

“ ...

1) 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “Bakanlar Kurulu tarafından” ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Türkiye Varlık Fonunun kaynakları dördüncü maddesinin birinci fıkrasının b bendinde; Bakanlar Kurulu tarafından Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilen meblağın Türkiye Varlık Fonunun kaynaklarından birini oluşturacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu madde metninde geçen “kamu kurum ve kuruluşları” kavramı oldukça geniş bir kavramdır. Kamu kurum ve kuruluşları kapsamına tüm merkezi bütçeli idareler, özel ve özerk bütçeli idareler ve kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve bunlara bağlı, ilgili, ilişkili kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Bu sebeple söz konusu hükümle Bakanlar Kuruluna sayılan kurum ve kuruluşların tamamının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları Türkiye Varlık Fonuna aktarma veya bunların Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinince yönetilmesine karar verme yetkisi tanınmaktadır.

Uluslararası ölçekte 1950’lerden beri varlıkları bilinmekle birlikte son yıllarda büyük ilgi uyandıran Ulusal Varlık Fonları, “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulmasına Dair Kanun” ile ülkemiz gündemine de girmiştir.

Genel kabul görmüş tanımlara göre Ulusal Varlık Fonları, bugünün kaynaklarından gelecek nesillerin de yararlanması ilkesine dayanarak “cari fazla veren ülkelerin cari fazlalarını gelecek nesillerin de yararlanacağı yatırımlarla değerlendirmesini” veya “doğal kaynakların işletilmesinden kaynaklanan gelirlerin gelecek nesillerin de yararlanmasına olanak verecek şekilde yüksek getirili yatırımlara yönlendirilmesini” hedeflemektedir. Bu tanımlamaya göre varlık fonları ile diğer borçlanma enstrümanları arasında da açık bir farklılık bulunmaktadır. Borçlanma enstrümanları ile bugünün yükümlülükleri gelecek nesillerle paylaşılırken, varlık fonları ile ülkelerin sınırsızca kullandıkları kaynaklardan gelecek nesillerin de pay alması amaçlanmaktadır.

Diğer uygulamalara bakıldığında doğal kaynağı olmayan ülkelerde bu tür fonlar, rekabet gücünü artırmak, ileri teknolojileri ve bazı kritik sektörleri desteklemek amacıyla kurulmaktadır. Örneğin Fransa, bu Fon’u, öncelikli olarak stratejik şirketlerinin yok pahasına yabancıların eline geçmesini önlemek için kullanmaktadır. Dünyada bu fonlar belirli, odaklanmış ve net amaçları gerçekleştirmek için kurulmasına rağmen, söz konusu 6741 sayılı kanunla kurulması öngörülen Türkiye Varlık Fonu’nun; dünyadaki klasik devlet varlık fonlarına kıyasen ihdas amacını aşmaktadır. Düzenlemenin kapsamı ile dünyadaki klasik devlet varlık fonlarının amacını aşmasının yanı sıra, aynı zamanda bir nevi ilave borçlanma hedefi taşıması, ülke varlıklarını Bakanlar Kuruluna tanınan sınırsız yetkilerle nakde çevirerek yaratacağı kaynakla portföy yönetimi faaliyetine girmesini ve sürdürmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak söz konusu işlemlerin her halukarda kamu yararını gözetmesi ve anayasal kurallara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekir.

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

Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar. İptali talep edilen iş bu düzenleme kamu yararı amacını taşımamaktadır.

Anayasa'nın 2'nci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir. Bakanlar Kurulu'na sınırları net olarak düzenlenmeden verilen yetki gerek kişiler yönünden gerek idare bakımından belirsizlik taşımaktadır. Bu sebeplerle Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık teşkil etmektedir, iptali gerekir.

Anayasa'nın 6. maddesinde; egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağı, hiçbir kimsenin ve organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 7. maddesinde de, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Anayasa'nın 8. maddesi ise "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." hükmünü içermektedir. Her üç düzenlemeyi beraber değerlendirdiğimizde, herhangi bir yasa hükmü ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılık oluşturur.

