanunlarında belirlenecek limitle sınırlandırılmış olup bu ihraçlar net borçlanma limitinin dışında tutulmuştur.

Kanunu ile tanınan net borçlanma tutarını 86.764.891.410,00 TL tutarında aşan borçlanmada bulunmuştur.

Hükûmetin bütçe uygulaması sırasında ek ödeneğe ihtiyaç duyması, bütçede ön görmediği harcamaları karşılamak üzere yeniden finansman sağlamak üzere borçlanmayla bu finansmanını sağlayacağını belirtmesi, böylece de borçlanma yetkisi alması çok doğal bir olaydır.

2020 yılı bütçesinde bu Meclisten hükûmete verilen borçlanma yetkisi 4749 sayılı Kanunda yazılı limit artırımları ile birlikte 154.435.108.590,00 dir. Bu sınırın aşılması gerekir.

Bu düzenlemenin ortaya çıkarttığı en önemli sonuç mali disiplini tamamen ortadan kaldırıyor olmasıdır. Mali disiplinin tarifi sadece rakamsal olarak bir bütçe açığı tutturmak değildir. Mali disiplinin tarifi, kurallarını ortaya koyduğunuz şekilde işler kılmaktır. Bu madde ile yapılan hukuksuzluk, kuralsızlığı, kuralsızlık da mali disiplinsizliği getirmektedir.

Mali disiplin; hem 154.435.108.590,00 milyar liralık ek borçlanma ile hem de bu borçlanma yetkisini ek bütçe getirmeden 86.764.891.410,00 TL tutarında limit dışı borçlanmanın hukuksuz bir biçimde yapılması sebebiyle ortadan kalkmaktadır.

Bu hukuksuzluk ve bu ortaya çıkan güvensizlik mali disiplinin de ortadan kalkmasıyla yüksek faiz olarak ekonomimize geri dönmektedir, bir kez daha gelir dağılımını bozucu bir adım atılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “ Merkezi Yönetim Bütçesinin Görüşülmesi” başlıklı 19. maddesi;

*“Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının görüşülmesi*

*Madde 19- Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezî yönetim bütçe kanunu malî yıl başından önce Resmî Gazetede yayımlanır. Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır. Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar*

*yapılan harcamalar ve girifilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir.”*

hükmünü içermektedir.

Bu nedenle söz konusu düzenlemenin aslında TBMM'ye “Ek Bütçe” tasarısı ekinde sunulması gerekmektedir. Ayrıca bu konunun “Ek bütçe” tasarısı ile düzenlenmesi aynı zamanda anayasal bir zorunluluktur. Konunun ek bütçe yasası ile zmlenmemesi T.B.M.M.'nin elinden bütçe hakkının alınması anlamına gelmektedir.

Anayasa, siyasal iktidarın yapısını, işleyişini, siyasal kurumların statülerini, görev ve yetkilerini belirleyen, vatandaşların hak ve özgürlüklerini tespit eden ve bunların hukuki güvencelerini içeren bir “Toplum Sözleşmesidir. Kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınabilmesi için yasama ve yürütme organlarının yetkilerinin sınırlanması ihtiyacı sadece temel hak ve özgürlükler alanında değil, kamu harcamalarına ilişkin düzenlemeler alanında da gerekli olup, bu bağlamda çeşitli kurallar anayasalarda yer alır. Demokrasilerde kamu harcamalarının büyüklüğü ve kapsamı ile bu harcamaların yapılabilmesi için vatandaşlara getirilecek ykmllklere halk karar verir ki buna “**Bütçe Hakkı**” denilmektedir. Halk sahip olduğu ve sahip olmak üzere yüzyıllarca mücadele ettiği “Bütçe Hakkı”nı seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanır.

Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanım meşruiyeti, parlamentoların varlık sebebiyle özdeş tutulan ulusal egemenliğin bütçe hakkına dayanır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde demokrasi için vazgeçilmez bir kurum olarak etin mücadelelerin ürünüdür. Öncelikle vergi toplanması temsil yeteneği sınırlı çevrelerin iznine tabi tutulmuştur. Daha sonra harcamaların yapılması temsil yeteneği kısmen güçlenen zeminlerce izne tabi kılınmış ve nihayet gelir ve harcamaların birlikte bütçe olarak her yıl için izin ve onaya tabi tutulması ve gerçekleşmelerin denetimi suretiyle bütçe hakkı bugünkü çehresine kavuşmuştur. 19-20. yüzyılın ilk yarısında bütçe hakkı hem birçok bütçe ilkesinin (nceden izin ilkesi, yıllık olma ilkesi, bütçe birliği ilkesi, genellik ilkesi, gelir ve giderlerin gayrisafililiği ilkesi) oluşması ve yerleşmesiyle güçlenmiş, hem de tedrici olarak diğer devletlerce de bütçe hakkı benimsenen evrensel bir değer haline

gelmiştir. Her ülke, kendi tarihsel koşulları içinde bütçe hakkının kurumsallaşma sürecine farklı bir uyarlanma deneyimi yaşamıştır.

Çağdaş demokrasilerde hükümetler politika önceliklerini amaç ve hedefler seti, kaynak-harcama yapısı, uygulama adımları ve benzeri açılardan ortaya koyarak Parlamento'ya sunarlar ve Parlamento'dan izin/onay isterler. İlgili dönemin sonunda Millet'in Meclisince döneme ilişkin gerçekleştirmeler ve yürütülen faaliyetler, bütçenin amaç ve hedeflerine ulaşma derecesi açısından değerlendirilir. Böylece, hükümetin performansı; bütçenin amaç ve hedefleri ile gerçekleştirmeler arasındaki açıklık ve meydana gelen sapmalar üzerinden müzakere edilir ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hükümetten hesap sorulur.

Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 87, 160, 161.. maddelerinde "Bütçe hakkı" çeşitli yönleri ile hüküm altına alınmıştır. Bu anayasal normlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi kod düzenlemelerle somut ve uygulanabilir kılınmıştır.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya örneklerinde olduğu gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmiş, getirdiği yeni mali yönetim sistemi düzenlemeleri ile Bütçe Hakkının daha etkin kullanımının alt yapısını oluşturmuştur.

5018 sayılı Kanunun amacı, katılımıcılığı esas alan; hukuka uygun, verimli, etkili ve tutumlu çalışan; mali saydamlık ile yönetsel ve siyasal hesap verebilirliğe dayanan; saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yetkileri kamu idarelerine devreden ve TBMM'nin "bütçe hakkı"na güvence oluşturan bir kamu mali yönetimi kurmaktır.

Anayasa'nın 2. maddesinde "hukuk devleti" ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" yanında "*bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek*" görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir.

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. “Bütçe hakkı”, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis’e 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 kanunu ile denetlemektedir.

Anayasanın “Bütçe ve kesinhesap” başlıklı 161. Maddesi;

*“Madde 161 – Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.*

*Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*

*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*

*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.*

*Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.*



*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı karnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz*

*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*

*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.*

*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.*

*Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”*

hükmünü taşımaktadır.

Anayasanın 161. Maddesinde sözü edilen malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili kanun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

Teklif metninin 12. maddesinde yer alan düzenleme; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan düzenlemelere ve Anayasanın 2, 87, 161, maddelerine de aykırı bulunmaktadır.

### **3.9 Teklifin 13.maddesinin değerlendirilmesi:**

Teklifin bu maddesi ile 5216 Büyükşehir Belediye Kanununa ek madde eklenerek, Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin kırsal mahalle olarak kabul edilebilmesi veya kırsal yerleşik

alanı olarak belirlenebilmesi hususunda düzenlenmeler yapılmaktadır. Aynı şekilde kırsal alan olarak belirlenmiş bir mahalle yada alanın bu özelliğinin de kaldırılabilmesi düzenlenmiştir.

Ayrıca söz konusu maddedeki düzenlemelerle; Kırsal mahalle veya alan ilan edilen yerlerde belediyelerin aldığı vergi, harç ve katılım paylarından indirimle gidilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında yer alan hükümlere göre kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve arazilerin 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaf tutulmuş ve ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için ise emlak vergisinin %50 indirimli uygulanması hususu düzenlenmiştir.

Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçların alınmaması ve anılan Kanun kapsamındaki diğer vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının %50 indirimli uygulanması öngörülmektedir. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için ise bu fıkrada belirtilen muafiyet ve indirimlerin uygulanmaması öngörülmektedir.

Maddenin 4. fıkrası ile orman köyü, kasabası veya beldesi iken mahalleye dönüşen yerlere mevzuat ile tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların bu maddedeki muafiyet ve indirimler ile çakışması halinde bu madde hükümlerinin uygulanması düzenlenmiştir. Ayrıca, diğer hak, sorumluluk ve imtiyazların korunmasına devam edilmektedir.

Maddenin son fıkrasında ise bu madde kapsamında kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenecek yerler hakkında yeni hükümlerin uygulanmaya başlanması nedeniyle 6360 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uyarınca 31/12/2022 tarihine kadar var olan mevcut muafiyetin uygulanmayacağı hususu düzenlenmiştir.

Komisyonunda yapılan açıklamalardan bu düzenlemenin hareket noktasının hatalı bir şekilde acele ile yasalaştırılan, köy yapılanmasını tasfiye eden 6360 sayılı yasa hükümlerinin yol açtığı bazı sakıncaların giderilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra köyden mahalleye dönüşen yerlerin aslında fiilen köy olarak yaşamaya devam etmekle beraber belediye statüsüne dâhil olması, nedeniyle buralarda birtakım mali yükümlülüklerin doğmaya başlaması, daha sonra bu yükümlülüklerin geçici maddelerle ertelenmesinin yeni bir takım belirsizleri ortaya çıkardığı, bu düzenlemelerle sorunun kalıcı bir çözüme kavuşturulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu maddede yer alan kırsal mahalle ilan edilmesi konusu tartışmalara ve kavgalara sebep olacak bir yapıda düzenlenmiştir. Kanunda daha somut anlaşılır kriterler konulmadığı takdirde, belediyeler gelir kaynaklarını arttırmak için kırsal mahalle sayısını sınırlı tutabilecektir.

Ayrıca bu mahallerin siyasi vs. ayrımcılığa tutulmaları da muhtemeldir. Ana kriterlerin belirlenmesi konusunda; kanunda daha belirgin ölçütler konulmayacak ise Hazine ve Maliye, İçişleri ve Şehircilik Bakanlıkları temsilcilerinden oluşan bir komisyon görevlendirilmesi uygun bir çözüm olabilir.

Burada ayrıca önemli olan iki nokta bulunmaktadır;

Bir mahallenin kırsal alan olarak belirlenmesinde öncelikle ilçe belediye meclis kararı alınması ve ilçe belediye meclisi tarafından teklif edilmesi zorunluluğudur. Büyükşehir belediyeleri kendiliğinden bu işlemi yapamayacaktır. Bu düzenleme Meclis çoğunluğu ve belediye başkanı farklı partilerden olan büyükşehirlerde idari olarak çatışma doğuracaktır.

Büyükşehir belediyeleri açısından mahallelerin kırsal alan ilan edilmesi ancak Meclis kararıyla mümkün olabilecektir.

Söz konusu aksaklığın giderilmesi amacıyla **bağlı bulunulan Büyükşehir Belediye Başkanlığının resen talebi veya ilçe belediye başkanının teklifi ve ilgili ilçe belediye meclisinin kararı** şeklindeki bir ibarenin madde metnine ilave edilmesi yönündeki önergemiz tasvip görmemiştir.

### **3.10 Teklifin 14.maddesinin değerlendirilmesi:**

Teklifin 14. maddesi ile 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanuna “İlave tedbirler için başvuru yolu” başlıklı geçici madde eklenmiştir. Bu maddede Anayasa Mahkemesinin kararı doğrultusunda ohal khk’ları ve yasaları çerçevesinde alınan ilave tedbirlere ilişkin idari başvuru ve yargı yolu açılması amacıyla düzenleme yapılmaktadır

Söz konusu maddenin gerekçesinde;

*“Madde ile Anayasa Mahkemesinin 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı Kararıyla 7075 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “...ilave tedbirler ile...” ibaresinin iptali sonrasında olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirler hakkında başvuru yolunun belirlenmesi ihtiyacı dikkate alınarak idari başvuru yolu ve yargı yolu açılmaktadır.*

*İlave tedbirlere karşı tedbiri uygulayan veya tedbir konusu işlemi gerçekleştirmeye yetkili olan ya da tedbiri kaldırabilecek kurum ve kuruluşlara başvurulabileceği düzenlenmiştir. Özellikle tedbir uygulandığı tarihten sonra kapatılan veya bünyesinde bulunduğu teşkilatı değiştirilen kurum ve kuruluşlar bakımından başvuru tarihi itibarıyla söz konusu tedbirle ilgili olan kurum ve kuruluşa başvurulması gerekmektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşların başvuruları altı ay içerisinde sonuçlandırması öngörülmektedir. Düzenlemeyle kurum ve kuruluşlara ilave tedbirlerin asıl tedbirin zorunlu sonucu olup olmadığı veya devamının gerekip gerekmediği gibi hususları göz önünde bulundurmak suretiyle başvuruları reddetme veya tedbirlerin kaldırılmasına karar verme imkânı getirilmiştir. Pasaport Kanununun ek 7 nci maddesinde pasaportları iptal edilenler ile haklarında pasaport verilmemesine yönelik idari işlem tesis edilmiş olanlar bakımından idari başvuru yolu mevcut olduğundan söz konusu tedbirler hakkında mevcut usulün uygulanmaya devam edilmesi belirtilerek mevzuatta oluşabilecek tereddütlerin önlenmesi amaçlanmaktadır.*

*Ayrıca başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için zorunlu olmamakla birlikte başvuru sayısı ve niteliği göz önüne alınarak kurum ve kuruluşlar bünyesinde komisyon kurulabileceği, başvuruların sonuçlandırılması için her türlü bilgi ve belgenin ilgililerden talep edilebileceği, başvuruyu incelemekle görevli idarenin*

*tespitinde ihtilaf ortaya çıkması halinde bu ihtilafın Cumhurbaşkanlığıınca giderileceği düzenlenmiştir.”*

şeklinde açıklama yer almaktadır.

7075 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile kurulan Olağanüstü Hal İnceleme Kurulu'nun görev ve yetkilerini düzenleyen 2. Maddesinde;“OHAL KHK'ları ile kamu görevinden çıkarılanlar ile kapatılan dernekler ve kurumlar, doğrudan KHK hükmü ile uygulanan kamu görevinden çıkarma ya da kurum ve kuruluşların kapatılması gibi tedbirlere karşı 7075 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre Komisyona başvuruda bulunabilecektir.

Ancak söz konusu maddenin 3. fıkrasında “Bu maddede belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnemelerde yer alan **ilave tedbirler ile** kanun yollarının açık olduğu işlemler hakkında ayrıca başvuru yapılamaz.” hükmü gereği ilgililerin kamu görevinden çıkarmaya bağlı olarak silah ruhsatı ve pasaportun iptal edilmesi ya da kurum ve kuruluşların kapatılmasına bağlı olarak mal varlığının Hâzineye devredilmesi gibi ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru hakkı bulunmamaktadır.

CHP tarafından Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesi; 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı Kararıyla 7075 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “...ilave tedbirler ile...” ibaresini

*“Olağanüstü hâl KHKları ile düzenlenen ilave tedbirlerden bazıları Anayasa'da güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgilidir. Örneğin kapatılan kurum ve kuruluşların mal varlığının Hâzineye devredilmesi Anayasa'nın 35. maddesiyle güvence altına alınan mülkiyet hakkına, kamu görevinden çıkarılanların pasaportlarına elkonulması ise Anayasa'nın 23. maddesiyle güvence altına alınan yerleşme ve seyahat hürriyetine sınırlama getirmektedir.*

*Asıl tedbirin hukuka uygun olması, bu tedbirlerden ayrılabilir nitelikte olan ilave tedbirlerin de mutlaka hukuka uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Bu nedenle Anayasa'da güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren ilave tedbirlerin asıl tedbirlerden bağımsız olarak hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. Asıl tedbirden bağımsız olarak uygulanan ilave tedbirlerin*

*hukuka uygun olup olmadığının denetimi ise ancak yargı makamlarının etkili bir denetim yapmasına imkân verecek bir idari başvuru yolunun öngörülmesiyle mümkündür.*

*Dava konusu kuralla asıl tedbirin zorunlu sonucu olmayan ve asıl tedbirlerden ayrılabilir nitelikte olan ilave tedbirler yönünden bir ayırım yapılmaksızın tüm ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru hakkının tanınmaması, anılan nitelikteki tedbirlerin asıl tedbirlerden bağımsız olarak idari ve yargısal merciler tarafından etkili bir şekilde denetimini imkânsız kılmaktadır. Bu itibarla doğrudan olağanüstü hâl KHK'ları ile tesis edilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hâl kapsamında yürürlüğe konulan KHK'larda yer alan ilave tedbirlere karşı Komisyona başvuru yapılamayacağını öngören kural, Anayasa'nın 40. maddesiyle güvence altına alınan etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturmaktadır.”*

gerekçesiyle Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Kanun teklifinin 14. maddesi ile Anayasa Mahkemesinin kararı doğrultusunda OHAL KHK'ları ve yasaları çerçevesinde alınan ilave tedbirlere ilişkin idari başvuru ve yargı yolu açılması amacıyla düzenleme yapılmaktadır.

Teklifeye göre; ilave tedbirlere karşı tedbiri uygulayan veya tedbir konusu işlemi gerçekleştirmeye yetkili olan ya da tedbiri kaldırabilecek kurum ve kuruluşlara başvurulabileceği düzenlenmiştir.

Burada dikkatle üzerinde durulması gereken iki nokta bulunmaktadır. Birincisi Anayasa Mahkemesi; açıkça bu konuda OHAL Komisyonuna başvurulabilmesinin yolunun açılması gerektiğini ifade etmektedir.

Yapılan bu düzenleme; uygulamada baştan sakat bir düzenlemedir. Bir idarenin kendi vermiş olduğu bir kararın aynı konuda daha sonra yapılan başvuruya istinaden değişmesi demek karar alan kişilerin veya kurumların bu hukuksuzluğu baştan kabul etmesi ve bu nedenle ortaya çıkacak kamu zararından sorumlu tutulması anlamına gelir. Bu açılacak tam yargı davaları nedeniyle ortaya çıkan kamu zararının 5018 sayılı Kanununun 71. Maddesi çerçevesinde rücu edilmesi sonucunu doğurur. Dolayısıyla başvurunun idare tarafından baştan reddedilmesi anlamına gelen bir düzenleme yapılmıştır.

