ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/180
Karar Sayısı : 2018/4
Karar Tarihi : 18.1.2018
R.G. Tarih – Sayı : 7.2.2018 - 30325

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 122 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 19.8.2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *"...Bakanlar Kurulu tarafından..."* ibaresinin,

B. 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan *"3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,..."* ibaresinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 87., 160., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

İptali istenen kuralların yer aldığı 6741 sayılı Kanun'un;

1. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"Türkiye Varlık Fonunun kaynakları;

a) Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından; özelleştirme kapsam ve programında bulunan ve Türkiye Varlık Fonuna devrine karar verilen kuruluş ve varlıklar ile Özelleştirme Fonundan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına karar verilen nakit fazlasından,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; ***Bakanlar Kurulu tarafından*** *Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenlerden,*

c) Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklardan,

ç) Para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle sağlanan finansman ve kaynaklardan,

oluşur."

2. 8. maddesinin (5) numaralı fıkrası şöyledir:

*"**3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,** 6362 sayılı Kanun ile bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ikincil mevzuat, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu, 2/1/1961 tarihli ve 195 sayılı Basın-İlân Kurumu Teşkiline Dair Kanun, 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile bunların ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarına personel alınmasına dair ilgili mevzuat hükümleri Şirket tarafından istihdam edilecek personel hakkında uygulanmaz."*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 2.11.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Berrak YILMAZ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Genel Açıklama

3. Ulusal varlık fonları -6741 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde belirtildiği üzere- kamuya ait çeşitli varlıkların belirli kurumsal yönetim ilkelerine bağlı olarak yönetilmesine ilişkin özel amaçlı yatırım fonlarıdır. Söz konusu fonlar ile reel sektör yatırımlarına, stratejik sektör, şirket ve projelere uzun vadeli kaynak sağlanarak kalkınmanın hızlandırılması, ekonomide sürdürülebilir büyüme oranlarının yakalanması ve ekonomik istikrarın sağlanması

amaçlanmaktadır. Sürdürülebilir büyüme ve finansal kalkınmayı sağlamak üzere son on yıllık süreçte Körfez ülkeleri, Norveç ve ABD'nin yanı sıra Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya, Singapur gibi ülkelerde ulusal varlık fonu modeli ön plana çıkmaktadır. Dünya genelinde kırktan fazla ülkede varlık fonu bulunmakta olup bu fonların küresel büyüklüğü trilyon dolarla ifade edilen miktarlara ulaşmıştır. Ulusal varlık fonlarının dünyadaki örnekleri incelendiğinde tasarrufların emeklilik sistemi aracılığıyla ulusal varlık fonlarına aktarılması, kamusal fonların konsolide edilerek uzun vadeli yatırım perspektifleri ile değerlendirilmesi gibi yollarla büyümeye katkı sağlandığı; ulusal varlık fonu yönetimlerinin Merkez Bankaları ile koordinasyonu sağlanarak finansal istikrarın gözetildiği görülmektedir. Dünya örneklerinde bu fonların kaynakları esas olarak petrol, doğal gaz ve maden gibi doğal kaynaklardan oluşan emtia gelirleridir. Ancak ödemeler dengesi fazlası ile emeklilik fonu gibi emtia dışı varlık gelirleri de bu kaynaklar arasında olabilmektedir. Dünya örneklerinde olduğu gibi ulusal varlık fonları; devletlerin kontrolünde, bunlara ait kaynakların toplandığı bir çeşit havuzdur. Hâlihazırda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kamu iktisadi teşebbüslerinin mevcut olduğu benzer bir havuzu yönetmekte, elde ettiği özelleştirme gelirlerini değerlendirerek portföyündeki kuruluşlara kaynak yaratmakta ve gelirinin büyük bölümünü Hazineye aktarmaktadır.

4. Uluslararası Para Fonunun koordinasyonuyla bir araya gelen Uluslararası Varlık Fonu Çalışma Grubu tarafından yürütülen çalışmalar çerçevesinde ulusal varlık fonlarıyla ilgili uyulması gereken yirmi dört ilke Santiago İlkeleri olarak kabul edilmiş ve yayımlanmıştır. Bu ilkeler ile varlık fonlarının yönetim ve denetimiyle ilgili temel kurallar belirlenmiştir. Bu kapsamda fonların denetimiyle ilgili olarak fonun sahibinin varlık fonunun işlemlerini denetleyebilmesi, fonun işleyiş ve finansal raporlarının fonun amaçlarına uygun şekilde ulusal ve uluslararası standartlardaki mekanizmalar tarafından denetlenmesi temel ilkeler arasında yer almaktadır.

5. Bu gelişmeler çerçevesinde sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurt içinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek için Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmek üzere Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin (Şirket) kurulması, yönetimi ve faaliyetlerine ilişkin esasları düzenlemek amacıyla 6741 sayılı Kanun kabul edilmiştir.

6. Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca Başbakanlığa bağlı, ana faaliyet konusu bu Kanun'la belirtilen Türkiye Varlık Fonu ve alt fonların kurulması ve yönetimi olan, profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen, özel hukuk hükümlerine tabi Şirket kurulmuştur. Maddenin (3) numaralı fıkrasında da Şirketin stratejik yatırım planında belirtilen hedefler ile likidite, yatırım, risk ve getiri tercihlerini dikkate alarak yerli ve yabancı şirketlerin paylarının, Türkiye'de ve yurt dışında kurulan ihraççılara ait payların ve borçlanma araçlarının, kıymetli madenler ve emtiaya dayalı olarak ihraç edilen sermaye piyasası araçlarının, fon katılma paylarının, türev araçlarının, kira sertifikalarının, gayrimenkul sertifikalarının, özel tasarlanmış yabancı yatırım araçlarının ve diğer araçların alım satımını, her türlü para piyasası işlemlerini, gayrimenkul ve gayrimenkule dayalı haklar ile her türlü gayrimaddi hakların değerlendirilmesini; her türlü proje geliştirme, projeye dayalı kaynak yaratma, dış proje kredisi sağlama ve diğer yöntemlerle kaynak temini işlemlerini ve her türlü ticari ve finansal faaliyetleri, ulusal ve uluslararası birincil ve ikincil piyasalarda gerçekleştireceği ve Şirket tarafından ulusal yatırımlar ile uluslararası alanlarda diğer devletler ve/veya yabancı şirketlerce yapılacak yatırımlara iştirak edilebileceği belirtilmiştir.

7. Kanun'un 2. maddesinin (4) numaralı fıkrasında ise Şirketin organizasyon yapısında; portföy yönetim birimi, araştırma birimi, muhasebe, kayıt, bilgi ve belge sistemleri ile düzenli iş akışı ve haberleşmeyi sağlayacak organizasyon, iç kontrol ve risk yönetim sistemi ile iç denetim birimi, fon hizmet birimi ile gerekli diğer birimlerin kurulacağı, Şirketin faaliyet konularına ilişkin olarak hizmet alımı yapabileceği ve Şirketin faaliyet konusu ve amacı, sermaye miktarı, payları, payların devir esasları, paylara tanınacak imtiyazlar, tasfiye, devir, birleşme, fesih, organlar, komiteler, bunların oluşumu, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, hesapları ve kârlarının dağıtımı ile teşkilatına ilişkin esaslar ile sair hususların yer aldığı esas sözleşmesinin genel hükümlerle bağlı olmaksızın doğrudan tescil ve ilan edileceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin (5) numaralı fıkrasında, Şirketin 50.000.000 (elli milyon) Türk lirası olan kuruluş sermayesinin Özelleştirme Fonundan karşılanacağı ve tamamı ödenmiş olan bu sermayeyi temsil eden payların Özelleştirme İdaresi Başkanlığına ait olduğu belirtilmiştir. Maddenin (6) ve (7) numaralı fıkralarında da Şirketin hisse senetlerinin nama yazılı olduğu, en az beş kişiden oluşan yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürün Başbakan tarafından atanacağı, yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürün ekonomi, finans, hukuk, maliye ve bankacılık alanlarından en az birinde beş yıldan az olmamak üzere tecrübe sahibi olmalarının aranacağı belirtilmiştir.

8. Kanun'un 3. maddesine göre, Şirketin yapısına ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Şirket tarafından hazırlanan Türkiye Varlık Fonu İçtüzüğü'nün ticaret siciline tescili ile Türkiye Varlık Fonu kurulur. Ayrıca gerek görülmesi hâlinde Türkiye Varlık Fonuna bağlı alt fonlar kurulabilir. Şirket ve bağlı şirketleri ile Türkiye Varlık Fonu ve onun bünyesinde kurulacak alt fonları kapsayan üç yıllık stratejik yatırım planı yönetim kurulu tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girer.