Bir başka deyişle, Anayasa'nın 6. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu da egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre kullanan yetkili organlardan biridir. Bakanlar Kurulu da kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz. Anayasa'nın 7. maddesinde de düzenlenen yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir ve bu yasama yetkisi Bakanlar Kuruluna devredilemez. Anayasa'nın 8. maddesi ise Bakanlar Kurulu'nun yürütme yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanı ile birlikte Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanacağını ve yerine getirileceğini düzenlemiştir. Bu sebeple sınırları belirsiz bir şekilde yetkinin Bakanlar Kuruluna bırakılması Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir, iptali gerekir.

İptali istenen "Türkiye Varlık Fonunun kaynakları" başlıklı dördüncü maddenin birinci fıkrasının b bendindeki düzenleme ile; Bakanlar Kuruluna herhangi bir sınırlama ve belirleme olmaksızın tüm Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkları Türkiye Varlık Fonuna aktarma veya bunları Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketine yönetilmesine karar verme yetkisi tanınmakta, bunların aynı zamanda Türkiye Varlık Fonunun kaynaklarından birini oluşturacağı hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bakanlar Kuruluna sınırsız yetki verilmek suretiyle Türkiye Varlık Fonuna aktarılması düşünülen Kamu

kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların ilgili kurum ve kuruluşların bünyelerinde nasıl kullanılacağı, tasarruf edileceği, ne suretle değerlendirileceği hususlarında çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde özel düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bunların bazıları kurum ve kuruluşların yıllık bütçe uygulamaları sırasındaki faaliyetleri sonucu ortaya çıkan gelir, varlık ve değerlerdir ki, bunların da nasıl değerlendirileceği, ertesı yıla devredip devr olunmayacağı veya fazlasının hazineye irat kaydı konusunda da mali mevzuatımızda düzenlemeler bulunmaktadır. Bir örnek ile somutlaştırmak gerekirse; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 78. maddesinin 1. fıkrasında; Kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatından bütçeye aktarılmak üzere yapılacak kesinti ile ilgili olarak miktar, zaman, oran sınırlaması da içerecek şekilde yasama organınca Bakanlar Kuruluna yetki aktarımında bulunulmasına ilişkin bir hüküm de bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi de Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin sınırları hususunu çeşitli kararlarında değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.2005 tarihli 5277 sayılı 2005 Mali yılı Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptal edilmesi ile ilgili olarak açılmış bulunan davaya ilişkin kararında (E. 2005/6, K.2005/93)

“Anayasa'nın 7. maddesinde, ‘Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez’ denilmektedir. Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Ancak, iptali istenilen bentlerle Maliye Bakanı'na çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınarak yasama yetkisinin devrine yol açılmıştır.” değerlendirmesi yapılmıştır.

İptali istenen hüküm; Bakanlar Kurulu'na "süresiz ve sınırsız" bir yasama yetkisi tanıdığı için Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. Çünkü, söz konusu hükümle hangi kamu kurum ve kuruluşunun, hangi ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarını hangi tutarda, hangi süre ile Türkiye Varlık Fonuna devri konusunda karar vermeye, bu konudaki usul ve esasları tespiti Bakanlar Kurulu yetkili olacaktır. Bu durum Bakanlar Kuruluna, yasama yetkisinin devri demektir ve yasama yetkisinin Türk Ulusu adına TBMM'nin olduğuna ve devredilemeyeceğine ilişkin Anayasa hükmüne aykırılık teşkil edecektir.