Yine, özellikle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar birleşmiş, kapanmış veya adını değiştirmiştir. Özellikle tedbir uygulandığı tarihten sonra kapatılan veya bünyesinde bulunduğu teşkilatı değiştirilen kurum ve kuruluşlar bakımından başvuru tarihi itibarıyla söz konusu tedbirle ilgili olan kurum ve kuruluşu başvurulması gerekmektedir.

Bu durum fiilen başvuru süresi olarak belirlenen 3 aylık sürenin hangi aşamada başlayacağı ve sona ereceğinin belirlenmesi açısından bir belirsizlik oluşturmaktadır.

Kurumun başvuruyu kabul etmemesi halinde başvurucuya doğrudan yargı yoluna başvuru hakkı tanınmamıştır. Bu da etkin yargılama hakkını zedeleyici bir başka durumdur. Hâlihazırda pasaportlar konusunda İçişleri Bakanlığının kendi iç bünyesinde oluşturulan sistemde Emniyet Genel Müdürlüğünün uygulamaları ilden ile değişmekte, başvuru süreçleri uzamakta pasaport verilmesi keyfi olarak değişmektedir.

Ayrıca kurum ve kuruluşların başvuruları altı ay içerisinde sonuçlandırması öngörülmektedir.

Düzenlemeyle kurum ve kuruluşlara ilave tedbirlerin asıl tedbirin zorunlu sonucu olup olmadığı veya devamının gerekip gerekmediği gibi hususları göz önünde bulundurmamak suretiyle başvuruları reddetme veya tedbirlerin kaldırılmasına karar verme imkânı getirilmiştir. Oysa Anayasa Mahkemesi kararında ilave tedbirlerin neler olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu da doğal olarak Anayasa Mahkemesinin kararının by pass edilmeye çalışıldığının bir başka göstergesidir.

Madde teklifinin birinci fıkrasının son cümlesi ile Pasaport Kanununun ek 7 nci maddesinde pasaportları iptal edilenler ile haklarında pasaport verilmemesine yönelik idari işlem tesis edilmiş olanlar bakımından idari başvuru yolu mevcut olduğundan söz konusu tedbirler hakkında mevcut usulün uygulanmaya devam edilmesi belirtilerek mevzuatta oluşabilecek tereddütlerin önlenmesi düzenlenmiştir.

Maddenin ikinci fıkrası ile başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için zorunlu olmamakla birlikte başvuru sayısı ve niteliği göz önüne alınarak kurum ve kuruluşlar bünyesinde komisyon kurulabileceği düzenlenmiştir. Bu da adil yargılama

hakkını zedeleyici bir düzenlemedir. Başvurunun kabulü incelenmesi gibi hususlar idarenin takdir hakkı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Teklifin üçüncü fıkrası ile başvuruların sonuçlandırılması için her türlü bilgi ve belgenin ilgililerden talep edilebileceği düzenlenmiştir.

Teklifin dört, beş ve altıncı maddelerinde başvuruları inceleyen kişilerin hak ve yükümlülükleri tanımlanmıştır.

Teklifin yedinci fıkrasında ise başvuruları reddedilenlerin HSK tarafından belirlenecek Ankara idare Mahkemelerine başvurabileceği düzenlenmiştir.

Burada sıkıntılı iki durum vardır. Birincisi HSK görevli mahkemeyi belirlemediği takdirde ne olacağıdır. İkincisi ise idare hukuku açısından etkin yargılama hakkını zedeleyen Ankara mahkemelerine başvuru şartıdır. Kişiler veya kurumlar, ikamet ettikleri illerde kurulu mahkemelere de başvurabilmelidir. Örneğin bir üniversiteye karşı açılan dava için Ankara'ya gelinmesi, burada başvuru yapılması sorunlu bir yaklaşım olduğu gibi maddi olanakları olmayanlar açısından yargı yoluna başvuruyu da kısıtlayan bir durum yaratacaktır.

Maddenin son fıkrasında ise başvuruyu incelemekle görevli idarenin tespitinde ihtilaf ortaya çıkması halinde bu ihtilafın Cumhurbaşkanlığınca giderileceği düzenlenmiştir. Bunun süresi de belli değildir. Bu durumda başvuru süresi olarak belirlenen 3 aylık sürenin sona erip ermeyeceği de belirtilmemiştir.

7075 sayılı Kanun'a eklenmek istenen geçici madde 4'ün ilk fıkrası, söz konusu Kanun'un 2. maddesinde belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı hakkında tedbir uygulanan kişi, kanuni temsilcisi ya da mirasçıları tarafından tedbiri uygulayan veya tedbirle ilgili olan kamu kurum ve kuruluşlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde başvurulacağını; kamu kurum ve kuruluşlarının, başvuru üzerine yapacağı inceleme sonucuna göre en geç altı ay içinde başvurunun reddine veya tedbirin kaldırılmasına karar vereceklerini öngörmektedir.

Madde gerekçesi, düzenlemenin, Anayasa Mahkemesi'nin 24/12/2019 tarih ve Esas: 2018/74, Karar: 2019/92 sayılı kararıyla 7075 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "...ilave tedbirler ile..." ibaresinin iptali çerçevesinde, olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirler hakkında başvuru



yolunun belirlenmesi ihtiyacı dikkate alınarak idari başvuru ve yargı yolunun açılması amacıyla öngörüldüğünü ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararında ek tedbirlerin, her zaman için asıl tedbirin zorunlu bir sonucu olmadığını bu sebeple de ayrıca bir başvuru imkanının olması ve bu tedbirlerin de hukuka uygunluk denetiminin yapılabilmesi gerekliliğini belirtmiştir. Zira ek tedbir olarak öngörülen pasaport yasağı, mallara el koyma gibi anayasal hakları doğrudan ihlal niteliğindeki tedbirlere karşı hukuki başvuru yolunun olmaması, Anayasa'ya açıkça aykırıdır.

Eklenmek istenen geçici 4. madde, idareye, ilgili ilave tedbirlere karşı yapılacak başvurulara ilişkin olarak karar vermesi için altı aylık bir süre tanımaktadır. Maddenin 7. fıkrasına göre, kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir. Ancak söz konusu süre, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen iki aylık ihtiyari yanıt süresinden farklı şekilde, dava şartı oluşturmaktadır.

Söz konusu düzenleme kanunlaşırca, haklarında alınmış ilave tedbirlere karşı hak arama özgürlükleri zaten uzun sürelerdir ellerinden alınmış olan kişilerin mahkemeye erişim haklarını kullanabilmeleri için, idarenin haklarında verecekleri kararı altı ay gibi uzun bir süre beklemeleri gerekecektir.

Oysa, Anayasa'nın ilgili maddelerinin de ifade ettiği üzere, kişiler için idarenin eylem ve işlemlerine karşı idare mahkemelerinde dava açmak, bir lütuf değil ama temel bir haktır : *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”* (m. 125), *“Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir”* (m.40) ve *“Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir”* (m.36).

İdarenin olağanüstü hal hukukuna dahi aykırılık oluşturan kimi işlemlerine karşı, olağan hukuk düzeninde, adil yargılanma hakkının bir unsuru olan mahkemeye erişim hakkının kullanılabilmesi için idarenin altı içinde vereceği kararı bekleme koşulunu öngörmek, Anayasa Mahkemesi kararının da tescillediği şekilde uzun süredir hak mağduru olan kişilerin mahkemeye erişim haklarını ölçsüz şekilde sınırlamaktadır.

Olağanüstü halin yürürlükten kalkmasına rağmen, yıllardır ilave tedbir başlığı altında haklarında alınan tedbirlere karşı yargı yoluna başvuramayan kişilerin, hak arama özgürlüklerinin ve mahkemeye erişim haklarının gereğini en ivedi şekilde yerine getirmek gerekmektedir. İdarece verilecek olası red kararı sonrasında açılacak idari davaların da uzun süreler devam etme ihtimali dikkate alındığında, söz konusu ilave tedbirler bakımından dava şartı olarak altı aylık bir süre öngörmenin ölçüsüz bir koşul oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki, ilave tedbirlere ilgili yapılacak başvurular, OHAL Komisyonu'na yapılabilen başvurulara göre de çok daha geç bir tarihte mümkün olabilecektir.

Eğer idarenin cevap sürmesinin dolması dava şartı olarak öngörülebilecekse de, altı aylık uzunluğundaki süre, ilgililerin hak arama özgürlüklerinin yıllardır Anayasa'ya aykırı şekilde ellerinden alınmış olduğu tespiti de dikkate alındığında, ölçüsüz şekilde uzundur ve bireylerin çıkarlarıyla toplumun çıkarları arasında adil bir denge sağlamamaktadır. Yapılabilecek başvuru sayısının çokluğu da idareye tanınan altı aylık süreyi haklı kılmaz, zira; düzenlemeye göre, bir yandan, başvurular tek bir kuruluşa değil ama farklı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacaktır.

Öte yandan; maddenin ikinci fıkrasına göre, başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde komisyonlar kurulabilecektir. İdarenin, kişilerin hak mağduriyetlerini mümkün en ivedi şekilde çözecek biçimde örgütlenmesi, devletin hak arama özgürlüğünü etkili kılmak yönünde taşıdığı pozitif yükümlülüğünün gereğidir. Şu halde, eğer dava şartı olarak bir süre öngörülmek gerekirse, bu sürenin üç ayı geçmemesi uygun olacaktır.

Öte yandan, konunun mahiyeti itibarıyla, kanunlaşması halinde söz konusu altı aylık süreyi Anayasa Mahkemesi'ne taşımak etkili bir çare olamayacaktır. Zira; Anayasa Mahkemesinin konuyu karara bağlaması, dava şartı oluşturmaması veya her halükarda en azından kısaltılması gereken söz konusu altı aylık süreden, daha uzun zaman alacaktır. Bu sebeple, söz konusu ilave tedbirlere karşı doğrudan yargısal başvuru olanağının tanınması ve bunun olamaması halinde de, söz konusu altı aylık sürenin kısaltılması bakımından, Komisyon ve Genel Kurul aşamalarında gösterilecek anayasal hassasiyet özellikle önem taşımaktadır.

Eğer olduğu şekilde muhafaza edilecek olursa da, maddenin ilk fıkrasına, ikinci cümleden sonra gelmek üzere, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.

maddesinin 2. fıkrasına koşut şekilde, “*Bu süre içinde bir cevap verilmezse, başvuru reddedilmiş sayılır.*” şeklinde bir hüküm eklenmesi uygun olacaktır.

Maddenin 2. fıkrası, başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde komisyon kurulabileceğini belirtmektedir. Kişilerin hak arama özgürlüklerinin gereğinin ivedi şekilde yerine getirilmesi, dava şartı olarak öngörülen idari yanıtın mümkün ölçüde hızlı şekilde verilmesini gerektirir. Bu açıdansa, söz konusu idari başvurulara hızlı şekilde yanıt verilebilmesini sağlayacak örgütlenmenin farklı kamu kurum ve kuruluşlarının takdirine bırakılmaması ve söz konusu komisyonların oluşumlarının genel hatlarıyla kanunda tanımlanması uygun olacaktır.

Maddenin 6. fıkrasında, “*Bu madde ile olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular hakkında karar verenlerin görev ve fiillerine ilişkin hukuki, idari, malî ve cezai sorumlulukları hakkında 6755 sayılı Kanunun 37 nci maddesi uygulanır*” denmektedir. Anılan 6755 sayılı Kanun’un 37. maddesine göre: “*15/7/2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe teşebbüsü ve terör eylemleri ile bunların devamı niteliğindeki eylemlerin bastırılması kapsamında karar alan, karar veya tedbirleri icra eden, her türlü adli ve idari önlemler kapsamında görev alan kişiler ile olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında karar alan ve görevleri yerine getiren kişilerin bu karar, görev ve fiilleri nedeniyle hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaz*”.

Söz konusu düzenleme, Anayasa’nın başta hukuk devleti ilkesini içeren 2. maddesi gelmek üzere, birçok maddesine açıkça aykırıdır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, CHP’nin bu maddeye ve benzer kapsamdaki 18/10/2016 tarihli ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 9. maddesine ilişkin olarak daha önce yapmış olduğu iptal taleplerini reddetmiştir (AYM, E.2018/74, K.2019/92, 24/12/2019; AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019).

Özetle söz konusu madde metninde yer alan düzenlemeler, yukarıda özetlenen nedenlerle, Anayasa’nın 2. Maddesinde tanımını bulan “hukuk devleti” ilkesine “Hak arama başlıklı” 36, “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ve “Yargı yolu” başlıklı 125. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

Maddenin 7. fıkrasına göre: “*Kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir*”. İdari yargıya başvuruda yetkili mahkemenin genel hükümlere göre belirlenmesi, tabii hakim ilkesinin ruhuna daha uygun olacağı gibi, adil yargılanma ilkesi açısından oluşabilecek tereddütleri de azaltmaya yardımcı olabilecektir.

Maddenin 8. fıkrasında; “*Bu madde uyarınca yetkili olmayan kamu kurum ve kuruluşuna yapılan başvurular yetkili olduğu değerlendirilen kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir ve durum başvurana bildirilir*” hükmü öngörülmüştür. Ancak söz konusu gönderme işlemi için herhangi bir süre kaydı ve sınırı koyulmamıştır. Düzenlemenin, idarenin bu açıdan ivedi şekilde hareket etmesini ve belirli bir süre içinde ilgili gönderme işlemini gerçekleştirmesini sağlayacak şekilde yazılması uygun olacaktır.

Ayrıca uygulamada farklı kamu kurum ve kuruluşlarının yetkisizlik düşüncesiyle ilgili başvuruları birbirlerine yönlendirmeleri mümkündür. Kanun teklifi, bu tür uyuşmazlıkların hallerine ilişkin olarak herhangi bir hızlı çözüm yolu öngörmemiştir. Her ne kadar teklif konusu maddenin 9. fıkrasında, “*Bu maddenin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir*” denmiş olsa da, kişinin olası iki yetkisizlik kararının ardından bir de Cumhurbaşkanlığı'nın konuya ilişkin kararını beklemek zorunda kalması, sonrasında söz konusu olacak idari başvuruyu inceleme süresi de dikkate alındığında, başvuruya altı ay içerisinde yanıt alınamaması sonucu doğabilecektir.

Kişilerin mahkemeye erişim haklarını kullanmalarının sebepsiz yere geciktirilmesine mani olmak adına, örneğin, altı aylık süre dolmadan iki farklı kamu ve kuruluşunun yetkisiz olması sebebiyle başvuruyu incelememesi halinde, kişilerin doğrudan idari yargıya başvurabilecekleri yönünde bir hükmün teklif maddesine yerleştirilmesinin uygun olduğu düşünülmektedir.

**Sonuç olarak; genel değerlendirme bölümünde açıklanan sakıncaları ve eksiklikleri içermesi, 1'nci bölümde açıklanan nedenlerle bazı maddelerinin Anayasaya aykırılık taşıması 2'nci bölümünde açıklanan nedenlerle olağan yasa yapma sürecinin dışına çıkılarak, TBMM'de ilgili komisyonlarında yeteri kadar tartışılmadan kanun teklifleriyle sadece Plan ve Bütçe Komisyonundan geçirilmek suretiyle yasa yapma alışkanlığını, genel demokratik ilkelere ve**

**TBMM geleneklerine aykırı bulduğumuzdan teklifin bütününe; 3'üncü bölümde ayrı ayrı açıklanan nedenlerle de “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” nin bu şekilde kanunlaşmasına karşı olduğumuzu bildiririz.**

<i>Bülent Kuşoğlu</i>	<i>Abdullatif Şener</i>	<i>Mehmet Bekaroğlu</i>
Ankara	Konya	İstanbul
<i>Kamil Okyay Sındır</i>	<i>Emine Gülizar Emecan</i>	<i>Cavit Arı</i>
İzmir	İstanbul	Antalya
	<i>Süleyman Girgin</i>	
	Muğla	

## MUHALEFET ŞERHİ

2/3113 Esas Numaralı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'ne ilişkin muhalefet şerhimiz ektedir.

2-3113 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun teklifiyle yine torba yasa tercih edilmiş ve yine birbiriyle ilgisiz kanun değişikliği tekliflerin aynı anda görüşülmüştür. Bu durum her torba yasada olduğu gibi yasama etiğini ve kalitesini ayaklar altın alan bir plan ve bütçe komisyonu süreci yaşanmasına neden olmuştur. Torba yasa anlayışı, bir yandan ilgili yasaların yeterince tartışılmamasına yol açmakta, diğer yandan tartışmalı yasaların diğer yasaların arasında adeta kaybolarak daha az görüşülerek kabul edilmesi ihtimalini arttırması gibi sorunlara yol açmaktadır. Ayrıca müzakere ve demokrasi anlayışına aykırı bir yapıya sahip olması, yasaların öngörülebilir, anlaşılabilir ve uzlaşılabilir olmasının önüne geçmesi ile bu yöntem ve anlayışın sürdürülmesinin büyük bir hata olduğunu tekraren belirtmek gerekmektedir.

Bu torba yasanın içinde yer alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunda yapılan bazı değişiklikler oldukça önemlidir. Buna göre bütçelemeye fonksiyonel sınıflandırma ortadan kaldırılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma bilindiği üzere kamu faaliyetlerin türünü göstermekte, faaliyetler ve faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesini sağlamaktadır. Her ne kadar bugün bütün dünyada da kabul görmekte olan performans esaslı bütçelemeye geçmeye ilişkin haklı sebepler olsa bile gerek böyle bir bütçe tekniğinin ima ettiği yetişmiş insan gücü eksikliği ve gerekse de bu değişiklik ile harcama faaliyetlerinin özellikle büyük maliyetli projelerde gizlenmesine neden olma olasılığı bu sistem değişikliğinin sorunlu olacağını göstermektedir. Muhtemeldir ki Türkiye'ye yatırım yapmayı düşünen yabancı sermayenin referans olarak aldığı diğer kurum ve yapılar da fonksiyonel

sınıflandırmanın ortadan kaldırıldığı bir bütçeleme yönteminin bu özelliklerini değerlendirerek zaten yüksek olan risk algısını daha da yükselterek ekonomiye olumsuz etkiler üretecektir.

