

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/21
Karar Sayısı : 2016/199
Karar Tarihi : 28.12.2016
R.G.Tarih-Sayısı : 7.2.2017-29972

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Levent GÖK, Engin ALTAY, Özgür ÖZEL ile birlikte 118 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 14.1.2016 tarihli ve 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 3. maddesiyle değiştirilen 21.2.1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu'na bağlı "*Değerli Kağıtlar Tablosu*"nun (6) numaralı sırasının (c) bendinin,

B- 6. maddesiyle 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun geçici 29. maddesine eklenen ikinci fıkranın üçüncü cümlesinde yer alan "*Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile...*" ibaresinin,

C- 19. maddesiyle 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen paragrafın,

Anayasa'nın 2., 7., 38., 153. ve 160. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKÜMLERİ

Dava konusu kuralların yer aldığı Kanun'un;

1- 3. maddesiyle değiştirilen 210 sayılı Kanun'a bağlı "*Değerli Kağıtlar Tablosu*"nun (6) numaralı sırası şöyledir:

"DEĞERLİ KAĞITLAR TABLOSU

(Değişik: 4/12/1985 - 3239/99 md.)

Kanunla

Uygulanan

Getirilen

Değerli kağıdın cinsi

Bedel (TL)

Bedel(TL) ...

6. a) Kanuni bildirim süresi dışında doğum

nedeniyle düzenlenen Türkiye Cumhuriyeti

kimlik kartı 15

b) Değişirme nedeniyle düzenlenen

Türkiye Cumhuriyeti kimlik kartı 15

c) Kayıp nedeniyle düzenlenen Türkiye

Cumhuriyeti kimlik kartı 30

7. ”

2- 6. maddesiyle 3213 sayılı Kanun’un geçici 29. maddesine eklenen ikinci fıkra şöyledir:

“Bu Kanunun 2 nci maddesinde sayılan IV. Grup madenlerden “Linyit” ve “Taşkömürü” çıkaran ve özel hukuk tüzel kişilerinin ruhsat sahibi olarak işlettikleri yeraltı maden işletmelerine, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 41, 53 ve 63 üncü maddelerinde 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler ile bu Kanunun ek 9 uncu maddesiyle oluşan maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin destek verilebilir. Bu destekler Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden karşılanır. **Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile** bu usul ve esasların uygulanma süresi Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.”

3- 19. maddesiyle 6085 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen paragraf şöyledir:

“(a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50’den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ’in katılımlarıyla 16.3.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin ise esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Kanun'un 3. Maddesiyle Değiştirilen, 210 Sayılı Kanun'a bağlı "Değerli Kağıtlar Tablosu"nun (6) Numaralı Sırasının (c) Bendinin İncelenmesi

1- İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; kimlik kartının kaybında sahibinin kusurunun bulunmadığı hâllerin olabileceği, bu nedenle kayıp hâlinde kimlik kartı talep eden kişiye, kanuni bildirim süresi dışında doğumun bildirilmesi ve değiştirme gibi kusurluluğun söz konusu olduğu diğer durumlara göre daha fazla ceza ödeme yükümlülüğünün yüklenmesinin kusurlu sorumluluk, ölçülülük ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı, kimlik kartının kaybının hırsızlık veya yağma gibi bir suç nedeniyle gerçekleşmesi hâlinde suça konu eylemi gerçekleştiren fail kusurlu olduğu hâlde kimlik kartı elinden alınan kişinin daha fazla ceza ödemek suretiyle sorumlu tutulmasının suç ve cezaların şahsiliği ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. Dava konusu kural ile kayıp nedeniyle düzenlenecek Türkiye Cumhuriyeti kimlik kartı için 30 TL bedel alınması öngörülmektedir.

5. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

6. Kanun koyucu düzenlemeler yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise "elverişlilik", "gereklilik" ve "orantılılık" olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. "Elverişlilik", başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, "gereklilik" başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, "orantılılık" ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir.

7. Dava konusu kuralın bulunduğu "Değerli Kağıtlar Tablosu"nda yapılan değişiklik, kanuni bildirim süresi dışında doğum veya değiştirme nedeniyle düzenlenen kimlik kartının bedeli 15 TL, kayıp nedeniyle düzenlenen kimlik kartının bedeli ise 30 TL olarak belirlenmiştir. 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 41. maddesi uyarınca, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında veya doğum bildiriminin kanuni süresi içinde yapılması üzerine düzenlenen kimlik kartları ile hatalı üretim ya da yazım nedeniyle kimlik kartlarının değiştirilmesi hâlinde herhangi bir bedel alınmamaktadır.