Hiçbir çerçeve çizilmeksizin, hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın ve esaslar belirlenmeksizin 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine konulan bir hükümle Bakanlar Kuruluna tüm Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarını Türkiye Varlık Fonuna aktarma veya bunları Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinince yönetilmesine karar verme yetkisi tanınması Anayasanın 2'nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine, Anayasanın 6'ncı maddesi hükmüne, Anayasanın 7'nci maddesinde yer alan “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir.Bu yetki devredilemez” hükmüne ve “yürütme yetkisinin

anayasaya ve kanunlara göre yürütülmesi gerektiğini belirten Anayasanın 8'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Türkiye Varlık Fonunun kaynağı olarak kullanılacak olan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların kaynakların ait oldukları merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerin; gelir, gider, ödenek kayıtları, nakit akışları ve bunların harcanması, kullanımı, muhasebeleştirilmesi, fazlalarının devri, denetimi açısından tabi oldukları genel kuralların büyük bölümü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve bu idarelerin kuruluş ve teşkilat yasalarında yer almakta, bu idareler kaynakların kullanımı konusunda parlamentoda her yıl görüşülerek yasalaşan yıllık bütçe kanunları ile parlamento tarafından "Bütçe Hakkı" kavramı çerçevesinde yetkilendirilmektedir.

Bu açıdan iptali istenen 4'üncü maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin; Türkiye Varlık Fonunun oluşturulmasında kullanılacak kaynakların büyük bir bölümünün birikiminin yıllık bütçe uygulamaları sonucunda gerçekleştiği veya gerçekleşeceği, bu fon alt fonlar, şirket ve alt şirketler aracılığıyla toplanacak ve kullanılacak kaynakların Türk Milli Bütçe ve Kamu Mali Sisteminde adeta ikincil bir kamu finansman havuzu (ikincil hazine) anlamı taşıdığı ve buna ilişkin yetkinin sadece Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması hususları da dikkate alınarak Parlamantonun Bütçe Hakkı ve buna ilişkin anayasa hükümleri açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

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

Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanım meşruiyeti, parlamentoların varlık sebebiyle özdeş tutulan ulusal egemenliğin bütçe hakkına dayanır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde demokrasi için vazgeçilmez bir kurum olarak çetin mücadelelerin ürünüdür. İngiltere'de Magna Carta (1215), Haklar Dilekçesi (1627), Haklar Yasası (1689), Fransa'da 1789 ihtilali, 1791 ve 1793 Anayasaları yaklaşık sekiz yüzyıllık tarihin bilinen uğraklarıdır. Bütçe hakkı bu uzun tarihsel süreçte demokrasinin gelişmesi açısından anahtar role sahip olmuştur. Öncelikle vergi toplanması temsil yeteneği sınırlı çevrelerin iznine tabi tutulmuştur. Daha sonra harcamaların yapılması temsil yeteneği kısmen güçlenen zeminlerce izne tabi kılınmış ve nihayet gelir ve harcamaların birlikte bütçe olarak her yıl için izin ve onaya tabi tutulması ve gerçekleştirmelerin denetimi suretiyle bütçe hakkı bugünkü çehresine kavuşmuştur. 19-20. yüzyılın ilk yarısında bütçe hakkı hem birçok bütçe ilkesinin (önceden izin ilkesi, yıllık olma ilkesi, bütçe birliği ilkesi, genellik ilkesi, gelir ve giderlerin gayrisafıliği ilkesi) oluşması ve yerleşmesiyle güçlenmiş, hem de tedrici olarak diğer devletlerce de bütçe hakkı benimsenen evrensel bir değer haline gelmiştir. Her ülke, kendi tarihsel koşulları içinde bütçe hakkının kurumsallaşma sürecine farklı bir uyarlanma deneyimi yaşamıştır.

Temsili demokrasi, parlamantonun "bütçe hakkı"ndan doğmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, "Yasama organının, halk adına kamu

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

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. (...) Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir.” (Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararı).

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

Ancak Türkiye Varlık Fonu, alt fonlar, şirket ve alt şirketlerin oluşturulmasına, bunlara kaynak aktarılmasına, bunların işleyişine ve denetimine ilişkin işlemler yukarıda açıklanan çerçevenin dışında gerçekleşmektedir.