Torba yasanın yöntemine ek olarak ise yasa değişiklikleri görüşülürken yeni maddelerin eklenmesi hususu da AKP'nin yasama yapma tekniğinin alamet-i farikalarından biridir. Bu kez de son anda Hazine borçlanmasını yaklaşık iki katına çıkaracak bir değişiklik teklifi ile adeta bir dejavu yaşanmasına ve bütçe hakkının açık bir şekilde tahrip edilmesine neden olmuştur. Çünkü bütçe kanunları toplumun kıt kaynaklarının çalışan kesimlerle varlıklı kesimler arasında nasıl dağılıcağına karar vererek ülkelerin ekonomik bölüşümünün nasıl olacağını göstermektedir. AKP iktidarı kendilerine verilen yetkiyi yasamanın bütünü ile paylaşmaktan kaçarak uzun vadeli refah vizyonu üzerine değil de kısa vadeli kişisel çıkarlar üzerine kurmaktadır. Bu da ülkeyi borçlanmaya ve bütçe açığı vermeye götüren süreçlerin yaşanmasının kaçınılmaz hale gelmesi sonucuna yol açmaktadır. Kısa vadeli tercihler sadece milletvekillerinin kendi çıkarlarını değil, aynı zamanda seçkin bir sermaye sınıfının çıkarlarını da gözetir. Bu kısa vadeli programları sürdürme kararlılığı ve dolayısıyla yanlılığı ise daha büyük sıkıntıların yaşanmasına ve ülke halklarının mali ve siyasi bedeller ödemesine neden olacaktır.

Bu durumu özetleyecek en iyi örnek ise Türkiye'nin siyasi ve ekonomi tarihinde çokça bulunmaktadır. 1953 yılında Demokrat Parti'nin yaşadığı ekonomik ve toplumsal kriz bugünkü sürecin adeta kopyası konumundadır. Ödemeler dengesi açığı somutlaşmış, yaşanan döviz krizine karşı genişleyici politikalarda ısrarcı olunmuş, krizin olabildiğince ertelenmesi için sürekli olarak borç ile dengelenme sağlanmaya çalışılmıştır. Merkez Bankası'nın bağımsız bir para politikası izleyemediği bu dönemde, enflasyon, ithalatı artırma baskısı yaratırken, 1955'e kadar dış ticaret açığı sürekli olarak yükselmiştir. Bu dönemde borçların dövizle ödenmesi sorumluluğu Merkez Bankası'nda olduğu halde, alınan dış kredilerin hangi amaçla kullanıldığı denetlenemediği için büyümeyle ilgili olmayan ithalat yapılarak Merkez Bankası'nın kısa vadeli döviz borçlarının giderek artmasına neden olmuş, kredili ithalat nedeniyle Türkiye'nin ticari nitelikteki dış borçları ödenemez konuma gelmiştir. Sonuç olarak sürekli zamlar ile borcun kamçısı halka vurulmuş, gıda ve ihtiyaç krizleri ile karaborsa ve kuyrukların ortaya çıktığı bir dönem yaşanmıştır. 1958 Krizi ile

sorunlar içinden çıkılmaz hale gelmiş, 27 Mayıs'ta darbe mekaniği harekete geçmiştir.

1994 Krizi'nde de benzer süreçler yaşanmış, kriz esasen kendisini bir borç krizi olarak hissettirmiştir. Hatırlanacağı üzere 1990'lı yıllarda devlet, 1980'lerle birlikte hayata geçirilen liberalizasyon politikaları neticesinde harcamaları için kamu bankalarından borç kullanmaya başlamış ve zamanla oldukça yüksek bir borç yükünün altına girmiştir. Bu süreçte özel bankalar da yüksek faiz vererek mevduat toplamış ve kamunun kaynak talebine de yüksek faizli kredilerle yanıt vermiştir. Bunun sonucunda da 1993 yılı sonlarında ve 1994 başında hem bütçe açığı hem de cari açık çok ciddi düzeylere yükselmiştir. Dönemin hükümeti, kamunun borç yükünü azaltmak için faizleri indirmiş, özelleştirmelere hız vermiştir. Ancak özelleştirmeler Anayasa Mahkemesi'nden dönüp de özelleştirmelerden beklenen kaynak gelmeyince ülkeden çok ciddi sermaye çıkış olmuş nihayet 1994 yılının nisan ayında develüasyona gidilmiştir. Ekonominin politik alana yansımaları da süreklileşen kriz rejimi ve militarist-otoriter politikalar olmuştur. Bu anlamda AKP iktidarına uyarımız söz konusu sürekli borçlanma ve bütçe hakkını ortadan kaldıran bu gibi yöntem ve politikalarından vazgeçmesi olacaktır. Çünkü bugün itibarıyla özel sektör zaten borcunu çeviremeyecek hatta ödeyemeyecek durumda iken kamu da geniş oranda borçlanarak ülke ekonomisi açısından riskleri arttırmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme programına geri dönüş bugün açık bir kriz itirafı olup krizden çıkışın anahtarı olarak lanse edilen söz konusu programlama AKP iktidarının ilk yılında 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Ancak görüldüğü üzere bugün itibarıyla hesap verebilirlik, mali saydamlık ortadan kalkmıştır. Şeffaflık yalnızca program metinlerinde süs olarak bulunmaktadır. Bugün Türkiye'de tartışılan israf, yolsuzluk, talan, rant, liyakatsizlik gibi olumsuzlukların giderilmesine ilişkin iktidarın yetersizliği ortadadır. Kamu harcamalarında şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe katkı sağlayacağı öngörülen ilgili değişikliğe rağmen 2003 yılından bu yana şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda sessiz kalınmasının nedenleri de açıklanmak zorundadır.



Kamu harcamalarındaki artışların ve azalan kaynakların iktidarı ittiği bu bütçeleme programının gerçekleşmesi teknik olarak da mümkün değildir. TBMM'de bütçenin görüşülmesi sürecinde denetimlerin etkin yapılmaması, plan ve bütçe komisyonu görüşmelerinde eksiklikler ve çarpıklıkların olması, 5018 sayılı kanunun tüm kamuyu kapsamaması, kamuyu özel sektör ile eşdeğer görme yanılığı en önemli etkenlerdir. Özel sektörün hedefi kâr maksimizasyonu sağlamak iken kamuda birçok farklı husus dikkate alınmak zorundadır. Ayrıca liyakatsizlik ve nepotizm ile yozlaştırılan kamu bürokrasisinin performans esaslı bütçeleme programını uygulaması deveye hendek atlatmakla eşdeğer durumdadır. Hülâsa, AKP iktidarı tarafından kamu bürokrasisi etiği yok edildiği için söz konusu bütçeleme hedefi ve krizden siyasi rant adına kısa vadede kurtulma isteği gerçekçi olmamaktadır.

Diğer yandan bütçenin ve dolayısıyla girdi ve çıktıların merkezden yönetilmesi anlayışı bugün içerisinde bulunduğumuz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerel yönetimler adına karar verici konumda olmasına yol açmaktadır. AKP Genel Başkanı sıfatı taşıyan bir Cumhurbaşkanı hazırladığı Cumhurbaşkanlığı Programı'yla yerel yönetimlerin bütçesi üzerinde söz sahibi olamaz. Bir parti başkanının açıkladığı programa yerel yönetimler uymak zorunda değildir. Bu anlamda söz konusu sistemin büyük kırılmalara yol açacağı kesindir. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik kelimeleri ile dolu olan Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin tıkanıp ve kendisiyle çeliştiği diğer önemli nokta burasıdır. Bu durumun da antidemokratik ve merkeziyetçi anlayışı pekiştirdiğini, önemli sorunlar yaratmaya devam edeceğini belirtmek gerekmektedir.

Borçlanma yetkisinin iki katına çıkarılması ile henüz TBMM'ye sunulmamış olan 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi'nin 2021 yılı için öngörülen bütçe açığının 200 Milyar TL'nin üzerinden olacağı anlaşılmaktadır. 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'nin bütçe açığı ise yaklaşık 140 Milyar TL olarak öngörülmüş ancak henüz 2020'nin ilk 7 ayında bu rakama ulaşılmıştı. Bu durum iç ve dış siyasette yürütülen savaş politikalarına bağlı olarak gerçekleşen güvenlik ve savaş harcamalarından bir an önce vazgeçilmesi gerektiğini ayan beyan göstermektedir. Aksi durumda tercih edilen politikalar ile borçlanma ve açık rakamları artmaya devam edecektir. Siyasi tercihlerin ekonomiyi belirlediği bir düzlemde çıkmamanın ısrarı ile Türkiye tahmin dahi edilemez bir dibi görme riskiyle karşı karşıyadır.

Cumhurbaşkanlığı'nın saray bünyesi içerisinde raportör kadrosu açması hususu ise adeta bir "saray vakanüvisi" belirleme ve kendi eylem ve politikalarının

istediği şekilde yasal kayıt altına alınması anlamını taşımaktadır. Belli ki saray inşa eden rejim, şimdi de o saraya "saray vakanüvisi", "saray kâtibi", "saray kayıtçısı" gibi kadrolar da ihdas ederek kendi tarihini yazdıracaktır. Hâkim, savcı ve yasama uzmanı kadroları için raportör olmanın önünün açılması da ilgi çekicidir. Söz konusu kadroların hali hazırda buldukları konumlarda bağımsız ve tarafsız olmaları bir meslek etiği gereğidir. Bu kanunla ise partili bir cumhurbaşkanı bünyesinde çalışabileceklerdir. Bu da kamusal görevler ifa etmiş ilgili kadroların geçmişe dair heybelerinde buldukları deneyim ve bilgileri bir parti adına kullanacakları anlamına gelmektedir.

**Madde 1, 2, 3, 5:**

İş bu 'torba yasa' teklifinin 1. 2. ve 3. maddeleriyle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, bütçe esas, ilke, kapsam ve düzeniyle ilgili olarak; performans esaslı bütçe yaklaşımını ve program bütçe sistemini bütünleştirecek değişiklikler yapıldığı ifade edilmektedir.

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesiyle 'performans esaslı bütçe sistemi'ne geçilmiş ve performans esaslı bütçe sistemi, 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Mevcut performans esaslı bütçe sistemi, analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılandırılmaktadır. İş bu madde teklifleriyle, analitik bütçe sınıflandırması usulü terk edilmekte, program bütçe yapısına geçilmek istenmektedir.

Teklif gerekçesinde, mevcut kanun doğrultusunda hazırlanan bütçelerin şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından daha etkili kılınması öne sürülse de yapılmak istenen değişikliğin en başta bütçe hakkı, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından kabul edilebilir olmadığı ortadadır.

Dahası; 17 Ekim 2020 tarihinde TBMM'ye sunulması gereken 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Teklifinin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 6 Ekim'de görüşülmesine başlanan işbu madde tekliflerine göre hazırlandığı belirtilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri, 2021 yılı bütçe teklifinin komisyonda görüşülmesine günler kala, bütçe teklifinin -zaten- hali hazırda görüşülen torba yasa doğrultusunda hazır edilmiş olduğunu öğrenmişlerdir. Bu durum AKP'nin torba yasa sistemiyle tahrip ettiği

yasama erkine dönük kabul edilemez bir “usulsüzlük” ve saygısızlık olarak kabul edilmelidir.

Üstelik, yine bir torba yasa garabeti olarak komisyona sunulan bu madde değişiklikleri için etki analizi yapılmamış, bütçe usulünde yapılmak istenen değişiklikler ve alınması beklenen sonuç, kanun teklifinin ilgili maddelerinde anlaşılır ve sarih biçimde açıklanmamış; herhangi bir örneklem ya da teklifle tam olarak ne yapılacak olduğuna dair bir pilot çalışma sunulmamıştır. Özetle, yasama erki yine kifayetsiz ve oldu bitti ye getirilmek istenen yasa teklifiyle daha karşı karşıyadır.

Bir diğer önemli husus ise işbu madde tekliflerinin Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemiyle birlikte daha da billurlaşan merkezileşmenin bir tezahürü olmasıdır. Söz konusu maddelerle yapılmak istenen değişikliğin, mahalli idarelerin bütçe özerkliğini ortadan kaldıracığı apaçık ortadadır. Zira yerel yönetimler, bütçelerini; halkın ihtiyaçları, gereksinimleri doğrultusunda oluşturacakları kendi stratejik amaç ve hedeflerine göre değil, öncelikle merkezi yönetim programlarına göre hazırlamak durumunda bırakılacaktır. Bu bakımdan, mahalli idareler adeta zapturapt altına alınmış olacaktır.

AKP iktidarının Meclis'in yasama ve denetim yetkisini yok saydığı mevcut durumda, halkın bütçe hakkının da yok sayıldığı, otoriterliğin ve merkezileşmenin her alanda hissedildiği gibi bütçe hakkının uygulanmasında da etkili olduğunu görmekteyiz. Halkın bütçesinin tek bir merkezden yönetilmesi, yerel yönetim ve mahalli idarelerin bu anlamdaki özerkliğinin zapturapt altına alınmasını kabul etmediğimizi belirtiyoruz.

Teklifle hem meclisin yasama yetkisi hem de halkın bütçe hakkı yok sayılmaktadır. Mevcut Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun halkın bütçe hakkını karşılamayan biçimde; şeffaf, hesap verilebilirliği olmayan, güven telkin etmeyen biçimde yürütüldüğü ortadayken, bir torba yasayla, adeta “oldu bitti”ye getirilerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda böylesi bir değişiklik yapılmasını kabul etmediğimizi belirtiyoruz.

#### **Madde 4:**

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin performans esaslı program bütçe anlayışına göre hazırlanması düzenleniyor. Yani bu maddeyle bu torba yasada getirilen performans esaslı program bütçe tekniği denetleyici ve düzenleyici

kurumların bütçelemeleri için de getirilmiş oluyor. Oysa öncelikle ve mutlak surette yapılması gereken düzenleyici ve denetleyici kurumların tıpkı kuruluşlarında söz konusu olduğu gibi siyasi otoriteden özerkliğinin sağlanmasıdır. Kurumsal özerkliğin var olabilmesi için ise “mali özerkliğin” var olması zorunludur. Yani düzenleyici ve denetleyici kurumlar özerk bir biçimde yeniden yapılandırılmalı, bütçeleri de özerk olmalıdır. Bunun için de öncelikle 2011 yılında çıkarılan 649 sayılı KHK'nın iptal edilmesi gerekmektedir.

Hatırlanacağı üzere bu KHK ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarına mutlak bir biçimde son verilmiş, her biri ilgili bakanlıklara bağlanmıştı. 17 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 649 Sayılı “Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin 45'nci maddesi şu şekildedir:

MADDE 45 – 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.”

#### 5018 sayılı Kanuna ekli (III) SAYILI CETVEL

(Değişik: 22/12/2005-5436/12 md.) DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) (Değişik: 25/6/2009-5917/47 md.) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) (Mülga: 20/11/2017-KHK-696/135 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7079/123 md.)

9) (Ek: 26/9/2011-KHK-660/32 md.) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

10) (Ek: 24/3/2016-6698/30 md.) Kişisel Verileri Koruma Kurumu

11) (Ek: 2/7/2018-KHK-702/11 md.) Nükleer Düzenleme Kurumu

12) (Ek: RG-18/10/2019-30922-CK-47/20 md.) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Oysa denetleyici ve düzenleyici kurumlar siyasi otoriteden bağımsız olmaları esasına göre kurulmuştu. Hatta öyle ki literatürde “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak da ifade edilmektedirler. Hatırlatmak gerekirse, agresif bir kamu karşıtlığı temelinde kamusal ve toplumsal olan her şeye karşı bir karşı saldırı dalgası olarak nitelenebilecek pür neoliberal politikalar, “serbest ticaret rejimi, özelleştirmeler ve deregülasyonlar” biçimindeki politikalar üzerinde yükselir. Bu temelde 1980’lerle birlikte hayata geçirilip güç kazanmaya başlayan erken neoliberalizmde yani Washington Uzlaşması döneminde piyasa büyüğü bir biçimde sunulmakta, serbest piyasanın her sorunun çaresi olduğu iddia edilmekteydi. Ancak aradan henüz çok uzun bir süre geçmeden sert neoliberal anlayışın istenen sonuçları doğurmadığı ortaya çıktı. Katı bir biçimde dizginsiz piyasa ekonomisini savunmanın kapitalist ekonomi düzeninde sermayenin yararına olmadığı, sermaye birikim sürecinin arzu edildiği gibi sağlanamadığı deneyimlenmiş oldu. Dahası serbest piyasa ekonomisinin büyüğü bir biçimde kendi kendine kusursuz bir biçimde işlemediği görüldü. Bu nedenle erken dönem sert neoliberal paradigmada tadilatlarla girişildi ve Post-Washington Uzlaşması olarak tarif edilen bir sürecin önü açıldı. Buna göre işler bir piyasa ekonomisi için piyasayı düzenleyen ve denetleyen kamusal kurumların varlığının hayati olduğu kabul edildi. Bu anlayışın somut kurumları olarak ise “üst kurullar”, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “bağımsız idari otoriteler” ihdas edildi. Dolayısıyla piyasaları kamu adına düzenleyen ve denetleyen bu kurumlar hem sermayeden hem de devletten özerk olarak kurulmuştu. Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların tarihsel arka planı da bu şekildedir. Ancak yıllar içerisinde bu özerklik aşama aşama aşındırılmış, AKP döneminde 17 Ağustos 2011 tarihli 649 sayılı KHK ile bakanlıklara bağlanmış ve özerkliklerine son verilmiştir. Şayet düzenleyici ve denetleyici kurumlar hakkında bir düzenleme yapılacaksa özerkliklerinin sağlanması, bunun için de bütçelerinin özerk olması yönünde düzenlemeler yapılmalıdır.

**Madde 6:**

Hâlihazırda tıp fakültesi bulunan ancak kendisine ait hastanesi bulunmayan özel üniversiteler, özel hastanelerle afilyasyon protokolü yapmak suretiyle anlaşarak öğrencilerin eğitimini gerçekleştirebilmektedir. Bu düzenlemeyle Yükseköğretim Kanunu'nda da değişiklik yapılarak, tıp fakültesi açmak isteyen vakıf üniversitelerine eğitim ve öğretim faaliyetleri ile sağlık hizmetleri sunumu için asgari 200 yatak kapasiteli hastaneye sahip olması zorunluluğu getiriliyor. Bu hastanelerde YÖK'ün tıp eğitimi için gerekli gördüğü asgari fiziki mekân ve donanım şartlarını sağlaması şartı aranacağı, tıp eğitimi için gerekli şartların YÖK tarafından, sağlık hizmetlerinin sunumu için gerekli şartların ise Sağlık Bakanlığınca belirleneceği öngörülüyor. Öte yandan yine bu düzenlemeye göre özel hastanelerle hastaneye sahip olmayan vakıf üniversiteleri arasındaki mevcut işbirliği protokolleri korunarak haklar saklı tutulacaktır.

