

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2022/32

Karar Sayısı : 2025/67

Karar Tarihi : 6/3/2025

R.G.Tarih-Sayı : 4/6/2025-32920

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL ve Engin ÖZKOÇ ile birlikte 133 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 19/1/2022 tarihli ve 7351 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 2. maddesiyle 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen beşinci cümlede yer alan "...yüzde ellisi..." ibaresinin,

B. 11. maddesiyle 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen geçici 5. maddenin;

1. Dördüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin,

2. Beşinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler..." ibaresinin,

3. Altıncı fıkrasında yer alan "...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme..." ibaresinin,

4. Yedinci fıkrasında yer alan "...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme..." ibaresinin,

C. 12. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen geçici 35. maddenin;

1. Birinci fıkrasının,

2. İkinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin,

3. Üçüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin,

4. Dördüncü fıkrasının,

Ç. 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 20., 35., 36., 40., 48., 73., 87., 90., 104., 123., 125., 135. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 2. maddesiyle 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin beşinci cümlenin eklendiği (4) numaralı fıkrası şöyledir:

“4. Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26 ncı maddenin 3 üncü fıkrasına göre işlemde kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. Bu şekilde işlemde kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir. (Ek cümle: 19/1/2022-7351/2 md.) Vergi kanunları uyarınca iadesi talep edilen vergilere ilişkin olarak açılan davalarda, dava konusu tutarın **yüzde ellisi** oranında teminat alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemez.”

2. 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun’a eklenen geçici 5. madde şöyledir:

“Ek fiyat farkı ve/veya sözleşmelerin devri

Geçici Madde 5 – (Ek:19/1/2022-7351/11 md.)

Ülkemizde ve dünyada hammadde temininde ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıklar ile girdi fiyatlarındaki beklenmeyen artışlar nedeniyle 1/12/2021 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden veya bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce fesih veya tasfiye edilmeksizin kabulü/geçici kabulü yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, 1/7/2021 ile 31/12/2021 tarihleri arasında (bu tarihler dâhil) gerçekleştirilen kısımlar için, ihale dokümanında fiyat farkı verilmesine ilişkin hüküm bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, 1/7/2021 ile 30/11/2021 tarihleri arasında (bu tarihler dâhil) ihalesi yapılan işlerde ihale tarihinin (son teklif verme tarihi) içinde bulunduğu aya ait endeks, 1/7/2021 tarihinden önce ihale edilen işlerde ise 2021 yılı Haziran ayına ait endeks temel endeks olarak kabul edilerek ve sözleşme fiyatları kullanılarak yüklenicinin başvurusu üzerine sözleşmesine göre hesaplanan fiyat farkına ilave olarak ek fiyat farkı verilebilir.

Ayrıca bu kapsamdaki sözleşmeler, yüklenicinin başvurusu ve idarenin onayı ile devredilebilir. Devredilen sözleşmelerde devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar, devir tarihi itibarıyla aranacak olup devirden kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımlar uygulanmaz. Yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterlik şartları aranmaz. Sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatı iade edilir. Bu kapsamda devredilecek sözleşmelerden damga vergisi alınmaz.

Sözleşmenin bu madde kapsamında devredilmesi durumunda birinci fıkra hükmü saklı kalmak üzere yüklenici devir tarihine kadar gerçekleştirdiği işler ya da imalatlar dışında idareden herhangi bir mali hak talebinde bulunamaz. Yüklenici tarafından idareye uygun görülecek can ve mal güvenliği ile yapı güvenliğine yönelik tedbirlerin alınması şarttır.

Bu madde kapsamında ek fiyat farkı verilebilecek alım türlerini, ürün ve girdileri, ek fiyat farkı verilmesi veya sözleşmenin devri için idareye başvuru süreleri ile devir işlemlerinin tamamlanacağı süre dâhil ek fiyat farkı hesaplamalarına ve sözleşmelerin devrine ilişkin esas ve usulleri tespiti **Cumhurbaşkanı** yetkilidir.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından birinci fıkra sayılan nedenlerle, 1/12/2021 tarihinden önce ihale edilen ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte devam eden sözleşmelerle ilgili olarak; 1/7/2021 tarihi ile 31/12/2021 tarihleri arasındaki iş programına göre gerçekleştirilemeyen iş miktarı için süre uzatımı ve fiyat farkı verilmesine yönelik **Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler** yapılabilir.

4734 sayılı Kanundan istisna edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmeler için **idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme** yapılabilir.

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst birliklerinin taraf olduğu veya bu kuruluş veya birliklerin kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, bu maddeye göre fiyat farkı ödenebilmesine yönelik **ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme** yapılabilir.”

3. 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici 35. madde şöyledir:

“Geçici Madde 35 – (Ek:19/1/2022-7351/12 md.)

Finansal istikrara katkı sağlamak ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı desteklemek amacıyla bankalar nezdinde 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına aktarılacak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına nakit kaynak aktarmaya ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu madde kapsamında ödenecek destek tutarını ve hesaplama yöntemini, destekten yararlanacak gerçek kişi kapsamını, hesap türlerini, vadeleri, limitleri, hesapların vadeden önce kapatılması durumunda yapılabilecek kesintiler ile bu kesintilerin Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarılmasını, bu madde kapsamında destek olarak aktarılacak kaynağın kullanılması ile uygulamaya ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemeye **Cumhurbaşkanı** yetkilidir.

Birinci fıkrada yer alan nihai hesap açma tarihini öne çekmeye veya 31/12/2023 tarihine kadar uzatmaya **Cumhurbaşkanı** yetkilidir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, bu maddenin uygulanması kapsamında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve bankalardan gerekli veri ve bilgiyi talep edebilir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya bankalar talep edilen veri ve bilgiyi Hazine ve Maliye Bakanlığının belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde vermekle yükümlü olup, veri ve bilginin birinci fıkrada belirtilen amaç çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığına verilmesinde diğer kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler uygulanmaz.

Bu madde kapsamında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından aktarılacak desteğin hak sahipliğinin tespiti ile desteğin doğru ve tam hesaplanmasından, Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarının açıldığı banka sorumludur. Haksız olarak verildiği tespit edilen destek tutarı, bankaya ödendiği tarihten tahsil edildiği tarihe kadar 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre hesaplanacak gecikme zammıyla birlikte anılan Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.”

4. 17. maddesi şöyledir:

“MADDE 17 – Bu Kanunun;

a) 12 nci maddesi 21/12/2021 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde,

b) 13 üncü maddesi 2022 yılı Ocak ayı ödeme döneminden itibaren uygulanmak üzere yayımı tarihinde,

c) 14 üncü ve 15 inci maddeleri 1/1/2022 tarihinden, özel hesap dönemine tabi olan mükelleflerde 2022 takvim yılında başlayan özel hesap döneminin başından itibaren elde edilen kazançlara uygulanmak üzere yayımı tarihinde,

c) 16 ncı maddesi 1/1/2022 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde,
d) Diğer maddeleri yayımı tarihinde
yürürlüğe girer.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR’ın katılımlarıyla 21/4/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Kanun’un 2. Maddesiyle 2577 Sayılı Kanun’un 27. Maddesinin (4) Numaralı Fıkrasına Eklenen Beşinci Cümlede Yer Alan “...yüzde ellisi...” İbaresinin İncelenmesi

3. 2577 sayılı Kanun’un 27. maddesinin (4) numaralı fıkrasına 7351 sayılı Kanun’un 2. maddesiyle eklenen ve dava konusu ibarenin yer aldığı beşinci cümle Anayasa Mahkemesinin 1/6/2022 tarihli ve E.2022/14, K.2022/70 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