Ülkemizde 1982 Anayasası’nın 87, 160, 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde Bütçe Hakkı çeşitli yönleri ile hüküm altına alınmıştır. Bu anayasal normlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi ana düzenlemelerle somut ve uygulanabilir kılınmıştır.

Türk Mali Yönetim sisteminde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmasından ve 5018 sayılı Kanununun bütün maddeleriyle yürürlüğe girdiği 1.1.2006 tarihinden itibaren yeni bir mali sisteme geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya örneklerinde olduğu gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM’nin konumunu ve getirdiği yeni mali yönetim sistemi düzenlemeleri ile Bütçe Hakkının daha etkin kullanımının alt yapısını güçlendirmiştir. Nitekim 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında, Kanun ile bütçe kapsamının genişletilerek bütün kamu kaynaklarının TBMM denetimine sunulması suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun temelinde, “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yatmaktadır. Kamu idarelerinin bütçeleri, gelir- gider ve nakit yönetimleri bakımından kalkınma planı – stratejik plan - orta vadeli program ve orta vadeli mali plan – performans programı (ve performans programında yer alan performans hedefi/göstergesi) - bütçe gibi birbirine bağlı ve

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

birbirini tamamlayan ve yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapı oluşturan bütünsel bir süreç olarak tasarlanmıştır.

Buna göre, kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve belirledikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin olarak temel görev ve görüşleri ile stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerini saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla uzun süreli stratejik plan (md. 9/1) ile stratejik plana göre yürütecekleri faaliyet ve projeleri ve bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamak (md. 9/4) ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmek için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (md. 9/2). Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacak, uygulanacak ve kontrol edilecek (md. 13/1-c); kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini hazırlarken; orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile stratejik planı çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanlarını, stratejik planı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını ve performans hedeflerini dikkate alacaklardır (md. 17).

İdarelerce her yılın sonunda hazırlanacak idare faaliyet raporları ise, kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ile performans bilgilerini içerir şekilde hazırlanacak (md. 41/4); Sayıştay söz konusu raporları değerlendirerek değerlendirme sonuçları ile birlikte TBMM'ye sunacak, TBMM ise bu raporlar ve değerlendirmeler ile Sayıştay'ın düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda ulaştığı denetim bulguları temelinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir (md. 41/3).

Başka bir anlatımla kamu idareleri, kalkınma planı, kalkınma planına dayalı hazırlanan programlar ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin temel görev (misyon) ve temel görüşleri (vizyon) ile stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri birer stratejik plan hazırlayacaktır. Stratejik planda, stratejik amaçları, temel stratejileri, ölçülebilir hedefleri ve performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için önceden belirlenmiş performans göstergeleri yer alacaktır. Kamu idareleri stratejik planları ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plana göre her yıl yıllık performans programı hazırlayacaklar ve performans programlarında yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedef ve göstergelerine yer vereceklerdir. Her yıl bütçelerini yaparken ise, program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve performans programında yer alan yıllık amaç, hedef ve performans göstergelerine dayandıracaklardır. Nihayetinde ise, bütçe ve faaliyet sonuçlarını TBMM'ye raporlayacaklar; Sayıştay ise kamu idarelerinin raporladıkları mali tablolar ile faaliyet raporlarını inceleyip, denetleyip, değerlendirerek ve bunlara düzenlilik ve performans denetimi bulgularını ekleyerek TBMM'ye kamu idarelerinin mali tabloları ile faaliyet raporları hakkında görüş bildirecektir. Böylece, yasama organının "bütçe hakkı"nın gereği olarak yürütmeyi sadece ödenek miktarları ile faaliyetlerin mevzuata uygunluğu açısından değil, ayrıca ölçülebilir somut hizmet göstergeleri temelinde denetlemesi de sağlanmış olacaktır.