Bu düzenleme AKP'nin "sağlıkta dönüşüm" iddiasının ne türden bir dönüşüm olduğunu bir kere daha gözler önüne sermiştir. Yaklaşık 20 yıllık performansı ile AKP, sağlık alanını kamusal bir hizmet olmaktan çıkararak piyasalaştırmıştır. Yurttaşların parasız ve eşit alması gereken kamusal bir hak olan sağlık hizmeti bu piyasalaşma sürecinde bir meta haline dönüştürülmüştür. Aynı şekilde tıp eğitimi de metalaştırılmıştır. Sağlıkta yaşanan özelleştirme, tıp eğitimi de özelleştirmiştir. Hâlihazırda Türkiye'de 100'ü aşkın tıp fakültesi vardır ve bunun 35 tanesi özel üniversitelere aittir. Nicelik ile nitelik arasındaki ilişkiyi bir türlü kavrayamayan AKP zihniyeti, çok sayıda üniversite ve tıp fakültesi açmış olmayı üniversite eğitimin kalitesiyle eşitleme absürtlüğünü savunmaya devam etmektedir. Çok fazla sayıda derme çatma üniversite açıp "neden dünyanın en iyi ilk 500 üniversitesi arasında bizim üniversitemiz yok" diye dövünmek "bu kadar üniversite açtık, ilk 500'e muhakkak gireriz" şeklindeki tuhaf beklentinin dışavurumudur.

Kamuoyunun da bildiği üzere zaten özel vakıf üniversiteleri esasen birer işletmedir. Kârlılık esasınca kurulup faaliyet göstermektedirler. Hatta ne yazık ki pek çok özel üniversite "merdiven altı üniversite eğitimi" vermektedir. Üniversite eğitim verebilecek altyapıya sahip olmaksızın derme çatma binalarda eğitim hizmeti sağlamaktadır. Pek çok özel üniversite tıp fakültesi de bir apartmanın çatısına konmuş "tıp fakültesi" tabelasından ibarettir. Sağlıkta ve tıp eğitiminde yaşanan bu piyasalaşma-

metalaşma, öylesine bir düzeye varmıştır ki tıp eğitimi verebilecek hastanesi olmayan özel üniversitelere dahi yapacakları afilyasyon protokolleriyle tıp fakültesi açma hakkı tanınmıştır. İnsan hayatını direkt olarak ilgilendiren bir alan olan tıp eğitiminin piyasalaşmaya kurban edilmesi vicdani değildir. Şimdi de getirilmek istenen bu düzenlemeyle bundan sonra tıp fakültesi açmak isteyen özel üniversitelerin 200 yataklı bir hastaneye sahip olması şartı getiriliyor.

Öncelikle tıp eğitiminin yeterlilik kriteri, yatak sayısı değil tıbbın neredeyse tüm branşlarında nitelikli hizmet verebilecek bir sağlık kurumunun var olmasıdır. “Yatak sayısı” kriteri bunu sağlamaya yetmeyecektir. Öte yandan halihazırda afilyasyon protokolleriyle yani kendisine ait tıp eğitimi verebilecek altyapıya sahip sağlık kurumu bulunmadığı halde tıp eğitimi veren özel üniversite tıp fakültelerinin akıbetinin ne olacağı belli değildir. Bu tıp fakültelerinin afilyasyon protokolleri bitince düzenlemede sözü edilen 200 yataklı hastaneye sahip olup olmaması gerektiği, şayet sahip olacaksa bunun hangi sürede gerçekleştirilmesi gerektiği kanunda açıkça belirtilmemiştir.

Özcesi, eğitimin, üniversite eğitiminin ve bunun kanun teklifi özelinde tıp eğitiminin piyasalaşmış olması kabul edilemez. Asıl sorun eğitimi bir kamusal hak olarak değerlendirmek yerine paralı hale getiren zihniyet ve uygulamalardır. Tıp ve diğer yüksek eğitim alanlarının kamusal bir biçimde parasız olarak sunulması gerekmektedir. Ancak bu düzenleme piyasalaşmış tıp eğitiminin çözümü yönünde hiçbir olanak sunmamaktadır.

Son olarak kamuoyuyla paylaşmak gerekir ki, ülkenin yüz akı kurumlarından biri olan Türk Tabipleri Birliği'nden (TTB) bu düzenlemeyle ilgili görüş alınmamıştır. Tıp eğitimine ilişkin bir düzenlemede hekimlerin meslek örgütlerine danışılmamıştır. Komisyon görüşmelerinde TTB temsilcisi salonda yer almamıştır. Bunu kabul etmek mümkün değildir. Yasama etiği ve rasyonalitesi, ilgi meslek kuruluşlarından görüş alınmamasıyla asla bağdaşmaz.

### **Madde 8:**

Düzenleme ile istisnai memur kategorisinde görev yapan Cumhurbaşkanlığı Raportörleri için kadro oluşturuluyor. Özel bir sınavla bu kadrolara alınacak hâkim, savcı, yasama uzmanlarının yeni birimdeki görev tanımları yasa teklifinde yer

almamıştır. Cumhurbaşkanlığı raportörü olarak görevi sona eren personel diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlerine devam edebilecekler. Ancak Cumhurbaşkanı raportör ve raportör yardımcılığı kadrolarına kaç kişi alınacağı, personelin görevinin hangi gerekçe ve durumlarda sonlanacağı düzenlemede belirtilmemiştir.

**Madde 9-10:**

Maddelerle getirilen düzenlemede, 3194 Sayılı İmar Kanuna getirilen ek madde ile, Haberleşme alt yapısının daha sağlıklı bir şekilde gelişmesi ve fiiliyatta yaşanan bazı problemlili alanların çözüme kavuşturulması' gerekçesi sunulsa da uzmanlar baz istasyonlarının yaydığı elektromanyetik dalgaların insan sağlığını olumsuz etkilediğini ifade etmektedirler. Elektromanyetik radyasyon sadece insanlara değil aynı zamanda doğaya da büyük bir zararlar vermektedir. Ayrıca bilim insanları 5G teknolojisinin; hücre büyümesi, organlara etki ederek kanserlerin artması, bağışıklık sisteminde ve biyolojik işlevlerde kaçınılmaz etkiler yaratmak ve ısısali etkisinin gözlerde hasar oluşturmak gibi önemli yan etkileri olduğunu ifade etmektedirler.

10'uncu maddenin (4)'üncü fıkrasında: "Yapı ve binalarda kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları; yüksekliği 10 metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınca fenni mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname..." ifadesi yer almaktadır. Bu durumda toplumun büyük çoğunluğunun yaşadığı alanlara baz istasyonlarının kurulmasını kolaylaştıran ve insan yaşamını ciddi risk altına sokacak olan bu düzenleme karşılığında verilebilecek 'hangi taahhütname' insan yaşamının karşılığı olabilecektir sorusu karşımıza çıkacaktır. Düzenleme ayrıca belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile Belediye Kanunu'ndan gelen yetkileri kısıtlayarak halkı zarara uğratan ve GSM operatörlerinin menfaatlerini kollayan, kamunun zararına olan hükümler içermektedir. Yapılan hesaplamalara göre, belediyelerin sürecin dışında bırakılmasıyla GSM operatörlerine sağlanan fayda, yaklaşık 7 Milyar TL olacaktır. Ortaya çıkacak bu külfet ise faturasını halkın ödeyeceği büyük bir kamu zararı anlamına gelmektedir. Bu değişiklik, konuyla ilgili mahkeme kararları olmasına, Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre haberleşme istasyonlarının imar mevzuatına göre yapı niteliğinde olduğuna dair ve diğer bütün hukuki düzenlemelere rağmen, kararları yok sayan bir kanun değişikliği



anlamına da gelmektedir. Bu sebeplerle baz istasyonlarının belli standartlar ve normlar çerçevesinde kurulması, yaygın bir şekilde kurulmaması, gerekmektedir. Daha önce ki süreçlerde de yapılan bu tarz değişikliklerin doğuracağı olası sakıncalar için uzmanları tarafından yapılan bilimsel çalışmalarla ortaya konmuş ve ortaya çıkabilecek olası riskler raporlaştırılarak mahkemelere sunulmuştur. Operatörlere fayda sağlamak adına yapılan bu değişiklikler hem uygun hem de çoğunluğun çıkarları açısından kabul edilebilir değildir. İnsan sağlığı ve doğa açısından ciddi zararlar doğuran baz istasyonlarının kurulmasına dair standartları kolaylaştıran bu yasa tasarısı tarafımızca uygun bir düzenleme olarak değerlendirilmemektedir.

**Madde 11:**

Borçlanılan meblağların hangi belediyeler tarafından kullandığı, amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı önem taşımakla beraber bir o kadar önemli olan bir diğer husus ise borç silme yetkisinin, vatandaşa maddi külfet yükleyen değişikliğin, tek kişinin yani Maliye Bakanının inisiyatifine bırakılmasının demokratik teamüller açısından uygun ve kabul edilebilir olmamasıdır.

**Madde 12:**

2020 yılının ilk 10 ayında 141 Milyar TL açık veren hazine buna ek olarak 241 Milyar TL de borçlanmıştır. Cumhurbaşkanı ve damat bakanın borçlanma sınırını %5'er arttırarak 154 Milyar TL borçlanma yetkisi varken söz konusu rakam 87 Milyar TL aşmıştır. İlgili değişiklik ile iktidar yaklaşık 309 Milyar TL borçlanmak istemektedir. Ancak söz konusu borçlanmanın vade ve ödeme planlarının hangi şartlarda gerçekleşeceği de bilinmemektedir. Örneğin hazinenin son olarak 2,5 Milyar dolar borçlanması 5 yıllık bir vade ve %6,5 oranında bir faiz ile gerçekleşmiştir. Bugün gelişmekte olan ülkelerin %1 seviyelerinde bir faiz oranına sahip borç bulma imkanları varken söz konusu %6,5 oranı adeta bir tefeci faizi konumundadır. Bu örneğe bakılarak bile ilgili değişikliğin getireceği faiz yükü ve borcu borç ile kapatma anlayışı ile daha fazla borçlanmak tercihi ve politikası iflasa gidişin göstergesi olmaktadır. Bu sebeple önümüzdeki süreçte halkların sırtına vergi ve cezalar ile yükleneceği bu borçların ödenmesi sürecini göz önüne alarak vazgeçilmesi gerektiğini belirtiyoruz.

**Madde 13:**

Bu düzenlemeyle; kırsal yerleşim özelliği taşıyan yerlerin, sosyoekonomik durum, şehir merkezine uzaklık, belediye hizmetlerine erişebilirlik ve mevcut yapılaşma durumu gibi kriterler gözetilerek kırsal mahalle olarak belirlenmesi amaçlanmaktadır. Maddeye göre, kırsal mahalle belirleme yetkisi ilçe meclislerine verilirken, büyükşehir belediyeleri ise ilçe belediyesinden gelen öneriyi reddetme veya kabul etme yetkisine sahip olacaktır. Düzenlemeyle, yereldeki kesimlere emlak vergisi ve imar harçları gibi yükümlülüklerde indirim veya muafiyet sağlanacaktır.

6360 sayılı yasayla beraber, fiiliyatta köy olarak devam ediyor olmalarına rağmen, mahalleye dönüştürülen yerler için maddi yükümlülükler ortaya çıkmıştır. Maddi açıdan dezavantajlı duruma düşen bu yerlerin sıkıntıları geçici maddelerle çözülmeye çalışılmıştır. Bu açıdan, yaşanmakta olan sorunun kalıcı bir düzenlemeyle çözümlenmesinin amaçlanması olumlu olsa da, hazırlanan madde bu sorunu çözmekten uzaktır ve yeniden düzenlenmelidir.

İlk olarak, bir yerin kırsal mahalle olarak belirlenmesiyle ilgili karar vermede yardımcı olacağı söylenen kriterler muğlak, belirsiz ve tartışmalıdır. Öncelikle, bu kriterlerin neler olacağına dair bir çalışma yapılmalıdır. Bu çalışma, Türkiye'nin birbirinden tümüyle farklı şehirlerine bağlı mahallelerin 'kırsal mahalle' olup olmadığına karar verilirken aynı kriterlerin kullanılmayacağını dikkate alınmalıdır. İlâveten, bir yerin zamanla gelişerek kırsal mahalle statüsünden de uzaklaşacağı dikkate alınmalı, bunun takibinin nasıl yapılacağı üzerine bir düzenleme geliştirilmelidir.

İkinci olarak, kırsal mahallelerin belirlenme süreçlerinin ilçe belediyeleriyle büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılması ve bunun paylaşılma şekli sorunludur. Örneğin; bu haliyle, kırsal mahalle olarak belirlenen yerin bağlı olduğu büyükşehir belediyesinin meclisi, ilçe belediyesi meclisinin kararını keyfi bir biçimde reddedebilir; objektif olmaktansa, o yerdeki hakim siyasi görüşü, etnik kimliği ve dini yapıyı göz önüne alarak partizanca karar verebilir. Aynı sorun, ilçe belediye meclis kararının süreçleri için de geçerlidir ve bu süreç de keyfiliğe ve partizanlığa açıktır. Bunlar gibi olasılıklar, eşitlik ilkesine zarar verir. Kırsal mahalleler belirlenirken ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasında dengeli bir yetkilendirme yapılmalı, karar alma süreçlerine yerel yönetimlerin olduğu kadar, yereldeki üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve diğer önemli kurumların da katılımı sağlanmalıdır. Bu süreç, bu kurumlardan gelecek katılımcıların oluşturduğu bir kurul tarafından bağımsız ve şeffaf bir şekilde yürütülmeli, denetime açık olmalıdır.

Maddeyle ilgili düzeltilmesi gereken iki nokta daha bulunmaktadır. İlk olarak, kırsal mahallelerin sağlanacak emlak vergileri ve imar harçlarıyla ilgili desteklerden başka desteklere de ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu yerlerin, tüm ihtiyaçları (örneğin; tarım, çevre, götürülecek hizmetler) düşünülmesi, bu konu bütüncül bir şekilde ele alınmalıdır. Son olarak, getirilen vergi muafiyetlerinin belediyelerin gelirlerini olumsuz yönde etkilemesine izin verilmemelidir. Belediyeler hali hazırda maddi sıkıntı içindedir ve getirilecek vergi ve harç indirim ve muafiyetleri belediyeleri ciddi biçimde darboğaza sokabilir. Bu madde, yukarıda belirtilen konular dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

**Madde 14:**

Bu düzenlemeyle, OHAL kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı hakkında tedbir uygulanan kişilerin, tedbirin gözden geçirilmesi talebiyle, üç ay içinde bu tedbirleri uygulayan kamu kurumuna başvurmasının önü açılmıştır. Bu maddeye göre, başvuru yapılan kurum başvuruyu 6 ay içinde inceleyerek başvuruyu reddeder ya da tedbirin kaldırılmasına karar verir. Verilen karara göre, belirlenecek Ankara idari mahkemelerinde iptal davası açılabilir.

Anlaşılan o ki, AKP'nin başını çektiği iktidar, OHAL ile beraber tüm haklarını gasp ettiği yüz binlerce KHK'linin hakkını iade etmemekte ısrarlıdır. OHAL sona ereli 2 sene olmuşken, tedbiri uygulayan kamu kurumlarına bu süreci emanet etmek ve yargı yolunu ötelemek, KHK'lilerin mağduriyetini en az 6 ay daha uzatmak anlamına gelir. Bu maddede yapılmak istenenin aksine; arada başka hiçbir aşama olmadan, tüm KHK'lilerin doğrudan mahkemelere gidebilmelerinin bir an evvel önü açılmalıdır ve bu konuyla ilgilenen tüm mahkemelerin karar verme süreleri azami 3 ay ile sınırlandırılmalıdır. Madde, bu haliyle KHK'lilerin mağduriyetlerini devam ettirecektir ve yeniden düzenlenmelidir.

**Madde 15:**

Bu madde ile Ar-Ge ve Tasarım Merkezleri ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin yürütmesi gereken faaliyetleri bu yerler dışında da yürütmelerine 4 ay süreyle, Sanayi ve Teknoloji Bakanı tarafından verilebilecek izne dair hükümde değişikliğe gidilerek, bu süre bir seneye çıkarılmaktadır. Düzenleme; COVID-19 salgını devam ederken

uzaktan çalışılmasına imkan sağlanması ve buralarda istihdam edilen 135 bin çalışanın ve çevrelerinin sağlığını koruması açısından olumlu bir düzenleme olsa da, günümüz çalışma koşulları bütüncül bir şekilde göz önüne alındığında yetersizdir. Günümüz ekonomi koşulları, salgından da bağımsız olarak, esnek çalışma modellerini gerekli kılmaktadır. Bu maddenin kapsamı, esnek çalışanların haklarını sıkı bir biçimde gözetmek şartıyla, tüm Ar-Ge ve Tasarım Merkezleri ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerini kapsayacak şekilde ve süresiz bir biçimde olmak üzere genişletilmelidir. Özetle, madde yeniden düzenlenmelidir.

*Erol Katırcıoğlu*

İstanbul

*Necdet İpekyüz*

Batman

## MUHALEFET ŞERHİ

### 1. Genel Değerlendirme

Yürütme ve yürürlük maddeleriyle birlikte 17 maddelik bir **torba kanun teklifi** yine Meclis gündemine getirilmiş, görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Torba kanunlar son derece verimsiz, kanun sistematliğini bozan kanunlardır.

2018 yılından itibaren geçilen Partili Cumhurbaşkanlığı sisteminde bütçe haricinde kanun tasarısı sistemi sona erdirilmiş, milletvekilleri tarafından hazırlanacak kanun tekliflerinin Mecliste görüşülmesi esasına geçilmiştir. Ancak, Meclisin ülkenin sorunlarını tespit etme, politika geliştirme, projeksiyon yapma alt yapısı geliştirilmediği için Mecliste görüşülen teklifler büyük çoğunlukla bakanlıklar tarafından hazırlanmakta ve Mecliste en fazla milletvekiline sahip parti milletvekilleri tarafından Meclis gündemine getirilmektedir. Bu nedenle, bu örnekte olduğu gibi, teklif veren milletvekilleri genelde konuya hâkim olamamaktadırlar. Oysa yapılması gereken, elbette bakanlıklardan da bilgi ve görüş alarak, Meclisteki uzmanların desteğiyle milletvekilleri tarafından kanun tekliflerinin hazırlanmasıdır.

Görüşmelere kamu idareleri adına katılan kamu görevlilerinin de son derece yetersiz, bilgi vermekten kaçınan, hiyerarşik olarak alt düzeyde kişiler olduğu müşahade edilmiştir. Diğer taraftan, siyasi sorumluluğa sahip bakanların görüşmelere katılmayıp, başarısızlığın faturasını devlet memurlarına yüklemeleri gibi bir sistemsiz sorunla karşı karşıyayız. Bu paradoksun mutlak surette çözülmesi gerekmektedir.

Teklifteki birçok maddenin diğer komisyonlarda da görüşülmesi gerekmesine rağmen görüş alınmadığı görülmüştür.

Kanun Teklifi 17 madde olarak gelmiş, bir tane madde (madde 7) görüşmeler esnasında geri çekilmiş, bir tane madde de görüşmelerin son kısmında ilave edilmiştir.