9. Kanun'un 5. maddesine göre, Türkiye Varlık Fonuna devredilen varlıklar ve haklar ile Şirket tarafından gerçekleştirilen faaliyetler neticesinde elde edilen tescile tabi olabilen diğer her türlü değer ilgili siciline veya kütüğüne Türkiye Varlık Fonu adına tescil edilir. Türkiye Varlık Fonu, bu madde kapsamındaki tescil işlemleri ile sınırlı olmak üzere tüzel kişiliği haiz addolunur.

10. Kanun'un 8. maddesinde ise bu Kanun'a göre kurulan Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ile Şirket tarafından kurulacak şirketler ve alt fonlar hakkında muafiyet ve istisnalar düzenlenmiştir.

B. Kanun'un 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan *"…Bakanlar Kurulu tarafından…"* İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

11. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın yer aldığı bentte geçen kamu kurum ve kuruluşları kavramının geniş bir kavram olduğu, Kanun'la kurulan Türkiye Varlık Fonunun ulusal varlık fonlarının klasik kurulma amaçlarının ötesinde ilave borçlanma hedefi taşıdığı, ülke varlıklarının nakde çevrilerek yaratılan kaynakla portföy yönetimi faaliyetine girilmesinin ve bunun sürdürülmesinin amaçlandığı, bu işlemlerin ise kamu yararı amacı taşımadığı, Bakanlar Kuruluna sınırları açık olarak düzenlenmeden verilen yetkinin kişiler ve idare bakımından belirsiz olduğu, temel ilkeleri belirlenmeksizin, çerçevesi çizilmeksizin yürütme organına düzenleme yetkisi veren kuralla sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanın idarenin düzenlemesine bırakılarak yasama yetkisinin devredildiği, Türkiye Varlık Fonunun kaynağı olarak kullanılacak ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların ait oldukları merkezî yönetim

bütçesi kapsamındaki idarelerin söz konusu kaynakların kullanımı konusunda parlamentoda her yıl görüşülerek yasalaşan yıllık bütçe kanunları ile parlamento tarafından bütçe hakkı çerçevesinde yetkilendirildiği, Türkiye Varlık Fonunun oluşturulmasında kullanılacak kaynakların büyük bir bölümünün birikiminin yıllık bütçe uygulamaları sonucunda gerçekleştiği, bu fon, alt fon, şirket ve alt şirket aracılığıyla toplanacak ve kullanılacak kaynakların bütçe ve kamu mali sisteminde ikincil bir kamu finansman havuzu (ikincil hazine) anlamı taşıdığı ve bu yetkinin Bakanlar Kuruluna bırakılmasının parlamentonun bütçe hakkı ve buna ilişkin anayasal hükümlere aykırı olduğu, varlıklarına el konulan merkezî yönetim bütçesi içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları açısından Sayıştay denetimi ile anayasal güvence altında bulunan bütçe sürecinin anlamsız ve uygulanmaz hâle geldiği, bunun bütçe sürecine müdahale anlamı taşıdığı, bütçe hakkının Bakanlar Kuruluna yani yürütme organına devri sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

12. Kanun'un *"Türkiye Varlık Fonu'nun kaynakları ve finansmanın sağlanması"* başlıklı 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan *"Bakanlar Kurulu tarafından"* Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler, Türkiye Varlık Fonunun kaynakları arasında gösterilmiştir. Bentte yer alan *"...Bakanlar Kurulu tarafından..."* ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

13. Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

14. Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden bir diğeri ise belirliliktir. Belirlilik ilkesi bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmeleri, tutum ve davranışlarını bu kurallara göre güvenle belirleyebilmeleri anlamını taşımaktadır. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Bir başka deyişle hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.

15. Anayasa'nın 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."* denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum" olarak nitelendirilmiştir.

16. 7. maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme

yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.

17. Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir.

18. Kuralın yer aldığı Kanun'un 4. maddesinde Türkiye Varlık Fonunun kaynakları ve finansman sağlanması düzenlenmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler, Türk Varlık Fonunun kaynakları arasında yer almakta olup söz konusu kararın Bakanlar Kurulu tarafından verilmesi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

19. Ulusal varlık fonları dünya örneklerinde de görüldüğü üzere devletlerin kontrolünde, bunlara ait kaynakların toplandığı bir havuz niteliğindedir. Bu bağlamda Kanun'la kurulan Fon ve Şirketin devlete ait olan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altındaki ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların bir havuzda toplanarak özelleştirme veya yap-işlet-devret modeli dışında daha etkin ve kontrollü yeni bir finansman modeli oluşturmayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Kanun'la devlete ait kaynakların Kanun'da belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere bir araya toplanarak oluşturulduğu bu yeni modelde, ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları olan tüm kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarının Fona aktarılması veya Şirket tarafından yönetilmesinde kamu yararı amacı olmadığı söylenemez. Ayrıca dünyada ulusal varlık fonları, başlangıçta doğal kaynaklardan, ihracattan elde edilen gelir veya bütçe fazlalarının finansal piyasalarda değerlendirilmesi ve bu gelirlerin gelecek kuşaklar için korunması gibi amaçlarla ortaya çıkmışsa da devletlerin ihtiyaçlarına göre zamanla çeşitlenmiş ve büyük yatırım projeleri ile kalkınma ve sanayi politikalarının desteklenmesi için kalkınma amacıyla da kurulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Kanun'la kurulan Fon ve Şirketin ulusal varlık fonlarının ilk kurulma amaçlarından ziyade belirtilen yeni amaçlara yönelik olarak kurulduğu açık olup bu amaçları gerçekleştirmek üzere Kanun'un 2. maddesinde yer alan işlemleri yapmakla yetkili kılınmıştır.

20. Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan "hukuk devleti" ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur. Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme yalnızca kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığı ile sınırlıdır. Kanun ile kamu yararının ne kadar gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemenin anayasa yargısıyla bağdaşmayacağı, bunun kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

21. 6741 sayılı Kanun'un gerekçesinde de ifade edildiği üzere 6741 sayılı Kanun'la kurulan Türkiye Varlık Fonu ile mevcut durumda kamuya ait gelir ve fon fazlalarının reel sektöre uzun vadeli yatırım çerçevesine olanak sağlayacak bir üst fonda birleştirilmesinin bir

çarpan etkisi ile sadece ülkemizde planlanan mega yatırımların finansmanını sağlamakla kalmayacağı, aynı zamanda sermaye piyasalarının da gelişimine katkıda bulunacağı, bu yolla bankacılık sisteminin finans sektöründeki hâkim rolünün azaltılarak alt yapı ve gayrimenkul fonları gibi sermaye piyasası ürünlerini de ön plana çıkarılabileceği, ayrıca Fonun kurulmasıyla kamu fonlarının konsolide olarak yönetildiği güçlü bir ulusal varlık fonunun oluşturulması suretiyle finansal stres ortamında piyasaların stabilize edici önlemlerin alınması ve ülkenin uluslararası kredibilitesinin artmasının sağlanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

22. Dava konusu kuralla, kamu kurum ve kuruluşların tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların söz konusu amaçları gerçekleştirmek üzere kurulan Türkiye Varlık Fonuna aktarılması veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi suretiyle kanun koyucunun bunlara en hızlı şekilde kaynak ve finansman sağlanmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Nitekim Santiago İlkeleri içinde yer alan ilk ilke, varlık fonunun kuruluşundaki hukuki alt yapısının amaçlarını gerçekleştirmek için etkin işlem yapmasına imkân tanıması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

23. Kamu kurum ve kuruluşların tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların, bunların mevzuatlarında öngörülen ana faaliyet ve hizmetlerini yürütmesi için zorunlu olmayan, ana faaliyetlerinin icrasında ihtiyaç duyulmayan gelir, kaynak ve varlıkları ifade ettiği açıktır. Kuralın kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında olan ancak esas faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olmayıp atıl durumda bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarının bir yandan ekonomiye kazandırılmasını diğer yandan da bunların aktarılmasına karar verilen Türkiye Varlık Fonunun kaynak ve finansman bakımından güçlenerek söz konusu amaçların hayata geçirilmesi noktasında daha etkili bir rol üstlenmesinin sağlanması amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

24. Öte yandan Bakanlar Kurulunun kural kapsamında vereceği kararların idari yargının denetimine tabi olduğu açıktır. Ayrıca 6741 sayılı Kanun'la kurulan Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonlar hakkında Kanun'un 6. maddesinde üç aşamalı bir denetim öngörülmektedir. Bu bağlamda Fon ve Şirket ile alt fon ve diğer şirketler hakkında öncelikle bağımsız denetim yapılması, ikinci aşamada bunların bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetlerinin Başbakan tarafından görevlendirilecek en az üç merkezî denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetlenmesi ve üçüncü aşamada bir önceki yıla ait mali tabloları ile faaliyetlerin her yıl ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından denetlenmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla kural gereğince aktarılmasına veya yönetilmesine karar verilen kamu kaynağının denetim dışı kalması da söz konusu değildir.

25. Kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğunun bulunduğu alanlarda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı gibi yürütme organının yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş alanda ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek esnekliğe sahip kriterlere uygun olarak genel nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunması, kanunla düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz ve yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

26. Dava konusu kuralla Bakanlar Kuruluna verilen yetki yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altındaki ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları kapsamaktadır. Söz konusu gelir, kaynak ve varlıkların ihtiyaç fazlası olma durumu ise zamana ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve stratejik durum ve koşullara göre değişiklik gösterebilecek bir husustur. Kanun koyucunun temel kuralı saptadıktan sonra değişen durum ve koşullara göre karar verme yetkisini yürütme organına bıraktığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kanunla temel ilkeleri belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş konuda dava konusu kuralla, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verme yetkisinin yürütmeye verilmesi yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez. Dolayısıyla temel esasları belirlenip sınırları çizdikten sonra söz konusu gelir, kaynak ve varlıkların aktarılması veya yönetilmesine karar verme yetkisinin yürütme organına bırakıldığı dava konusu kuralın belirsiz olduğu söylenemeyeceği gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

27. Anayasa'nın, 161. maddesinde *"Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır./ Mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir./ Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir./ Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."* hükmü, 162. maddesinde*"Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar./ Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur./ Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır./ Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır./ Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar."* hükmü ve 163. maddesinde *"Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."* hükmü yer almaktadır.

28. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerinin genel olarak düzenlendiği Anayasa'nın 87. maddesinde "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.*" denilmektedir.

29. Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" yanında "*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*" görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir. Bütçe kanunlarını diğer kanunlardan ayrı tutan bu kurallar karşısında bütçe ile ilgili olmayan hiçbir hüküm bütçe kanununa konulamaz.

30. Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisinde teklif, görüşülme usul ve esasları genel olarak düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde özel bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları da ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

31. Anayasa'nın 161. maddesinde *"Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."* hükmü yer almaktadır. *"Bütçe ile ilgili hükümler"* kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

32. Anayasa koyucu bütçe kanunlarında yer alamayacak hususları belirtmiş olup bir kuralın uygulanması sonucu gelir elde edilecek ya da harcama yapılacak olması, o kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olduğu anlamına gelmez. Bütçe kanunlarında ilgili kurumun o yıla ait ödenek miktarı ile harcama usul ve esasları düzenlenmekle birlikte ödeneklere ilişkin genel ve soyut nitelikteki tüm kuralların bütçe ile ilgili hüküm olduğundan söz edilemez. Bu çerçevede kamu kurumlarının bütçe kanunlarıyla tahsis edilen ödeneklerinin harcanması ya da aktarılmasına ilişkin kurallar bütçe ile ilgili hüküm olmayıp bu hususların kanun konusu yapılabilmesine bir engel bulunmamaktadır. Bu bağlamdakamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesi hakkında dava konusu kuralın doğrudan Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan anlamda *"bütçe ile ilgili hüküm"* niteliğinde olmadığı açıktır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları için bütçe kanunlarında öngörülen yıllık ödeneklerdeki ihtiyaç fazlası gelir ile bu ödeneklerden elde edilen kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesine ilişkin dava konusu kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olmadığı dikkate alındığında kuralda Anayasa'nın bütçe ile ilgili kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

33. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

34. Serruh KALELİ ile Osman Alifeyyaz PAKSÜT bu görüşe katılmamışlardır.

35. Kuralın Anayasa'nın 6. ve 8. maddeleri ile bir ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un 8. Maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan *"3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu…"* İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

36. Dava dilekçesinde özetle; Kanun'un 6. maddesi ile kurulacak Şirketin, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların denetimlerinin, bunların tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulması nedeniyleTürkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olması gerektiği, TBMM adına denetleme yapmak görevinin Anayasa ile Sayıştaya verildiği, bu nedenle Türkiye Varlık Fonunun işlemlerinin denetiminin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği, aksi hâlde söz konusu Fona yapılan gelir, kaynak ve varlık aktarımlarının akıbetinin sorgulanmasının ve değerlendirilmesinin imkânsız olduğu, Kanun'da Fon için öngörülen denetim şeklinin Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinde öngörülen denetimlerle hiçbir ilgisinin bulunmadığı ve TBMM tarafından yapılması gereken denetimi karşılamadığı, öngörülen denetimin iç ve dış kamuoyunu doyurucu, tatmin ve ikna edici bir denetim şekli olmadığı, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uymadığı, Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 tarihli ve E.2013/114, K.2014/184 sayılı kararı ile sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'den az olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerden kamu payı %50'nin altına düşmüş olanları, ortaklık hakları yönüyle Sayıştay tarafından denetlenmesi olanağını ortadan kaldıran düzenlemenin iptaline karar verildiği, tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulan Türkiye Varlık Fonunun ve bu fon bünyesinde kurulacak alt fonların, Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinin, bu şirketin kuracakları alt şirketlerin denetiminin Sayıştay Kanunu kapsamı dışına çıkarıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

37. Dava konusu kuralla 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri,Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında uygulanmayacak kanunlar arasında sayılmıştır.

38. Anayasa'nın *"Sayıştay"* başlıklı 160. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde *"Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir…"* hükmüne, üçüncü fıkrasında ise *"Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır."* hükmüne yer verilmiştir.

39. Buna göre, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleriyle mallarının ve mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevlerinin Sayıştay tarafından yerine getirilmesi

anayasal bir zorunluluk olup belirtilen idare ve kurumların Sayıştay tarafından denetlenmesi görevini ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılması mümkün değildir.

40. Sayıştayın belirtilen görevinin yanı sıra Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde ifade edildiği üzere *"kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli"* olması nedeniyle bu kapsamda Sayıştaya bir görev verilip verilmemesi konusunda kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğu açıktır.

41. Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen idare ve kuruluşlar dışında kalan idare ve kuruluşlara ilişkin kamu kaynaklarının kamu yararına yönelik olarak hukuka uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi de Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin bir gereği olmakla birlikte Anayasa'da bu denetimin hangi kurum aracılığıyla ve hangi usullerle yapılacağı konusunda sınırlayıcı bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu denetimin Sayıştay aracılığıyla yapılması zorunluluğu bulunmayıp söz konusu denetimin hangi kurum aracılığıyla yaptırılacağı hususu kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalmaktadır.

42. Anayasa Mahkemesinin 28.12.2016 tarihli ve E.2016/21, K.2016/199 sayılı kararında da *"Kanun koyucunun, Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilenler dışında kalan anılan nitelikteki ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan şirketleri, bunların iştiraklerini ve bağlı ortaklıklarını Sayıştay denetimine tabi kılıp kılmama, ayrıca Sayıştay denetimine tabi kıldığı takdirde denetim yetkisinin kapsamını, yöntemini ve usulünü belirleme konusunda takdir yetkisi bulunduğu açıktır"* denilmek suretiyle kanun koyucunun Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen kamu idare ve kurumları dışında kalan kurum ve kuruluşların Sayıştay denetimine tabi olup olmamaları ve denetimin kapsamı ile yöntemini belirleme konularında takdir yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir.

43. Türkiye Varlık Fonu, 6741 sayılı Kanun'un amaç ve kapsamını belirleyen 1. maddesinde ve genel gerekçesinde belirtildiği üzere sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurt içinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, stratejik büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek yanında yurt içi ve yurt dışında finansal risklerin artmasıyla yaşanan ekonomik dalgalanma dönemlerinde, yabancı yatırımcıların gerçekleştirdikleri fon çıkışlarının varlık fiyatlarında sert düşüşlere yol açması ve yerli yatırımcıların spekülatif döviz talebinin artması, piyasalarda likiditenin azalması ve finansal istikrara yönelik endişelere yol açması gibi sorunları çözmek için finansal stres ortamında piyasalarda stabilize edici bir görev üstlenerek, kamu fonlarının konsolide olarak yönetildiği, ülke tasarruflarının büyüklüğünü ve gücünü görünür kılarak piyasalarda gerekli güven ortamını yaratarak stratejik düzeyde Türk ekonomisini dışarıdan yönlendirilen müdahalelere karşı kuvvetlenmesinde önemli rol üstlenmek, garanti mahiyetinde bir fon olmak üzere kurulmuştur.

44. Bu amaçlar yanında 6741 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ifade edildiği gibi Türkiye Varlık Fonunun kurulmasıyla büyüme oranına ilave artış sağlanması, sermaye piyasalarının büyüme ve derinleşmesinin hızlandırılması, bazı finans varlıklarının kullanımının yaygınlaşması, yapılacak yatırımlarla ek istihdam sağlanması, savunma, havacılık ve yazılım gibi teknoloji yoğun stratejik sektörlerdeki yerli şirketlerin sermaye ve proje bazında desteklenmesi, küresel oyuncu olmalarının sağlanması, büyük alt yapı projelerine kamu kesimi borcu artırılmadan finansman sağlanması, katılım finansmanı sektör payının artırılması, arz güvenliğini sağlamak üzere Türkiye için önem taşıyan doğal gaz ve petrol gibi yurt dışındaki stratejik sektörlere kısıtlamalara bağlı olmadan doğrudan yatırım yapılabilmesi hedeflenmektedir.