İptali istenen düzenleme ile hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın Bakanlar Kuruluna tanınan kamu kurum ve kuruluşlarının

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarının Türkiye Varlık Fonuna devir yetkisi; ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklarına el konulan merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları açısından yukarıda özetlenen stratejik planlanma, performans esaslı bütçeleme, kalkınma planı--stratejik plan- orta vadeli program-orta vadeli program-orta vadeli mali plan-performans program ve göstergeleri, mali tablo ve faaliyet raporlamalarını, sayıştay denetimini, anayasal güvence altında bulunan bütçe sürecini anlamsız ve uygulanamaz hale getirmekte anayasal güvence altına alınan bütçe sürecine müdahale anlamı taşımaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri genel olarak sıralanırken kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca "bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.

Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiş; 163. maddesinde ise bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenerek, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi dahi verilmemiştir.

Anayasa'nın 161. Maddesinde; "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünün de tabi olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.

Anayasa'nın 2. maddesinde "demokratik devlet" ilkesine yer verilmiş; 6. maddesinde egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağı, hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiş ve 87. maddesinde ise "bütçe hakkı"nın Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, "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." (Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/83, K.2010/121 sayılı ve 27.12.2012 günlü ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararları).

Anayasa Mahkemesi yine son dönemde 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan Bakanlar Kuruluna, Maliye Bakanına veya diğer bazı bakanlıklara

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

verilmiş bulunan ve Bütçe Kanununun çeşitli maddelerinde yer alan verilen yetkilerin iptali konusunda yapılan başvuru ile ilgili olarak vermiş bulunduğu 26.05.2016 tarih ve E.2015/7, K.2016/47 kararında;

“Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasa organına aittir. Bütçe hükümetin Meclis’e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

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; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya zımnen kaldırılması, bütçe kanununa bütçeyle ilgili hükümler konulamayacağı ilkesinin ihlalidir.” saptamasına yer vermiştir.

6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendiyle; Bakanlar Kuruluna yani yürütme organına hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan kamu idarelerinin tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarma veya bunların Şirket tarafından yönetilmesine karar verme konusunda yetki verilmesi; anayasal güvenceye bağlanan yıllık merkezi bütçenin bir yönüyle ortadan kaldırılıp, merkezi bütçe kanununun Bakanlar Kurulu tarafından istenildiği şekilde yeniden şekillendirilmesi anlamına gelmektedir.

Bu durum ise TBMM’ne ait olan “bütçe hakkı”nın tartışmasız bir biçimde bir ölçüde Bakanlar Kuruluna yani yürütme organına devri sonucunu doğurmaktadır.

Bu itibarla, iptali istenen düzenleme, temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Bakanlar Kuruluna verdiği için Anayasa’nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için ise Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

İptali istenen 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “Bakanlar Kurulu tarafından” ibaresi ile bir yandan bütçenin uygulanmasında 5018 sayılı Kanununda belirlenen kurallara uyulmayarak hazine birliği ilkesi dışına da çıkılarak alternatif bir nakit-varlık yönetimi oluşturulmuş ve buna ilişkin yetki bakanlar kuruluna bırakılmıştır. Bu husus yukarıda ayrıntılı açıklanan çerçeve doğrultusunda Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir, iptali gerekir.

Diğer yandan Anayasanın 163. maddesine göre, “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.” hükmüne rağmen, iptali istenen hükümle Bakanlar Kuruluna hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, başta Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan kamu idarelerinin tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak

ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılması yoluyla merkezi bütçede değişiklik yapma yetkisi, verilmekte T.B.M.M.'nin bütçe hakkı Bakanlar Kuruluna devredilmiş bulunmaktadır.

Dahası, bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kullanılması çerçevesinde Türkiye Varlık Fonuna aktarılacak ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar, kurumların bütçeleri ve stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanan performans programlarıyla paralel bir biçimde tasarlandığından sistemin performans göstergesi/hedefleri bağlamında hesap verebilirliği bağlantısı koparılmakta, TBMM'nin bütçe hakkı, bütçenin mali kontrolü bağlamında da ortadan kaldırılmaktadır.