### 2. İlk Beş Maddeye İlişkin Değerlendirmemiz

#### a. Bütçe Sistemleri Serüvenimiz

İlk beş madde 5018 sayılı Kanunda değişikli öngören maddelerdir.

Bu maddelerle Performans Esaslı Program Bütçeye geçilmesi öngörülmektedir. Esas itibarıyla program bütçeye geçilmesi 10. ve 11. Kalkınma Planlarında, bazı orta vadeli programlarda ve yine bazı yıllık programlarda bir politika olarak yer almıştır.

Onuncu Kalkınma Planında 542 numaralı paragrafta yer alan “Kamu harcamalarının program bazlı sınıflandırma çalışmaları tamamlanarak kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilecektir” politikası doğrultusunda hayata geçirilmeye çalışılan bu

yaklaşım çerçevesinde bütçenin, en az orta vadeli olmak üzere belirli bir süre diliminde gerçekleşmesi öngörülen, amacı, hedefleri ve performans göstergeleri olan programlardan oluşması hedeflenmiştir.

Bu husus Yıllık Programlarda ise “Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli bir şekilde geçişin alt yapısı oluşturulacaktır” şeklinde tedbir olarak yer almıştır.

Yine bu konu 11. Kalkınma Planı 259 nolu paragrafında şu şekilde yer almıştır: “Kaynak tahsisi ve kullanımının Plan politika ve hedefleri doğrultusunda önceliklendirilmesine ve bütçenin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine imkân vermek ve bunun neticesinde plan-program-bütçe bağlantısı ile uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini güçlendirmek amacıyla program bütçe sistemine geçilecektir.”

Nihai amaç üst politika dokümanlarında yer alan ülke önceliklerinin programlara dönüşerek bütçede karşılığını bulması ve bütçenin tamamının bu programlardan oluşturulmasıdır.

*Plan ve programlardaki bu ifadelerle katılmakla birlikte söz konusu Kanun Teklifiyle getirilen düzenleme plan ve programlarda hedeflenen program bütçe sistemine geçişi sağlamamakta, üstelik bütçenin mevcut kod yapısını bozmaktadır.*

Bunun detaylarına geçmeden önce Türkiye’deki bütçe sistemlerinin tarihine bakmakta fayda mülahaza edilmektedir.

Türkiye’de program bütçe genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler açısından 1973 yılında uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde geliştirilen program bütçe modeli, bütçe hazırlık sürecini, program yapısının oluşturulmasını ve program gerekçesinin tasarlanmasını içerecek şekilde kapsamlı bir çerçevede hazırlanmıştır.

Ancak söz konusu program bütçe modelinin program gerekçesi bölümü uygulanamamış bu nedenle performans bilgisine ilişkin izleme ve değerlendirme süreci de yürütülememiştir. Ayrıca program sınıflandırması; genel program yaklaşımından uzaklaşarak idari bölümlenmeye denk gelecek bir yapıya dönüşmüş, uluslararası standartlara uygun istatistik üretme konusunda da yetersiz kalmıştır.

2000’li yılların başından itibaren bütçeler uluslararası standartlara uygun olarak geliştirilen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaya başlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırmasına (ABS) göre belirlenen mevcut bütçe tertip yapısında idari teşkilatlanma, devlet fonksiyonları, finansman kaynağı ile girdi türleri gösterilmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırması uluslararası standartlarda istatistik üretilmesine ve kıyaslamaya imkân sağlamakla birlikte bu sınıflandırma bir bütçeleme sistemi değildir. ABS, harcama önceliğine, performansın izlenmesine ile değerlendirilmesine ve siyasi ve yönetsel hesap verebilirliğe sınırlı katkı sağlamaktadır.

Uluslararası alanda gelişen sonuç odaklı yönetim ve bütçeleme yaklaşımı ülkemizde de kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde ele alınmış ve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla performans esaslı bütçe sistemi benimsenmiştir.

Performans esaslı bütçe sisteminin temel unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları öngörülmüş, sistem 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda kamu idarelerince üst politika belgelerinde belirlenen hedef ve öncelikler ile uyumlu olarak beş yıllık kalkınma planları, stratejik planlar ile bütçeler arasında bağ kuran yıllık performans programları hazırlanmakta, kamuoyu ile paylaşılmakta ve uygulama sonuçları her yıl faaliyet raporları ile açıklanmaktadır.

5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamaları ile analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; bütçelerin program sınıflandırmasını içermemesi nedeniyle, üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı görülmüştür. Ayrıca, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmektedir. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamamış, bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam etmiştir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde 2000’li yıllarda geçilmeye çalışılan performans esaslı bütçelemenin kâğıt üzerinde kalmadığı, bütçede şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artmasına imkân tanındığı bir çerçevede uygulamaya konulması halinde program bütçe yaklaşımının hayata geçirilme çabası olumlu değerlendirilmektedir.

Program bütçe yaklaşımına geçiş için sarf edilen çabalar çok uzun süredir devam etmektedir. Bu anlamda bütçenin anlaşılabilirliğini ve hesap verebilirliğini artıracak bu yaklaşımın hayata geçirilmesinde geç bile kalındığını söylemek mümkündür.

#### **b. Temel İtiraz Noktası**

Kanun teklifiyle ABS’de yer alan, uluslararası mukayeseye imkân veren ve bir GFS standardı olan *fonksiyonel sınıflandırılma kaldırılmaktadır*.

Program bütçe de fonksiyonel sınıflandırmayı ikame eden bir bütçe kod yapısı olarak taktim edilmektedir. Bu son derece yanlıştır. Yaklaşık 12 yıllık bir emek vardır ve bu emek heba edilmektedir.

İhtiyacımız olan yeni bir bütçe sınıflandırması değil politika dokümanları ile kaynak tahsisini arasında bağlantı kuracak bir program bütçe sistemine geçilmesidir.

Ayrıca, Teklifte öngörülen haliyle bütün ödenekler anlamsız bir şekilde çok sayıda programa dağıtılacaktır. Bu durum kamu idarelerine anlamsız bir iş yükü doğuracak ve odak kaybına neden olacaktır.

*Oysa yapılması gereken, çok az sayıda program tespit edilip kaynakların gerçekten o programdaki hedefe yönelik kısmının programlara tahsis edilmesidir.*

### **c. Riskler ve Eksiklikler**

Bu yaklaşımın layığıyla uygulamaya konulabilmesi için 5018 sayılı Kanunun birkaç maddesine program bütçe ile ilgili ifadelerinin eklenmesi yeterli olmayacaktır.

Uygulamayı yönlendiren ikincil mevzuattır. 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin önceki yıllarda olduğu gibi analitik bütçe sınıflandırması şeklinde ortaya konulduğu malumunuzdur. 2020 yılında sadece kurumların performans programları program sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanmıştır.

Bu bağlamda, öngörülen yaklaşım değişikliğinin ikincil mevzuata tam olarak yansıtılması ve bu bütçe döneminde tarif edildiği şekilde bir bütçe yapısının ortaya konulması önem arz etmektedir. 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin program bazlı olarak hazırlanması mümkün olsa bile önemli olan uygulamada bu yapının oturtulabilmesidir.

Bunun için de en büyük risk, geçmişteki alışkanlıkların sürdürülmesidir.

2000’li yılların başında Kamu Mali Yönetimi reformları kapsamında pek çok yeni araç tanımlansa da bunların önemli bir kısmı maalesef belge enflasyonundan öteye gidememiştir.

O dönem merkezi uyumlaştırma fonksiyonu Devlet Planlama Teşkilatının uhdesinde olan stratejik planlar aracılığıyla en azından kurumsal düzeyde plan yapabilme kapasitesi gelişmiş, kurumsal düzeyde öğrenme kabiliyetleri kazandırılmış ancak bu planların bütçe bağlantısı kurulamadığı için planların uygulanma düzeyi ve gerçekçiliğinde ya da uygulama süresinde problemler yaşanmıştır.

Stratejik planların yıllık uygulama dilimi olarak tanımlanan performans programları da maalesef uygulama aracı olmanın ötesinde stratejik plandan ya da bütçeden kopuk belgeler olarak hazırlana gelmiştir.

Benzer şekilde, faaliyet raporları, performansın hedeflenen şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin yansıtıldığı, hesap verebilirliğe temel teşkil edecek belgeler olmak yerine “katılınan toplantı sayısı, gerçekleştirilen çalışma ziyareti sayısı ve kullanılan malzeme miktarı vs.” gibi girdi odaklı detayların çok fazla yer aldığı, içi kalabalık “kurumsal yıllıklar” olarak hazırlanmaktadır.

Netice itibarıyla, stratejik yönetim döngüsünün üç temel ayağından ilki olan planlama fonksiyonu (stratejik planlar) iyi çalışsa da bütçeleme (performans programları) ve raporlama (faaliyet raporları) ayakları planlama fonksiyonu ile uyumlu olmadığı ve hatta sistemin bu ayakları çalışmadığı için kamu kurumlarımızın belge hazırlama maliyetleri artarken, bu belgelerin faydaları bu maliyetlerin altında kalmıştır.

Teklifin 2. maddesiyle, *“bütçelerin program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde...hazırlanıp uygulanacağı”* belirtilmektedir. Buna



göre, harcamacı kurumların sunduğu hizmetleri fonksiyonlarına göre değil, programlara ve alt programlara ayırarak tanımlaması öngörülmekte, fonksiyonel sınıflandırma terk edilmektedir. Bu yapı bütçe hesaplarının karşılaştırmalı analizinde güçlüklerle yol açabileceği gibi, saydamlığı olumsuz yönde etkileyebilecek ve harcamacı kurumların strateji birimlerinin iş yüklerini artıracaktır.

Teklifin 3. maddesinde geçen analitik bütçe sınıflandırması ifadesinden program bütçe yapısına geçişe rağmen eski gösterimlerin de korunma riskinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Bazı gerekliliklere bağlı olarak mevcut sistemin bazı unsurları pekâlâ korunabilir. Ancak, bunun birtakım gösterim alışkanlıklarından vazgeçmemek uğruna değil, işlevsel gerekliliklerden olması gerekmektedir. Buradaki çerçeveye bir açıklık getirilmesi ve nasıl bir uyum sürecinin öngörüldüğünün ortaya konulması gerekmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri bu yeni teklife evet derken neye evet dediğini daha açık bir biçimde bilmelidir. O nedenle aslında teklifin arkasında en azında şematik bir gösterimle ikincil mevzuatla uygulamaya konulması tasarlanan yapının konulması önemlidir. Yeni gösterim nasıl olacaktır, program bütçe yapısındaki programların içeriğinde neler olacaktır?

Onuncu Kalkınma Planı dönemindeki öncelikli dönüşüm programları deneyimi göstermektedir ki bu tür program yaklaşımlarında uygulamaya yön veren unsur, programlardan ziyade alt programlardır. Zira programlar birden fazla kamu kurumunu kesebilmekte ve birlikte yürütülmesi gereken ortak bir üst amaca hizmet edebilmektedir.

Kalkınma Planındaki amaçlar da her ne kadar sektörel ağırlıklı olsa da ve bakanlıklarımızın yapısı sektörel bir tasarımın mahsulü olsa da plandaki ülke öncelikleri ya da üst amaçlar bir Bakanlık ya da kurumun kendi araçlarıyla tek başına gerçekleştirebileceği hususları barındırmamaktadır. Bu nedenle, program bütçe sistemiyle “plan ve bütçe” hedeflerine ulaşılabilmesi için kamu yönetim sistemimizde ortak çalışma kültürünün de güçlendirilmesi zorunlu hale gelecektir.

Bu kültürün güçlendirilmesi biraz zaman alacağından, ilk etapta alt programların yapısının iyi tasarlanması, alt program hedeflerinin olabildiğince bir kurumun sorumluluğunda belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira birden fazla kurumun sorumluluğundaki hedeflerin sahiplenilmeme riski bulunmaktadır.

Nihayetinde program bütçe yapısına bir bütçe gösterim sistemi olarak bakılmamalıdır. Hesap verme aracı denilip geçilmemelidir. Hesap verme aracı iyi dizayn edilmediği takdirde gerçek anlamda hesap vermenin sağlanması mümkün olmayacaktır. O nedenle programlara bakanlıkların yerine getirdiği fonksiyon isimlerinin (ortaöğretim, halk sağlığı gibi) verilmesinden ziyade, ortak amaçla örtüştürülmüş isimler verilmesi; alt programlara da program amacına hizmet edecek hedeflerle örtüştürülmüş isimler verilmesi ve içeriğinin de buna göre oluşturulmuş olması önemlidir.

Program bütçe sistemi bu şekilde başlatılmazsa, geçmişte olduğu gibi bütçenin ana program unsurlarının yüzeysel, geliştirilmiş, sektörel bakanlıkların kurumsal yapılarını çağrıştıran tabela isimlere doğru gitme riski bulunmaktadır. Örneğin, analitik bütçe

gösteriminden önceki bütçe sistemimizin alt unsurları neredeyse kurumların ana faaliyet birimlerinin adlarıyla özdeş hale gelmişti. Durum öyle bir hal almıştı ki bütçede hangi amaca değil, hangi genel müdürlüğe harcama yaptığımızı anlar hale gelmiştik. Program sınıflandırmasına da bu anlamda sadece bir bütçe sınıflandırması gözüyle değil her yıl bütçe görüşmelerinde tartılabileceğimiz şekilde amaçlanan sonuçlara ulaşıp ulaşılamayacağının görülebildiği kullanışlı araçlar olarak tasarlandığından emin olmamız gerekmektedir.

Detay bazında bakıldığında bir diğer risk, üretilen tüm kamu hizmetlerinin program yapısına dönüştürülmeye çalışılması halinde, bu hizmetlerin bazılarının -niteliğinin program yapısına uygun olmaması nedeniyle- programa sadece bir bütçe kodu niteliğinde dönüşmesine neden olacaktır. Bu durum uygulamada verimli işleyebilecek program yapısını da olumsuz etkileyecektir. O nedenle programlaştırma ve alt programlaştırma aşamasına titizlikle yaklaşılması gerekmektedir.

Bu anlamda *önümüze alev acele getirilen bu yapının güçlü bir pilot deneyimi olmaması büyük bir eksiklik*dir. Bu durum, kafamızda yeni tasarımın aşağıdan yukarıya geri besleme ile yapılmış olmasından çok, kamu kurumlarına merkezden dikte edilen bir yapı olarak karşımıza getirildiğine dair güçlü soru işaretleri uyandırmaktadır. Bu çerçevede, teklifin en az üç yıllık bir pilot uygulama sonuçları ile karşımıza getirilmesi önem arz etmekteydi. Ancak öyle anlaşılmaktadır ki bu yıl uygulamanın başlamasıyla tüm kamu kurumları pilot kurum olmuş olacaktır.

Programlar aynı zamanda hükümetin bütçe üzerinden hesap verme araçları olacağından çok fazla sayıda olmamalıdır. Kalkınma Planında belirlenen ana öncelikleri kapsayıcı bir şekilde içeren akılda kalıcı ve az sayıda olmalıdır. Plan ve Bütçe Komisyonunda milletvekillerinin program isimleri üzerinden tenkit geliştireceği, politika önereceği basit bir listesinin olması önemlidir. Aksi durumda öngörülen bir tasarım, odak kaybına neden olacak ve siyasi düzeyde izleme, hesap sorma ve hesap verme süreçlerini etkisizleştirecektir.

Bütçenin önemli bir kısmı personel harcamaları gibi rutin faaliyetleri içeren cari harcamalardan oluşmaktadır. Bu tür harcamaların programlaştırılarak verimliliğin ve hesap verebilirliğin artırılması önemli olmakla birlikte, asıl önemli olan kısım bu tür harcamalar hariç tutulduğunda kalan harcamaların ülke önceliklerini dayalı harcamaları oluşturmaktadır. O yüzden pilot yaklaşımını sadece kurumsal düzeyde değil, program bütçenin içeriğinde de uygulamaya koymak pekâlâ mümkündür.

Öncelikli dönüşüm programları tecrübesi göstermiştir ki program yaklaşımı uygulamalarına bu tür rutin dışı harcamalar ile başlanması odaklanmayı kolaylaştıracaktır. Yeni sistemde bütçenin tamamı programlaştırılıyorsa bu tür rutin harcamaların yer aldığı programların adına ne dersiniz deyin sonuç değişmeyecektir. Bütçe performansı olarak önem taşısa da kalkınma hedeflerine yönelik harcama performansı açısından diğer harcamalar öne çıkacağından konsantre olunması gereken asıl alanın gözden kaçırılmaması önem taşımaktadır.

#### d. Öneriler

Kanun Teklifiyle, performans esaslı program bütçeye geçilmemekte, önerilen düzenlemeler performans esaslı bütçelemeye program kod yapısının entegre edilmesinden ibaret kalmaktadır.

Diğer bir ifadeyle, yapılan değişiklikler program bütçeye geçiş ve performans ölçümünü amaçlamamakta, orta vadeli program temelli hedefler ile bütçe arasında ilişki kurulması için program sınıflandırmasının kullanılması ile sınırlı olduğu görülmektedir. Bu durumda hayata geçirilen sistem performans esaslı program bütçe olarak değil, program temelli performans esaslı bütçe olarak nitelendirilmelidir.

Yeni yapı ile program izleme ve değerlendirme ile faaliyet temelli maliyet ölçümleri yapılması, program temelli bütçe performans bilgisinin üretilmesi hedeflenmektedir. Program temelli bütçe sisteminin en önemli dezavantajı, yüksek miktarda ve karmaşık bilgi gerektirmesidir. Hali hazırda bütçede performans bilgisi üretimi konusunda handikaplar ortada iken ve üretilen/üretilemeyen performans bilgileri kaynak tahsisi sürecine rehberlik etmezken, yeni sistemde bu tür bilgilerin üretimi kadar sürece nasıl dâhil edileceği belirsizlikler içermektedir.

Bütün bu riskleri ve eksiklikleri dikkate alarak bizim önerimiz, *fonksiyonel sınıflandırmanın muhafaza edilerek, performans programları içinde programların kurgulanmasıdır.*

Program bütçenin mevcut bütçe takvimi ile hazırlanması mümkün görünmemektedir. Kanun teklifinin bütçe takviminde bir değişiklik önermemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Bütçe takvimi 5018 sayılı Kanunun orijinal halinde olduğu gibi Mayıs ayına çekilmelidir.

Suni ve gereksiz bir şekilde ayrılmış olan orta vadeli program ile orta vadeli mali plan birleştirilmelidir.

Program bütçe modelinde yer alan her bir program, kamu hizmet alanını ifade etmektedir. Her bir program hedefi ise hükümet politikasının ifadesini oluşturmaktadır. Bu durumda program hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığının “idare” dışında bir merkezi hükümet kuruluşunun Cumhurbaşkanı adına izlemesi, değerlendirmesi ve Cumhurbaşkanı raporlaması önem arz etmektedir. Kanun değişikliği, bu yönde bir kurumsal görev tanımlamasına gitmemektedir.