8. Kanun koyucu, Anayasa'nın 5. maddesinde belirtilen Devletin temel amaç ve görevlerini yerine getirebilmesi için anayasal ilkelere aykırı olmaması koşuluyla kamu otoritelerince yapılan iş ve işlemler karşılığında, hizmetten yararlananlardan belli bir bedel alınmasını öngörebilir. Bu itibarla kimlik kartı düzenlenmesi karşılığında bedel alınmasının öngörülmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

9. 210 sayılı Kanun'a bağlı tabloda 6661 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikte, tüm hukuki işlemlerde kullanılması mümkün olan kimlik kartının kaybı ile oluşabilecek kamu zararı, doğumun kanuni süre sonrasında bildirilmesi veya kimlik kartının değiştirilmesi

nedeniyle ortaya çıkabilecek kamu zararına göre daha fazla olduğundan, kayıp nedeniyle düzenlenecek kimlik kartı için diğer hâllere göre daha fazla miktarda bedel alınması öngörülmüştür. Bu suretle kimlik kartının kaybına engel olunması için gereken dikkat ve özenin gösterilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu nedenle kanun koyucunun, kimlik kartının kaybının önüne geçmek amacıyla farklı önlemler ve bu bağlamda diğer hâllere göre daha fazla bedel alınmasını öngörmesi haklı bir nedene dayanmakta ve kamu yararına hizmet etmektedir.

10. Kimlik kartlarının kaybedilmemesi için gereken dikkat ve özenin gösterilmesini, kimlik kartının kaybı sonucu birtakım bilgilerin hak sahibi hâricindeki başka kimselerin eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek kamu zararının önlenmesini ve kamusal kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için kayıp nedeniyle kimlik kartının düzenlenmesi hâlinde daha fazla bedel alınması yönünde getirilen önlemin, kural ile ulaşılmak istenen amaç için elverişli ve gerekli olduğu, amaç ve araç arasında makul ve uygun bir ilişki kurduğu ve bedelin miktarı göz önünde bulundurulduğunda orantılı olduğu anlaşıldığından, kuralda ölçülülük ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

11. Bunun yanında kanun koyucu, 5490 sayılı Kanun'un 41. maddesinde, 2828 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen kimlik kartları için herhangi bir bedel alınmayacağını öngörmekle korunmaya, bakıma, yardıma ihtiyacı olan çocuk, engelli ve yaşlılar ile sosyal hizmetlere ihtiyacı olan diğer kişilerin anılan bedeli ödemeyeceğini hükme bağlamıştır. Bu itibarla ödeme imkânı olmayan vatandaşların mağdur olmamaları için gereken önlem de kanun koyucu tarafından alınmıştır.

12. Öte yandan dava konusu kuralda öngörülen "30 TL"lik meblağ, idari veya adli ceza niteliğinde değildir. Nitekim dava konusu kuralın bulunduğu "*Değerli Kağıtlar Tablosu*"nda da söz konusu miktar, "*Kanunla getirilen bedel*" olarak gösterilmekte ve bu bedelin ödenmesi için ilgilinin kusurlu olup olmamasının bir önemi bulunmamaktadır.

13. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

14. Serruh KALELİ bu görüşe katılmamıştır.

15. Kuralın, Anayasa'nın 38. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B- Kanun'un 6. Maddesiyle 3213 Sayılı Kanun'un Geçici 29. Maddesine Eklenen İkinci FıkranınÜçüncü Cümlesinde Yer Alan "*Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile...*" İbaresinin İncelenmesi

1- İptal Talebinin Gerekçesi

16. Dava dilekçesinde özetle; linyit ve taşkömürü çıkaran ve özel hukuk tüzel kişilerinin ruhsat sahibi olarak işlettikleri yer altı maden işletmelerinde oluşan maliyet artışının nasıl hesaplanacağını ve bu hesaplamada hangi ölçütlerin esas alınacağını kanunla belirlenmediği, maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulunun yetkili kılınması suretiyle yürütme organına genel, sınırsız, ilkeleri ve çerçevesi belirsiz bir yetki verildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