6741 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bent hükmü, 5018 sayılı Kanunla kurulan kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılmasına, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin mali sistemi işlemez kıldığından, Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına; Anayasa'nın kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi vermediği Bakanlar Kuruluna, merkezi bütçeyi bir nevi yeniden yapma yetkisini verdiği için Anayasanın 163. maddesine aykırıdır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 6741 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlar Kurulu tarafından" ibaresi Anayasa'nın 2, 6., 7., 8., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

2) 6741 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan "3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu" ibaresinin Anayasaya aykırılığı

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Muafiyet ve istisnalar başlıklı 8'inci maddesi; bu Kanuna göre kurulan Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ile Şirket tarafından kurulacak şirketler ve alt fonlara ilişkin çok sayıda muafiyet ve istisna düzenlemelerini kapsamaktadır.

Söz konusu fıkra da yer alan "3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu" ibaresi; Sayıştay Kanunu hükümlerinin Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketleri hakkında uygulanmayacağı, bunların faaliyetlerinin Sayıştayın denetimine tabi olmadığı anlamına gelmektedir.

Aslında 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Denetim" başlıklı 6'ncı maddesi ile şirket veya şirket tarafından kurulacak diğer şirketler ve fon öncelikle bağımsız denetime tabi olmaktadır. Bağımsız denetimin yanı sıra Başbakanlık tarafından görevlendirilecek uzmanlarca yapılacak denetim ile Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından üç aşamalı bir denetim sistemi öngörülmüştür.

Söz konusu hükme göre Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonlar, öncelikle bağımsız denetime tabi tutulacak, bilahare bunların bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetleri, Başbakan tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi,

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetlenecektir.

Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bir önceki yıla ait mali tabloları ile faaliyetleri; her yıl ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, daha önce yapılmış bulunan bağımsız denetim ve üçlü denetimi sonucunda düzenlenen denetim raporları üzerinden görüşülerek ayrıca denetime tabi tutulacaktır.

Tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulan ve kamu payı %100 olan bu fonun, Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinin, bu şirketin kuracakları şirketlerin Türkiye Varlık Fonu ve bu fon bünyesinde kurulacak alt fonların denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması Anayasal şarttır.

Anayasanın 165'inci maddesi hükmü uyarınca, sermayesinin tamamı devlete ait olacak söz konusu şirket ve fonun denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılması zorunluluktur. Anayasa kamu iktisadi teşebbüslerin denetiminin T.B.M.M. tarafından yapılması esasını benimsemiş, sadece bu denetimin nasıl yapılacağının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür

Kanun'un Türkiye Varlık Fonunun kaynakları başlıklı 4'üncü maddenin 1 numaralı fıkrasının b bendinde yer alan "kamu kurum ve kuruluşları" kavramı oldukça geniş bir kavram olup merkezi bütçeli idareler, özel ve özerk bütçeli idareler ve kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve bunlara bağlı, ilgili, ilişkili tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve bunların uhdesinde bulunan fonları, hesapları kapsamaktadır. Bu kapsam içinde bulunan merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek görevi ise Anayasa ile Sayıştay'a verilmiştir.

Bütün gelir ve giderleri ile mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim görevi Anayasa ile Sayıştay'a verilmiş bulunan bu kamu idarelerinin; Bakanlar Kurulunca aktarılan gelir, kaynak ve varlık fazlalıkları ile oluşturulan Varlık Fonunun işlemlerinin denetiminin Sayıştay tarafından yapılmaması veya işlemlerinin denetiminin Sayıştaya tabi olmaması bu idarelerin Anayasanın 160'ıncı maddesi uyarınca Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimini de anlamsız kılacak, Bakanlar Kuruluna tanınan genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz yetki ile bu idarelerin bütçelerinden Türkiye Varlık Fonuna yapılan gelir, varlık ve kaynak aktarımlarının akibetinin sorgulanmasını ve değerlendirilmesini de imkansız hale getirecektir.