Program bütçe sistemi; program, alt program, faaliyet şeklinde oluşturulurken her kırılımın; hedefi, performans göstergesi, maliyeti de paralel bir şekilde ortaya çıkacaktır. Program bütçe sisteminin Risk Yönetimi metodolojisinden yararlanmaması sistemin etkinliğini olumsuz etkileyecektir. Her aşamada risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi, risk azaltıcı önlemlerin tanımlanması ve kayıt sisteminin risk yönetim döngüsünü de içermesi gerekmektedir. Kanun teklifi bu yönde bir referans ifade taşımamaktadır.

Program bütçe modeli faaliyetlerin maliyetlendirilmesini de gerektirecektir. Bu durumda kamuda maliyet muhasebesinin alt yapısının da oluşturulması ihtiyacı bulunmaktadır.

1973 ve sonrası yıllarda program bütçe sınıflandırması giderek idari teşkilat sınıflandırmasına dönüşmüştü. Yürütmenin idari birimlerinin görev tanımları ile bu birimlerin üstlendikleri program ve/veya alt programlar arasındaki uyumsuzluk uygulamada ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmış, süreç her bir idari birimin ayrı bir program veya alt program şeklinde adlandırılmasıyla sonuçlanmıştı. Bu gelişmenin yeni uygulama da kaçınılmaz olduğu değerlendirilmektedir. Programların bizim önerdiğimiz şekilde performans programları içinde kurgulanmaması ve Teklifte öngörülen şekilde yapılacak olması halinde, program bütçe için oluşturulan program sınıflandırması dikkate alınarak, 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişikliğe gidilmesi, idari birimlerin görev tanımları ile program/alt program tanımlamalarında uyumun sağlanması kritik bir başarı faktörü olarak değerlendirilmektedir.

### **3. Madde 6'ya İlişkin Değerlendirmemiz**

Tıp fakültesi kurmak isteyen vakıf yüksek öğretim kurumlarının maddede belirtilen şartları taşıması zorunluluğu olumlu karşılanmaktadır. Ancak geçmişte açılıp bu şartları taşımayan tıp fakülteleri bir sorun olarak ortada durmaktadır.

### **4. Madde 7 ve 8'e İlişkin Değerlendirmemiz**

Partili Cumhurbaşkanlığı geçilmesiyle birlikte kaldırılan Başbakanlıktaki uzmanların birçoğu değişik kurumlara gönderilerek kurumsal hafıza yok edilmiştir. Başbakanlık uzmanlarının çok az kısmı Cumhurbaşkanlığında görevlendirilmiştir. Bu eksikliğin giderilmesi için bu maddelerle Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında, Cumhurbaşkanlığı raportörlüğü kariyer meslek olarak tanımlanmaktadır. Başbakanlık uzmanlarının heba edilmesi büyük bir israf olarak görülmekle birlikte yapılan bu düzenleme olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Kariyer meslek personeli sayısı çok fazla olmamalıdır. Normal memurlar tarafından yapılacak işlerin de Cumhurbaşkanlığı raportörü adı altında alınan kişilere yaptırılma riski bulunmaktadır. Standart memurlar tarafından yapılacak işlerin kariyer meslek mensuplarınca yapılması kariyer mesleğin içini boşaltacaktır.

Düzenlemeyle cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında bulunanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanların başka kurumlara gönderilmesi sakıncalıdır ve kariyer meslek anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Ayrıca bu yapılacaksa bile burada objektif kriterler konmalıydı. Düzenleme bu açıdan eksiklik içermektedir.

Cumhurbaşkanlığı gerek personel gerekse idari birimler açısından kontrolsüz bir şekilde büyümektedir. Bu durum idari açıdan yönetilememe sorununa ve verimsizliğe neden olacaktır. Ayrıca madem 666 sayılı KHK'yla kurumlardaki uzmanların (buradaki adıyla raportörlerin) maaşları eşitlendi, neden Cumhurbaşkanlığında ilave tazminat ödemesi yapılmaktadır?

## 5. Madde 9 ve 10'a İlişkin Değerlendirmemiz

GSM operatörlerine kesilen cezaların silinmesi doğru bulunmamaktadır.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Başkanlığı dahil düzenleyici ve denetleyici kurumlar sorumlu oldukları sektörleri gereği gibi denetlememektedir. Hatta zaman zaman bu kurumlarda yer alan üst yöneticilerin denetledikleri kurumların yönetim kurullarında olması gibi vahim durumlarla da karşılaşmıştır.

## 6. Madde 12'ye İlişkin Değerlendirmemiz

2020 yılı için Merkezi Yönetim Bütçesinde 138,9 Milyar TL açık öngörülmüştür ancak en son açıklanan Orta Vadeli Programda (bakanın takdimiyle YEP'te) bu açığın yıl sonunda 239,2 Milyar TL'ye ulaşması öngörülmüştür.

Dolayısıyla artan açığın finansmanı için 4749 Sayılı Kanun'da borçlanma limitinin artırılması bir zaruret olmuştur. Buradaki sorunlardan bir tanesi gayri kanuni bir şekilde borçlanma limitinin bu düzenleme yapılmadan önce aşılmış olmasıdır.

Diğer ve daha vahim olan sorun ise Merkezi Yönetim Bütçesi açığının ve toplam kamu açıklarının kontrolsüz bir şekilde büyümesidir.

YEP'te, 2020 yılında kamu kesimi açığının 296,7 Milyar TL, milli gelire oranının ise yüzde 6,1 olması öngörülmektedir. Başlangıçta programlanan açığın 149 Milyar TL üzerinde bir kamu açığının oluşması, tedbir alınmadığı takdirde, gelecek yıllar açısından çok daha büyük kamu açıklarıyla karşılaşacağımızın işaret fişeği olarak görülmelidir.

Maliye politikası hükümetlerin ekonomiye temel müdahale aracıdır. 2000'li yılların başından itibaren bin bir emekle sağlanan bütçe disiplininin son yıllarda önemli ölçüde bozulduğu görülmektedir.

Yeteri kadar üretmeyen, rekabet gücü düşük ve çok kırılgan olan Türkiye ekonomisini ayakta tutan ve temel çapa olan bütçe disiplininin hızla ve yüksek miktarda bozulması önümüzdeki dönem için büyük bir risktir.

Artan bütçe açıkları nedeniyle bir yandan daha fazla borçlanma ihtiyacı bir yandan da bunun ortaya çıkardığı kırılganlık, borçlanma maliyetlerini olağanüstü yükseltmekte ve borçlanmanın vade yapısını kısaltmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da devlet borç stoku olağanüstü yükselmektedir.

Nitekim, Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilen Temmuz 2018'de 1 trilyon lira olan Merkezi Yönetim borç stoku Ağustos 2020 itibarıyla 1,8 trilyon liraya ulaşmıştır. İki yıllık bir sürede Merkezi Yönetim borç stokundaki yüzde 80'lik artışı sürdürmek mümkün değildir. Bir süre daha bu durumun devam etmesi, Türkiye'yi yeniden borç-faiz sarmalına itecektir.

Faiz ödemelerindeki hızlı bozulmayı görebilmek milletimizden toplanan vergilerin ne kadarlık kısmının faiz ödemelerine gittiğine bakmak yeterli olacaktır.

Partili Cumhurbaşkanlığına geçilen Temmuz 2018’de Merkezi Yönetim vergi gelirlerinin yüzde 10,5’i faize giderken Ağustos 2020’de yüzde 17,9’u faiz ödemelerine gitmiştir. Bu hızlı bozulmanın 2021 yılında da devam etmesi YEP’te öngörülmektedir. YEP’e göre 2021 yılında vergilerin yüzde 19,5’inin faiz ödemelerine gitmesi beklenmektedir.

2020 yılında, Merkezi Yönetim Bütçesindeki açığın başlangıçta öngörülenin 100,3 Milyar TL üzerinde olması, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşmelere katılan Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı tarafından pandemiden kaynaklanan bir durum olarak değerlendirilmiştir. Bunun gerçekle bir ilgisi yoktur.

**2020 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ**  
(Milyar TL)

	Başlangıç Bütçesi	En Son YEP Tahmini	Sapma
Toplam Harcamalar	1.095,5	1.212,3	116,8
*Faiz Dışı H.	956,6	1.074,9	118,3
*Faiz H.	138,9	137,4	-1,5
Toplam Gelirler	956,6	973,1	16,5
Bütçe Dengesi (açığı)	-138,9	-239,2	100,3

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi bütçe açığındaki sapma temel olarak faiz dışı harcamalardan kaynaklanmıştır. 1 Ekim 2020 tarihindeki Meclis açılış konuşmasında Cumhurbaşkanının ifadesinden, Pandemi nedeniyle Milletimize yapılan ödemenin 35 Milyar TL olduğunu öğrenmekteyiz. Bunun 27 Milyar liralık kısmı, Merkezi Yönetim Bütçesiyle hiç alakası olmayan ve temelde çalışanların hakkı olan, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenmiştir. Merkezi Yönetim Bütçesinden pandemi nedeniyle ödenen miktar sadece 8 Milyar TL’dir.

Pandemi nedeniyle Merkezi Yönetim Bütçesine gelen yük sadece 8 Milyar TL iken Merkezi Yönetim Bütçesi açığındaki yaklaşık 100 Milyar TL’lik sapmayı pandemi kapsamında yapılan desteklere bağlamak ciddiyle ve dürüstlikle bağdaşmamaktadır.

**7. Madde 13’e İlişkin Değerlendirmemiz**

Bu maddeyle 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanunla, büyükşehir yasasında yapılan fahiş hataların bir kısmından dönülmektedir. 2012 yılında yapılan değişikliklerle büyükşehir sınırları içerisindeki köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahallere dönüştürülmüş ve köyler yaşanması şehirler kadar maliyetli idare birimler haline getirilmiştir.

Bu maddeyle daha önce köy olan mahalleler kırsal mahalle olarak tanımlanmakta, bunlar için emlak vergisi, bina inşaat harcı muafiyeti getirilmekte, içme ve kullanma suyu için alınacak bedel düşürülmektedir.

Bu düzenleme olumlu görülmekle birlikte yetersiz bulunmaktadır. 2012 değişikliğinden önce köy olan mahallelerin (istisnai olarak gerçekten köy hüviyetini kaybedip gelişmiş olanlar hariç) köy tüzel kişiliği iade edilmelidir. Köy meraları köy tüzel kişiliği uhdesine bırakılmalıdır.

*Erhan Usta*

Samsun

ANTALYA MİLLETVEKİLİ İBRAHİM AYDIN  
VE AĞRI MİLLETVEKİLİ EKREM ÇELEBİ  
İLE 17 MİLLETVEKİLİNİN TEKLİFİ

**KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL  
KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA  
DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN  
TEKLİFİ**

**MADDE 1-** 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesinin başlığı “Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe” şeklinde, dördüncü fıkrası ile beşinci fıkrasının birinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye son fıkrasından önce gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

“Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar.”

“Kamu idareleri, bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplar ve analiz eder. İzleme ve değerlendirme sonuçları idare faaliyet raporlarında gösterilir.”

**MADDE 2-** 5018 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“k) Bütçeler program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.”

**MADDE 3-** 5018 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak programlar itibarıyla düzenlenir.

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN  
KABUL ETTİĞİ METİN

**KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL  
KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA  
DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN  
TEKLİFİ**

**MADDE 1-** 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesinin başlığı “Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe” şeklinde, dördüncü fıkrası ile beşinci fıkrasının birinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye son fıkrasından önce gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar.”

“Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar.”

“Kamu idareleri, bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplar ve analiz eder. İzleme ve değerlendirme sonuçları idare faaliyet raporlarında gösterilir.”

**MADDE 2-** 5018 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“k) Bütçeler, program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.”

**MADDE 3-** 5018 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak programlar itibarıyla düzenlenir.

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

İlgili mevzuatta giderlere ilişkin olarak yer alan “Tertip” deyimini program sınıflandırmasının ilk düzeyini, kurumsal ve finansman tipi sınıflandırmanın bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini, borç ödemeleri yönünden “ilgili hizmet tertibi” deyimini borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipleri ifade eder.”

**MADDE 4-** 5018 sayılı Kanununun 17 nci maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans programları ile program yapısını esas alarak bu Kanunda tanımlanan tertip düzeylerini içerecek şekilde hazırlar.”

**MADDE 5-** 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Cetvel, (II) sayılı Cetvelin “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER” bölümü ile (III) sayılı Cetvel aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ  
KAMU İDARELERİ

- 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2) Cumhurbaşkanlığı
- 3) Anayasa Mahkemesi
- 4) Yargıtay
- 5) Danıştay
- 6) Hâkimler ve Savcılar Kurulu
- 7) Sayıştay
- 8) Adalet Bakanlığı
- 9) Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- 10) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- 11) Dışişleri Bakanlığı
- 12) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 13) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- 14) Hazine ve Maliye Bakanlığı
- 15) İçişleri Bakanlığı
- 16) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 17) Millî Eğitim Bakanlığı
- 18) Millî Savunma Bakanlığı
- 19) Sağlık Bakanlığı
- 20) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

İlgili mevzuatta giderlere ilişkin olarak yer alan “Tertip” deyimini program sınıflandırmasının ilk düzeyini, kurumsal ve finansman tipi sınıflandırmanın bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini, borç ödemeleri yönünden “ilgili hizmet tertibi” deyimini borç konusu hizmetlerin yürütüldüğü ilgili tertipleri ifade eder.”

**MADDE 4-** 5018 sayılı Kanununun 17 nci maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans programları ile program yapısını esas alarak bu Kanunda tanımlanan tertip düzeylerini içerecek şekilde hazırlar.”

**MADDE 5-** 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı Cetvel, (II) sayılı Cetvelin “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER” bölümü ile (III) sayılı Cetvel aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ  
KAMU İDARELERİ

- 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2) Cumhurbaşkanlığı
- 3) Anayasa Mahkemesi
- 4) Yargıtay
- 5) Danıştay
- 6) Hâkimler ve Savcılar Kurulu
- 7) Sayıştay
- 8) Adalet Bakanlığı
- 9) Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- 10) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- 11) Dışişleri Bakanlığı
- 12) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 13) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- 14) Hazine ve Maliye Bakanlığı
- 15) İçişleri Bakanlığı
- 16) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 17) Millî Eğitim Bakanlığı
- 18) Millî Savunma Bakanlığı
- 19) Sağlık Bakanlığı
- 20) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı



(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

- 21) Tarım ve Orman Bakanlığı
  - 22) Ticaret Bakanlığı
  - 23) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
  - 24) Devlet Arşivleri Başkanlığı
  - 25) Diyanet İşleri Başkanlığı
  - 26) İletişim Başkanlığı
  - 27) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
  - 28) Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
  - 29) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
  - 30) Strateji ve Bütçe Başkanlığı
  - 31) Jandarma Genel Komutanlığı
  - 32) Sahil Güvenlik Komutanlığı
  - 33) Emniyet Genel Müdürlüğü
  - 34) Türkiye İstatistik Kurumu
  - 35) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
  - 36) Gelir İdaresi Başkanlığı
  - 37) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
  - 38) Meteoroloji Genel Müdürlüğü
  - 39) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
  - 40) Avrupa Birliği Başkanlığı”
- “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER
- 1) Savunma Sanayii Başkanlığı
  - 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
  - 3) Atatürk Araştırma Merkezi
  - 4) Atatürk Kültür Merkezi
  - 5) Türk Dil Kurumu
  - 6) Türk Tarih Kurumu
  - 7) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
  - 8) Türkiye Bilimler Akademisi
  - 9) Karayolları Genel Müdürlüğü
  - 10) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
  - 11) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
  - 12) Orman Genel Müdürlüğü
  - 13) Vakıflar Genel Müdürlüğü
  - 14) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
  - 15) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
  - 16) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
  - 17) Türk Akreditasyon Kurumu
  - 18) Türk Standardları Enstitüsü
  - 19) Türk Patent ve Marka Kurumu
  - 20) Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

- 21) Tarım ve Orman Bakanlığı
  - 22) Ticaret Bakanlığı
  - 23) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
  - 24) Devlet Arşivleri Başkanlığı
  - 25) Diyanet İşleri Başkanlığı
  - 26) İletişim Başkanlığı
  - 27) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
  - 28) Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
  - 29) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
  - 30) Strateji ve Bütçe Başkanlığı
  - 31) Jandarma Genel Komutanlığı
  - 32) Sahil Güvenlik Komutanlığı
  - 33) Emniyet Genel Müdürlüğü
  - 34) Türkiye İstatistik Kurumu
  - 35) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
  - 36) Gelir İdaresi Başkanlığı
  - 37) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
  - 38) Meteoroloji Genel Müdürlüğü
  - 39) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
  - 40) Avrupa Birliği Başkanlığı”
- “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER
- 1) Savunma Sanayi Başkanlığı
  - 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
  - 3) Atatürk Araştırma Merkezi
  - 4) Atatürk Kültür Merkezi
  - 5) Türk Dil Kurumu
  - 6) Türk Tarih Kurumu
  - 7) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
  - 8) Türkiye Bilimler Akademisi
  - 9) Karayolları Genel Müdürlüğü
  - 10) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
  - 11) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
  - 12) Orman Genel Müdürlüğü
  - 13) Vakıflar Genel Müdürlüğü
  - 14) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
  - 15) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
  - 16) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
  - 17) Türk Akreditasyon Kurumu
  - 18) Türk Standardları Enstitüsü
  - 19) Türk Patent ve Marka Kurumu
  - 20) Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

- 21) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
- 22) GAP Bölge Kalkınma İdaresi
- 23) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 24) Kamu Denetçiliği Kurumu
- 25) Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukvevleri İşyurtları Kurumu
- 26) Meslekî Yeterlilik Kurumu
- 27) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
- 28) Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı
- 29) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 30) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 31) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 32) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 33) Türkiye Su Enstitüsü
- 34) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu
- 35) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
- 36) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı
- 37) Helal Akreditasyon Kurumu
- 38) Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 39) Türkiye Uzay Ajansı
- 40) Türkiye Adalet Akademisi
- 41) Kapadokya Alan Başkanlığı
- 42) Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu”

“(III) SAYILI CETVEL  
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ  
KURUMLAR

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu
- 10) Nükleer Düzenleme Kurumu
- 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu”

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

- 21) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
- 22) GAP Bölge Kalkınma İdaresi
- 23) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 24) Kamu Denetçiliği Kurumu
- 25) Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukvevleri İşyurtları Kurumu
- 26) Meslekî Yeterlilik Kurumu
- 27) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
- 28) Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı
- 29) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 30) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 31) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 32) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 33) Türkiye Su Enstitüsü
- 34) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu
- 35) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
- 36) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı
- 37) Helal Akreditasyon Kurumu
- 38) Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 39) Türkiye Uzay Ajansı
- 40) Türkiye Adalet Akademisi
- 41) Kapadokya Alan Başkanlığı
- 42) Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu”

“(III) SAYILI CETVEL  
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ  
KURUMLAR

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu
- 10) Nükleer Düzenleme Kurumu
- 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu”

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

**MADDE 6-** 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki (e) bendi eklenmiştir.

“e) Tıp Fakültesi kurmak isteyen vakıf yükseköğretim kurumlarının; eğitim ve öğretim faaliyetleri ile sağlık hizmetleri sunumu için asgari iki yüz yatak kapasitesine sahip, Yükseköğretim Kurulunun tıp eğitimi için gerekli gördüğü asgari fiziki mekân ve donanım şartlarını sağlayan, Sağlık Bakanlığının planlama ilkeleri çerçevesinde kendi mülkiyetinde yapacağı hastaneye ait ön izin belgesi veya yukarıdaki şartları haiz, mevcutta faaliyet gösteren bir hastanenin, tıp fakültesi kurulmasını takiben üniversiteye devredileceğine dair belgeler; açılmış olan tıp programına öğrenci alabilmek için ise vakıf üniversitesinin kendi mülkiyetinde, ruhsatı ve işletme hakkı kendisine ait bulunan yukarıdaki şartları haiz hastanesinin varlığını gösteren belgeler.”