17. 3213 sayılı Kanun'un geçici 29. maddesinin dava konusu kuralı içeren ikinci fıkrasında, 3213 sayılı Kanun'un 2. maddesinde sayılan IV. Grup madenlerden "*Linyit*" ve "*Taşkömürü*" çıkaran ve özel hukuk tüzel kişilerinin ruhsat sahibi olarak işlettikleri yer altı maden işletmelerine, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 41., 53. ve 63. maddelerinde 6552 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler ve 3213 sayılı Kanun'un ek 9. maddesiyle oluşan maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin destek verilebileceği, bu desteklerin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Bakanlık) bütçesine konulan ödeneklerden karşılanacağı, maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu usul ve esasların uygulanma süresinin Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği öngörülmektedir. Dava konusu kural, Kanun'un geçici 29. maddesinin ikinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "*Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile...*" ibaresidir.

18. 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.

19. 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.

20. Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Bununla birlikte, yasama organı gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Buna göre ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar belirlendikten sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye bırakılması, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

21. 6552 sayılı Kanun'la gerek 4857 Kanun'da, gerekse 3213 sayılı Kanun'da yer altı maden işlerinde çalışan işçiler lehine birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede 4857 sayılı Kanun'un, fazla çalışma ücretinin düzenlediği 41. maddesinde değişiklik yapılarak zorunlu nedenler ve olağanüstü hâller hâricinde yer altında maden işlerinde çalışan işçilere fazla çalışma yaptırılmayacağı, zorunlu nedenler ile olağanüstü hâlleri düzenleyen 42. ve 43. maddeler uyarınca yapılacak fazla çalışma hâlinde ise haftalık otuz yedi buçuk saati aşan her bir saat fazla çalışma için verilecek ücretin, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yüzden az olmamak üzere arttırılması suretiyle ödeneceği hükme bağlanmıştır.

22. Yine 6552 sayılı Kanun'la, 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen 53. maddesinde yapılan değişiklikle yer altı işlerinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izin sürelerinin dörder gün arttırılarak uygulanması, çalışma süresini düzenleyen 63. maddesinde yapılan değişiklikle de yer altı maden işlerinde çalışan işçilerin çalışma süresinin; günde en çok yedi buçuk, haftada ise en çok otuz yedi buçuk saat olması öngörülmüştür.

23. 6552 sayılı Kanun’la işçi lehine yapılan değişikliklerden bir diğeri de 3213 sayılı Kanun’a ek 9. maddenin eklenmesidir. Bu hükme göre, 3213 sayılı Kanun’un 2. maddesinde sayılan IV. Grup madenlerden “*Linyit*” ve “*Taşkömürü*” çıkarılan işyerlerinde, yer altında çalışan işçilere ödenecek ücret miktarı, 4857 sayılı Kanun’un 39. maddesi uyarınca belirlenen asgari ücretin iki katından az olamaz.

24. Dava konusu ibarenin bulunduğu kuralda, anılan yasal değişikliklerden kaynaklanan maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin olarak verilecek desteğin usul ve esasları ile bu usul ve esasların uygulanma süresinin Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği öngörülmüştür.

25. Dava konusu ibarenin de yer aldığı fıkra “*Linyit*” ve “*Taşkömürü*” çıkaran ve özel hukuk tüzel kişilerinin ruhsat sahibi olarak işlettikleri yer altı maden işletmelerine, 4857 sayılı Kanun’un 41., 53. ve 63. maddelerinde 6552 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler ve 3213 sayılı Kanun’un ek 9. maddesiyle oluşan maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin destek verilebileceği, bu desteklerin Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden karşılanacağı hükme bağlanmakla hangi işletmelere destek verilebileceği, bu desteğin hangi kanuni değişikliklerden kaynaklanan maliyet artışlarını karşılamaya yönelik olabileceği ve yapılacak ödemelerin hangi bütçeden karşılanacağı düzenlenerek konuya ilişkin temel kurallar kanunla belirlenmiştir. Bu itibarla kanunla temel ilkeleri belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş konuda dava konusu kuralla maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yetkisinin yürütmeye verilmesi yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