Kanun'un "denetim" başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilen denetim şekli ve içeriği Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların T.B.M.M. tarafından anayasada öngörülen denetimini değil; bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacak bağımsız denetim ve tüm üyeleri Başbakanlıkça belirlenen üçlü komisyon tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde yapılacak denetim sonucu düzenlenen denetim raporları üzerinden bunların mali tablolarını ve faaliyetlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yapılacak denetimi öngörmektedir. Bu denetim şekli T.B.M.M. tarafından yapılan denetimi sınırlama anlamını taşımaktadır. Bu denetim şekli daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda da belirtildiği üzere Anayasa da öngörülen denetimi karşılamamaktadır.

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

Anayasal açıdan asıl olan ve önem taşıyan denetim yöntemi Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi olduğundan, idarece yapılan veya yaptırılan denetim hangi ölçüde etkin olursa olsun parlamenter denetimin yerini tutamayacaktır.

Oysa, denetim konusunda Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışında herhangi bir yol ve yöntem kabul etmemiş, genel kurala aykırı bir uygulama yapılmasına kesinlikle izin vermemiştir.

Anayasa'nın amacı, yönetsel denetim dışında TBMM. adına özgün bir denetimdir. Denetimsizlik anlamındaki sözde denetim, Anayasa'nın benimsediği güçler ayrımı ilkesine uygun bir denetim değildir. Sorumlunun etkin olduğu veya yaptırdığı örneğin tüm üyelerini Başbakanlığın belirlediği kurulca yapılacak denetim sonuçları tartışmalı olacaktır. Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinin öngördüğü denetimlerle hiçbir ilgisi bulunmayan bu denetim iç ve dış kamuoyunu doyurucu, tatmin ve ikna edici bir denetim şekli değildir.

Parlamentolar, savurgan ve keyfi harcamalarda bulunan yürütme makamlarına karşı vergi mükelleflerinin temsilcileri olarak doğmuş ve bu işlevlerini kabul ettirerek var olabilmişlerdir. Günümüzün temsili demokrasilerinin temelinde, halkın temsilcilerinin kamu gelir ve giderlerinin saptanmasında söz ve karar sahibi olabilmek için yürütme makamlarına karşı sürdürdükleri mücadele yatmaktadır.

Sayıştaylar ise, parlamentoların ortaya çıkarak "bütçe hakkı"nın parlamentolara geçmesiyle birlikte yürütmeye bütçe kanunlarıyla tahsis edilen kaynakların parlamento adına denetlenmesi ihtiyacından doğmuş uzman kuruluşlardır

Anayasanın 2. maddesinde demokratik devlet ile hukuk devleti ilkesine yer verilmiştir. Anayasanın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesi, yönetimin hukuka bağlı olması, yönetenlerin şahsi ve keyfi iradelerinin değil, hukukun egemen olması, kanunların, kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kuralları içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesini gerektirmekte; saydamlık ve hesapverebilirlik ilkeleri ise demokratik hukuk devletinin temel unsurları arasında yer almaktadır.

Yine Anayasa'nın "Sayıştay" başlıklı 160. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde " Sayıştay, merkezi 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. " denilmiş; üçüncü fıkrasında, " Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. " hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevlerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 165'nci maddesinde de, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği" belirtilmiştir. Anayasanın bu maddesi uyarınca, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

denetlenmesine ilişkin kurallar, 3346 sayılı Kanunda yer almış; Türkiye Büyük Millet Meclisinin 3346 sayılı Kanuna göre yapacağı denetime, denetim bulgusu sağlama görevi ise 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna tevdi olunmuş, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82'nci maddesiyle yürürlükten kaldırılması nedeniyle bu görev anılan 4'ncü maddesinin 3'üncü fıkrası ve 43'üncü maddeleri ile Sayıştaya verilmiştir.