45. Bu şekilde önemli finansal ve yapısal hedef ve beklentileri olan Türkiye Varlık Fonu ve Şirket gerekçede ifade edildiği gibi 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi ancak bir devlet şirketi formunda, birçok konuda muafiyet ve istisnalara sahip olarak özel bir statüde kurulmuştur. Kanun koyucunun Türkiye Varlık Fonu ile anonim şirket statüsünü haiz kendine özgü bir kuruluş olan Şirket hakkında söz konusu hedef ve beklentileri yerine getirirken klasik yöntemlerin dışında farklı bir çalışma ve denetim usulü benimsediği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştay denetimi öngörülen merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları arasında yer almadığı gibi aynı madde uyarınca bunlar hakkında inceleme, denetleme ve hükme bağlama işleri de takdir yetkisi kapsamında kanunla özel olarak da Sayıştaya verilmemiştir. Ayrıca söz konusu Fon ve Şirkete genel bütçeden doğrudan bir kaynak aktarımı da yapılmadığı dikkate alındığında özel bir statüye sahip olarak kurulan ve farklı bir çalışma usulü öngörülen Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve diğer şirketler hakkında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun uygulanmaması hakkında dava konusu kuralın Anayasa'nın 160. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

46. Öte yandan Anayasa'nın 165. maddesinde *"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."* hükmü yer almaktadır. Devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde denetimle ilgili olarak Anayasa'da Sayıştay denetimi yanında kabul edilen diğer yöntem Anayasa'nın 165. maddesinde belirtildiği üzere kanun gereğince kurulan ve denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılması öngörülen sistemle gerçekleştirilen denetimdir. Bu bağlamda denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Kanun koyucu bazı durumlarda Sayıştaydan başka kurumlara da denetim görevini verebilmektedir. Ancak Anayasa'nın 165. maddesi dikkate alındığında kurulacak denetim sisteminin mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir.

47. Türkiye Varlık Fonu, Anayasa'nın 165. maddesi içinde sayılan bir kamu kuruluşudur. 1961 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrasında sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi öngörülmüşken 1982 Anayasası'nın 165. maddesinde *"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının"* denilerek kapsam genişletilmiştir. Nitekim maddenin Danışma Meclisindeki gerekçesi aynen 1961 Anayasası'nda olduğu gibi *"Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi usul ve esasları kanunla düzenlenmelidir"* şeklinde iken madde, Millî Güvenlik Konseyinde yapılan değişiklikle şimdiki durumunu almıştır. Bu gerekçede *"Payının yarısından fazlasına Devletin sahip olduğu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla, düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak denetlenmesine imkân verecek şekilde madde yeniden düzenlenmiştir."* ifadelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 165. maddesi *"Kamu İktisadi Teşebbüsleri denetimi"* başlığını taşıyor ise de bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere bir amaca tahsis edilen fonların da Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu bağlamda Türkiye Varlık Fonu ile Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları da kanunla düzenlenmesi gereken bir husustur.

48. 6741 sayılı Kanun'un "*Denetim*" başlıklı 6. maddesinde Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bağımsız denetime tabi olduğu, Şirketin 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

kapsamında kurumsal yönetim düzenlemelerine uyacağı, Şirket ile Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetlerinin, Başbakan tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezî denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetleneceği, denetim sonucunda hazırlanacak raporun her yıl haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulacağı, Şirketin, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bir önceki yıla ait mali tabloları ile faaliyetlerinin, her yıl ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, 6. maddenin birinci ve ikinci fıkraları kapsamında hazırlanan ve Başbakanlık tarafından gönderilen denetim raporları üzerinden görüşülerek denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

49. Öngörülen denetimin Türkiye Varlık Fonu ile bu Fon bünyesinde kurulacak alt fonlar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine yer verdiği, bu bağlamda Anayasa'nın 165. maddesinde belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılacak denetimin esaslarının kanunla düzenlendiği anlaşılmaktadır.

50. Ayrıca 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun başta 14. maddesi olmak üzere diğer maddelerinde bağımsız denetime ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmakta olup Şirket 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesi gereğince bu kapsamdaki kurumsal yönetim düzenlemelerine uyacaktır. Dolayısıyla dava konusu kuralla Sayıştay denetiminin kapsamı dışına çıkarılan Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketlerin, gerek 6741 sayılı Kanun gerekse diğer kanunlarda çok yönlü ve etkili olarak denetimlerinin sağlanmasına yönelik ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş olduğundan denetim dışı kaldıkları veya söz konusu denetimin yetersiz olduğu söylenemez. Bu denetimlere ek olarak Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Sayıştaya görev verilmesi ve bu denetimin kapsamının belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi içindedir. Bu bağlamda kanun koyucunun söz konusu Fon ve Şirket ile alt fon ve Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler bakımından Sayıştay denetimi dışında ayrı bir denetim usulü öngörmesinde Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

51. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

52. Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ ile Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

53. Dava dilekçesinde özetle, iptali istenen kuralların Anayasa'ya açıkça aykırı olduğu ve yürürlüklerinin durdurulmaması hâlinde hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararların ortaya çıkacağı belirtilerek kuralların, yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

19.8.2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *"...Bakanlar Kurulu tarafından..."* ibaresine,

B. 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan *"3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,…"* ibaresine,

yönelik iptal talepleri, 18.1.2018 tarihli, E.2016/180, K.2018/4 sayılı kararla reddedildiğinden, bu ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 18.1.2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

19.8.2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *"…Bakanlar Kurulu tarafından…"* ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serruh KALELİ ile Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan *"3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,…"* ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

18.1.2018 tarihinde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM

Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Hicabi DURSUN	Celal Mümtaz AKINCI

Üye	Üye	Üye
Muammer TOPAL	M. Emin KUZ	Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye	Üye
Kadir ÖZKAYA	Rıdvan GÜLEÇ

Üye	Üye
Recai AKYEL	Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu ve Yönetimi A.Ş'nin kurulmasına ilişkin Yasa'nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "Bakanlar kurulu tarafından" ibaresinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 87., 161. ve 163. maddelerine yine Yasa'nın 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan "3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu" ibaresinin Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir.

1- Yasama belgelerine göre, Sermaye Piyasası gelişimine katkıda bulunmak, bankacılığın finans sektöründeki hakim rolünü azaltmak, piyasalarda kriz döneminde stabilize edici görev üstlenmek, uluslararası ülke kredibilitesini artırmak, ekonomik yapısal sorunları aşmada katkı sağlamak vb. amaçlar ile, Devlete ait çeşitli fon ve gelirlerden oluşan kamu kaynakları ile belirli kurumsal yönetim ilkelerine bağlı yönetim şekline sahip, özel amaçlı Türkiye Varlık Fonu ile onu yönetecek olan T.V.F Yönetimi A.Ş. kurulmuştur. Devletin kontrolünde Devlete ait kamu kaynaklarının toplandığı bu özel oluşum, Türkiye genelinde mülkiyeti hazineye ait bazı taşınmazlar ile THY A:O'nın%49 hissesi, T.C Ziraat Bankasının, Türkiye Petrolleri A.O'nın, PTT A.Ş.'nin, Borsa İstanbul A.Ş.'ne ait tüm hazine hisseleri ve Eti Maden İşletme ve Çaykur Genel Müdürlüğü gibi kurumların Türkiye Varlık Fonunun şimdiki portföyünü oluşturduğu belirlenmiştir.

Kuralın yer aldığı fıkra, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; BAKANLAR KURULU TARAFINDAN Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler, TVF kaynakları

arasında belirlenmiştir şeklinde olup iptali istenen kural ise 4. maddesinin birinci fıkrası (b) bendinde yer alan "Bakanlar kurulu tarafından" ibaresidir.