4. Açıklanan nedenle konusu kalmayan ibareye ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

B. Kanun’un 11. Maddesiyle 4735 Sayılı Kanun’a Eklenen Geçici 5. Maddenin Dördüncü Fıkrasında Yer Alan “...Cumhurbaşkanı...”, Beşinci Fıkrasında Yer Alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...”, Altıncı Fıkrasında Yer Alan “...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme...” ve Yedinci Fıkrasında Yer Alan “...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme...” İbarelerinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

5. 4735 sayılı Kanun’un 1. maddesinde anılan Kanun’un amacının 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir. 4735 sayılı Kanun’un 2. maddesinde ise anılan Kanun’un 4734 sayılı Kanun’a tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsadığı; 4. maddesinin ikinci fıkrasında bu Kanun’da belirtilen hâller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamayacağı ve ek sözleşme düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

6. Söz konusu sözleşmelerin uygulandığı süreçte enflasyonist ortamın neden olduğu fiyat artışları, sözleşme konusu işin gereği gibi yerine getirilememesine ve yüklenicinin fiyat artışlarından olumsuz etkilenmesine neden olabilmektedir. Bu olumsuzlukların önlenilmesi ve sözleşmenin değişen şartlara uyarlanabilmesi için Kanun’un “Fiyat farkı verilebilmesi” başlıklı 8.

maddesinde fiyat farkı mekanizması öngörülmüştür (AYM, E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 36).

7. Anılan maddenin birinci fıkrasında sözleşme türlerine göre fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Kamu İhale Kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Böyle bir telafi imkânı getirilmekle daha fazla isteklinin ihalelere katılmasının ve rekabet ortamının sağlanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında ise Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye paralel biçimde sözleşmelerde yer alan fiyat farkına ilişkin esas ve usullerde sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. 8. maddedeki bu düzenlemelerden her türlü sözleşmede fiyat farkına ilişkin olarak düzenleme yapılmasının zorunlu olmadığı anlaşılmaktadır (AYM, E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 37).

8. Farklı amaçlarla ihdas edilen bu hükümlerle kurulan sistem nedeniyle yüklenicilerin başlangıçta öngörülemeyen ve sözleşme süresi içinde ortaya çıkabilecek fiyat artışları nedeniyle zarara uğramaları söz konusu olabilecektir. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere ülkemizde ve dünyada hammadde temininde ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıkların ve girdi fiyatlarında beklenmeyen artışların doğurduğu olumsuzlukların giderilmesi amacıyla kabul edilen geçici 5. maddeyle öngörülmeleyen artışlardan yüklenicilerin korunmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

2. Dördüncü Fıkrafta Yer Alan “...Cumhurbaşkanı...” ve Beşinci Fıkrafta Yer Alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...” İbareleri

a. İptal Talebinin Gerekçesi

9. Dava dilekçesinde özetle; idareye sınırsız ve belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilemeyeceği, alım türleri, ürün ve girdiler ile bunlara ilişkin hesaplama yöntemleri, ilgili oranlar, uygulama dönemleri, başvuru ve onay süreleri, ek fiyat farkının verilmesi, süre uzatımı ve sözleşmenin feshine ilişkin usul ve esasların genel çerçevesinin keyfiliğe izin vermeyecek biçimde kanunla belirlenmesi gerektiği, dava konusu kurallarla belirtilen hususlarla ilgili nesnel ve objektif ölçütlerin ortaya konulmadığı, tanınan yetki kapsamında yapılacak düzenlemelerin sözleşmenin karşı taraflarının ticari öngörülebilirliklerinin ortadan kaldırılmasına, keyfi uygulamalara ve ayrımcılığa neden olabileceği, özel teşebbüs bakımından güvensiz ve belirsiz bir ortamın oluşabileceği, bu durumun kamu maliyesinde zarara neden olabileceği, Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin tanınamayacağı, mülkiyet hakkı ve sözleşme özgürlüğünün sınırlandırılması sonucunu doğuran kurallarda kanunilik şartının sağlanmadığı, yasama işlemlerinin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması gerektiği, dördüncü fıkrafta yer verilen *ilgili mevzuatın* ibaresinin belirsiz olduğu ve bu durumun ilgili uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 48., 90., 104., 123. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

10. 4735 sayılı Kanun'un geçici 5. maddesinin dördüncü fıkrasında bu madde kapsamında ek fiyat farkı verilebilecek alım türlerine, ürün ve girdilerine, ek fiyat farkı verilmesine veya sözleşmenin devri için idareye başvuru süreleri ile devir işlemlerinin tamamlanacağı süre dâhil ek fiyat farkı hesaplamalarına ve sözleşmelerin devrine ilişkin esas ve usulleri tespiti Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hükme bağlanmış olup anılan fıkrafta yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresi dava konusu kurallardan ilkinin oluşturmaktadır.

11. Söz konusu maddenin beşinci fıkrasında da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından birinci fıkrafta sayılan nedenlerle 1/12/2021 tarihinden önce ihale edilen ve bu maddenin

yürürlüğe girdiği tarihte devam eden sözleşmelerle ilgili olarak; 1/7/2021 tarihi ile 31/12/2021 tarihleri arasındaki iş programına göre gerçekleştirilemeyen iş miktarı için süre uzatımı ve fiyat farkı verilmesine yönelik olarak Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler yapılabileceği öngörülmüş olup anılan fıkra da yer alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...” ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

12. 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. Ayrıca gerekçede “*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*” denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15; E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 75).

13. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 76).

14. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. (AYM, E.2018/91, K.2020/10, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56; E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 77).

15. Anılan Kanun'un geçici 5. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında; ihale sözleşmesinde hüküm bulunup bulunmadığına bakılmaksızın ek fiyat farkının verilebileceği, fiyat farkı hesaplamasında endekslerden yararlanılacağı, belirli tarihten önce yapılan ve devam etmekte olan sözleşmelerden devredilecek olanlarda devirden kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımların uygulanmayacağı, yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterlik şartlarının aranmayacağı, sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatının iade edileceği ve bu kapsamda devredilecek sözleşmelerden damga vergisinin alınmayacağı hükme bağlanmıştır.

16. Söz konusu maddenin dördüncü fıkrasıyla Cumhurbaşkanı ek fiyat farkı verilebilecek alım türlerini, ürün ve girdileri, ek fiyat farkı verilmesi veya sözleşmenin devri için idareye başvuru süreleri ile devir işlemlerinin tamamlanacağı süre dâhil ek fiyat farkı hesaplamalarına ve sözleşmelerin devrine ilişkin esas ve usulleri tespiti yetkili kılınmıştır.

17. Kural, Cumhurbaşkanının ek fiyat farkı verilebilecek alım türleri, ürün ve girdileri, ek fiyat farkı verilmesi veya sözleşmenin devri için idareye başvuru süreleri, devir işlemlerinin tamamlanacağı süre dâhil ek fiyat farkı hesaplamalarına ve sözleşmelerin devrine ilişkin usul ve esasları tespit etme konusunda herhangi bir ölçüt ya da çerçeve içermemektedir. Bu durumda genel çerçevesi kanunla belirlenmeden Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

18. Öte yandan dava konusu “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...” ibaresiyle TOKİ tarafından yapılan ihalelerde; 1/7/2021 tarihi ile 31/12/2021 tarihleri arasındaki iş programına göre gerçekleştirilemeyen işler için süre uzatımı ve fiyat farkı verilmesine yönelik Cumhurbaşkanına düzenleme yapma yetkisi verilmektedir. Cumhurbaşkanına verilen yetkinin gerçekleştirilmeyen işlerin kapsamını ve içeriğini belirlemeye yönelik olduğu gibi geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen hususları da kapsadığı açıktır.