**MADDE 7-** 28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun ek 158 inci maddesinin ikinci fıkrasının dördüncü cümlesinde yer alan “bir üye ile Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Yönetim Kurulunca belirlenen Sağlık Bilimleri Üniversitesi dışından bir üye” ibaresi “iki üye” şeklinde, yedinci cümlesinde yer alan “, Yükseköğretim Kurulu ve Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Yönetim Kurulu” ibaresi “ve Yükseköğretim Kurulu” şeklinde, üçüncü fıkrasının (a) bendinde yer alan “onaylamak” ibaresi “görüş bildirmek” şeklinde, (b) bendinde yer alan “karar” ibaresi “katkı” şeklinde değiştirilmiş, (c) bendi yürürlükten kaldırılmış, dördüncü fıkrasının dördüncü cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, fıkraya aşağıdaki cümleler eklenmiş, beşinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna bağlı eğitim ve araştırma hastaneleriyle” ibaresi “Sağlık Bakanlığına bağlı eğitim ve araştırma hastaneleri ve şehir hastaneleriyle” şeklinde, üçüncü cümlesi aşağıdaki şekilde, dördüncü cümlesinde yer alan “birimlerine” ibaresi “diğer birimlerine” şeklinde değiştirilmiş ve “ve Mütevelli Heyetinin onayı” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

**MADDE 6-** 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki (e) bendi eklenmiştir.

“e) Tıp Fakültesi kurmak isteyen vakıf yükseköğretim kurumlarının; eğitim ve öğretim faaliyetleri ile sağlık hizmetleri sunumu için asgari iki yüz yatak kapasitesine sahip, Yükseköğretim Kurulunun tıp eğitimi için gerekli gördüğü asgari fiziki mekân ve donanım şartlarını sağlayan, Sağlık Bakanlığının planlama ilkeleri çerçevesinde kendi mülkiyetinde yapacağı hastaneye ait ön izin belgesi veya yukarıdaki şartları haiz, mevcutta faaliyet gösteren bir hastanenin, tıp fakültesi kurulmasını takiben üniversiteye devredileceğine dair belgeler; açılmış olan tıp programına öğrenci alabilmek için ise vakıf üniversitesinin kendi mülkiyetinde, ruhsatı ve işletme hakkı kendisine ait bulunan yukarıdaki şartları haiz hastanesinin varlığını gösteren belgeler.”

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

“Bu birimlerde görevlendirilecek akademik ve idari personelin sayısı ve görev süresi ile görev yaptıkları ülkelerde sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan bekar meslek memurlarına ödenmekte olan yurt dışı aylığını geçmemek üzere unvanları itibarıyla yapılacak aylık ödemenin tutarı Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenir.”

“Bu personel fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç kadro ve pozisyonlarına bağlı mali ve sosyal haklardan faydalanmaya devam eder. Bunlara yurt dışındaki görevleri süresince gündelik verilmez. Üniversite yurt dışındaki birimlerinde mahallinden sözleşmeli veya saat başı ücret karşılığı personel çalıştırabilir. Bu kapsamda çalıştırılan personele bir ayda ödenebilecek toplam ücret görev yaptıkları ülkelerde 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre çalıştırılan personele ödenen ücretten, 2547 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (m) ve (n) bentlerinde tanımlanan akademik unvanlarda öğretim elemanı olarak çalıştırılanlara yapılacak toplam aylık ödeme tutarı ise görev yaptıkları ülkelerde sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan bekar meslek memurlarına ödenmekte olan yurt dışı aylığından fazla olamaz. Bu fıkra kapsamında çalıştırılacak personelin görev türü ve sayısı ile ücretlerine ilişkin usul ve esaslar Üniversitenin önerisi, Yükseköğretim Kurulunun teklifi ve Cumhurbaşkanlığı onayı ile belirlenir. Üniversitenin yurtdışındaki faaliyetlerinden elde edilen gelirler ilgili ülkeye özgü yurtiçi veya yurtdışında üniversite adına açılacak hesaba yatırılır ve yurtdışında eğitim amaçlı yapılan faaliyetlerin gerektirdiği giderler öncelikle bu hesaplardan karşılanır. Bu hesaplarda yer alan kaynaklarla ilgili ülke yurt dışı faaliyetlerin gerektirdiği giderlerin karşılanamaması durumunda Sağlık Bilimleri Üniversitenin bütçesinden kaynak aktarılabilir. Bu hesabın harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığının görüşü alınarak Üniversite tarafından belirlenir.”

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

“Bu merkezlere tahsis edilecek öğretim elemanı kadroları, birlikte kullanılan hastanelerin eğitim birimleri, ihtiyacı, nitelikleri ve Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak belirlenir ve atamalar bu kadrolara yapılır.”

**MADDE 8-** 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna 4 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Cumhurbaşkanlığı Raportörlüğü

MADDE 4/A- Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren ve uzmanlık gerektiren konularda çalıştırılmak üzere Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı istihdam edilebilir. Cumhurbaşkanlığı raportörleri mesleğe özel yarışma sınavıyla Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı olarak alınırlar ve bunlar için mesleğe girişte ihtiyaca göre yabancı dil şartı aranabilir. Cumhurbaşkanlığı raportörlerine ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısına, sırasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanı ve yasama uzman yardımcısına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları kapsamında yapılması öngörülen ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir. Bu ödemelerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. Bunlar emeklilik hakları bakımından da Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanı ve yasama uzman yardımcısına denk kabul edilir. Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden yararlanırlar. Bunlar hakkında mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma sınavları, tez hazırlama ve yeterlik sınavları ile bu Kanunda yer almayan diğer hususlarda, 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesi uygulanır.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

**MADDE 7-** 17/8/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanuna 4 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Cumhurbaşkanlığı Raportörlüğü

MADDE 4/A- Cumhurbaşkanlığının görev alanına giren ve uzmanlık gerektiren konularda çalıştırılmak üzere Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı istihdam edilebilir. Cumhurbaşkanlığı raportörleri mesleğe özel yarışma sınavıyla Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı olarak alınırlar ve bunlar için mesleğe girişte ihtiyaca göre yabancı dil şartı aranabilir. Cumhurbaşkanlığı raportörlerine ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısına, sırasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanı ve yasama uzman yardımcısına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları kapsamında yapılması öngörülen ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir. Bu ödemelerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. Bunlar emeklilik hakları bakımından da Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanı ve yasama uzman yardımcısına denk kabul edilir. Cumhurbaşkanlığı raportörü ve Cumhurbaşkanlığı raportör yardımcısı 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden yararlanırlar. Bunlar hakkında mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma sınavları, tez hazırlama ve yeterlik sınavları ile bu Kanunda yer almayan diğer hususlarda, 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesi uygulanır.

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında bulunanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanlar, Cumhurbaşkanlığı bağlı kuruluşlarında veya bakanlıkların merkez teşkilatlarında özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklerle ilişkin durumlarına uygun uzman kadrolarına atanabilir. Bunların atama teklifleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca yapılır. Atama teklifi yapılan kurum veya kuruluşça personelin atama işlemleri onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Bunlar, atama işlemi tamamlanıncaya kadar, mevcut kadrolarına ait her türlü aylık, ek gösterge, zam, tazminat, ikramiye, sözleşme ücretleri ile diğer mali haklarını Cumhurbaşkanlığı bütçesinden almaya devam eder. Bu madde kapsamında atanmaların, önceki kadrolarında geçen veya geçmiş sayılan süreleri yeni atandıkları kadrolarda geçmiş sayılır. Bu fıkranın uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.

Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlardan ve mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında bulunanlardan yardımcılık, stajyerlik veya adaylık sürecini tamamlamış olanlar Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında 4 üncü maddedeki usul ve esaslara göre süreli personel olarak görevlendirilebilir.”

**MADDE 9-** 2879 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 3- Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında bulunanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanlar, Cumhurbaşkanlığı bağlı kuruluşlarında veya bakanlıkların merkez teşkilatlarında özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklerle ilişkin durumlarına uygun uzman kadrolarına atanabilir. Bunların atama teklifleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca yapılır. Atama teklifi yapılan kurum veya kuruluşça personelin atama işlemleri on beş gün içinde sonuçlandırılır. Bunlar, atama işlemi tamamlanıncaya kadar, mevcut kadrolarına ait her türlü aylık, ek gösterge, zam, tazminat, ikramiye, sözleşme ücretleri ile diğer mali haklarını Cumhurbaşkanlığı bütçesinden almaya devam eder. Bu madde kapsamında atanmaların, önceki kadrolarında geçen veya geçmiş sayılan süreleri yeni atandıkları kadrolarda geçmiş sayılır. Bu fıkranın uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.

Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlardan ve mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında bulunanlardan yardımcılık, stajyerlik veya adaylık sürecini tamamlamış olanlar Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında 4 üncü maddedeki usul ve esaslara göre süreli personel olarak görevlendirilebilir.”

**MADDE 8-** 2879 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 3- Hâkimler ve savcılar, yasama uzmanları, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında bulunanlardan 30/9/2020 tarihinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında raportör unvanıyla görev yapmakta olanlar, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde başvurularını kaydıyla başvuruyu takip eden bir ay içinde Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanırlar.

Birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlarda bulunmuş ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında süreli personel olmayanlardan anılan Başkanlıkta, 30/9/2020 tarihinde yönetici kadrolarında görev yapanlar Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanını ihraz etmiş sayılırlar. Birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlarda bulunanlardan süreli personel statüsünde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında 30/9/2020 tarihinde yönetici kadrolarında görev yapanlar onbeş gün içerisinde başvurularını kaydıyla Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanırlar.

Bu maddeye göre Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanmaların ve ihraz etmiş sayılanların adaylık, yardımcılık veya stajyerlik süreleri dâhil birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlar ile yöneticilik kadrolarında geçirdikleri ve/veya geçirmiş sayıldıkları süreler Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında geçmiş sayılır.

Bu maddeye göre atanarlardan mali hakları hususunda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesi veya ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulananlar hakkında, talepleri halinde anılan düzenlemelerin uygulanmasına kazanılmış hak aylık derecesi birinci derecenin birinci kademesine yükselinceye kadar devam edilir.

Bu madde kapsamında, Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanarlardan ya da bu unvanı ihraz etmiş sayılanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanların 4/A maddesinin ikinci fıkrası kapsamındaki atama teklifleri talepleri halinde, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluşa

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

benzer nitelik arz eden merkez teşkilatı kadro veya pozisyonlarında bulunanlardan 30/9/2020 tarihinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında raportör unvanıyla görev yapmakta olanlar, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içerisinde başvurularını kaydıyla başvuruyu takip eden bir ay içinde Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanırlar.

Birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlarda bulunmuş ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında süreli personel olmayanlardan anılan Başkanlıkta, 30/9/2020 tarihinde yönetici kadrolarında görev yapanlar Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanını ihraz etmiş sayılırlar. Birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlarda bulunanlardan süreli personel statüsünde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında 30/9/2020 tarihinde yönetici kadrolarında görev yapanlar on beş gün içerisinde başvurularını kaydıyla Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanırlar.

Bu maddeye göre Cumhurbaşkanlığı raportörü unvanlı kadrolara atanmaların ve ihraz etmiş sayılanların adaylık, yardımcılık veya stajyerlik süreleri dâhil birinci fıkra kapsamındaki kadro veya pozisyonlar ile yöneticilik kadrolarında geçirdikleri ve/veya geçirmiş sayıldıkları süreler Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrolarında geçmiş sayılır.

Bu maddeye göre atanarlardan mali hakları hususunda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesi veya ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulananlar hakkında, talepleri halinde anılan düzenlemelerin uygulanmasına kazanılmış hak aylık derecesi birinci derecenin birinci kademesine yükselinceye kadar devam edilir.

Bu madde kapsamında, Cumhurbaşkanlığı raportörü kadrosuna atanarlardan ya da bu unvanı ihraz etmiş sayılanlardan hizmetine ihtiyaç kalmayanların 4/A maddesinin ikinci fıkrası kapsamındaki atama teklifleri talepleri halinde, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluşa

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

yapılması suretiyle uygulanır. Hâkim ve savcılar hakkında 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 40 ıncı maddesi hükümleri uygulanır.

Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

**MADDE 10-** 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Elektronik haberleşme altyapılarında yapı ruhsatı alınması

EK MADDE 9- (1) Dördüncü fıkradaki kule ve direkler hariç, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ile kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde yapılacak olan 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında elektronik haberleşme istasyonlarının kurulmasına mahsus onbeş metreden yüksek kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında, alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ve herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın gösterilir.

(2) Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ile kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde; 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilen kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları için ruhsat alınır. Ruhsat başvurularında yatay ve dikey görünüşü ihtiva eden kroki ile statik ve elektrik projeleri dışında herhangi bir proje veya belge istenemez. Ruhsat başvurusuna malik ya da tasarruf sahibi ile işletmecisi arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belge eklenir. Bu kule veya direkler ile kurulumu bunlarla birlikte yapılacak elektronik haberleşme cihazlarına ait bulunduğu konteyner, kabin, kabinet ve benzeri altyapı unsurları için tek ruhsat düzenlenir.

(3) 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

yapılması suretiyle uygulanır. Hâkim ve savcılar hakkında 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 40 ıncı maddesi hükümleri uygulanır.

Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

**MADDE 9-** 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Elektronik haberleşme altyapılarında yapı ruhsatı alınması

EK MADDE 9- Dördüncü fıkradaki kule ve direkler hariç, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ile kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde yapılacak olan 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında elektronik haberleşme istasyonlarının kurulmasına mahsus onbeş metreden yüksek kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında, alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ve herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın gösterilir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ile kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde; 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilen kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları için ruhsat alınır. Ruhsat başvurularında yatay ve dikey görünüşü ihtiva eden kroki ile statik ve elektrik projeleri dışında herhangi bir proje veya belge istenemez. Ruhsat başvurusuna malik ya da tasarruf sahibi ile işletmecisi arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belge eklenir. Bu kule veya direkler ile kurulumu bunlarla birlikte yapılacak elektronik haberleşme cihazlarına ait bulunduğu konteyner, kabin, kabinet ve benzeri altyapı unsurları için tek ruhsat düzenlenir.

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında gösterilmeyen ve yüksekliği onbeş metreden fazla olmayan elektronik haberleşme istasyonlarının



(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ve kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde kurulumuna mahsus kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurlarına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fennî mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun ilgili mevzuatında belirlenen gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilir.

(4) Yapı ve binalarda kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurları; yüksekliği 10 metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınca fennî mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname verilmek ve malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarece izin verilir.

(5) İkinci fıkra uyarınca yapılan ruhsat ve yapı kullanma izin belgesi başvurularında 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca ruhsat harcı ve yapı kullanma izin harcı alınır. Üçüncü ve dördüncü fıkralar uyarınca yapılan izin başvurularında ruhsat harcı ve yapı kullanma izin harcı tutarı toplamı kadar izin belgesi bedeli alınır. Bu madde kapsamında, ruhsat harcı, yapı kullanma izni harcı ve izin bedeline esas olan haberleşme istasyonlarına mahsus kule ve direklerin alanı [taban alanı\*(yükseklik/5)] şeklinde hesaplanır. Bunlar dışında herhangi bir harç, ücret ve bedel alınmaz.

(6) Her tür elektronik haberleşme cihazları ile bu cihazların teknik donanım ve bileşenleri izin veya ruhsata tabi değildir. Ancak ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkra uyarınca kule ve direkler ile

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, umumi hizmet alanları gibi kamu hizmetine tahsis edilmiş tüm alanlar ile kamu veya özel mülkiyete tabi arsa ve arazilerde kurulumuna mahsus kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurlarına, statik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat mühendislerince hazırlanacak raporun sunulması, fennî mesuliyetin üstlenilmesi, malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun ilgili mevzuatında belirlenen gerekli ve yeterli koruma mesafesinin bırakılması ile yer seçim belgesinin alınmış olması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarelerce izin verilir.

Yapı ve binalarda kule ve direkler ile bunlara ait zorunlu altyapı unsurlarına; yüksekliği on metreden az olmak, statik ve elektrik bakımından sakınca olmadığına dair inşaat ve elektrik/elektronik mühendislerince hazırlanacak rapor ile bu meslek mensuplarınca fennî mesuliyetin üstlenildiğine dair taahhütname verilmek ve malik ya da tasarruf sahibi ile işletmeci arasında yapılan kiralamaya veya kullanıma ilişkin belgenin sunulması kaydıyla başkaca bir şart aranmaksızın ilgili idarece izin verilir.

İkinci fıkra uyarınca yapılan ruhsat ve yapı kullanma izin belgesi başvurularında 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca ruhsat harcı ve yapı kullanma izin harcı alınır. Üçüncü ve dördüncü fıkralar uyarınca yapılan izin başvurularında ruhsat harcı ve yapı kullanma izin harcı tutarı toplamı kadar izin belgesi bedeli alınır. Bu madde kapsamında, ruhsat harcı, yapı kullanma izni harcı ve izin bedeline esas olan haberleşme istasyonlarına mahsus kule ve direklerin alanı [taban alanı\*(yükseklik/5)] şeklinde hesaplanır. Bunlar dışında herhangi bir harç, ücret ve bedel alınmaz.