Kuralda yer alan TVF'na aktarılacak değerler içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarından kasdedilenin kim olduğu 6741 sayılı kanunda belirli değildir. Ancak T.C'nin idari teşkilatına ilişkin Anayasal yapı karşısında bu kavramın içine tüm kamu idareleri ve kamu kurumlarının gireceği de anlaşılmaktadır.(Devlet il özel idareleri, Belediyeler, köyler, Üniversiteler, Kitler gibi Kamu Tüzel Kişileri)

İptal isteminde bulunanın, TVF'nun amacı dışında borçlanma hedefi taşıdığı, ülke varlıklarını nakde çevirip porföy yönetmek istediği, hiçbir sınırlama ve belirleme olmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç fazlası gelir kaynak ve varlıklarını TVF'na aktarma ve bunların TVF A.Ş'nce yönetilmesine karar verme yetkisi tanındığını, Merkezi bütçe kapsamındaki idarelerin gelir gider fazlasının devri, harcanması kendi kuruluş yasalarında ve kamu mali yönetim ve kontrol kanunda verilen ve idarelerin kaynakları ve kullanım yöntemleri parlementoda bütçe kanunları ile "bütçe hakkı" kavramı çerçevesinde yasalaşırken, TVF'na kaynak aktarılmasına ve bunların işleyişine denetimine ilişkin işlemlerin bu çerçeve dışında Anayasa'ya aykırı bir yetki devri ile gerçekleştirildiği, bunun bütçe sürecini anlamsız hale getirdiği, tüm bu olgular karşısında iptali istenen ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiğini ifade ettiği görülmüştür.

İptali istenen kurallar ile ilgili Mahkememiz çoğunluk görüşünü oluşturan talebin reddine ilişkin kararda, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altındaki ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların TVF'na aktarılmasında Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin, kurulca zamana, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sosyal ve stratejik durum ve koşullara göre kullanılabileceğini, değişen duruma göre karar verme yetkisinin ise sınırları belirli bir yetki olup, yasama yetkisi devri anlamına gelmeyeceğinin, gerekçe olarak kullanıldığı görülmektedir. Yani bir nevi aktarılacak kurum kaynaklarının belirli olmasını yasanın temel kuralı, bunlardan hangilerinden ne kadarının aktarılmasındaki takdirinin de adeta uzmanlık ya da idare tekniği niteliğinde olup yetki devri kapsamına girmeyeceği kabulüne ilişkin içtihadi bilgiyi, kurala uyguladığı görülmektedir.

İptali istenen ibarenin içinde yer aldığı kural bütününde, Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacak olan yetkiyi doğuran olayın, TVF'na aktarılacak ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar ifadesinde yerini bulan, nesnel değerlerin bizatihi kendilerinin oluşturduğu görülmektedir. Bir nevi elle tutulur gözle görülür sabit kıymetler yetkiyi doğuran nedenlerdir.

Ancak, kuralın yer aldığı yasa bütününe baktığınızda, yasanın: Amaç ve kapsam, şirket kuruluş ve faaliyet konusu, Türkiye Varlık Fonu kaynakları ve finansın sağlanması, hakların varlık fonu adına tescili, denetim, mal varlığının haciz ve rehni, muafiyet ve istisnalar, yürürlük başlıklı maddelerden müteşekkil bir yapıda, çıkarılış amacına yönelik, kullanılacak araçların nesnel karşılığını ifade ile sınırlı, genel bir içeriğe sahip temel ilkelerin neler olduğunun açıkça anlaşılamadığı bir düzenleme olduğu açıktır.

Kanunla düzenleme ilkesi; düzenlenen alanda temel ilkeleri kanuna yazma ve çerçevesinin de açıkça belirtilmiş olmasını ifade etmektedir. Ancak bundan sonra gelişen koşullara paralel hızla hareket amaçlı, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlarda yürütmeye yetki bırakılmasının yetki devir olmadığı kabul görmektedir.

Mahkememiz çoğunluğunun red gerekçesinde, yasa içinde yasamanın temel kuralları saptandığına ilişkin bir tespit vardır. Ancak kararın bu konuda gerekçesini oluşturan 26. paragrafında, yasaca saptanmış temel ilkelerin neler olduğu ya da çizildiği varsayılan çerçevenin sınırlarına ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır.

Gerekçede, Bakanlar Kuruluna yetki veren kuralda, yetkiyi oluşturan olguların, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar olduğu ifade edilmektedir. Bu olgular üzerinde zamana, ülke koşullarına göre esneklik sağlayacak Bakanlar Kurulunun icrai faaliyetlerinin de, anlaşılan yasama yetkisi devri niteliği taşımadığı kabul gören, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlar olarak nitelendiği ve gerekçe olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Ancak kamu kurumlarının gelir, kaynak ve varlık devirlerine ilişkin nesnel olgu, Bakanlar Kuruluna bırakılan yetkiyi oluşturan temel kurallar olmayıp, ancak üzerinde yetki kullanılabilecek araçlar olarak değerlendirilebilir. Yani, devredilen yetkinin kullanımına ilişkin temel ilkeler olmayıp, üzerinde yetki kullanılacak araçların sınırları niteliğindedir. Kural bütününde ayrıca temel yetki kullanım kurallarına ilişkin bir tanımlama da bulunmamaktadır.

Yürütmeye düzenleme yetkisi verilirken yasama organından beklenen yasama ile yürütme organının düzenleme alanındaki kesişen sınırının aşılmaması ve yetki devri olarak nitelenmemesi için düzenlemede temel esasların belirlenmesi ve içinde kullanılacak yetkiyi oluşturan takdirin keyfiliğini anlamak ve denetim alanı yaratmak için genel çerçevenin çizilmesi gerektiğidir.

Somut olay bazında baktığımızda,

Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve idareye seçim hakkı tanımayan takdiri ortadan kaldıran bağımlı bir yetkidir. Bu halde sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanın yönetimce düzenlenmesine bırakılması Anayasaya aykırılık oluşturacaktır.

Türkiye Varlık Fonunun Devlet kontrolünde kamu kaynaklarından beslenecek bir havuz ve bu haliyle yeni bir finansman modeli yapılaşması olduğu kabul edildiğinde, ülkede bugüne kadar görülmeyen bu benzer modelin hedef ve amaçlarına da uygun şekilde, işlevselliğini ayakta tutmak yanında kaynak sağlayacak kurumların varlıklarını, hedeflerini, amaçlarını, plan ve bütçelerini de korumak yasal bir zorunluluktur.

TVF'nun varlık nedenini oluşturan aktarma kaynakların, nesnel olarak ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar olarak isimleri belirli olmuş olsa da, fonun portföyünü oluşturan ve mevzuatta neyi ifade ettiği açıkça tanımlanmayan bu unsurları incelemek gerekir; Bu anlamda kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç fazlası gelirlerinden, bizatihi kurum kazancı, iştirak geliri, kıymetli evrak, ticari kazanç, satış, ceza ve benzerlerinden hangilerinin bu kapsamda olduğu ve portföy yönetiminde kullanılabileceği, tasarrufun bir üst sınırının olup olmadığı, kurumun kendi teşkilat ya da tabi olduğu genel yasalar karşısında ki kamu kaynaklarının kullanımına yönelik yasal mükellefiyetlerinin (5018 sayılı yasa gibi) kural karşısında istisna kapsamına girip girmediği, devredilen kamu kaynağının süre ya da iadeye esas olup olmadığı, bir kurumdan yıl içinde kaç kez aktarma yapılabileceği, ihtiyaç ve fazlasının nasıl ve neye göre tespit edileceği, kaynak kapsamında sayılan verilerin neler olduğu, neyin kaynak olarak tanımlandığı, işsizlik fonu, ceza gelirleri, tahvil getirileri vb. gibi tür gelir çeşitlerinin bu kapsama girip girmediği, kurum varlığı sayılacakların nelerden ibaret olduğu, gayri menkul mülkiyeti dışında intifa, irtifak ipotekli ya da temlik alacaklarının bu kapsamda olup olmadığı, kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli programlarının, özel teşebbüs ortaklarından

elde edilen, edilecek özel teşebbüs gelir ve kaynaklarının da kapsama girip girmediği, TVF'na aktarılan kıymetler nedeniyle aktaran kurumun yapısal ya da finansal uğraması muhtemel ve ya uğradığı zararın nasıl karşılanacağı gibi, kapsam ve hukuki ve cezai sorumluluk belirleyecek temel noktalar ve takdire esas olanlar açık bir belirsizlik içerisinde ve tanımsızdır. Bunlara, karar gerekçesinde yer aldığı gibi değişen koşullara göre uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin belirlemeler denmesi veya öyleymiş gibi kabulü idare hukuku tekniğine uygun düşmemektedir.

Anılan nedenler ile iptali istenen "Bakanlar Kurulu tarafından" ibaresinin Kurul içinde yer alan yetkinin kullanılmasına neden olana araçların kapsamı ve nitelenmesi ve tanımı yönünden yetersizliği karşısında sübjektif tercihlere yatkın, ancak bağlı takdir yetkisinin kamu yararı sınırlarını tartışmaya açar niteliği karşısında, hukuk sistemimizin iç tutarlılığının gereği, normlar hiyerarşisinin güvencesi olan denetim adına sorunlar yaratır gözüktüğü ve denetime yeterli fırsat sunmadığı düşünceleri ile iptali istenen ibare Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırıdır. İptali gerekirken aksi yönde oluşan çoğunluk görüşüne katılınmamıştır.