19. Sözleşme konusu olan ve iş programına göre gerçekleştirilemeyen mal ve hizmet kalemleri ve fiyat farkının uygulanacağı zaman aralığının belirli olduğu bir durumda fiyat farkı hesabının kanunla genel çerçevesi çizilmeden buna ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğindedir.

20. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa’nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kurallar, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 6., 10., 13., 35., 48., 90., 104., 123. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

3. Altıncı Fıkra da Yer Alan “...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme...” İbaresini ile Yedinci Fıkra da Yer Alan “...ilgili kuruluş ve üst birliğin mevzuatında düzenleme...” İbaresini

a. İptal Talebinin Gerekçesi

21. Dava dilekçesinde özetle; 7351 sayılı Kanun’un 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun’a eklenen geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresi ile beşinci fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...” ibaresine yönelik gerekçelerle dava konusu kuralların Anayasa’nın 2., 5., 7., 10., 13., 35., 48., 90., 123., 135. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

22. 4735 sayılı Kanun’un geçici 5. maddesinin altıncı fıkrasında 4734 sayılı Kanun’dan istisna edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmeler için idareler tarafından anılan maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme yapılabileceği hükme bağlanmış olup anılan fıkra da yer alan “...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme...” ibaresi dava konusu kurallardan ilkinin oluşturmaktadır.

23. Anılan maddenin yedinci fıkrasında da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst birliklerinin taraf olduğu veya bu kuruluş veya birliklerin kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, maddeye göre fiyat farkı ödenebilmesine yönelik olarak ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme yapılabileceği öngörülmüş olup söz konusu fıkra da yer alan “...*ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme...*” ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

24. Maddenin altıncı fıkrası kapsamındaki sözleşmelerin 4734 sayılı Kanun’dan istisna edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmeler, yedinci fıkrası kapsamındaki sözleşmelerin ise kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst birliklerinin taraf olduğu veya bu kuruluş veya birliklerin kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmeler olduğu anlaşılmaktadır.

25. Anılan Kanun’un 2. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst birlikleri anılan Kanun’un kapsamı dışında tutulmuş; 3. maddesinde de ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç Kanun’un uygulanmayacağı mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sayılmıştır. 4735 sayılı Kanun’un geçici 5. maddesinin altıncı ve yedinci fıkralarında bu kuruluş, alım ve işlere de yer verilmek suretiyle bu kapsamdaki yüklenicilerin de fiyat farkı, ek fiyat farkı veya sözleşmenin devri gibi imkânlardan yararlanması sağlanmıştır (AYM, E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 69)

26. Bu itibarla anılan maddenin altıncı fıkrası gereğince idare, yedinci fıkrası gereğince de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üst birlik tarafından ilgili mevzuatta düzenleme yapılabilecektir.

27. Kanun koyucunun kendisine düzenleme yapma buyruğu/yetkisi vermesi düşünülemeyeceği ve Anayasa gereğince kanunla CBK çıkarma yetkisinin verilemeyeceği gözetildiğinde kurallarla kastedilen düzenlemenin kanun veya CBK olması mümkün değildir. Kurallarda hangi konuda hangi düzenlemenin yapılacağını belirtilmediği ve genel olarak düzenleme yapılacağı öngörüldüğünden, ilgili düzenlemelerin idarenin genel düzenleyici işlemlerini ifade ettiği anlaşılmaktadır (AYM, E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 67).

28. 7351 sayılı Kanun’un 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun’a eklenen geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...*Cumhurbaşkanı...*” ibaresi ile beşinci fıkrasında yer alan “...*Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...*” ibaresinin Anayasa’ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

29. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa’nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kurallar, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 10., 13., 35., 48., 90., 123., 135. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

C. Kanun’un 12. Maddesiyle 4749 Sayılı Kanun’a Eklenen Geçici 35. Maddenin Birinci Fıkrasının, İkinci ve Üçüncü Fıkralarında Yer Alan “...*Cumhurbaşkanı...*” İbareleri ile Dördüncü Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

30. 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin dava konusu birinci fıkrasında finansal istikrara katkı sağlamak ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı desteklemek amacıyla bankalar nezdinde 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına aktarılmak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına (TCMB) nakit kaynak aktarmaya ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye Hazine ve Maliye Bakanının (Bakan) yetkili olduğu düzenlenmiştir. Anılan fıkra da Bakana iki konuda yetki verilmektedir. Bunlardan ilki gerçek kişiler tarafından bankalar nezdinde 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına aktarılmak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına nakit kaynak aktarma; ikincisi ise söz konusu nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek ekleme yetkisidir.

31. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında ise bu madde kapsamında ödenecek destek tutarını ve hesaplama yöntemini, destekten yararlanacak gerçek kişilerin kapsamını, hesap türlerini, vadelerini, limitlerini, hesapların vadeden önce kapatılması durumunda yapılabilecek kesintiler ile bu kesintilerin Hazine ve Maliye Bakanlığına (Bakanlık) aktarılmasını, bu madde kapsamında destek olarak aktarılacak kaynağın kullandırılması ile uygulamaya ve denetime ilişkin usul ve esaslarını belirleme hususunda Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkra da yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

32. Maddenin üçüncü fıkrasında da birinci fıkra da yer alan nihai hesap açma tarihini öne çekmeye veya 31/12/2023 tarihine kadar uzatmaya yine Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Anılan fıkra da yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi de dava konusu bir diğer kuralı oluşturmaktadır.

33. Dava konusu dördüncü fıkra ise Bakanlığın veri ve bilgi talebini düzenlemektedir. Kurala göre Bakanlık bu maddenin uygulanması kapsamında gerekli veri ve bilgiyi TCMB'den ve bankalardan talep edebilecek, TCMB veya bankalar da talep edilen veri ve bilgiyi Bakanlığın belirleyeceği şekil ve süre içerisinde vermekle yükümlü olacaklardır. Ayrıca veri ve bilginin birinci fıkra da belirtilen amaç çerçevesinde Bakanlığa verilmesinde diğer kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler uygulanmayacaktır.

2. Birinci Fıkra

a. İptal Talebinin Gerekçesi

34. Dava dilekçesinde özetle; kur artışlarına karşı gerçek kişilerin desteklenmesi amacıyla yapılan harcamaların kamu gideri olarak değerlendirilemeyeceği, dava konusu kural nedeniyle vergi yükümlüsü olan gerçek kişilerden mevduat ve katılma hesabı bulunmayanların bu hesaplara sahip gerçek kişileri finanse etmek zorunda kaldığı, faydası tüm topluma yayılmayan destek ödemesinin vergiler vasıtasıyla karşılandığı, bu bakımdan kuralda kamu yararı amacının bulunmadığı gibi kuralın sosyal adaletsizliklere neden olduğu, Bakanlık bütçesinin bütçe kanununun öngörmediği bir harcama için kullanıldığı, düzenlemenin genel çerçevesinin çizilmediği ve keyfi uygulamalara karşı güvence içermediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 73., 87., 90., 123. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasaya Aykırılık Sorunu

i. Fıkranın "...ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye..." Bölümü

35. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 161. maddesi yönünden incelenmiştir.

36. Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçe kanunları, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için yetki ve izin verilmesini düzenleyen kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir (AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/9/2023, § 12).

37. Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın yanında bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek* sayılmıştır. Anayasa'nın 88. maddesinde kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

38. Anayasa'nın anılan maddeleri incelendiğinde anayasa koyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi mümkün olmadığı gibi mevcut kanun hükümlerinin bütçe kanunuyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir. Bu durum Anayasa'nın 161. maddesinde "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*" denilmek suretiyle açık bir şekilde ifade edilmiştir.

39. Anayasa'nın anılan maddesinin birinci fıkrasında "*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır*", dördüncü fıkrasında "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır.*", yedinci fıkrasında ise "*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*" hükümlerine yer vermek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapılacağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcayabileceği sınırı gösterdiği belirtilmiş ve harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanunuyla dahi Cumhurbaşkanına yetki verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliği, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bütçe kanununun ve geçici bütçenin çıkarılamaması durumunda dahi kamu idarelerinin harcamaları serbest bırakılmamakta, önceki yıl bütçesiyle bir bağlantı kurularak harcamalar sınırlandırılmaktadır.

40. Maddenin ikinci fıkrasında ise mali yıl başlangıcı, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

41. Bu itibarla Anayasa'nın anılan hükümleri gözetildiğinde kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu idare ve kurumlarının harcamalarının önceden izin verilen yıllık bütçe kanunlarıyla yapılması gerekmektedir.

42. Dava konusu kuralda Bakana TCMB'ye nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek ekleme yetkisi verilmektedir.

43. Bu itibarla kural, bütçe kanununda öngörülme­yen bir kamu giderinin gerçekleştirilmesine imkân sağlamaktadır. Bu durum ise kamu harcamalarının önceden izin alınarak yıllık bütçelerle yapılması ilkesine ve yasama organının halk adına harcama yapma yetkisinin Bakana devredilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu itibarla kural bütçe hakkına aykırılık oluşturmaktadır.

44. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 73., 90., 123. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

ii. Fıkranın Kalan Kısmı

45. 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, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, hukuk kurallarıyla kendini bağ­lı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

46. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların kamu yararı amacını gerçekleştirmek amacıyla yapılması gerekir. Anayasa Mahkemesince *kamu yararı* konusunda yapılacak inceleme, kanunun kamu yararı amacıyla yapı­lıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan istisnai hâl dışında bir kanun hükmünün gereksinimlere uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2018/138, K.2019/94, 24/12/2019, § 7; E.2022/34, K.2024/16, 23/1/2024, § 40).

47. Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır;...*” düzenlemesine yer verilmek suretiyle devlet, ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale etmek hususunda görevli kılınmıştır (AYM, E.2018/93, K.2021/69, 13/10/2021, § 33; E.2022/34, K.2024/16, 23/1/2024, § 41).

48. Devlet, tasarrufları ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, biriken tasarrufların millî ekonominin gereklerine göre kullanılmasını sağlamakla görevli olup bu görevini yerine getirebilmek için para ve kredi piyasalarını düzenleme ve denetleme gereksinimi duyabilir ya da bu sistemi yönlendirebilir. Devletin para, kredi ve sermaye politikalarının oluşmasında ve belirlenmiş politikaların uygulanması konusunda sahip olduğu ekonomik görevlerini ve amaçlarını gerçekleştirebilmesi için ulusal ekonominin gereklerine uygun olarak düzenlemeler yapmak, bunları değiştirmek ve kaldırmak anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun yetkisindedir (AYM, E.2018/93, K.2021/69, 13/10/2021, § 34; E.2022/34, K.2024/16, 23/1/2024, § 42).

49. Kuralda belli dönemde gerçek kişiler adına açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına aktarılacak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına nakit kaynak aktarmak üzere Bakana yetki verilmiştir. 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere kuralın Türk lirası araçlara olan talebin artırılması, finansal piyasaların daha etkin bir şekilde işlemesi, finansal piyasalarda derinliğin artırılması, ürün çeşitliliğinin teşvik edilmesi ve bu suretle finansal sektörün ve ulusal ekonominin sağlıklı gelişimine katkıda bulunulması amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kamu yararı amacına yönelik olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

50. Diğer yandan Bakana 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 217. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinde finansal piyasalara ilişkin yurt içi ve yurt dışı gelişmeleri izlemek değerlendirme, finansal sektörü geliştirici ve finansal istikrarı güçlendirici çalışmalar yapma görevi verilmiştir. Bu bağlamda Bakana verilen TCMB'ye nakit kaynak aktarma yetkisinin finansal istikrara katkı sağlamak ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı desteklemekle sınırlı olduğu gözetildiğinde kuralın kapsam ve içerik itibarıyla belirsiz olduğu da söylenemez.

51. Öte yandan anayasa koyucu para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici önlemlerin alınmasını devlete ödev olarak yüklemiştir. Sosyal veya ekonomik bazı ihtiyaçlar ile devlete yüklenen diğer yükümlülüklerin varlığı anılan piyasalara müdahale yapılmasını zorunlu kılabileceği gibi bu durum bizatihi piyasaların sağlıklı ve düzenli şekilde işlemesi için gereken tedbirleri almak suretiyle de gerçekleştirilebilir.

52. Dava konusu kuralla kur artışlarına karşı Türk lirası aleyhine bozulan piyasa dengesinin yeniden oluşturulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kamu yararı amacına yönelik olduğu anlaşılan kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmadığı gibi kuralla belli dönemde hesap açtıran gerçek kişilerin Türk lirası hesaplarının kur artışlarına karşı korunması devletin Anayasa'nın 167. maddesinden kaynaklanan pozitif yükümlülüğüne herhangi bir aykırılık oluşturmamaktadır.

53. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 167. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. ve 7. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. ve 167. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. ve 7. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 10., 13., 35., 73., 87., 90. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3. İkinci Fıkrafta Yer Alan "...Cumhurbaşkanı..." İbaresini

a. İptal Talebinin Gerekçesi

54. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin genel çerçevesinin belirlenmediği, bu durumun hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle bağdaşmadığı, keyfî uygulamalara ve ayrımcılığa yol açabileceği, kuralın mülkiyet hakkıyla ilgili olduğu, usulüne uygun yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla bağdaşmadığı, ekonomik ve mali sorunlara yol açmak suretiyle millî ekonominin zarar görmesine ve kişilerin ve toplumun refahının düşmesine

neden olacağı, ayrıca bu hususların Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 90., 104., 123. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

55. 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin ikinci fıkrasında bu madde kapsamında ödenecek destek tutarını ve hesaplama yöntemini, destekten yararlanacak gerçek kişi kapsamını, hesap türlerini, vadelerini, limitlerini, hesapların vadeden önce kapatılması durumunda yapılabilecek kesintiler ile bu kesintilerin Bakanlığa aktarılmasını, madde kapsamında destek olarak aktarılacak kaynağın kullandırılması ile uygulamaya ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hükme bağlanmış olup anılan fıkra da yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

56. Finansal istikrara katkı sağlama ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı destekleme amacı taşıyan kuralın uygulanmasında esaslı unsur olarak nitelendirilebilecek hususlarda genel çerçevenin çizilmediği bu konuda Cumhurbaşkanına çok geniş bir takdir alanının bırakıldığı anlaşılmaktadır.

57. Bu itibarla kural kapsamında yapılacak destek uygulamasına ilişkin temel ilke ve esasların kanunda düzenlenmeksizin bu konudaki yetkinin doğrudan Cumhurbaşkanına bırakılmasının yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır.

58. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 10., 13., 35., 90., 104., 123. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

4. Üçüncü Fıkra da Yer Alan "...Cumhurbaşkanı..." İbaresinin İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

59. Dava dilekçesinde özetle; 7351 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun'a eklenen geçici 35. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 90., 104., 123. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

60. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri *belirliliktir*. Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Esas olan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.

61. 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin birinci fıkrasında gerçek kişiler adına bankalar nezdinde 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarıyla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

62. Anılan maddenin üçüncü fıkrasında ise birinci fıkra kapsamında yer alan nihai hesap açma tarihini öne çekmeye veya 31/12/2023 tarihine kadar uzatmaya Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hükme bağlanmış olup söz konusu fıkra da yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

63. Maddeyle öngörülen uygulamanın finansal piyasa üzerinde doğuracağı sonuçların ve ülke genelinde tasarruf eğilimine olan etkilerinin değerlendirilmesine ve buna göre strateji belirlenmesine imkân tanımak amacıyla Cumhurbaşkanına nihai hesap açma tarihini öne çekme veya kanunla açık bir şekilde belirlenmiş nihai hesap açma tarihini bir yıl uzatma yetkisinin verildiği anlaşılmaktadır.

64. Ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre hızlı bir şekilde karar alınmasının önemi, geçici 35. maddede öngörülen uygulamanın etkinliğinin artırılmasına katkı sağladığı gibi uygulamada ulaşılmak istenen amacın gerçekleşmesi hâlinde belirtilen tarihten önce uygulanmasından vazgeçilmesi suretiyle genel olarak ekonomik dengenin sağlanmasına katkı sunduğu, bu yönüyle kuralın kamu yararı amacına yönelik olduğu da gözetildiğinde kuralla Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin hukuki belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

65. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüşse de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın, Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6., 10., 13., 35., 90., 104., 123. ve 167. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

5. Dördüncü Fıkranın İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

66. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural kapsamında Bakanlığın TCMB ve bankalardan talep edeceği veri ve bilgilerin kişisel verilere ilişkin olabileceği, ayrıca bu veri ve bilgilerin kişilerin mal varlığı değerleri kapsamında kalan ticari sırları, müşteri çevrelerini içerebileceği, kuralda bu tür verilerin nasıl toplanacağı, hangi verilerin elde edileceği, bu verilerin nasıl saklanacağı ve kimlerle paylaşılacağı konusunda herhangi bir güvenceye yer verilmediği, dolayısıyla kuralın keyfî olarak uygulanmaya müsait olduğu, bu durumun hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 13., 20., 35., 90. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

i. Fıkranın Birinci Cümlesi ile İkinci Cümlesinin “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya bankalar talep edilen veri ve bilgiyi Hazine ve Maliye Bakanlığının belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde vermekle yükümlü olup,...” Bölümü

67. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında da *"Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir"* denilerek kişisel verilerin korunması özel hayata saygı gösterilmesini isteme hakkı kapsamında güvenceye kavuşturulmuştur.

68. Kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı, insan onurunun korunması ve bireyin kişiliğini serbestçe geliştirebilmesi hakkının özel bir biçimi olarak bireyin hak ve özgürlüklerini kişisel verilerin işlenmesi sırasında korumayı amaçlamaktadır.

69. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere *"...adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgiler değil; telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, özgeçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, IP adresi, e-posta adresi, hobiler, tercihler, etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm veriler..."* kişisel veri olarak kabul edilmektedir (AYM, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015; E.2015/32, K.2015/102, 12/11/2015).

70. Kurallar, Bakanlığın 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin uygulanması kapsamında TCMB ve bankalardan gerekli veri ve bilgiyi talep edebileceğini, talep edilen veri ve bilginin Bakanlığın belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde TCMB ve bankalar tarafından verilme yükümlülüğünü düzenlemektedir. Bakanlığın TCMB ve bankalardan talep edebileceği ve verilmesi zorunlu olan bilgilerin kişisel verileri de içerebileceği açıktır. Bu itibarla kuralda kişisel veri niteliğindeki bilgilerin Bakanlığa verilmesi zorunluluğu öngörülmek suretiyle kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sınırlama getirilmektedir.

71. Anayasa'nın 13. maddesinde *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."* denilmektedir. Buna göre kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir.

72. Bunun yanı sıra Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde kişisel verilerin *"ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla"* işlenebileceği belirtilmiş, aynı fıkranın dördüncü cümlesinde ise kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usullerin *"kanunla"* düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

73. Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri uyarınca kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlamaya yönelik kanuni bir düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralın keyfilikle izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

74. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin

keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

75. Kanunilik ölçütüyle ilgili olarak kuralların belirliliği ve öngörülebilirliği değerlendirilirken kurallarla birlikte 24/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu hükümlerinin sınırlama açısından yeterli bir kanuni dayanak olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir.

76. Anılan Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde *"Bu Kanun hükümleri, kişisel verileri işlenen gerçek kişiler ile bu verileri tamamen veya kısmen otomatik olan ya da herhangi bir veri kayıt sisteminin parçası olmak kaydıyla otomatik olmayan yollarla işleyen gerçek ve tüzel kişiler hakkında uygulanır."*, 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (1) bendinde *"Veri sorumlusu: Kişisel verilerin işleme amaçlarını ve vasıtalarını belirleyen, veri kayıt sisteminin kurulmasından ve yönetilmesinden sorumlu olan gerçek veya tüzel kişiyi ifade eder."*, "Kabahatler" başlıklı 18. maddesinin (4) numaralı fıkrasında *"Birinci fıkrafta sayılan eylemlerin kamu kurum ve kuruluşları ... bünyesinde işlenmesi hâlinde, Kurulun yapacağı bildirim üzerine, ilgili kamu kurum ve kuruluşunda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görev yapanlar hakkında disiplin hükümlerine göre işlem yapılır ve sonucu Kurula bildirilir."* ve geçici 1. maddesinin (5) numaralı fıkrasında *"Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir yıl içinde, kamu kurum ve kuruluşlarında bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili koordinasyonu sağlamak üzere üst düzey bir yönetici belirlenerek Başkanlığa bildirilir."* hükümlerine yer verilmiştir.

77. Kanun'un 28. maddesinde bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı hâller sayılmış olup kuralda düzenlenen veri ve bilgilerin istisna sayılan hâller kapsamında yer almadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla Bakanlığın finansal istikrara katkı sağlamak ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı desteklemek amacıyla TCMB ve bankalardan talep edebileceği kişisel veri niteliğindeki bilgiler açısından anılan Kanun'da yer alan güvencelerin uygulanacağı anlaşılmaktadır.

78. Bunun yanı sıra Kanun hükümleri belirli ve öngörülebilir düzenlemeler içermektedir. Bu yönüyle kurallarla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlamada söz konusu Kanun hükümlerinin kanuni dayanak olarak değerlendirilebileceği açıktır.

79. Kuralların Anayasa'nın 167. maddesiyle devlete yüklenen para, kredi, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlama yükümlülüğü kapsamında 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin uygulanması amacıyla Bakanlığın TCMB ve bankalardan veri ve bilgi alınmasını öngördüğü gözetildiğinde anayasal anlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

80. Öte yandan piyasaların sağlıklı ve düzenli şekilde işleminin sağlanması amacıyla kuralla getirilen sınırlamanın zorunlu bir toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanmadığı söylenemez. Dolayısıyla kuralların demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

81. Kurallarda öngörülen sınırlamanın *ölçülülük* ilkesi kapsamında yukarıda belirtilen amaca ulaşma bakımından *elverişli* olmadığı ve -kanun koyucunun takdir yetkisi de dikkate alındığında- amaca ulaşmak için en hafif tedbiri öngörmediği ve bu yönüyle *gerekli* olmadığı söylenemez.