6495 sayılı Kanun'un 73. maddesinin (cc) fıkrasıyla Sayıştay'ın, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den az olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile merkezi 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 denetlemesini ortadan kaldıran düzenlemenin iptaline ilişkin başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 günlü ve E. 2013/114, K. 2014/184 sayılı kararında;

"...Anayasa'nın "Sayıştay" başlıklı 160. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde " Sayıştay, merkezi 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. " denilmiş; üçüncü fıkrasında, "Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır." hükmüne yer verilmiş; 2. maddesinde ise Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır.

Buna göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevlerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'da, 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 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”

denilmiş ve bu nedenlerle Sayıştayın denetim yetkisini ortadan kaldıran söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında; sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den az olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile merkezi 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 düzenlemeyi bile demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunu engellediği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.

Tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulan ve kamu payı %100 olan Türkiye Varlık Fonunun ve bu fon bünyesinde kurulacak alt fonların, Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinin, bu şirketin kuracakları alt şirketlerin denetimini Sayıştay Kanunu kapsamı dışına çıkardığı için iptali istenen söz konusu 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında bulunan “3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu” ibaresinin; anılan maddede yer alması denetimin dolaylı olarak T.B.M.M.’nin elinden alınması anlamına gelmekte Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırı bir dururm oluşturmaktadır.

Tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulan ve kamu payı %100 olan Türkiye Varlık Fonunun ve bu fon bünyesinde kurulacak alt fonların, Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketinin, bu şirketin kuracakları alt şirketlerin denetimini Sayıştay Kanunu kapsamı dışına çıkaran 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan “3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu” ibaresinin Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

### III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

1) 6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendi ile Bakanlar Kuruluna hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılması veya bunların Şirket tarafından yönetilmesi konusunda yetki verilmesi; Anayasanın 2’nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine, Anayasanın 6’ncı maddesi hükmüne, Anayasanın 7’nci maddesinde yer alan “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.Bu yetki devredilemez” hükmüne ve “yürütme yetkisinin anayasaya ve kanunlara göre yürütülmesi gerektiğini belirten Anayasanın 8’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu düzenleme ile aynı zamanda anayasal güvenceye bağlanan yıllık merkezi bütçenin bir yönüyle ortadan kaldırılıp, merkezi bütçe kanununa Bakanlar Kurulu tarafından istenildiği şekilde yeniden şekillendirme yetkisi verilmektedir.

Bu durum ise TBMM’ne ait olan “bütçe hakkı”nın tartışmasız bir biçimde bir ölçüde Bakanlar Kuruluna yani yürütme organına devri sonucunu doğurduğundan Anayasa’nın 87. maddesine ve bütçe ile ilgili 161. ve 163 maddelerine aykırıdır. Bakanlar Kuruluna genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz yetki verilmesi, kamu zararı doğurmaya açık bir durumdur. Oluşacak kamu zararlarının sonradan giderilebilmesi de olanaklı değildir.

2) 6741 sayılı Kanunun 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan “3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu” ibaresi Sayıştay Kanunu hükümlerinin Türkiye Varlık Fonu ve Şirket ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında uygulanmayacağı, bunların faaliyetlerinin Sayıştayın denetimine tabi olmadığı anlamına geldiğinden Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. Tamamen kamuya ait varlık ve kaynaklarla oluşturulan ve kamu payı %100 olan bu fonun tamamen Sayıştay denetiminin dışında bırakılması, TBMM’nin bütçe hakkından kaynaklanan denetiminin Anayasa’ya aykırı düzenlemeler yoluyla engellenmesi ileride telafisi olmayan kamu zararının doğmasına neden olabilecektir.

Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

#### IV. SONUÇ VE İSTEM

6741 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun;

1) 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan “Bakanlar Kurulu tarafından” ibaresinin Anayasa’nın 2., 6., 7., 8., 87., 161. ve 163. maddelerine;

2) 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasında yer alan “3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu” ibaresi, Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine,

**Esas Sayısı : 2016/180**

**Karar Sayısı : 2018/4**

aykırı olduklarından iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar olacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”