2- Yasa'nın 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan hüküm nedeniyle 6741 sayılı Yasa ile kurulan TVF ve Yönetim A.Ş'ne getirilen Sayıştay denetimi muafiyetinin Anayasa'ya aykırı olduğu nedeniyle iptal istemine konu edildiği görülmektedir..

Dava konusu kuralla TVF ve Anonim Şirketi ile kurulacak alt diğer fonların denetimi Sayıştay Kanunu kapsamından çıkarılmış ve bunlar için kendi yasasından ayrı bir denetim usulü düzenlenmiştir.

TVF ve bünyesinde kurulacak fonların tüm portföy gelirleri ve varlık oluşumları tamamen kamuya ait kaynak gelir ve varlıklarından oluşmaktadır.

Sayıştay merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareleri, sermayesinde kamu payı olan, özel kanunlarla kurulmuş Anonim ortaklıklar ve bu ortaklıklara bağlı ya da kurdukları doğrudan ya da dolaylı olarak ortak oldukları şirketleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını, TBMM adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli yargısal nitelikli Anayasal hesap denetim kurumudur.

Sayıştay denetiminin bağımsız ve yargısal ve Anayasal görev niteliği karşısında Türkiye Varlık Fonu ve Yönetim A.Ş. için kurulan ikame denetim usulüne göre fon varlıklarının oluşumuna karar verme yetkisine sahip Bakanlar Kurulu başkanı olan Başbakanın, yasa ile denetim elemanları ataması ve hazırlanacak raporun neticede meclis plan bütçe komisyonunda görüşülmesi süreci, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın bağımsız ve tarafsız ilkesi ile çelişir olup, bu denetim usulünün meclis adına denetim formasyonu ve hukuki değeri ile ilgisi, benzerliği ve yeterliliğinin kabulü, mümkün görülmemektedir. Kural ile gelen yeni usul bir kamusal denetim alanında yöntem ve usul değişikliği olmayıp, denetçileri yürütme organınca atanan yürütme faaliyetlerinin denetiminin, bağımsız ve ulus adına denetiminin sınırlanması ve alana müdahale edildiği algısı oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenler ile kamunun iştirakçisi olduğu sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50 den aşağı düştüğü takdirde bile bu şirketlerin Sayıştay denetimini ortadan kaldıran kanunun denetiminde 2016/21 E., 2016/199 K., 28.12.2016 tarihli kararın karşı oyunda belirtildiği üzere, bağımsız denetim kurumlarınca düzenlenecek raporların, Sayıştay denetim ilkelerinden olan düzenlilik ve performans denetim ilkelerini sorgulayıp sağlayamayacağı ve bununla yetinilmesinin kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin bağımsız ve etkili TBMM adına denetim sağlayan Sayıştay denetimi ile hiçbir yönden benzerlik

taşımadığı, yöntem ve usul değişikliği gibi gerekçelerin kabul edilemeyeceği nedenleri ile anılan muhalefet görüşümü tekrarlamakla, TVF'nu Sayıştay denetiminden çıkaran kuralın Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırılığı nedenleri ile çoğunluk görüşüne katılınmamıştır.

Üye

Serruh KALELİ

KARŞIOY YAZISI

1. İptal istemi, 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan ***"…Bakanlar Kurulu tarafından…"*** ibaresine ve Kanun'un 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan *"3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı* ***Sayıştay Kanunu…****"* ibaresine yöneliktir.

2. İptal isteminin gerekçelerindeki ve maddelerin anlam ve kapsamlarındaki bütünlük nedeniyle, Anayasa'ya uygunluk denetiminin her iki ibare yönünden birlikte yapılması daha uygun olacaktır.

3. Anayasa'nın bütçelerin hazırlanması, kabulü ve denetimi hakkındaki 161., 162., 163. ve 164. maddeleri hükümlerinin, yine Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik hukuk devleti ilkesiyle birlikte değerlendirmesinde açıkça görüldüğü ve *"bütçe hakkı"*nın tarihsel gelişiminden bilindiği üzere;

- bütçeler özel yöntemle yapılır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yıllık olarak kabul edilir,

- bütçeler görüşülürken gelir azaltıcı veya gider artırıcı öneri yapılamayacağı gibi, kabulünden sonra da harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz,

- Anayasa'nın 160. maddesinde görev ve yetkileri belirtilmiş olan Sayıştayın da genel uygunluk denetiminden geçen kesin hesap kanunu, TBMM tarafından ertesi yıl bütçe kanunu ile birlikte görüşülerek karara bağlanır.

4. Anayasa Mahkemesinin kararlarında ***"bütçe hakkı"*** şu şekilde tanımlanmaktadır:

"Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda ***yürütme organına sınırlarını belirleyerek*** *yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. … Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır"* (AYM E:2008/83, K:2010/121; E:2012/102, K:2012/207 sayılı kararları)

Anayasa Mahkemesinin E:2015/7, K:2016/47 sayılı kararında da şu gerekçelerle iptal hükmü verilmiştir:

"Bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, ... ***kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, … hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması*** *... Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının ... ihlalidir".*

5. İptal davasına konu *"Bakanlar Kurulu tarafından…"* ibaresiyle Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan kamu idarelerinin tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılması veya bunların Şirket tarafından yönetilmesine yetki verilmesi, ucu açık, sınırsız, içerik ve kapsamı belli olmayacak şekilde kamu kaynaklarının bütçe dışına ve dolayısıyla kesin hesap kanunu dışına çıkarılması, gözetilen kamu yararı her ne olursa olsun, Anayasa'nın 161-164. maddeleriyle uyumlu değildir.

6. İptal istemine konu ikinci ibare yani *"...Sayıştay Kanunu..."* hükümlerinin Türkiye Varlık Fonu ve Şirket hakkında uygulanmayacağı kuralı yönünden düzenlemelerin bütününe bakıldığında ise, Anayasa'ya aykırılığın daha da açık bir hale geldiği görülebilmektedir. Anayasa'nın 160. maddesi gereğince *"... merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak(la)"* görevli olan Sayıştayın devre dışı bırakıldığı yasal düzenlemelerde öngörülen kendine özgü denetim sisteminin, yeterli ve Anayasal anlamda "bütçe hakkı"na uygun olduğu söylenemez.

7. Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 tarihli ve E:2013/114, K:2014/184 sayılı kararında şunlar belirtilmiştir:

"Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan demokratik yönetim biçiminde, yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisi tanıyan bütçelerin yapımı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının asli görevlerindendir. Yasama organı açısından aynı zamanda bir hak olan bu görev, yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerinin doğru, güvenilir ve kanunlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetimini de kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda, yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirlenmiş 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, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Anayasa'nın 87., 160., 162. ve 164. maddelerine göre bütçe hakkı TBMM'nindir. 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 faaliyeti ile denetlemektedir. Bütçe uygulamalarının denetimi görevi, bütçe işlemlerinin gün geçtikçe nitelik ve nicelik itibariyle artması ve karmaşıklaşması nedeniyle yasama organı adına tarafsız ve uzman kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu görev, Anayasa'nın 160. maddesiyle Sayıştaya verilmiştir. Yasama organının, yürütme organı üzerindeki bütçe denetimi büyük ölçüde Sayıştay tarafından yapılan bu denetimlere dayanmaktadır. Dolayısıyla, yasama organının işlevini etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmesinde Sayıştay denetiminin önemi yadsınamaz. Öte yandan, Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarındandır.

6085 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşlar arasında, sermayesinde kamu payı bulunan ve özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıkları ile maddenin (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak bunların ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de sayılmış olmasına rağmen dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi için bunların sermayesindeki kamu payının % 50'den fazla olması kuralına yer verilmektedir. Bu durum, Sayıştayın anılan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin denetim yetkisini ortadan kaldırmakta, dolayısıyla yasama organının yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerini kanunlara uygun bir şekilde yürütüp yürütmediğini denetleme imkânını sınırlayarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu ibareler, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır."

8. Öte yandan, Mahkememiz çoğunluk gerekçesinde atıf yapılan *"Anayasanın 160. maddesinde belirtilenler dışında kalan ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan şirketleri, bunların iştiraklerini ve bağlı ortaklıklarını Sayıştay denetimine tabi kılıp kılmama ... konusunda"* kanun koyucunun takdir yetkisi bulunduğuna dair E:2016/21, K:2016/199 sayılı (ve karşıoy kullandığım) Anayasa Mahkemesi kararının, iptal davasına konu olan incelememiz konusu kurallarla ilgisi bulunmamaktadır. Zira yasa koyucunun zikredilen konudaki takdir yetkisi, Sayıştayın 160. maddede açıkça belirtilen merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan gelir, kaynak ve varlıklardan farklı bir kategoriye ilişkindir. Eldeki iptal davası yönünden söz konusu olan merkezi yönetim bütçesi içindeki gelir, kaynak ve varlıklar yönünden benzer bir değerlendirme yapılmasına, Anayasa'nın 160. maddesinin amir hükmü engeldir.