82. Diğer yandan 6698 sayılı Kanun'un 7 ila 18. maddelerinde kişisel verilerin silinmesi, yok edilmesi veya anonim hâle getirilmesi, bu verilerin aktarılması, veri sorumlusunun aydınlatma yükümlülüğü, ilgili kişinin hakları, veri güvenliğine ilişkin yükümlülükler, veri sorumlusuna başvuru, Kişisel Verilerin Korunması Kuruluna şikâyet, veri sorumluları sicili ile kişisel verilere ilişkin suçlar ve kabahatlerle ilgili hususlar düzenlenmiştir. Dolayısıyla kurallarla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlamada söz konusu Kanun'un anılan hükümlerinin kişisel verilerle ilgili bilgilendirme, bu bilgilere erişme, verilerin amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenme, verilerin güvenliğinin sağlanması hususlarında gerekli güvenceleri içerdiği anlaşılmaktadır.

83. Bu itibarla Bakanlığın 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin uygulanması kapsamında TCMB ve bankalardan gerekli veri ve bilgiyi talep edebilme, talep edilen veri ve bilginin Bakanlığın belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde verilmesini öngören kurallarla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlamada kişilere yüklenen külfet ile elde edilmek istenen kamusal yarar arasında orantısızlık bulunmadığı ve bu yönüyle sınırlamanın ölçülü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

84. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüşse de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 7., 35., 90. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

ii. Fıkranın İkinci Cümlesinin Kalan Kısmı

85. Dava konusu kuralda veri ve bilginin birinci fıkrada belirtilen amaç çerçevesinde Bakanlığa verilmesinde diğer kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümlerin uygulanmayacağı öngörülmek suretiyle TCMB ve bankalar yönünden kategorik ve istisnasız bir bilgi verme zorunluluğu getirilmektedir.

86. Bu yönüyle kural TCMB ve bankaların başka kanunlarda belirli konularda bilgi ve belge vermekten imtina etmelerine imkân tanıyan ya da bilgi ve belge vermemelerini zorunlu kılan hükümleri bertaraf etmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede mahremiyet ve güven ilkesine dayanan bankacılık sırlarına veya ticari sırlara dair bilgilerin diğer kanunlarda yer alan hükümler gözönünde bulundurulmaksızın, istisnasız ve kategorik bir şekilde Bakanlığa verilmesinin zorunlu tutulması başta mülkiyet hakkı olmak üzere diğer temel hak ve özgürlükler yönünden ortaya çıkabilecek sınırlamalar yönünden de herhangi bir güvence içermemektedir (benzer yönde AYM, E.2021/28, K.2024/11, 18/1/2024, § 22).

87. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 35., 90. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Ç. Kanun'un 17. Maddesinin Birinci Fıkrasının (a) Bendinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

88. Dava dilekçesinde özetle; gerçek kişilerin döviz mevduat ve döviz cinsinden katılım hesaplarının Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına dönüşmesi hâlinde sağlanacak desteğe ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla TCMB tarafından 21/12/2021 tarihli ve 31696 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de tebliğin yayımlandığı, söz konusu tebliğ ile benzer konuyu düzenleyen 7351 sayılı Kanun’un 12. maddesinin yürürlüğe konulduğu, dava konusu kuralla anılan maddenin yürürlük tarihinin geçmişe etkili kılındığı, bu durumun kanunların geriye yürümezliği ilkesini ihlal ettiği, tebliğin hukuki geçerliliğe sahip olabilmesi için dayanacağı bir kanun hükmünün var olması gerektiği, kuralla söz konusu maddenin yürürlüğünün geriye yürütülmesinin fonksiyon gaspına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 6. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

89. 7351 sayılı Kanun’un 17. maddesi yürürlük maddesi olup dava konusu kuralla anılan Kanun’un 12. maddesiyle düzenlenen 4749 sayılı Kanun’un geçici 35. maddesinin 21/12/2021 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

90. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi de hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir. Hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi için kural olarak kanunlar, yürürlüğe girdiği tarihten sonraki olaylara uygulanır. Kanunların geriye yürümezliği ilkesi uyarınca kanunlar kamu yararının ve kamu düzeninin gerektirmesi, kazanılmış hakların korunması, mali haklarda iyileştirme gibi bazı istisnai durumlar dışında ilke olarak yürürlük tarihinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılır (AYM, E.2017/21, K.2020/77, 24/12/2020, § 267).

91. Kural, yürürlüğe girdiği tarihten önceki işlemlere uygulanmak suretiyle geriye yürütülmüş ise de kuralın Türk lirası araçlara olan talebin artırılması, finansal sektörün ve ulusal ekonominin sağlıklı gelişimine katkıda bulunulması amacına yönelik olarak ihdas edildiği, dolayısıyla kamu yararı ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla yapılan düzenlemenin geriye yürütülmesinde hukuki güvenlik ilkesine aykırı bir yön bulunmadığı anlaşılmaktadır.

92. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 6. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

93. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

94. Bu kapsamda 7351 sayılı Kanun’un;

- 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun’a eklenen geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının; beşinci fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...”

ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının; altıncı fıkrasında yer alan “...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme...” ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının; yedinci fıkrasında yer alan “...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme...” ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının,

- 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici 35. maddenin ikinci fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının,

6216 sayılı Kanun’un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptalleri gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

95. Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

96. 4735 sayılı Kanun’un geçici 5. maddesinin dördüncü, beşinci,, altıncı ve yedinci fıkraları ile 4749 sayılı Kanun’un geçici 35. maddesinin birinci fıkrasının “...ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye...” bölümü ile ikinci fıkrasının iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

97. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

19/1/2022 tarihli ve 7351 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

A. 12. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’a eklenen geçici 35. maddenin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinin “...veri ve bilginin birinci fıkrada belirtilen amaç çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığına verilmesinde diğer kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler uygulanmaz.” bölümüne yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 11. maddesiyle 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na eklenen geçici 5. maddenin;

a. Dördüncü fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresine,

b. Beşinci fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler...” ibaresine,

c. Altıncı fıkrasında yer alan “...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme...” ibaresine,

ç. Yedinci fıkrasında yer alan “...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme...” ibaresine,

2. 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici 35. maddenin;

a. Birinci fıkrasının “...ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye...” bölümüne,

b. İkinci fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu bölüme ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

C. 1. 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici 35. maddenin;

a. Birinci fıkrasının “Finansal istikrara katkı sağlamak ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerini kur artışlarına karşı desteklemek amacıyla bankalar nezdinde 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesaplarına aktarılmak üzere Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına nakit kaynak aktarmaya ... Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir.” bölümüne,

b. Üçüncü fıkrasında yer alan “...Cumhurbaşkanı...” ibaresine,

c. Dördüncü fıkrasının;

i. Birinci cümlesine,

ii. İkinci cümlesinin “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya bankalar talep edilen veri ve bilgiyi Hazine ve Maliye Bakanlığının belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde vermekle yükümlü olup, ...” bölümüne,

2. 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine,

yönelik iptal talepleri 6/3/2025 tarihli ve E.2022/32, K.2025/67 sayılı kararla reddedildiğinden bu bende, cümleye, bölümlere ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