Her tür elektronik haberleşme cihazları ile bu cihazların teknik donanım ve bileşenleri izin veya ruhsata tabi değildir. Ancak ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkra uyarınca kule ve direkler ile

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

konteyner, kabin, kabinet için yapılan ilk izin veya ruhsat başvurusunda elektronik haberleşme cihazları ile teknik donanımları statik projelerde veya raporlarda gösterilir. Elektronik haberleşme cihazları ile teknik donanımlarında; teknoloji değişikliği, ilavesi veya revizyon yapılması durumunda bu hususlar için ayrıca proje veya rapor düzenlenmez.

(7) Elektronik haberleşme istasyonları için kamu kurum veya kuruluşları tarafından yer kullanılması halinde; sözleşme uyarınca tahsil edilecek yıllık yer kullanım bedeli, büyükşehir belediyelerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yer seçim belgesi için belirlediği ücretin dört katını, diğer yerlerde iki katını geçemez. Bu hükmeye aykırı yapılan sözleşmeler geçersizdir.

(8) Elektronik haberleşme istasyonlarının kurulmasına mahsus kule, direk, konteyner, kabin, kabinet gibi altyapı unsurlarının imar planlarında gösterilmesi, bunların kurulumu için yapılacak ruhsat veya izin başvurularında sunulacak projeler, raporlar, bilgi ve belgeler, bunlara mahsus izin belgesi, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesine ilişkin usul ve esaslar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça yönetmelikle düzenlenir.”

**MADDE 11-** 3194 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 20- (1) Ek 8 inci maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olup aynı maddenin birinci fıkrası kapsamına giren kule ve direkler bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işletmecilerin bir yıl içinde başvurusu üzerine üç yıl içinde 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına, alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ve herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın işlenir. Başvuru yapılmaması halinde 32 nci ve 42 nci maddeler uyarınca işlem yapılır.

(2) Ek 8 inci maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş bulunan elektronik haberleşme istasyonlarına mahsus kule ve direklerle bunların zorunlu altyapı unsurları için elektronik haberleşme istasyonunu ilk kuran işletmeci tarafından bir yıl

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

konteyner, kabin, kabinet için yapılan ilk izin veya ruhsat başvurusunda elektronik haberleşme cihazları ile teknik donanımları statik projelerde veya raporlarda gösterilir. Elektronik haberleşme cihazları ile teknik donanımlarında; teknoloji değişikliği, ilavesi veya revizyon yapılması durumunda bu hususlar için ayrıca proje veya rapor düzenlenmez.

Elektronik haberleşme istasyonları için kamu kurum veya kuruluşları tarafından yer kullanılması halinde; sözleşme uyarınca tahsil edilecek yıllık yer kullanım bedeli, büyükşehir belediyelerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yer seçim belgesi için belirlediği ücretin dört katını, diğer yerlerde iki katını geçemez. Bu hükmeye aykırı yapılan sözleşmeler geçersizdir.

Elektronik haberleşme istasyonlarının kurulmasına mahsus kule, direk, konteyner, kabin, kabinet gibi altyapı unsurlarının imar planlarında gösterilmesi, bunların kurulumu için yapılacak ruhsat veya izin başvurularında sunulacak projeler, raporlar, bilgi ve belgeler, bunlara mahsus izin belgesi, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesine ilişkin usul ve esaslar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça yönetmelikle düzenlenir.”

**MADDE 10-** 3194 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 24- Ek 9 uncu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olup aynı maddenin birinci fıkrası kapsamına giren kule ve direkler bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işletmecilerin bir yıl içinde başvurusu üzerine üç yıl içinde 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına, alan fonksiyonu tahdidi olmaksızın ve herhangi bir bedel, ücret ve harç alınmaksızın işlenir. Başvuru yapılmaması halinde 32 nci ve 42 nci maddeler uyarınca işlem yapılır.

Ek 9 uncu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş bulunan elektronik haberleşme istasyonlarına mahsus kule ve direklerle bunların zorunlu altyapı unsurları için elektronik haberleşme istasyonunu ilk kuran işletmeci tarafından bir yıl

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

İNİNDE MÜRACAAT DİLEKÇESİ İBRAS EDİLMEK VE ÜÇ YIL İÇİNDE GEREKLİ BELGELER TAMAMLANMAK ŞARTIYLA STATİK BAKIMINDAN UYGUN OLDUĞUNA DAİR İNŞAAT MÜHENDİSLERİNCE HAZIRLANACAK RAPORUN VE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU TARAFINDAN DÜZENLENEN GÜVENLİK SERTİFİKASININ VEYA GÜVENLİK SERTİFİKASINA TABİ OLMAYANLAR İÇİN RADYOLINK FREKANSI TAHSİS EDİLDİĞİNE İLİŞKİN KULLANIM HAKKI YETKİ BELGESİ, ELEKTRİK ABONELİĞİ VEYA İLGİLİ TARİHİ TEVSİK EDİCİ BİR BELGENİN İDAREYE SUNULMASI VE SÖZ KONUSU KULE VE DİREKLERİN STATİK/BETONARME FENNİ MESULİYETİNİN ÜSTLENİLMESİ KAYDIYLA BAŞKACA HERHANGİ BİR BELGE ARANMAKSIZIN VE EK 8 İNCİ MADDENİN BEŞİNCİ FIKRASINDA YER ALAN YÖNTEM İLE HESAPLANAN BEDELİN ÖDENMESİ ŞARTIYLA BELİRTİLEN HABERLEŞME İSTASYONLARINA MAHSUS KULE VE DİREKLER İLE BUNLARIN ZORUNLU ALTYAPU UNSURLARI İÇİN İZİN VEYLA RUHSAT VERİLMİŞ SAYILIR. BU ÜCRET DİŞİNDA HERHANGİ BİR HARÇ, ÜCRET VEYA BEDEL ALINMAZ.

(3) 2/7/2004 İLE 1/10/2009 TARİHLERİ ARASINDA KURULMUŞ OLAN ELEKTRONİK HABERLEŞME İSTASYONLARININ KURULUMUNA MAHSUS YAPILMIŞ KULE VE DİREKLER İÇİN İZİN VEYA RUHSAT ARANMAZ. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU TARAFINDAN VERİLEN GÜVENLİK SERTİFİKASI VEYA GÜVENLİK SERTİFİKASINA TABİ OLMAYANLAR İÇİN RADYOLINK FREKANSI TAHSİS EDİLDİĞİNE İLİŞKİN KULLANIM HAKKI YETKİ BELGESİ, ELEKTRİK ABONELİĞİ VEYA İLGİLİ TARİHİ TEVSİK EDİCİ BİR BELGENİN İDAREYE SUNULMASI İLE BU TARİHLER ARASINDA KURULUM YAPILDIĞI TEVSİK EDİLİR VE BAŞKACA HERHANGİ BİR BELGE ARANMAZ.

(4) EK 8 İNCİ MADDENİN YÜRÜRLÜĞE GİRDİĞİ TARİHTEN ÖNCE YAPILMIŞ OLAN ELEKTRONİK HABERLEŞME İSTASYONLARININ KURULUMUNA MAHSUS KULE VE DİREKLER İÇİN 32 NCI VE 42 NCI MADDELER UYARINCA ALINMIŞ TÜM İDARİ YAPTIRIM KARARLARI İPTAL EDİLMİŞ SAYILIR VE YIKIM KARARLARI UYGULANMAZ, İDARİ PARA CEZALARI TAHSİL EDİLMEZ. ANCAK ÖDENMİŞ OLAN İDARİ PARA CEZALARI İADE EDİLMEZ.”

**MADDE 12-** 28/3/2002 TARİHLİ VE 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUNA AŞAĞIDAKİ GEÇİCİ MADDE EKLENMİŞTİR.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

İNİNDE MÜRACAAT DİLEKÇESİ İBRAS EDİLMEK VE ÜÇ YIL İÇİNDE GEREKLİ BELGELER TAMAMLANMAK ŞARTIYLA STATİK BAKIMINDAN UYGUN OLDUĞUNA DAİR İNŞAAT MÜHENDİSLERİNCE HAZIRLANACAK RAPORUN VE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU TARAFINDAN DÜZENLENEN GÜVENLİK SERTİFİKASININ VEYA GÜVENLİK SERTİFİKASINA TABİ OLMAYANLAR İÇİN RADYOLINK FREKANSI TAHSİS EDİLDİĞİNE İLİŞKİN KULLANIM HAKKI YETKİ BELGESİ, ELEKTRİK ABONELİĞİ VEYA İLGİLİ TARİHİ TEVSİK EDİCİ BİR BELGENİN İDAREYE SUNULMASI VE SÖZ KONUSU KULE VE DİREKLERİN STATİK/BETONARME FENNİ MESULİYETİNİN ÜSTLENİLMESİ KAYDIYLA BAŞKACA HERHANGİ BİR BELGE ARANMAKSIZIN VE EK 9 UNCU MADDENİN BEŞİNCİ FIKRASINDA YER ALAN YÖNTEM İLE HESAPLANAN BEDELİN ÖDENMESİ ŞARTIYLA BELİRTİLEN HABERLEŞME İSTASYONLARINA MAHSUS KULE VE DİREKLER İLE BUNLARIN ZORUNLU ALTYAPU UNSURLARI İÇİN İZİN VEYA RUHSAT VERİLMİŞ SAYILIR. BU ÜCRET DİŞİNDA HERHANGİ BİR HARÇ, ÜCRET VEYA BEDEL ALINMAZ.

2/7/2004 İLE 1/10/2009 TARİHLERİ ARASINDA KURULMUŞ OLAN ELEKTRONİK HABERLEŞME İSTASYONLARININ KURULUMUNA MAHSUS YAPILMIŞ KULE VE DİREKLER İÇİN İZİN VEYA RUHSAT ARANMAZ. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU TARAFINDAN VERİLEN GÜVENLİK SERTİFİKASI VEYA GÜVENLİK SERTİFİKASINA TABİ OLMAYANLAR İÇİN RADYOLINK FREKANSI TAHSİS EDİLDİĞİNE İLİŞKİN KULLANIM HAKKI YETKİ BELGESİ, ELEKTRİK ABONELİĞİ VEYA İLGİLİ TARİHİ TEVSİK EDİCİ BİR BELGENİN İDAREYE SUNULMASI İLE BU TARİHLER ARASINDA KURULUM YAPILDIĞI TEVSİK EDİLİR VE BAŞKACA HERHANGİ BİR BELGE ARANMAZ.

Ek 9 UNCU MADDENİN YÜRÜRLÜĞE GİRDİĞİ TARİHTEN ÖNCE YAPILMIŞ OLAN ELEKTRONİK HABERLEŞME İSTASYONLARININ KURULUMUNA MAHSUS KULE VE DİREKLER İÇİN 32 NCI VE 42 NCI MADDELER UYARINCA ALINMIŞ TÜM İDARİ YAPTIRIM KARARLARI İPTAL EDİLMİŞ SAYILIR VE YIKIM KARARLARI UYGULANMAZ, İDARİ PARA CEZALARI TAHSİL EDİLMEZ. ANCAK ÖDENMİŞ OLAN İDARİ PARA CEZALARI İADE EDİLMEZ.”

**MADDE 11-** 28/3/2002 TARİHLİ VE 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUNA AŞAĞIDAKİ GEÇİCİ MADDE EKLENMİŞTİR.

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

“GEÇİCİ MADDE 33- Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Yardım programı (TERRA) kapsamında Avrupa Yatırım Bankası ile 09/02/2000, 06/11/2000 ve 02/04/2003 tarihlerinde imzalanan dış kredi anlaşmaları çerçevesinde mahalli idarelere dış borcun ikrazı yoluyla kullanılan kredilerden doğan vadesi geçmiş ve vadesi gelecek Hazine alacakları ile anılan kuruluşların bu kredilerden kaynaklanan ve ilgili kanunlar uyarınca uzlaşılan ve yapılandırılan vadesi gelmemiş Hazine alacaklarının, bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla faiz, gecikme faizi ve diğer fer’ileri ile birlikte bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin terkinine Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir. Bu kapsamda mahalli idarelerden yapılan tahsilatlardan herhangi bir iade gerçekleştirilmez.”

**MADDE 13-** 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 3- Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle tespit edilmeyen diğer mahallelerde de 10 bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkrafta belirtilen usulle kaldırılabilir.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

“GEÇİCİ MADDE 33- Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Yardım Programı (TERRA) kapsamında Avrupa Yatırım Bankası ile 9/2/2000, 6/11/2000 ve 2/4/2003 tarihlerinde imzalanan dış kredi anlaşmaları çerçevesinde mahalli idarelere dış borcun ikrazı yoluyla kullanılan kredilerden doğan vadesi geçmiş ve vadesi gelecek Hazine alacakları ile anılan kuruluşların bu kredilerden kaynaklanan ve ilgili kanunlar uyarınca uzlaşılan ve yapılandırılan vadesi gelmemiş Hazine alacaklarının, bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla faiz, gecikme faizi ve diğer fer’ileri ile birlikte bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin terkinine Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir. Bu kapsamda mahalli idarelerden yapılan tahsilatlardan herhangi bir iade gerçekleştirilmez.”

**MADDE 12-** 4749 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 34- 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır.”

**MADDE 13-** 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 3- Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkrafta belirtilen usulle kaldırılabilir.

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirilerek kabul edebilir ya da reddedebilir.

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihvalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muafır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için bu fıkrafta belirtilen muafiyet ve indirimler uygulanmaz.

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesinin yedinci fıkrası ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun ek 17 nci maddesi hükümlerinden yararlanan yerler; kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenmesi halinde bu madde hükümlerine aykırı olmayan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan faydalanmaya devam ederler.

Bu madde uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler hakkında 6360 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uygulanmaz.”

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirilerek kabul edebilir ya da reddedebilir.

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihvalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muafır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için bu fıkrafta belirtilen muafiyet ve indirimler uygulanmaz.

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesinin yedinci fıkrası ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun ek 17 nci maddesi hükümlerinden yararlanan yerler; kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenmesi halinde bu madde hükümlerine aykırı olmayan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan faydalanmaya devam ederler.

Bu madde uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler hakkında 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uygulanmaz.”

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

**MADDE 14-** 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“İlave tedbirler için başvuru yolu

GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Kanunun 2 nci maddesinde belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı hakkında tedbir uygulanan kişi, kanuni temsilcisi ya da mirasçıları tarafından tedbiri uygulayan veya tedbirle ilgili olan kamu kurum ve kuruluşlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde başvurulur. Kamu kurum ve kuruluşları, başvuru üzerine yapacağı inceleme sonucuna göre en geç altı ay içinde başvurunun reddine veya tedbirin kaldırılmasına karar verir. 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun ek 7 nci maddesi hükmü saklıdır.

(2) Başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde komisyon kurulabilir.

(3) Kamu kurum ve kuruluşları bu madde kapsamında yapılacak başvuruların sonuçlandırılması için her türlü bilgi ve belgeyi ilgililerden talep edebilir.

(4) Soruşturmanın gizliliğine ve Devlet sırlarına ilişkin ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla kurum ve kuruluşlar ile yargı mercileri, başvuru kapsamında ihtiyaç duyulan her türlü bilgi ve belgeyi gecikmeksizin başvuru yapılan kamu kurum ve kuruluşlarına göndermek veya yerinde incelenmesine imkân sağlamak zorundadır.

(5) Bu madde kapsamındaki çalışmalarda kamu kurum ve kuruluşlarınca görevlendirilenler, görevlerini yerine getirdikleri sırada edindikleri, kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, ticari sırları ve bunlara ait belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

**MADDE 14-** 1/2/2018 tarihli ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“İlave tedbirler için başvuru yolu

GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Kanunun 2 nci maddesinde belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı hakkında tedbir uygulanan kişi, kanuni temsilcisi ya da mirasçıları tarafından tedbiri uygulayan veya tedbirle ilgili olan kamu kurum ve kuruluşlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde başvurulur. Kamu kurum ve kuruluşları, başvuru üzerine yapacağı inceleme sonucuna göre en geç altı ay içinde başvurunun reddine veya tedbirin kaldırılmasına karar verir. 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun ek 7 nci maddesi hükmü saklıdır.

(2) Başvuruların incelenmesi ve sonuçlandırılması için kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde komisyon kurulabilir.

(3) Kamu kurum ve kuruluşları bu madde kapsamında yapılacak başvuruların sonuçlandırılması için her türlü bilgi ve belgeyi ilgililerden talep edebilir.

(4) Soruşturmanın gizliliğine ve Devlet sırlarına ilişkin ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla kurum ve kuruluşlar ile yargı mercileri, başvuru kapsamında ihtiyaç duyulan her türlü bilgi ve belgeyi gecikmeksizin başvuru yapılan kamu kurum ve kuruluşlarına göndermek veya yerinde incelenmesine imkân sağlamak zorundadır.

(5) Bu madde kapsamındaki çalışmalarda kamu kurum ve kuruluşlarınca görevlendirilenler, görevlerini yerine getirdikleri sırada edindikleri, kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, ticari sırları ve bunlara ait belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

(Antalya Milletvekili İbrahim Aydın ve Ağrı Milletvekili Ekrem Çelebi ile 17 Milletvekilinin Teklifi)

(6) Bu madde ile olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular hakkında karar verenlerin görev ve fiillerine ilişkin hukuki, idari, malî ve cezai sorumlulukları hakkında 6755 sayılı Kanunun 37 nci maddesi uygulanır.

(7) Kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir.

(8) Bu madde uyarınca yetkili olmayan kamu kurum ve kuruluşuna yapılan başvurular yetkili olduğu değerlendirilen kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir ve durum başvuruana bildirilir.

(9) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

**MADDE 15-** 16/4/2020 tarihli ve 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde yer alan “11/3/2020” ibaresi “11/10/2020” şeklinde, “4 ay süreyle” ibaresi “1 yıl süreyle” şeklinde değiştirilmiş ve bendin ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

**MADDE 16-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 17-** Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

(6) Bu madde ile olağanüstü hal kapsamında kabul edilen kanunlarda yer alan ilave tedbirlere karşı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular hakkında karar verenlerin görev ve fiillerine ilişkin hukuki, idari, mali ve cezai sorumlulukları hakkında 6755 sayılı Kanunun 37 nci maddesi uygulanır.

(7) Kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir.

(8) Bu madde uyarınca yetkili olmayan kamu kurum ve kuruluşuna yapılan başvurular, yetkili olduğu değerlendirilen kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir ve durum başvuruana bildirilir.

(9) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

**MADDE 15-** 16/4/2020 tarihli ve 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde yer alan “11/3/2020” ibaresi “11/10/2020” şeklinde, “4 ay süreyle” ibaresi “1 yıl süreyle” şeklinde değiştirilmiş ve bendin ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

**MADDE 16-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 17-** Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