Açıklanan nedenlerle iptal davasına konu kuralların Anayasa'nın 160., 161., 162., 163. ve 164. maddelerine aykırı oldukları, bu aykırılıkların yukarıda 7. paragrafta aktarılan Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği şekilde, aynı zamanda Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine aykırı oldukları, iptalleri gerektiği kanaatiyle çoğunluk görüşlerine katılmamaktayım.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞIOY GEREKÇESİ

Üye Serruh KALELİ'nin 2 başlık altında açıkladığı karşıoy gerekçelerinden 2. bölüme aynen katılıyorum.

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

KARŞIOY GEREKÇESİ

Dava konusu kuralla Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uygulanamaz hale getirilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin, 4.12.2014 tarih ve E.2013/114, K.2014/184 sayılı kararında, "…dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi için, bunların sermayesindeki kamu payının %50'den fazla olması kuralına yer verilerek, Sayıştayın bu kuruluşlara ilişkin denetim yetkisi sınırlandırılmıştır. Anayasada Sayıştay denetiminin kapsamı ve niteliğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte **bu denetimin, demokrasinin temel gereklerinden olan şeffaflık, saydamlık, yasamanın yürütmeyi denetleme hakkı ve yürütmenin yasamaya ve halka hesap verme sorumluluğu anlayışına uygun olarak yapılması gerektiği açıktır.** Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan **demokratik yönetim biçiminde,** yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisini tanıyan bütçelerin yapımı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının asli görevlerindendir.

Yasama organı açısından aynı zamanda bir hak olan bu görev, yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerinin doğru, güvenilir ve kanunlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetimini de kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda, yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirlenmiş 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, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Anayasa'nın 87., 160., 162. ve 164. maddelerine göre bütçe hakkı TBMM'nindir. Bütçe, hükümetin Meclise karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir. Bütçe uygulamalarının denetimi görevi, bütçe işlemlerinin gün geçtikçe nitelik ve nicelik itibariyle artması ve karmaşıklaşması nedeniyle yasama organı adına tarafsız ve uzman kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu görev, Anayasa'nın 160. maddesiyle Sayıştaya verilmiştir. Yasama organının, yürütme organı üzerindeki bütçe denetimi büyük ölçüde Sayıştay tarafından yapılan bu denetimlere dayanmaktadır. Dolayısıyla, yasama organının işlevini etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmesinde Sayıştay denetiminin önemi yadsınamaz. Öte yandan, **Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarındandır.**

6085 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, Sayıştayın denetimine tâbi kurum ve kuruluşlar arasında, sermayesinde kamu payı bulunan ve özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıklar ile

maddenin (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak bunların ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de sayılmış olmasına rağmen, **dava konusu ibarelerle** anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi için bunların sermayesindeki kamu payının %50'den fazla olması kuralına yer verilmektedir. **Bu durum, Sayıştayın anılan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin denetim yetkisini ortadan kaldırmakta, dolayısıyla yasama organının yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerini kanunlara uygun bir şekilde yürütüp yürütmediğini denetleme imkânını sınırlayarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir. Açıklanan nedenlerle dava konusu ibareler, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. …"** denilerek kamunun payının %50'nin altında olduğu her türlü iştirak, şirket, işletme, kuruluş ve müesseselerin mali denetimlerinin Sayıştayca yapılmasının gerekli olduğu belirtilip kural iptal edilmiştir.

Dava konusu kural açısından da mezkur iptal kararından ayrılmayı gerektiren bir yön bulunmadığı ve dava konusu kuralın da önceki kural gibi Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı düştüğü, iptali gerektiği kanaatine olduğumdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamıyorum.

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2021/85
Karar Sayısı : 2022/60
Karar Tarihi : 1/6/2022
R.G. Tarih-Sayısı : 18/8/2022-31927

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 29/6/2021 tarihli ve (74) numaralı Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. Tümünün, Anayasa'nın 2., 104. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

B. 1. 2. maddesinin;

a. (1) numaralı fıkrasının,

b. (2) numaralı fıkrasında yer alan *"...ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından ..."* ibaresinin,

2. 3. maddesinin,

3. 5. maddesinin

Anayasa'nın 2., 6., 8., 13., 20. ve 104. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) şöyledir:

"FİYAT İSTİKRARI KOMİTESİ HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Amaç ve kapsam

MADDE 1- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı, Fiyat İstikrarı Komitesinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Fiyat İstikrarı Komitesinin yapısı ve faaliyetleri ile bu kapsamda gerçekleştirilecek iş ve işlemleri kapsar.

Fiyat İstikrarı Komitesi

MADDE 2- (1) Fiyat istikrarının kalıcı olarak tesis edilmesine ve sürdürülmesine katkı sağlamak amacıyla Fiyat İstikrarı Komitesi kurulmuştur.

(2) Fiyat İstikrarı Komitesi, Hazine ve Maliye Bakanlığının koordinasyonunda, Hazine ve Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Sanayi

ve Teknoloji Bakanı, Tarım ve Orman Bakanı, Ticaret Bakanı, Strateji ve Bütçe Başkanı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından oluşur.

(3) Fiyat İstikrarı Komitesi, gerekli görmesi halinde ilgili sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerini toplantılarına davet edebilir.

Fiyat İstikrarı Komitesinin görev ve yetkileri

MADDE 3- (1) Fiyat İstikrarı Komitesinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Para ve maliye politikaları arasındaki eşgüdümü gözetmek suretiyle fiyat istikrarını sağlamaya yönelik yapısal politika önerileri geliştirmek.

b) Fiyat istikrarını tehdit eden riskleri izleyerek alınması gereken tedbirleri belirlemek ve ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanmasını sağlamaya yönelik kararlar almak.

c) Kamu tarafından belirlenen ya da yönlendirilen fiyatların, fiyat istikrarı odağında uygulanmasını sağlamaya yönelik kararlar almak.

Sekretarya

MADDE 4- (1) Fiyat İstikrarı Komitesinin sekretarya hizmetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütülür.

(2) Sekretaryanın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Fiyat İstikrarı Komitesi toplantılarının gündemini, üyelerin önerileri doğrultusunda belirlemek.

b) Toplantı davetinin yapılması, gündeme ilişkin dokümanların üyelerle paylaşılması ile diğer toplantı hazırlıklarını yürütmek.

c) Toplantılarda alınan kararların uygulanmasına yönelik izleme ve değerlendirme raporlarını hazırlamak ve Fiyat İstikrarı Komitesine sunmak.

ç) Fiyat İstikrarı Komitesi çalışmalarına ilişkin gerekli diğer faaliyetleri ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği içinde yürütmek.

d) Fiyat İstikrarı Komitesinin görev alanıyla ilgili Fiyat İstikrarı Komitesi tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Bilgi isteme

MADDE 5- (1) Fiyat İstikrarı Komitesi, görev alanına giren konularla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu kurum ve kuruluşlarından isteme yetkisine sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, talep edilen bilgi ve belgeyi Fiyat İstikrarı Komitesinin belirleyeceği şekil ve süre içerisinde vermekle yükümlüdür.

Yürürlük

MADDE 6- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 7- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir Özkaya, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 22/9/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir hükûmet sistemine geçilmiş ve buna bağlı olarak Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Anayasa'da Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilere ilişkin maddelerde de aynı doğrultuda değişiklik yapılarak daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

4. Yeni hükûmet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanı'na "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*" adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK'ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanı'na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanı Anayasa'da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK'lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle *yürütme yetkisine ilişkin* olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki verilmiştir. Maddenin gerekçesinde, yeni hükûmet sistemi gözetilerek Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda CBK çıkarabilmesine imkân tanımak amacıyla ilk elden düzenleme yapma yetkisinin tanındığı ifade edilmiştir.

6. Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin genel olarak verilmesinin yanı sıra Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet

Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

7. Anayasa'nın 148. maddesinde CBK'ların şekil ve esas bakımdan Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, yargısal denetim görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

8. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa'da CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

10. Fıkranın ikinci cümlesinde "*Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin"* CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

11. Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18/1/2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29/11/2017, § 13; E.2016/139, K.2016/188, 14/12/2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6/6/2013). Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanı'nın CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

12. Fıkranın dördüncü cümlesinde ise *kanunda açıkça düzenlenen konularda* CBK çıkarılamayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilmesi için CBK'yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

13. CBK'ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.

B. CBK'nın Tümünün İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre bakanlık ve bakanlık teşkilatının CBK'lar ile düzenlenebileceği, dava konusu CBK ile kurulan Fiyat İstikrarı Komitesinin (Komite) ise herhangi bir bakanlık teşkilatı içinde yer almadığı, kamu tüzel

kişiliği de bulunmayan Komitenin Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında da olmadığı, dolayısıyla Anayasa'nın 106. ve 123. maddelerinin son fıkraları birlikte değerlendirildiğinde Komitenin kuruluş ve görevlerinin CBK ile düzenlenemeyeceği, öte yandan 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesinde fiyat istikrarını sağlama görevinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında (Banka) olduğu, Bankanın fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkili kılındığı, dava konusu CBK ile fiyat istikrarını sağlama görevinin Komiteye verilerek 1211 sayılı Kanun'da açıkça düzenlenen konulara ilişkin düzenleme yapıldığı, Bankanın bağımsızlığının Komiteye verilen görev ve yetkilerle ortadan kaldırıldığı, CBK kurallarının belirsiz ve muğlak olduğu belirtilerek dava konusu CBK'nın tümünün Anayasa'nın 2., 104. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 2. ve 167. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu hususlaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

16. Dava konusu CBK, fiyat istikrarının kalıcı olarak tesis edilmesine ve sürdürülmesine katkı sağlama amacı taşıyan Komitenin kuruluşunu, üstlendiği görevleri, sahip olduğu yetkileri ve bu görev ve yetkileri kullanırken ihtiyaç duyacağı sekretarya hizmetleri gibi diğer hususlara ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

17. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa, bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin Anayasa hükümlerinin açıkça izin verdiği hususlarda CBK'larla düzenleme yapılabilir (AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12/6/2020, § 19).

18. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* Ancak Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."* denilmek suretiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yönünden CBK'larla düzenleme yapılmasına açıkça izin verilmiştir.

19. CBK'nın 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasında Komitenin Hazine ve Maliye Bakanlığının koordinasyonunda hazine ve maliye bakanı, çalışma ve sosyal güvenlik bakanı, enerji ve tabii kaynaklar bakanı, sanayi ve teknoloji bakanı, tarım ve orman bakanı, ticaret bakanı, strateji ve bütçe başkanı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası başkanından oluşacağı belirtilmiştir. Anılan CBK'nın 3. maddesinde de para ve maliye politikaları arasında eş güdümü gözetmek suretiyle fiyat istikrarını sağlamaya yönelik yapısal politika önerileri geliştirmek, fiyat istikrarını tehdit eden riskleri izleyerek alınması gereken tedbirleri belirlemek, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanmasını sağlamaya yönelik kararlar almak ve kamu tarafından belirlenen ya da yönlendirilen fiyatların fiyat istikrarı odağında uygulanmasını sağlamaya yönelik kararlar almak Komitenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

20. Komitenin kuruluşu, görev ve yetkileri ile üye yapısı dikkate alındığında merkezî idare içinde yer alan, tüzel kişiliği bulunmayan, Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim olduğu anlaşılmaktadır.

21. Kamu tüzel kişiliği bulunmayan, herhangi bir bakanlığın merkez veya taşra teşkilatına da dâhil olmayan idari bir birimin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin CBK'yla düzenlenmesi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında öngörülen "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" şeklindeki kural kapsamında değildir. Ayrıca bu husus Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen diğer konulardan da değildir. Dolayısıyla kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan Komitenin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin belirlenmesi Anayasa'da CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen konulardan değildir (AYM, E.2021/88, K.2021/105, 30/12/2021).

22. Öte yandan Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar (AYM, E.2013/114, K.2014/184, 4/12/2014, § 136, AYM, E.2012/102, K.2012/207, 27/12/2012).

23. Dava konusu CBK, idari teşkilat içerisinde yeni bir birimin doğrudan kuruluşu ile görev ve yetkilerine ilişkin olup belirtilen hususlar Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmelidir. Bu itibarla CBK ile Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

24. Açıklanan nedenlerle CBK'nın tümü, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

CBK'nın tümü Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden konu bakımından yetki yönünden anılan fıkranın birinci, ikinci ve dördüncü cümleleri ile içerik bakımından ayrı bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

CBK'nın tümü Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden iptali talep edilen diğer maddeleri ayrıca incelenmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

29/6/2021 tarihli ve (74) numaralı Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümüne yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin koşulları oluşmadığından REDDİNE 1/6/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

29/6/2021 tarihli ve (74) numaralı Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümünün konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ ile Basri BAĞCI'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 1/6/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan Zühtü ARSLAN	Başkanvekili Hasan Tahsin GÖKCAN	Başkanvekili Kadir ÖZKAYA
Üye Engin YILDIRIM	Üye Hicabi DURSUN	Üye Muammer TOPAL
Üye M. Emin KUZ	Üye Rıdvan GÜLEÇ	Üye Recai AKYEL
Üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Üye Yıldız SEFERİNOĞLU	Üye Selahaddin MENTEŞ
Üye Basri BAĞCI	Üye İrfan FİDAN	Üye Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Çoğunluk tarafından Fiyat İstikrarı Komitesi Hakkındaki 74 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karamamesi'nin tümünün konu bakımından yetki kurallarına uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.

2. Çoğunluk bu görüşüne gerekçe olarak, oluşturulan bu yapının herhangi bir bakanlık teşkilatı bünyesinde bulunmaması nedeniyle Anayasa'nın 106/son maddesi kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenebilecek bir alana dahil olmadığı, ayrıca kamu tüzel kişiliğinin olmaması nedeniyle de Anayasa'nın 123/son maddesinin tatbik imkanının bulunmadığı hususlarını ileri sürmüştür.

3. 74 sayılı CBK'nın muhtevasına bakıldığında, fiyat istikrarının kalıcı olarak tesis edilmesi amacıyla; Hazine ve Maliye Bakanlığının koordinasyonunda, Hazine ve Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Tarım ve

Orman Bakanı, Ticaret Bakanı, Strateji ve Bütçe Başkanı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından oluşan bir komitenin teşkiline karar verildiği görülmektedir (74 sayılı CBK 2/2 md.).

4. Oluşturulan bu komitenin icra edeceği fonksiyon söz konusu CBK'nın 3. maddesinde; fiyat istikrarını sağlamaya yönelik yapısal politika önerileri geliştirmek ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak şeklinde tanımlanmıştır.

5. CBK'nın 4. maddesinde sekretarya faaliyetleri, 5. maddesinde ise görev alanı ile ilgili bilgi toplamaya yönelik yetkisi düzenlenmiştir.

6. 74 sayılı CBK ile oluşturulan yapının hacmi ve nitelikleri gözetildiğinde bir tüzel kişilik vasfında olmadığında tereddüt bulunmamaktadır. Diğer yandan söz konusu yapının bir bakanlık birimi özelliği taşımadığı da aşikardır.

7. Komiteyi oluşturan birimlerin nitelikleri dikkate alındığında bunlardan müteşekkil bir tüzel kişiliğin ihdas edilmesi veya bu birimlerin bir bakanlık bünyesine monte edilmesi de mümkün gözükmemektedir. Zira diğer icracı unsurlar yanında komitede yer verilen Merkez Bankası'nın, 1211 sayılı Kanunun 4/4. maddesinde tanımlanan bağımsız niteliği onun idari bir tüzel kişiliğin veya her hangi bir bakanlığın bünyesinde yer almasını mümkün kılmamaktadır.

8. İptal talebine konu edilen CBK ile oluşturulan yapının bir kamu tüzel kişiliği veya bakanlık birimi olarak tanımlanmaya çalışılması çoğunluğu iptal sonucuna götüren en büyük yanılgıdır.

9. Dahası içerisinde bağımsız birimlerinde olduğu farklı unsurlardan oluşan bir faaliyetin yerine getirilmesi noktasında CBK koyucuyu kamu tüzel kişiliği oluşturmak veya bakanlık teşkilatı bünyesinde kalmak seçeneklerine mahkûm kılmaktadır. Bu durum ise yürütmenin dinamik yapısı ile örtüşmemektedir.

10. Komitenin hiyerarşik bir yapısının olmaması, Hazine ve Maliye Bakanlığının koordinasyon fonksiyonu icra etmesi ve faaliyetlerin bir sekretarya desteğiyle yürütülmesi dikkate alındığında CBK ile güdülen amacın, idari bir birim kurmaktan ziyade farklı unsurların iştiraki ile müşterek bir çalışma ekibi oluşturmak mahiyetinde olduğunu ortaya koymaktadır.

11. Komitenin asli fonksiyon olarak *"öneri geliştirmek"* ve kendisi veya diğer kamu kurumlarınca alınan kararların *"uygulanmasına yönelik kararlar almak"* şeklinde düzenlenen görev ve yetkileri konuyu yürütme salahiyeti sınırları dışına da taşımamaktadır.

12. Anayasa'nın 104/17. maddesi Cumhurbaşkanı'na yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkartma yetkisi vermekte olup 74 sayılı CBK.nın konu bakımından bu yetki kapsamı dışında kalmadığını değerlendirdiğimizden çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye	Üye
Muammer TOPAL	Rıdvan GÜLEÇ

Üye	Üye
Selahaddin MENTEŞ	Basri BAĞCI