26. Öte yandan, maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi teknik ve uzmanlık gerektiren işlerdendir. Bu bağlamda, kuralda temel ilkeler ve sınırlar gösterildikten sonra ayrıntı ve uzmanlık gerektiren hususları düzenleme yetkisinin yürütmeye verilmesinde Anayasa’ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

27. Açıklanan nedenle kural, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

C- Kanun’un 19. Maddesiyle 6085 Sayılı Kanun’un 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasına Eklenen Paragrafın İncelenmesi

1- İptal Talebinin Gerekçesi

28. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurala göre kamu payı %50’den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan şirketler ile bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminde Sayıştayın yetkisinin, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmasından ibaret olduğu, bu suretle Sayıştayın denetim görüşü oluşturma, bağımsız denetçi raporunun uluslararası standartlara uygunluğunu denetleme ve denetim kanıtlarını inceleme imkânının ortadan kaldırıldığı, denetlenen şirket, iştiraki veya bağlı ortaklıkları tarafından seçilip ücreti yine denetlenen şirket tarafından ödenen bağımsız denetçiler tarafından yapılacak denetimin, hukuk devleti ile demokrasinin gereklerinden olan şeffaflık, saydamlık, bütçe hakkı ile yürütmenin yasama organına ve halka hesap verme ilkelerine uygun, etkili ve kapsamlı bir denetime olanak tanımadığı, Sayıştay denetiminin bütünlüğünün, belirliliğinin ve uygulanabilirliğinin ortadan kaldırıldığı, öngörülen denetim yönteminin adil ve hakkaniyete uygun olmadığı, kamu yararının bulunmadığı, benzer nitelikteki düzenlemenin iptalini öngören Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 tarihli ve E.2013/114, K.2014/184 sayılı kararında belirtilen

gerekçelerin karşılanmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 153. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

29. Dava konusu kuralda, doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminin, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilen bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılacağı, Sayıştayın münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı öngörülmektedir.

30. 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.*" denilmiş, üçüncü fıkrasında ise "*Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*" hükmüne yer verilmiştir.

31. 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 gerekmektedir.

32. Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilenler 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 bir düzenleme yapılmamış ve 160. maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesinde "*...ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*" denilmek suretiyle bu görevleri belirleme yetkisi kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Bu çerçevede kanun koyucunun merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması dışında kalan Sayıştayın görevlerini belirleme, dolayısıyla anılan idare ve kuruluşlar dışında kalanların denetlenmesi görevini Sayıştaya verip vermeme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu açıktır.

33. 6085 sayılı Kanun'un "Denetim alanı" başlıklı 4. maddesinde, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin Sayıştay tarafından denetleneceği belirtilmek suretiyle Anayasa'nın 160. maddesindeki zorunluluk yerine getirilmiştir. Ancak maddede bunlar dışında kalan bazı idare ve kuruluşların denetiminin de Sayıştay tarafından yapılması öngörülmüş, böylece Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen zorunlu görevler dışındaki bazı görevlerin de Sayıştay tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

34. Bu bağlamda Sayıştayın denetim görevi kapsamına, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan, özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıklar ile bu ortaklıklara, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mahallî idarelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hâricindeki diğer kamu idarelerine

bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları şirketler de alınmıştır. Bununla birlikte kanun koyucu dava konusu kural ile doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminin bağımsız denetim raporlarının esas alınması suretiyle yapılacağını, Sayıştayın, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağını hükme bağlamıştır.

35. 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. Bu nedenle, Anayasa'da belirtilenlerin dışında kalan ve kuralda ifade edilen kuruluşların denetiminin, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporlarının esas alınarak yapılacağını ve Sayıştayın münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağını hükme bağlanmasında Anayasa'nın 160. maddesine aykırı düşen bir yön bulunmamaktadır. Kaldı ki dava konusu kural ile kanun koyucu, anılan nitelikteki ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıkları üzerindeki Sayıştayın denetim yetkisini ortadan kaldırmamakta, denetim yetkisinin kapsamını, yöntemini ve usulünü diğerlerinden farklı şekilde belirlemektedir.

36. Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın bu kuralı Mahkemenin somut olarak Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği hükümlerin bağlayıcılığıyla sınırlı olup, bu bağlayıcılık kanun koyucunun iptal edilen konuyla ilgili olarak ileriye yönelik yeniden bir düzenleme yapamayacağı ve eğer yaparsa yeni düzenlemenin sırf bu nedenle Anayasa'ya aykırı hale geleceği anlamına gelmemektedir. Bu yönüyle kuralın, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilemez.

37. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 2., 153. ve 160. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

38. Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

39. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

14.1.2016 tarihli ve 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 3. maddesiyle değiştirilen 21.2.1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu'na bağlı "*Değerli Kağıtlar Tablosu*"nun (6) numaralı sırasının (c) bendine,

Esas Sayısı : 2016/21
Karar Sayısı : 2016/199

B- 6. maddesiyle 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun geçici 29. maddesine eklenen ikinci fıkranın üçüncü cümlesinde yer alan "*Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile...*" ibaresine,

C- 19. maddesiyle 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen paragrafa,

yönelik iptal talepleri, 28.12.2016 tarihli ve E.2016/21, K.2016/199 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bende, ibareye ve paragrafa ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 28.12.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

14.1.2016 tarihli ve 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 3. maddesiyle değiştirilen 21.2.1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu'na bağlı "*Değerli Kağıtlar Tablosu*"nun (6) numaralı sırasının (c) bendinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serruh KALELİ'nin karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 6. maddesiyle 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun geçici 29. maddesine eklenen ikinci fıkranın üçüncü cümlesinde yer alan "*Maliyet artışlarının karşılanmasına ilişkin usul ve esaslar ile...*" ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 19. maddesiyle 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen paragrafın, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU ile Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

28.12.2016 tarihinde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM

Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

14.1.2016 tarih ve 6661 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin (1) no'lu fıkrasına eklenen ve iptal istemine konu paragrafla, aynı fıkranın 4. (sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıklar) ve 6. (merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya veya dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler) bentlerinde yer alan kurumların bir kısmı yönünden Sayıştayın denetim yetkisi kısıtlanmakta, evvelce Sayıştay anılan kurum, kuruluş ve ortaklıklardaki denetimi bizzat kendisi yapabilecekken, getirilen bu düzenlemeyle, (4) ve (6) no'lu bentlerde yer alan şirketlerden kamu payı %50'den az olup, ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tâbi olan şirketlerin, bunların iştiraklerinin ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak

yapılacaktır. Diğer bir deyişle, Sayıştay, belirtilen bu kuruluşlar yönünden **“ayrı bir denetim”** yapmayacak; **münhasırankendisine** sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak (yani ilgili hesapları 6085 sayılı Kanun yönünden ayrı değerlendirmeye tâbi tutmayarak) hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunmakla yetinecektir.

3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun, Sayıştayın denetim alanını belirleyen 4. maddenin (4/1-a) ilk halinde, kamunun iştirakçisi olduğu, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkların denetimi ile keza bu kamu payı %50’in altında olması halinde **“ortaklık hakları yönünden”** denetim yetkisinin Sayıştaya ait olduğu belirtilmiş; ancak 11.10.2011 tarih ve 662 sayılı KHK ile anılan maddede değişiklik yapılarak, (a) bendinde yer alan **“(%)50’den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle)”** ibaresi ve (b) bendinde yer alan **“(kamu payının yarıdan az olması halinde ortaklık hakları yönüyle)”** ibaresi yürürlükten kaldırılarak, (b) bendinin başına **“Kamu payı %50’den az olmamak kaydıyla”** ibaresi eklenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 3.4.2013 tarih ve E.2011/142, K.2013/52 sayılı kararıyla, 6223 sayılı Yetki Kanunu’na aykırı olduğu değerlendirilen bu kural iptal edilmiş; aynı düzenlemenin bu kez 12.7.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanunla getirilmesi sonrası Anayasa Mahkemesi bu kez 4.12.2014 tarih ve E.2013/114, K.2014/184 sayılı kararıyla, aşağıdaki gerekçeyle anılan düzenlemeyi iptal etmiştir:

“...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 itibarıyla 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 araçlarından** 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. İptali gerekir..."**

Yukarıda gerekçesine yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında da açıkça belirtildiği üzere kamunun payının %50'nin altında olduğu her türlü iştirak, şirket, işletme, kuruluş ve müesseselerin mali denetimlerinin Sayıştayca yapılması gerekli bulunmaktadır. Oysa dava konusu kuralla, (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tâbi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek denetim raporları esas alınarak yapılacak, Sayıştay ise **"münhasıran"** kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas olarak hazırlayacağı raporu TBMM'ne sunacaktır. Diğer bir deyişle Sayıştayın denetim yetkisi, 6085 sayılı Kanun'un 36. maddesinde belirtilen **"düzenlilik denetimi"** ve **"performans denetimi"**ni kapsamayacak, salt (münhasıran) bağımsız denetim kuruluşlarının hazırladığı denetim raporuyla yetinerek bu rapor üzerinden yapılacak bir değerlendirmeden ibaret kalacaktır. Bu durum ise yukarıda işaret edilen Anayasa Mahkemesi kararı gerekçesinde ifade edildiği üzere, Sayıştayın kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin denetim yetkisini etkisizleştirmek suretiyle demokratik devlet ilkesine ve Sayıştayın denetim hakkı ilkesine aykırılık sonucunu doğurmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, anılan kuralın Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı düştüğü ve iptali gerektiği kanaatine vardığımızdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamıyoruz.

Başkanvekili	Üye	Üye
Engin YILDIRIM	Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ

Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Celal Mümtaz AKINCI

KARŞIOY

210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu'na bağlı "değerli kağıtlar tablosu"nun 6. sırasının (c) bendinde yer alan kayıp nedeniyle düzenlenen Türkiye Cumhuriyeti kimlik kartı için öngörülen ücretin niteliği itibari ile Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Dava açan, kısaca doğum nedeniyle kanuni bildirim süresi dışında düzenlenen kimlik kartı için 15 TL ödenirken kayıp nedeniyle bunun iki katı bedelin alınmasının bir ceza öngörüsü olduğunu, çalıntı nedeniyle kayıp hallerinde kişiye izafe edilecek bir kusur olamayacağını, bizatihi kötü kullanma nedeniyle kusurlu olan şahsın yenileme talebinde 15 TL alınırken, kusursuz kişiye uygulanan kuralın ceza sorumluluğunun şahsiliği, ölçülülük ve hakkaniyet ilkelerine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Mahkememiz gerekçesinde; kimlik kaybına engel olunması için gereken özen ve dikkatin gözetilmesinin amaçlandığının anlaşıldığını, kimlik kaybı ile oluşacak kamu zararının, kimliğin değiştirilmesi haline oranla DAHA FAZLA olduğu düşüncesiyle fazla bedel alınmasının öngörülmesinin haklı ve kamu yararına hizmet ettiği düşüncesi ile kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olmadığına karar vermiştir. Anılan karar gerekçesini oluşturan çoğunluk görüşüne katılmamıştır.

Kuralın yer aldığı 6661 sayılı Kanun'un yasama sürecine baktığımızda, değerli kağıtlar tablosunda meydana gelecek değişiklikler için 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nda yapılan değişikliğe paralel olarak değiştirme ve kayıp hallerinde alınan kimlik kart bedellerinin belirlenmesinin amaçlandığı görülmektedir. Neticede tasarının ilk hallerinde öngörülen rakamların fazla olduğu, hükümetin bunu gelir elde etme maksadıyla belirlediği eleştirileri karşısında değişiklik önergesi ile kayıp kimlik kart bedelinin 30 TL olmasını öngören önerenin kabulü ile tasarının son halini almış olduğu ve kanunlaştığı anlaşılmaktadır.

Yasama sürecindeki belgelerden de görüldüğü üzere kayıp halinde değiştirilen nüfus cüzdanının bedelinin neden yenileme ve geç bildirim hallerine göre 2 katı fazla olduğunu, bunun kamusal yararını ya da ölçülülük kriterini karşılamaya yarayacak amaçsal yorumuna rastlanılamamıştır.

Değişiklik öncesi kayıp dahil benzeri durumlar için ayırım yapmaksızın 8 TL değerli kağıt bedeli alınırken, yasal değişiklik ile değiştirme nedenlerine bağlı olarak farklı TL karşılıkları alınmasına yönelik bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Ancak denildiği gibi farklılaştırmayı anlamaya yarayacak özel gerekçe bulunmamaktadır.

Yasal değişiklik ile, öncesinde doğal afet, gasp, hırsızlık, yangın, terör gibi nedenlerle ya da kusura bağlı geç bildirim veya nüfus cüzdanının kaybı halinde uygulanan idari para cezaları bile kaldırılmış iken yeni hali ile, kayıp cüzdanın yenilenmesi halinde bedel takdirinde mücbir sebep ya da kusursuzluk hallerinin varlığının gözetilmemiş olmasının ve başvurana talebinin niteliğine bağlı uygulama farklılığının, Anayasa'nın 2. maddesinde sayıl devletin adil bir düzen kurma görevi ile bağdaştığı söylenemeyecektir.

Yasama belgelerinde bile herhangi bir gerekçesi bulunmayan düzenleme hakkında, kararda yer alan yasa koyucunun normale göre kimliğini kaybedenlere farklı fiyat uygulamasının, kimliği kaybetmeyi önlemeye ya da kimliğini korumada gösterilecek özeni

arttırarak oluşacak kamu zararını giderme anlayışı olduğu yönündeki gerekçedeki bu yaklaşımla 30 TL yerine öngörülecek çok daha yüksek bir bedelin kamu zararının önüne geçmede daha çok koruma sağlayabileceği mantığına ulaşılabilecektir. Ancak bununda hukuk devletinin ölçülülük ilkesine aykırı olacağı açıktır.

Sahte kimliğin ülkemizde sıkça üretilip suçta kullanıldığının bilinen sosyal gerçekliği karşısında kural ile kamusal zarar oluştuğu ve kimliğin kaybedilmesinin önlenmesine yönelik sağlanan bu yüksek fiyat siyaseti ile sağlanan kamu yararının ne olduğu hakkında kararımızda yeterli açıklık yoktur.

Kural ile gelen, kimlik cüzdanı değiştirmedeki kayıp halini düzenleyen değerli kağıt bedelindeki diğer hallere nazaran bir misli yüksek fiyat uygulamasının aynı tür hizmetten yararlananlar arasında farklı yükümlülükler getirdiği dolayısıyla kayıptan yenileme halinde kamusal yarar adına, ya da yüksek bir bedelin cüzdan kaybını ve kamu yararını koruyacağına yönelik yaklaşımın hukuk devleti ilkesi adına elverişli ve gerekli bir uygulama olmayacağına, hükümet programında zaten T.C. vatandaşlarına bilgi toplumu stratejisi eylem planı uyarınca güvenli kimlik kartlarının dağıtılacağı da düşünüldüğünde kuralın bu haliyle Anayasa'nın 2. maddesine uygun olduğu söylenemediğinden çoğunluk görüşüne katılmamıştır.

Üye

Serruh KALELİ

KARŞIOY YAZISI

1. 14.1.2016 tarihli ve 6661 sayılı Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 19. maddesiyle, 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen paragrafta,

“(a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

denilmiştir.

Kuralın, Anayasa'nın 2., 7., 38., 153. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmektedir.

2. Buna göre, kuralda bahsi geçen bağımsız denetime tabi şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının kamu payı yönünden denetimi Sayıştayca değil, yine bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacak olup, Sayıştayın işlev ve yetkisi sadece kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak bir rapor hazırlayıp TBMM'ne sunmaktan ibarettir. Diğer bir ifadeyle Sayıştay, bahse konu şirket, iştirak ve ortaklıkları ile ilgili olarak sadece bağımsız denetim raporlarının ilgili mevzuata uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini denetleyebilecek, başka yönlerden kendi denetimini yapamayacaktır.

3. Anayasa Mahkemesinin 4.12.2014 tarihli ve Esas:2013/114, Karar:2014/184 sayılı kararında Sayıştayın kamu payına sahip şirket, iştirak veya ortaklıkların denetimi konusundaki yetkisiyle ilgili olarak, *"Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarından biridir"* tespitinde bulunulduktan sonra *"...dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenmesi 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 imkanını sınırlandırarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir"* denilerek, kamu payı %50'den az olan kuruluşların Sayıştay denetimi dışına çıkarılmasını öngören kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

4. Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararındaki ilke ve gerekçelerin geçerliliğini koruduğu düşüncesindeyiz. Bu nedenle iptal istemine konu yasa kuralının da Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı olduğu, iptali gerektiği sonucuna vardığımızdan çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Nuri NECİPOĞLU