Ç. 2. maddesiyle 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 27. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen beşinci cümlede yer alan “...yüzde ellisi...” ibaresine yönelik iptal talebi hakkında 6/3/2025 tarihli ve E.2022/32, K.2025/67 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

6/3/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

19/1/2022 tarihli ve 7351 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

A. 2. maddesiyle 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen beşinci cümlede yer alan "...yüzde ellisi..." ibaresine ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

B. 11. maddesiyle 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen geçici 5. maddenin;

1. a. Dördüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Dördüncü fıkrasının kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. a. Beşinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Beşinci fıkrasının kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. a. Altıncı fıkrasında yer alan "...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Altıncı fıkrasının kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

4. a. Yedinci fıkrasında yer alan "...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı

fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Yedinci fıkrasının kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 12. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen geçici 35. maddenin;

1. Birinci fıkrasının;

a. "...ve nakit kaynak aktarımı için Bakanlık bütçesinde mevcut ya da yeni açılacak tertiplere ödenek eklemeye..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. a. İkinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci fıkrasının kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. Üçüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

4. Dördüncü fıkrasının;

a. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci cümlesinin;

i. "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya bankalar talep edilen veri ve bilgiyi Hazine ve Maliye Bakanlığının belirleyeceği şekil ve süreler içerisinde vermekle yükümlü olup,..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

ii. Kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Esas Sayısı : 2022/32

Karar Sayısı : 2025/67

6/3/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

A. Kanun'un 11. Maddesiyle 4735 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 5. Maddenin Dördüncü Fıkrasında Yer Alan "...Cumhurbaşkanı..." ve Beşinci Fıkrasında Yer Alan "...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler..." İbareleri

1. Mahkememiz çoğunluğu, 7351 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun'a eklenen geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin ve beşinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler..." ibaresinin herhangi bir ölçüt ya da çerçeve içermediği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.

2. Anayasa'nın 7. maddesinde *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. 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. Ayrıca, gerekçede *"Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır"* denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15).

3. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

4. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemiş konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. (AYM, 19/2/2020, E.2018/91, K.2020/10, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

5. Anayasa'nın 167. maddesinde devlete; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma, piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görevi verilmiştir. Devlet harcamalarının hangi usulle gerçekleştirileceğine ilişkin bir Anayasa kuralı bulunmadığından kanun koyucunun bazı mal ve hizmetler yönünden farklı usuller benimsemesinde (bkz. AYM, E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021, § 48) ve kanunla genel ilkeleri ve çerçeveyi belirlendikten sonra yürütmeye/idareye yetki vermesinde bir sakınca bulunmamaktadır.

6. Dava konusu kuralların yer aldığı geçici 5. maddenin birinci ve ikinci fıkrasında ek fiyat farkına ve/veya sözleşmelerin devrine ilişkin usul ve esaslara yer verilmiştir. Birinci fıkrada hangi sözleşmelerin fiyat farkına ve/veya devre konu olabileceği düzenlenmiştir. Buna göre, 1/12/2021 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden veya bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce fesih veya tasfiye edilmeksizin kabulü/geçici kabulü yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, ek fiyat farkının ve/veya sözleşmelerin devrinin mümkün olduğu belirtilmiştir. Öte yandan anılan fıkrada 1/12/2021 tarihinden önce yapılan ihalelerde ek fiyat farkının hangi aya ilişkin endeks dikkate alınarak hesaplanacağı da düzenlenmiştir.

7. İkinci fıkrada ise bu kapsamdaki sözleşmelerin, yüklenicinin başvurusu ve idarenin onayı ile devredilebileceği, devredilen sözleşmeleri devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların devir tarihi

itibarıyla aranacak olup devirden kaynaklanan kısıtlama ve yaptırımların uygulanmayacağı, yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir veya hisse devirlerinde ilk ihaledeki yeterlik şartlarının aranmayacağı, sözleşmeyi devreden yüklenicinin teminatının iade edileceği ve bu kapsamda devredilecek sözleşmelerden damga vergisi alınmayacağı kurala bağlanmıştır.

8. Anılan kurallarla yüklenicilerin başlangıçta öngörülemeyen ve sözleşme süresi içinde ortaya çıkabilecek fiyat artışları nedeniyle zarara uğramalarının önlenmesinin amaçlandığı söylenebilir. Nitekim kuralın gerekçesinde de ülkemizde ve dünyada hammadde temininde ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıklardan ve girdi fiyatlarında beklenmeyen artışlardan yüklenicilerin korunmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Dolayısıyla anılan kuralların devletin; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma yükümlülüğü gereği ihdas edildiği söylenebilir.

9. Dava konusu birinci kuralda, bu madde kapsamında ek fiyat farkı verilebilecek alım türlerini, ürün ve girdileri, ek fiyat farkı verilmesi veya sözleşmenin devri için idareye başvuru süreleri ile devir işlemlerinin tamamlanacağı süre dâhil ek fiyat farkı hesaplamalarına ve sözleşmelerin devrine ilişkin esas ve usulleri tespiti Cumhurbaşkanının yetkili olduğu; dava konusu ikinci kuralda ise Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından birinci fıkrada sayılan nedenlerle, 1/12/2021 tarihinden önce ihale edilen ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte devam eden sözleşmelerle ilgili olarak; 1/7/2021 tarihi ile 31/12/2021 tarihleri arasındaki iş programına göre gerçekleştirilemeyen iş miktarı için süre uzatımı ve fiyat farkı verilmesine yönelik Cumhurbaşkanlığı tarafından düzenlemelerin yapılabileceği belirtilmiştir.

10. Dava konusu kurallar uyarınca Cumhurbaşkanlığı'na tanınan yetkilerin herhangi bir ölçüt ya da çerçeve içerip içermediğinin ve teknik hususlara ilişkin olup olmadığının tespit edilmesi gerekir.

11. Öncelikle belirtilmelidir ki dava konusu ibarelerin yer aldığı maddenin birinci fıkrasında ek fiyat farkı ve/veya devre konu olabilecek sözleşmeler 1/12/2021 tarihinden önce Türk lirası üzerinden yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin sözleşmelerle sınırlandırılmıştır. Öte yandan anılan fıkrada ek fiyat farkı hesaplanırken dikkate alınacak fiyat endeksleri belirlenmiştir. İkinci fıkrada ise sözleşmenin devrinde devralacak şirketin nitelikleri düzenlenmiştir. Bu itibarla dava konusu kurallarla Cumhurbaşkanlığı'na tanınan yetkilerin çerçevesinin geçici 5. maddenin birinci ve ikinci fıkrasında yer aldığı anlaşılmaktadır.

12. Diğer yandan dava konusu kurallarda öngörülen ek fiyat farkı verilebilecek alım türleri ile ürün ve girdilerin, belli bir tarih aralığında yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin tamamına ilişkin ek fiyat farkı hesaplanması ve devir usulünün tek tek kanun koyucu tarafından tespitinin mümkün olmadığı, belirtilen hususların mal, hizmet ve yapım işi türüne göre ayrı ayrı değerlendirme gerektiren son derece teknik konular olduğu da anlaşılmaktadır.

13. Bu itibarla, kurallarda asgari olarak yasal çerçevenin çizildiği ve ilkelerinin belirlendiği, diğer teknik hususların düzenlenmesinin ise Cumhurbaşkanlığı'na bırakılmasının herhangi bir belirsizliğe neden olmadığı gerekçesiyle kuralların Anayasa'ya uygun olduğu kanaatine varıldığından çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmak mümkün olmamıştır.

B. Kanun'un 11. Maddesiyle 4735 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 5. Maddenin Altıncı Fıkrasında Yer Alan "...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme..." İbaresine ile Yedinci Fıkrasında Yer Alan "...ilgili kuruluş ve üst birliğin mevzuatında düzenleme..." İbaresine

14. Mahkememiz çoğunluğu, 7351 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun'a eklenen geçici 5. maddenin altıncı fıkrasında yer alan "...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme..." ibaresinin ve yedinci fıkrasında yer alan "...ilgili kuruluş ve üst birliğin mevzuatında düzenleme..." ibaresinin herhangi bir ölçüt ya da çerçeve içermediği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.

15. 4735 sayılı Kanun'un geçici 5. maddesinin altıncı fıkrasında 4734 sayılı Kanun uygulamasından istisna tutulan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmeler için idareler tarafından anılan maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme yapılabileceği hükme bağlanmış olup anılan fıkra da yer alan "...idareler tarafından bu maddeye uygun olarak ilgili mevzuatında düzenleme..." ibaresi dava konusu kurallardan ilkinin oluşturmaktadır.

16. Maddenin yedinci fıkrasında da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst birliklerinin taraf olduğu veya bu kuruluş veya birliklerin kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan sözleşmelerde, maddeye göre fiyat farkı ödenebilmesine yönelik ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme yapılabileceği öngörülmüş olup söz konusu fıkra da yer alan "...ilgili kuruluş veya üst birliğin mevzuatında düzenleme..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

17. Dava konusu kurallarla 4734 sayılı Kanun uygulamasından istisna tutulan ihalelerde ve anılan Kanun'un kapsamı dışında tutulan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst birlikleri tarafından yapılan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde ek fiyat farkı ve/veya sözleşmenin devri imkânı tanınmıştır. Kurallarda ek fiyat farkının ve/veya sözleşmenin devrinin "bu maddeye göre" yapılacağı belirtildiğinden, kuralların çerçevesinin geçici 5. maddenin birinci ve ikinci fıkrasında yer aldığı anlaşılmaktadır.

18. Bu itibarla 7351 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 4735 sayılı Kanun'a eklenen geçici 5. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi ile beşinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı tarafından düzenlemeler..." ibaresine ilişkin karşı oyda belirtilen gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

19. Açıklanan nedenlerle, kurallarda asgari olarak yasal çerçevenin çizildiği ve ilkelerin belirlendiği, diğer teknik hususların düzenlenmesinin ise idarelere bırakılmasının herhangi bir belirsizliğe neden olmadığı gerekçesiyle kuralların Anayasa'ya uygun olduğu kanaatine varıldığından çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmak mümkün olmamıştır.

C. Kanun'un 12. Maddesiyle 4749 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 35. Maddenin İkinci Fıkrasında Yer Alan "...Cumhurbaşkanı..." İbaresinin İncelenmesi

20. Mahkememiz çoğunluğu, 7351 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 4749 sayılı Kanun'a eklenen geçici 35. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresinin iptaline karar vermiştir.

21. 4749 sayılı Kanun'un geçici 35. maddesinin ikinci fıkrasında bu madde kapsamında ödenecek destek tutarını ve hesaplama yöntemini, destekten yararlanacak gerçek kişi kapsamını, hesap türlerini, vadelerini, limitlerini, hesapların vadeden önce kapatılması durumunda yapılabilecek kesintiler ile bu kesintilerin Bakanlığa aktarılmasını, madde kapsamında destek olarak aktarılacak kaynağın kullanılması ile uygulamaya ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hükme bağlanmış olup anılan fıkra da yer alan "...Cumhurbaşkanı..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

22. Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır;...” düzenlemesine yer verilerek ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale etmek hususunda devlet görevli kılınmıştır. Bu çerçevede devlet, tasarrufları ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak ile biriken tasarrufların millî ekonominin gereklerine göre kullanılmalarını sağlamakla görevli olup bu görevini yerine getirebilmek için para ve kredi piyasalarını düzenleme ve denetleme gereksinimi duyabilir ya da bu sistemi yönlendirebilir. Devletin para, kredi ve sermaye politikalarının oluşmasında ve saptanmış politikaların uygulanması konusunda sahip olduğu ekonomik görevlerini ve amaçlarını gerçekleştirebilmesi için ulusal ekonominin gereklerine uygun olarak düzenlemeler yapmak, bunları değiştirmek ve kaldırmak anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun yetkisindedir (AYM, E.2018/93, K.2021/69, 13/10/2021, § 33; E.2024/114, K.2024/186, 05/11/2024, § 28).

23. Anayasa'nın 172. maddesinde ise devletin tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirleri alacağı, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimleri teşvik edeceği ifade edilerek tüketicilerin haklarının korunmasına ilişkin doğrudan ve özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Anılan maddenin gerekçesinde de özetle tüketicilerin korunmasının *tüketici toplumu* diye adlandırılan belirli bir gelişmişlik seviyesindeki ülkelerde ortaya çıkmış olmakla birlikte- bu ölçüde gelişmemiş ülkelerde de toplumsal bir sorun olduğunun sonradan görüldüğü ve bu konuda getirilecek tedbirlerin tüketicileri koruyacağı, tüketicinin korunmasının bir serbest piyasa ekonomisi tedbiri olduğu, her şeyden önce tüketicilerde *tüketici bilincinin* oluşturulması gerektiği, devletin tüketicileri koruyucu başka tedbirler de alabileceği belirtilmiştir (AYM, E.2016/162, K.2017/156, 15/11/2017, § 8; E.2024/114, K.2024/186, 05/11/2024, § 29).

24. Dava konusu kuralın yer aldığı madde ile ani kur artışlarının yaşandığı dönemde Türk lirasının ve gerçek kişi tasarruf sahiplerinin korunmasına yönelik düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim anılan kuralın gerekçesinde, Türk lirası araçlara olan talebin artırılmasının, finansal piyasaların daha etkin bir şekilde işlemesinin, finansal piyasalarda derinliğin artırılmasının, ürün çeşitliliğinin teşvik edilmesinin, finansal sektörün ve ulusal ekonominin sağlıklı gelişimine katkıda bulunulmasının ve gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerinin kur artışlarına karşı desteklenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

25. Dava konusu kuralın yer aldığı maddenin birinci fıkrasında uygulama konusu tasarrufların kapsamı, *gerçek kişiler* tarafından 21/12/2021 ve 31/12/2022 tarihleri arasında açılan Türk lirası vadeli mevduat ve katılma hesapları olarak öngörülmüştür. Dava konusu kuralla da ödenecek destek tutarını ve hesaplama yöntemini, destekten yararlanacak gerçek kişi kapsamını, hesap türlerini, vadelerini, limitlerini, hesapların vadeden önce kapatılması durumunda yapılabilecek kesintiler ile bu kesintilerin Bakanlığa aktarılmasını, madde kapsamında destek olarak aktarılacak kaynağın kullanılması ile uygulamaya ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

26. Dava konusu kuralın çerçevesinin maddenin birinci fıkrasında düzenlendiği, dava konusu kuralla da teknik hususların Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği anlaşılmaktadır. Kuralla düzenleme getirilen alanın Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konulardan olmadığı, genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakıldığı gözetildiğinde kuralın Anayasa'ya uygun olduğu kanaatine varıldığından çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmak mümkün olmamıştır.

Esas Sayısı : 2022/32
Karar Sayısı : 2025/67

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI