

# # ANAYASA MAHKEMESİ'NİN GÖRÜŞÜ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE VARLIK FONU'NUN HUKUKİLİĞİ\*

(IN THE CONSTITUTIONAL COURT OPINION LAW COMPLIANCE OF TURKISH  
WEALTH FUND)

Arş. Gör./Res. Asst. Muhammet DURDU\*\*

## ÖZ

Türkiye Varlık Fonu(TVF) 2016 yılının Ağustos ayında kurulduğundan beri çok fazla faaliyette bulunmasa da, hukuki olarak tartışılmaya devam etmektedir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar hem yeterince gündeme gelmemiş hem de incelenmemiştir. Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında da görüleceği üzere TVF ile ilgili tartışmalar; yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, Sayıştay denetimi ve bütçe hakkı hususları üzerinde toplanmıştır. Bu çalışmada, Anayasa Mahkemesi'nin konu ile ilgili görüşü dikkate alınarak bu üç konu üzerinden TVF'nin hukuka uygunluğu tartışılacaktır. Güncel bir konu olması hasebiyle Anayasa Mahkemesi'nin TVF ile ilgili verdiği karar bu çalışmada incelenmiş olup, yapılacak yeni çalışmalarla birlikte TVF üzerindeki tartışmaların aydınlatılmasına katkı sağlaması amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** varlık fonu, Anayasa Mahkemesi, yasama yetkisinin devredilmezliği, Sayıştay, bütçe hakkı

## ABSTRACT

*Although Turkish Wealth Fund(TWF) has not been doing much since the establishment of the year of August 2016 it continues to be dis-*

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Bu makale 08.11.2018 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 14.12.2018 tarihinde birinci hakem; 14.12.2018 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir (ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-4912-4410](https://orcid.org/0000-0003-4912-4410)).

\*\* Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Anabilim Dalı, mdurdu@konya.edu.tr

*cussed legally. The decision of the Constitutional Court in this respect has not either come to the agenda sufficiently or examined. As seen in the Constitutional Court's decision TWF discussions consist of the principle of non-transferability of legislative authority, the audit of the Court of Accounts and the budget right. In this study, considering the opinion of the Constitutional Court on the subject, the legality of TWF will be discussed over these three subjects. Due to the fact that it is a current issue, the Constitutional Court's decision on TWF has been examined in this study, with new work to be done, it is intended to contribute to the clarification of the discussions on TWF.*

**Keywords:** *sovereign wealth fund, Constitutional Court, principle of non-transferability of legislative authority, audit of the Court of Accounts, budget right.*

\*\*\*

## GİRİŞ

Dünyada 1950'lerden beri uygulaması bulunan varlık fonları 2016 yılında Türkiye'nin de gündemine girmiştir. Bu bağlamda 19.08.2016 tarihli 6741 sayılı Kanun'la Türkiye Varlık Fonu(TVF) kurulmuştur. Bu Kanun'un çıkması ile birlikte TVF'nin hukuka uygunluğu üzerinde tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların sonucu olarak konu Anayasa Mahkemesi'nin önüne gitmiş ve Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin kararını vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin Türkiye Varlık Fonu(TVF) ile ilgili verdiği 28.01.2018 tarihli ve E. 2016/180 K. 2018/4 sayılı kararında, varlık fonu kavramı için "ulusal varlık fonları" tabiri kullanılarak "kamuya ait çeşitli varlıkların belirli kurumsal yönetim ilkelerine bağlı olarak yönetilmesine ilişkin özel amaçlı yatırım fonları" şeklinde tanımlanmış ve TVF fonksiyonları açısından Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na benzetilmiştir<sup>1</sup>. Öğretideki bir tanımlamaya göre varlık fonu; devletlerin, resmi rezervleri haricinde bulunan birikimlerinden veya bütçe fazlalarından

<sup>1</sup> ANAYASA MAHKEMESİ, 28.01.2018 tarihli ve E. 2016/180 K. 2018/4 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07/02/2018-30325.

oluşan, yurtiçi veya yurtdışında ülke yararına uzun vadeli stratejik yatırımlar için kullanılan oluşumlardır<sup>2</sup>.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında da görüleceği üzere TVF ile ilgili tartışmalar; yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, Sayıştay denetimi ve bütçe hakkı hususları üzerinde toplanmıştır<sup>3</sup>. Bu çalışmada, Anayasa Mahkemesi'nin konu ile ilgili görüşü dikkate alınarak bu üç konu üzerinden TVF'nin hukuka uygunluğu tartışılacaktır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin TVF ile ilgili vermiş olduğu E. 2016/180 K. 2018/4 sayılı kararı esas alınarak Anayasa Mahkemesi'nin diğer içtihatları da incelenecektir. Öğretide bu üç konu ile ilgili tartışmalara da sınırlı ölçüde değinilerek TVF'nin hukukiliğinin tespitine ve hukuki yapısının geliştirilmesine katkı yönünde çabalara yer verilecektir.

### **A. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ İLKESİ AÇISINDAN**

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama yapma yetkisinin münhasıran millet temsilcilerinden oluşan meclislere ait olduğunu ve bu yetkinin başka bir devlet organına devredilemeyeceğini ifade eder. Esasında tüm devlet yetkilerinin kanunlardan ve Anayasa'dan kaynaklandığından bahisle hiç birisinin devredilemeyeceği belirtilmektedir. Bu görüşe göre Anayasa açıkça yasama yetkisinin devredilmezliğini düzenlememiş olsa bile bu ilkenin varlığının kabul edilmesi gerekir. Zira Anayasa'nın 6. maddesine göre hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz. Yine kamu hukukunda açık bir düzenleme olmadıkça hiçbir kimse veya organ yetkisini başka bir organa veya kişiye devredemez. Bu sebeplerle Anayasa'nın 7. Maddeindeki düzenleme olmasa da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin varlığını koruyacağı belirtilmektedir<sup>4</sup>. Buradan çıkan sonuç, Anayasa

<sup>2</sup> UYSAL ŞAHİN Özge, “Kamu Maliyesi Varlık Fonu İlişkisi: Fırsat mı Tehdit mi?”, *Journal of Awareness*, S. 2, 2017, s. 351.

<sup>3</sup> Söz konusu karar daha önce bir çalışmaya konu olmuştur. Bu çalışma kararın özeti niteliğindedir. Bkz: YALÇIN Burçak Bal, “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Kuruluş Kanunu ile İlgili AYM Kararı”, *Güncel Hukuk*, S. 172, 2018, s. 58-61.

<sup>4</sup> GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Ekin Kitabevi, Bursa 2011, s. 824; ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Kitabevi*, Ankara 1995, s. 166, 167; TANÖR Bülent/YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. Beta Yayınları, İstanbul 2016, s. 289.

koyucu bu ilkeye önem verdiği için özellikle düzenleme ihtiyacı hissetmiştir.

Bu ilke ile ilgili temel sorunun, idarenin yapacağı düzenleyici işlemlerle ilgili olduğu görülmektedir. Temel tartışma konusu idarenin millet meclislerinden alacağı yetkiye veya meclislerin çıkarmış olduğu düzenleyici işlemlere dayanmadan kural koyup koyamama meselesidir<sup>5</sup>. Yasama yetkisinin temel aracı kanun olduğuna göre kanunlarla düzenlenmesi gereken hususların ancak yasama organı tarafından düzenlenmesi gerekir. Ancak düzenlenmesi gereken konu ile ilgili bütün ayrıntıların kanunlarda yer alması mümkün olmadığından, günlük olarak değişebilen ve teknik hususları hızlı ve çabuk karar verebilen yürütme organının düzenleme alanına bırakmak gerekmektedir<sup>6</sup>. Bununla beraber yürütme organına verilecek yetkinin çok geniş tutulması yasama organının yetkilerini anlamsız hale getirebilecektir. Bu sebeple bu aradaki dengenin iyi kurulması anayasa hukuku açısından elzemdır. Bu dengeyi kuracak makam ise Anayasa Mahkemesi'dir<sup>7</sup>.

Bu bağlamda yürütmenin, herhangi bir Anayasa veya kanun hükmüne dayanmadan düzenleme yapabilme yetkisinin olup olmadığı yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ile doğrudan bağlantılı görülmektedir. Yürütmenin bu tür işlemleri yapabilme salahiyetine yürütmenin asli düzenleme yetkisi denmektedir. 1982 Anayasasından önceki dönemde yürütmenin asli düzenleme yetkisinin bulunmadığı yalnızca kanunları uygulamakla mükellef olduğu belirtilmekteydi. 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirmesine rağmen yürütmeye kural olarak asli

<sup>5</sup> YILDIRIM Turan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri", Hukuki Araştırmalar Dergisi, C. 23, S. 2, 2017, s. 19; Türkiye'de yürütme organının 1961 Anayasasından beri özerk düzenleme yetkisi bulunduğu yönünde bkz: DURAN Lütfi, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, C. 4, S. 1-3, s. 33.

<sup>6</sup> TEZİÇ Erdoğan, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnemeler", Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 55. Yılı Anısına 55 Yıl 55 Makale, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2017, s. 237; Yasama organının genel kuralları belirledikten sonra yürütme organına günlük olarak değişecek hususlarda veya teknik konularda düzenleme yapma yetkisi vermesinin doğrudan yasama işlemi olduğu yönünde bkz: KANETİ Selim, "Anayasa Mahkemesi Kararnlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları" "İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası", 1994, C. 54, S. 1-4, s. 44.

<sup>7</sup> TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s. 290.

düzenleme yetkisi vermediği kabul edilmiştir<sup>8</sup>. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle beraber cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konuyu farklı bir noktaya taşıdığı da belirtilmelidir.

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama yetkisinin genelliği ve yasama yetkisinin ilkeliği ilkesiyle ilişkilidir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesine göre, yasama organı, hiçbir sınırlamaya tabi olmadan her konuda düzenleme yapabilir. Yürütme organı ise kanunlar ve Anayasa tarafından yasaklanmayan veya izin verilen hususlarda düzenleme yapabilir. Yasama yetkisinin ilkeliği(asliliği) ilkesine göre ise yasama organı hiçbir düzenlemeye dayanmadan kanun çıkarabilir. Yürütme organı ise mutlaka önceden çıkarılmış bir hukuki metne dayanarak düzenleme yapabilir<sup>9</sup>. Bu iki ilke yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ile bağlantılıdır. Yasama organı genel ve asli olan yetkisini başka bir organa devredememesi anayasal bir zorunluluktur.

1924 ve 1961 Anayasalarında da bulunan bu ilke 1982 Anayasası'nın 7. Maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir. *“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez”*. Bu hüküm gereği kanun yapma görevi ilk olarak TBMM'ye aittir. Aksi bir durumun kabulü Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olacaktır. Bununla beraber, Anayasa bu temel kuralı koyduktan sonra bu kuralın istisnalarını da belirlemiştir.

İlk istisna olarak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden söz etmek gerekir. Bu kararnameler 2017 referandumu ile ilga edilen kanun hükmünde kararnamelere benzeseler de, kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak TBMM'den alınacak yetki kanununa ihtiyaç olmadan çıkarılmaktadır. Kanunlara aykırı olamama veya kanunlarda değişiklik yapamama özellikleriyle de yönetmelikleri ve tüzükleri hatırlatan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendine özgü idari düzenleyici işlemlerdir. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

<sup>8</sup> YILDIRIM, s. 20.

<sup>9</sup> ÖZBUDUN, s. 164, 165.

kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Bu özellikleriyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, hiyerarşide kanunların altında yer aldığı anlaşılmaktadır. Bununla beraber Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütmeyi güçlendirdiği nokta, TBMM'den yetki kanunu alma zorunluluğunun olmamasıdır. Bu sayede idare, Anayasanın kendisine ayırdığı alanda kalmak üzere, hiçbir kanuna dayanmadan hukuki düzenlemeler yapma imkânı elde etmiştir. Bu haliyle cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin devri niteliğinde olup olmadığı tartışmaya açık bir konudur.

Tüzük, yönetmelik ve idarenin diğer düzenleyici işlemlerinin, temelde kanunlara aykırı olamaması ve kanunlardan kaynaklanan yetkilerle çıkarılması sebebiyle yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna oluşturmadığı belirtilmelidir.

Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise mülga olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine benzemektedir. Kanun derecesinde olan bu kararnamelerin olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine konu sınırlaması da yoktur. Bu sebeple yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine getirilen bir istisnadır.

Vergi ödevi ile ilgili Anayasa tarafından yürütme organına önemli düzenleme yetkileri verilmiştir. İlk olarak Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasına göre; *"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir"*. Yürütme organına verilen bu yetkinin kanunun belirttiği sınırlar içerisinde kalmak üzere günlük ihtiyaçları karşılamak amacıyla kullanılacağı anlaşılmaktadır. Bu sebeple yasama yetkisinin devri olarak değerlendirmemek gerekir. Bir diğer yetki ise 167. maddenin 2. fıkrasında bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre; *"Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir"*. Bu düzenlemeye dayanarak Cumhurbaşkanı'na verilecek yetkinin sınırları belirsiz ve geniş olursa yasama yetkisinin devri ile sonuçlanacağı belirtilmelidir. Bu

istisnalar dışında vergiler hususunda kanunilik ilkesine çok önem verilmektedir<sup>10</sup>.

Yürütme organına verilen düzenleme yapma yetkilerinden hangilerinin yasama yetkisinin devri sayılacağı hususunda temel bir belirlemeye göre<sup>11</sup>;

- Mevcut kanunlarda değişiklik yapan veya kaldıran yetkiler yasama yetkisinin devri niteliğindedir.

- Yasama organı tarafından hiç düzenlenmemiş bir alanda yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi de yasama yetkisinin devri sayılmalıdır.

Sonuç itibariyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini kabul etmiştir. Ancak olağanüstü halde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve dış ticaretin düzenlenmesi amacıyla Cumhurbaşkanı'na ek mali yükümlülük getirme yetkisinin tanınması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna olarak getirilen düzenlemelerdir. Tüzük ve yönetmelik gibi kanunlara dayanarak kanunlara aykırı olmadan çıkarılan düzenlemeler ise yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine gerçek bir istisna teşkil etmemektedir. Yukarıda bahsedilen ilkelerden ikincisine göre cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yasama organının hiç düzenlemediği bir alanda düzenleme yapabilme ihtimaline binaen, yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu tartışılabilir. Bu hususta mülga kanun hükmünde kararnameler üzerindeki tartışmalara benzer tartışmalar ola-

<sup>10</sup> Vergilerin kanuniliği ilkesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: ÜSTÜN Ümit Süleyman, "Vergi hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 262-270.

<sup>11</sup> ÖZBUDUN, s. 167; Bu hususta Anayasa Mahkemesi'nin kararlarından yola çıkarak, yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilirken uyulacak ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler; 1) Kanun koyucu temel hükümleri belirledikten sonra uzmanlık gerektiren, teknik ve günlük olarak değişebilen hususlarda idareye düzenleme yapma yetkisi verebilir, 2) Yetki verilirken yetkinin amacı ve hedefi açıklanmalıdır, 3) Yetkinin sınırları kanunda belirtilmelidir, 4) Yürütme organı bireysel yararı gözeterek değil objektif nitelikli kararlar almalıdır. Bkz: TEZİÇ, 239; Başka bir görüşe göre, son dönemde Anayasa Mahkemesi'nin bu husustaki kriterleri değişmiştir. Değişen kriterler şu şekildedir; 1) Kanun koyucu yürütmeye genel ifadelerle yetki verebilir, 2) Sadece açıkça kanunla düzenlenmesi gereken hususların temel kaidelerinin kanunla düzenlenmesi gerekir. Bkz: YILDIRIM, s. 22.

çağı öngörülebilir<sup>12</sup>. Ayrıca yeni bir kurum olması hasebiyle cumhurbaşkanlığı kararnameleleri üzerindeki tartışmaların devam edeceği belirtilmelidir<sup>13</sup>.

## 1. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN TVF İLE İLGİLİ KARARI

6741 sayılı Kanun'un 4. Maddesinin 1. fıkrasının b bendinde “*kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenler*”<sup>14</sup> TVF'nin kaynakları arasında sayılmıştır. Bu madde ile kamu kurum ve kuruluşlarına herhangi bir sınırlama getirilmemiş bütün kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Cumhurbaşkanı tarafından TVF'ye devredilmesinin yolu açılmıştır. TVF'nin ise bütçe dışında faaliyet göstermesi, bütçe içerisindeki bu kaynakların bütçe dışına çıkarılması sonucunu doğurmuş, hukuki tartışmalar bu noktada başlamıştır. Bu tartışmalar; yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, bütçe hakkı ve hukuki belirlilik ilkesi üzerinde somutlaşmıştır. Bunlardan hukuki belirlilik ilkesinin ayrıca incelenmesine gerek duyulmamış, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ile bütçe hakkı ayrı ayrı incelenmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne verilen dava dilekçesinde, yasama yetkisinin devredilmezliği açısından Anayasa aykırılığının gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır.

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

<sup>12</sup> İlga edilen kanun hükmünde kararnamelerle ilgili öğretilerde ve Anayasa Mahkemesi kararlarında yapılan tartışmalar için bkz: ÖZBUDUN, s. 169-172.

<sup>13</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili tartışmalı hususlar için bkz: YILDIRIM, s. 13-28.

<sup>14</sup> 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Bakanlar Kurulu ilga edilmiş ve görevleri Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Bu sebeple 703 sayılı KHK ile maddedeki “Bakanlar Kurulu” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi eklenmiştir.

*Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketince yönetilmesine karar verme yetkisi tanınmaktadır.*

....

*Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılık oluşturur.*

....

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

Bu gerekçelerle başvuru Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemenin sınırlarını belirsiz olarak görmemiş, günlük olarak değişebilecek hususlar konusunda Bakanlar Kurulu'na(Cumhurbaşkanı'na)<sup>15</sup> yetki verildiğinden bahisle düzenlemeyi Anayasa aykırı görmemiştir. Anayasa Mahkemesi bu sonucu şu şekilde gerekçelendirmiştir;

*“7. maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.*

<sup>15</sup> 24.06.2018 tarihinde yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ile birlikte Bakanlar Kurulu'nun yerine bu yetki Cumhurbaşkanlığı'na geçmiştir.

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

.....

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

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

*kıldığı dava konusu kuralın belirsiz olduğu söylenemeyeceği gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.”*

Anayasa Mahkemesi bu sonuca oyçokluğuyla varmıştır. Bu düzenlemenin yasama yetkisinin devri niteliği taşıdığını savunan üyeler bu hususta karara muhalefet şerhi koymuşlardır;

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

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

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

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

.....

*TVF'nun varlık nedenini oluşturan aktarma kaynakların, nesnel olarak ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar olarak isimleri belirli olmuş olsa da, fonun portföyünü oluşturan ve mevzuatta neyi ifade ettiği açıkça tanımlanmayan bu unsurları incelemek gerekir; Bu anlamda kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç fazlası gelirlerinden, bizzatıhi kurum kazancı, iştirak geliri, kıymetli evrak, ticari kazanç, satış, ceza ve ben-*

zerlerinden hangilerinin bu kapsamda olduğu ve portföy yönetiminde kullanılabileceği, tasarrufun bir üst sınırının olup olmadığı, kurumun kendi teşkilat ya da tabii olduğu genel yasalar karşısında ki kamu kaynaklarının kullanımına yönelik yasal mükellefiyetlerinin (5018 sayılı yasa gibi) kural karşısında istisna kapsamına girip girmediği, devredilen kamu kaynağının süre ya da iadeye esas olup olmadığı, bir kurumdan yıl içinde kaç kez aktarma yapılabileceği, ihtiyaç ve fazlasının nasıl ve neye göre tespit edileceği, kaynak kapsamında sayılan verilerin neler olduğu, neyin kaynak olarak tanımlandığı, işsizlik fonu, ceza gelirleri, tahvil getirileri vb. gibi tür gelir çeşitlerinin bu kapsama girip girmediği, kurum varlığı sayılacakların nelerden ibaret olduğu, gayri menkul mülkiyeti dışında intifa, irtifak ipotekli ya da temlik alacaklarının bu kapsamda olup olmadığı, kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli programlarının, özel teşebbüs ortaklarından elde edilen, edilecek özel teşebbüs gelir ve kaynaklarının da kapsama girip girmediği, TVF'na aktarılan kıymetler nedeniyle aktaran kurumun yapısal ya da finansal uğraması muhtemel ve ya uğradığı zararın nasıl karşılanacağı gibi, kapsam ve hukuki ve cezai sorumluluk belirleyecek temel noktalar ve takdire esas olanlar açık bir belirsizlik içerisinde ve tanımsızdır. Bunlara, karar gerekçesinde yer aldığı gibi değişen koşullara göre uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin belirlemeler denmesi veya öyleymiş gibi kabulü idare hukuku tekniğine uygun düşmemektedir”.

## 2. YASAMA YETKİSİNİN DEVREDİLMEZLİĞİ İLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ'NİN İÇTİHATLARI

Anayasa Mahkemesi'nin, yasama yetkisinin devri ile ilgili verdiği içtihatlarındaki ilkelerin değiştiği görülmektedir. Mahkeme son dönemlere kadar yasama yetkisinin devredilmemesi için daha titiz davranırken, son dönemde yürütmeyi güçlendirme yönünde içtihatlarını değiştirmiştir.

Anayasa Mahkemesi, yürütmenin düzenleme yapma yetkisinin kandan alacağı yetkiye bağlı olduğu temel kuralını koymuş ve bunu güzel bir benzetmeyle açıklamıştır;

“Kuşkusuz ki Yasama Organının geniş bir düzenleme alanı vardır. Ancak bu alan, ne kadar geniş olursa olsun, Anayasa'ya dayanmak zorundadır. Çünkü bir "Hukuk Devleti"ndeki düzenlemeler muhteşem bir ağaca benzer. Anayasa bu ağacın kökünü (temelini), kanunlar gövdesini, tüzük ve yönetmelikler kollarını, tebliğ ve genelgeler dallarını, çeşitli

*açıklamalar ise yapraklarını oluşturur. Bir ağacın, kaynağını kökünden almayan bir "uzvu"nun hayatta kalması mümkün olmadığı gibi bir "Hukuk Devleti"nde kaynağını Anayasadan almayan bir düzenlemenin hukuk aleminde varlığını sürdürmesi düşünülemez"<sup>16</sup>.*

Kurulduğu dönemden beri Mahkeme, yasamanın genelliği ilkesi gereği TBMM'nin bütün konularda ayrıntılı düzenleme yapma yetkisine sahip olduğunu vurgulamış, bununla beraber günlük olarak değişebilecek, teknik ve uzmanlık gerektiren hususlarda idareye yetki verebileceğini belirtmiştir. Ancak idareye verilecek yetkinin sınırlarının belirli olması ve genel ilkelerin yasama organınca çizilmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>17</sup>.

Son döneme kadar Anayasa Mahkemesi, Anayasa tarafından kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlarda, yürütmeye düzenleme yetkisi verilmesini caiz görmemekteydi<sup>18</sup>. Son dönemde ise, kanunla düzenlen-

<sup>16</sup> ANAYASA MAHKEMESİ, 11.06.2003 tarih ve E. 2001/346, K. 2003/63 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 08.11.2003-25283.

<sup>17</sup> "Yasama organı kanun yaparken bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tesbit etmek yetkisine haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konmasına lüzum görülen hallerde yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirleri almasının güçlüğü karşısında kanun koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tekniğine taallük eden hususların düzenlenmesi için Hükümete yetki vermesi yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz". Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 10.13.1962 tarih ve E. 1962/198, K. 1962/111 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 24.01.1963-11316; ANAYASA MAHKEMESİ, 29.11.2005 tarih ve E. 2005/6, K. 2005/93 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 28.10.2006-26330; Mahkeme, milli menfaat gibi içeriği soyut olan amaçlarla ve sınırlarla Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesini de yasama yetkisinin devri saymıştır. Mahkemeye göre Bakanlar Kurulu zaten bütün işlemlerinde milli menfaatleri gözetmekle mükellef olduğu için böyle bir sınır aslında sınır konulmadan yasama yetkisinin devri anlamına gelmiştir. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 09.10.1986 tarih ve E. 1986/18, K. 1986/24 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 31.01.1987-19358.

<sup>18</sup> "Şüphesiz yasama organının, sınırları belli edilen konularda yürütme organına düzenleme görevi verebilmesi hususunun doktrinde caiz görüldüğü bilinmekle beraber bu müsaadenin, Kanun Koyucuya belli konuların bir kanun ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile tahsisen verilmiş olması hallerine kadar uzatılması mümkün görülmemektedir. Zira bu hallerde Kanun Koyucunun, bir kanun hükmü ile, kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa hükmüne, hem de Anayasa'nın 5 inci maddesindeki yasama yetkisinin dervolunamayacağına dair olan kuralına aykırılık teşkil eder". Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ,

mesi zorunlu olan hususlarda genel kaideler ve sınırların belirlenmesiyle yürütmeye düzenleme yetkisi verilebileceği, kanunla düzenlenmesi zorunlu olmayan hususlarda ise yürütmeye geniş düzenleme yetkileri verilebileceğini kabul etmektedir<sup>19</sup>.

Anayasa Mahkemesi TVF ile ilgili verdiği kararında da, yürütme organına diğer kamu kurumlarından TVF'ye aktarım yapma yetkisi verilmesini Anayasa aykırı kabul etmemiştir. Bu kararıyla Mahkeme'nin son dönemde yasama yetkisinin devredilmezliği ile ilgili yürütme lehine verdiği kararlarına bir yenisini eklediği belirtilebilir. Başka bir anlatımla bu karar Mahkeme'nin son dönemdeki kararlarıyla uyumludur. Ancak yapılan bu işlemlerde, Sayıştay denetiminin olmaması ve herhangi bir sınırlama konmaması yasama yetkisinin devri hususunda soru işaretleri

04.02.1966 tarih ve E. 1965/32, K. 1966/3 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 08.06.1966-12317; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 06.07.1993 tarih ve E. 1993/5, K. 1993/25 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 25.02.1995-22213.

<sup>19</sup> “Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle, Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 01.04.2015 tarih ve E. 2013/50, K. 2015/38 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 15.04.2015-29327; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 18.01.2017 tarih ve E. 2015/42, K. 2017/8 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 02.03.2017-29995; Aynı yönde bkz: “Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca, kanun koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız ve belirsiz bir alanı yürütmenin düzenlenmesine 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”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 28.12.2016 tarih ve E. 2016/21, K. 2016/199 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.02.2017-29972; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2016/47, K. 2018/10 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarih ve Numarası: 06.04.2018-30383.

oluşturmaktadır. Eğer TVF, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetiminden muaf olmasaydı bu husustaki endişelerde azaltılabilirdi.

## B. SAYIŞTAY DENETİMİ AÇISINDAN

Genel olarak denetim mefhumu, bir kurum, kuruluş, plan, proje veya programın önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunun çeşitli yöntemlerle araştırılıp tespit edilmesi ve taraf veya taraflara bildirilmesini ifade etmektedir<sup>20</sup>. Mali anlamıyla denetim, kamuda ya da özel sektörde yapılan mali işlemlerin belirlenmiş yöntemlere, kurallara ve mevzuata uygun olup olmadığının incelenmesidir<sup>21</sup>.

Toplumların devletin faaliyetleri hususunda bilgi edinme ihtiyacı bulunmaktadır. Demokratik ülkelerde bu ihtiyaç millet meclisleri aracılığıyla yapılan denetimlerle mümkün olmaktadır. Kamu kurumları çoğaldıkça, harcamaları büyüdükçe denetim hususunda millet meclisleri yetersiz kalmış, bu hususta millet meclislerine yardımcı olmak üzere sayıştaylar kurulmuştur<sup>22</sup>.

Sayıştay Türkiye'de mali denetimi gerçekleştiren uzman bir kurumdur. Bu kurumun yaptığı denetimler sonucu denetlenen işlemler ve kurumlar hukuki meşruiyet kazanmaktadır. Ayrıca uzmanlaşmış bir kuruluş olduğu için Sayıştay tarafından yapılan denetimler göstermelik olarak algılanmamakta gerçek anlamda hukukiliği ve verimliliği denetlediği kabul edilmektedir. Bunun yanında kamu kaynaklarının hukuka uygun ve verimli kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi Sayıştay'ın en temel görevidir<sup>23</sup>. Bu sebeple Sayıştay denetiminden istisna tutulan bir kamu kurumu ortaya çıktığında, başka bir idari kurum tarafından de-

<sup>20</sup> KÖSE H. Ömer, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. Sayıştay Yayınları, Ankara 2007, s. 5.

<sup>21</sup> ÖNDER Özgür/TÜRKOĞLU İrfan, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C. 8, S. 17, 2012, s. 198.

<sup>22</sup> KARAKAŞ Mehmet, "Kamu Harcamalarında Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim Tarihsel Bir Bakış ve 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sayıştay'da Yapılan Düzenlemeler", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 42. Seri, 2005, s. 52.

<sup>23</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman/HEPAKSAN Engin/KILIÇ Ramazan/KULUÇLU Erdal, "Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, 2011, s. 395.

netlenseler bile, o kurumun hukukiliği ve verimliliği hususunda şüpheler oluşmaktadır.

1982 Anayasası'nın 160. maddesine göre Sayıştay tarafından denetlenmesi mecburi olan devlet kurumları; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerdir. 165. Maddeye göre ise sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi gerekmektedir. TVF, 160. madde kapsamına girmediği için 165. madde kapsamında değerlendirilecektir. Buna göre, mevcut anayasal düzenlemeler karşısında TVF'nin Sayıştay tarafından denetlenmesi zorunlu olmamakla beraber, TBMM'nin denetiminin sağlanması anayasal bir mecburiyettir.

Bununla beraber 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin ç bendine göre; kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetleri Sayıştay tarafından denetlenir. Şüphesiz bu kapsama TVF'de girmektedir. Fakat 6741 sayılı TVF Kanunu'nun sonraki kanun olması münasebetiyle TVF'nin hukuken Sayıştay denetimine tabi olmadığı anlaşılmaktadır.

Anayasal olarak zorunlu bulunan Meclis denetiminin temini için, 6741 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre her yıl Ekim ayında, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu; Cumhurbaşkanı'nın atadığı üç kişilik denetim kurulunun raporu, bağımsız şirketlerce yapılacak denetim raporu ve Cumhurbaşkanlığı'nca gönderilecek raporlar üzerinden denetim yapacaktır<sup>24</sup>.

TBMM denetim hususunda yetkin olmadığı için TBMM tarafından yapılan denetimler, esasında başka kurumların denetim raporlarını TBMM'ye sunması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu raporları hazırlama hususunda en yetkin devlet organının Sayıştay olduğu belirtilmelidir<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Meclisin yaptığı denetimi, doğrudan değil de gönderilen raporlar aracılığıyla olduğu için Anayasaya aykırı bulan bir görüş vardır. Aynı görüşe göre TVF'nin Sayıştay denetimi kapsamında olmaması yerleşik hukuki teamüllere aykırıdır. Bkz: AKTAŞ Batuhan, "6741 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Varlık Fonu Yönetimi AŞ. Ve Türkiye Varlık Fonu Hakkında Bir İnceleme", İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 2, S. 1, 2017, s. 65.

<sup>25</sup> ÖNDER/TÜRKOĞLU, s. 199.

Bu sebeple, Sayıştay denetiminin TBMM denetimi açısından bütünüleyici bir parça olarak görülebilir.

03.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu esasında Sayıştay denetimi dışında kamu alanı kalmaması amacına yönelik olarak çıkarılmıştır. Nitekim söz konusu Kanun'un genel gerekçesinde şu ifadelere rastlanmaktadır<sup>26</sup>;

*“Dünyada kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan sayıştaylar tarafından denetlenmesidir*

.....

*Bir yüksek denetim organı olan Sayıştay'ın düzenlediği raporların güvenilir olması ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlayabilmesi her şeyden önce Sayıştay'ın denetim yetkisinin tüm kamu yönetimini kapsamasına ve uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetimi gerçekleştirebilmesine bağlıdır”.*

Bu ifadelerden çıkan sonuca göre kanun koyucu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay denetimi dışında hiçbir kamu mali alanı kalmamasını amaçlamıştır. Bu Kanun'dan yaklaşık 6 sene sonra çıkan 6741 sayılı TVF Kanunu ile bu amaca istisna getirildiği anlaşılmaktadır. Yine 6085 sayılı Kanun ile tüm bütçe dışı fonlar Sayıştay denetimine tabi kılınmış olsa da, TVF, bir bütçe dışı fon olarak Sayıştay denetiminden varestede tutulmuştur<sup>27</sup>.

TVF'nin Sayıştay tarafından denetlenmesi ile ilgili şu şekilde ilginç bir husus bulunmaktadır. 6741 sayılı Kanun'un 8. Maddesinin 5. Fıkrasına göre, TVF, Şirket, alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler Sayıştay denetiminden muaf tutulmuştur. TVF'ye devredilen kurumlar bu kapsama alınmamıştır. Buna göre TVF'ye devredilen Ziraat Bankası ve Türk Hava Yolları gibi önemli kamu iktisadi teşebbüsleri Sayıştay tarafından denetlenmeye devam edecektir<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> 6085 SAYILI SAYIŞTAY KANUNU GENEL GEREKÇE. [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085\\_Genel\\_Gerekce.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085_Genel_Gerekce.pdf), Erişim Tarihi: 04.09.2018.

<sup>27</sup> ÜSTÜN Ümit Süleyman/DURDU Muhammet, “Bütçenin Birliği İlkesi ve İstisnaları”, Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY'a Armağan (Ed. Fatih SARAÇOĞLU-Muharrem ÇAKIR), Ankara 2017, s. 414.

<sup>28</sup> DEDEOĞLU Emin. Türkiye Varlık Fonu Bu Portföyü İle Ne Yapabilir?(Rapor No: N201709). Tepav Değerlendirme Notu, 2017; TVF'nin internet sitesinde de bu yönde

## 1. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN TVF İLE İLGİLİ KARARI

6741 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasıyla TVF Sayıştay denetiminden muaf tutulmuştur. Bunun yerine 6. madde ile Cumhurbaşkanlığı tarafından atanacak 3 kişilik bir denetim kurulu tarafından denetlenmesi ve bu raporların Meclis'e sunulması kabul edilmiştir. 3 sayılı ve 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile TVF'yi idare edecek kişilerin seçimi Cumhurbaşkanlığına bırakılmış ayrıca TVF'nin başkanı olarak Cumhurbaşkanı belirlenmiştir. TVF'yi idare edecek ve denetleyecek kişilerin aynı makamca atanması ve TVF'nin Sayıştay denetiminden muaf tutulması hukuki tartışmalar ortaya çıkarmıştır.

TVF'nin birçok temel mali mevzuatın yanında Sayıştay'ın denetim kapsamı dışına çıkarılması da hukuka aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne verilen dava dilekçesinde esasında Sayıştay'ın denetimine tabi olan kamu varlıklarının TVF'ye aktarılarak Sayıştay denetiminden kaçırıldığı iddiası ileri sürülmüş ve bu iddia şu şekilde gerekçelendirilmiştir;

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

bir açıklama bulunmaktadır; “Ayrıca, Türkiye Varlık Fonu Yönetim A.Ş. ve Türkiye Varlık Fonu'na devredilmiş varlık ve şirketlerin denetimlerine mevzuata göre Sayıştay ve veya BDDK ve veya SPK tarafından yapılmasına devam edilmektedir. Varlık Fonu bünyesindeki Çaykur'un, Milli Piyango'nun ve KİT'lerden yüzde 51'i devlet payını sağlayanların Sayıştay'ın denetimine tabi olduğu, bu kurumlarda Sayıştay'ın denetimlerinin bugün itibarıyla da devam ettiğini belirtilmiştir. Fon bünyesinde olup, Sayıştay denetimine tabi kurumlarda herhangi bir değişiklik yoktur. Devrolmuş ve devrolacak kurumlar açısından, Sayıştay denetimine tabi iseler, Sayıştay denetiminden çıkacak algısı doğru değildir. Çünkü bugün itibarıyla kanun çıkmadan önce denetim açısından nasıl bir sistematik varsa, aynen denetime devam edilmektedir. Fonun idari işlemleri dışında, Sayıştay denetimini etkileyen bir husus yoktur”. Bkz: TÜRKİYE VARLIK FONU. Sıkça Sorulan Sorular. (2018). <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/72/sikca-sorulan-sorular>, Erişim Tarihi: 01.09.2018.

lık ve kaynak aktarımlarının akibetinin sorgulanmasını ve değerlendirilmesini de imkânsız hale getirecektir.

*Anayasa Mahkemesi E. 2013/114, K. 2014/184 sayılı kararında; sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den az olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ile merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerden kamu payı %50'nin altına düşmüş olanları, "ortaklık hakları" yönüyle Sayıştay tarafından denetlenmesi olanağını ortadan kaldıran düzenlemeyi bile demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunu engellediği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.*

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

Bu gerekçe ile TVF'nin Sayıştay denetimine tabi olmaması Anayasaya aykırılık savıyla dava konusu yapılmıştır. Anayasa mahkemesi ise Sayıştay denetiminin anayasal bir zorunluluk olmaması hasebiyle bu talebi reddederek düzenlemenin Anayasaya uygunluğuna karar vermiştir;

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

....

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

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

Yukarıdaki son paragrafta görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi, TVF'nin Anayasa'nın 165. Maddesine göre TBMM denetimini kapsayacak şekilde denetlenmesi gerektiğine karar vermiştir. Zira Anayasa Mahkemesi'ne göre TVF, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğ-

ruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarındandır. Buna mukabil söz konusu Anayasa maddesinde Sayıştay denetiminden bahsedilmediği için TVF'nin Sayıştay tarafından denetlenmesi mecburi görülmemiştir. Oyçokluğuyla alınan bu karara karşı yazılan muhalefet şerhlerinde, TVF'nin Sayıştay denetimine tabi olması zorunluluğu şu şekilde belirtilmiştir;

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

*Açıklanan nedenler ile kamunun iştirakçisi olduğu sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50 den aşağı düştüğü takdirde bile bu şirketlerin Sayıştay denetimini ortadan kaldıran kanunun denetiminde 2016/21 E., 2016/199 K., 28.12.2016 tarihli kararın karşı oyunda belirtildiği üzere, bağımsız denetim kurumlarınca düzenlenecek raporların, Sayıştay denetim ilkelerinden olan düzenlilik ve performans denetim ilkelerini sorgulayıp sağlayamayacağı ve bununla yetinilmesinin kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin bağımsız ve etkili TBMM adına denetim sağlayan Sayıştay denetimi ile hiçbir yönden benzerlik taşımadığı, yöntem ve usul değişikliği gibi gerekçelerin kabul edilemeyeceği nedenleri ile anılan muhalefet görüşümü tekrarlamakla, TVF'nu Sayıştay denetiminden çıkaran kuralın Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırılığı nedenleri ile çoğunluk görüşüne katılmamıştır”.*

## **2. SAYIŞTAY DENETİMİNİN KAPSAMI İLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ'NİN İÇTİHATLARI**

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın denetim alanı ile ilgili verdiği kararlarda, genel itibariyle, Anayasa'nın Sayıştay tarafından denetlenmesini zorunlu tuttuğu kurumların Sayıştay denetiminden kaçırılmasını

engellemiş<sup>29</sup>, Anayasanın Sayıştay tarafından denetlenmesini zorunlu tutmadığı kurumların denetim usulü hususunda yürütmeye takdir yetkisi vermiştir<sup>30</sup>.

Anayasa Mahkemesi, bütçe dışı fonları da bu minvalde değerlendirerek Sayıştay tarafından denetlenmesini zorunlu görmemiş, buna mukabil TBMM'nin denetimini sağlayacak bir denetim ile denetlenmesini aramıştır<sup>31</sup>. Bu açıdan Anayasa Mahkemesi'nin fonların denetim usulünü Anayasa'nın 165. Maddesine bağlı gördüğü anlaşılmaktadır<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Yukarıda dava dilekçesinde de belirtilen kararda, Anayasa Mahkemesi, anayasal olarak Sayıştay'ın denetimine tabi olan kuruluşların %50'den az payla ortak olduğu ortaklıkların Sayıştay denetimi dışına çıkarılmasını Anayasaya aykırı kabul etmiştir. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 04.12.2014 tarih ve E. 2013/114, K. 2014/184 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 16.07.2015-29418; Aynı konuda daha sonra verdiği kararında ise, Sayıştay denetiminin içeriğini belirleme yetkisinin kanun koyucuda olduğu sonucuna varmıştır. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 28.12.2016 tarih ve E. 2016/21, K. 2016/199 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 07.02.2017-29972.

<sup>30</sup> "Demek ki, denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Kanun Koyucu, kimi durumlarda Sayıştay'dan başka bir Kuruma denetim görevini verebilir". ANAYASA MAHKEMESİ, 18.02.1985 tarih ve E. 1984/9, K. 1985/4 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 26.06.1985-18793; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 05.05.1987 tarih ve E. 1986/1, K. 1987/10 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 21.11.1987-19641.

<sup>31</sup> "Fonların oluşumunu, fon uygulamalarını, özellikle fonlardan yapılacak harcamaları düzenleyen açık Anayasa kuralları bulunmadığından, belirtilen hususların Anayasa karşısındaki durumlarının saptanmasında öncelikle fonları oluşturan kaynakların kamu geliri olup olmadığına bakılması, kamu geliri niteliğini taşıdıkları sonucuna varıldığı takdirde Anayasa'nın kamu gelirleri ile kamu harcamalarını hükme bağlayan kuralları çerçevesinde değerlendirme yapılması zorunludur. Anayasa'da fonların denetimini düzenleyen kuralların da yer almamakta olması nedeniyle bu zorunluluk, kuşkusuz, fonlardan yapılacak harcamaların denetimine ilişkin yasa hükümlerinin Anayasal ilke ve kurallar açısından değerlendirilmesi yönünden de geçerli bulunmaktadır. Her ne kadar, Anayasa'nın 160. maddesinin gerekçesinde; "...fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarının" denetiminin de, diğer görevlerinin yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay'a verildiği şeklinde bir ibare göze çarpmakta ise de. Danışma Meclisince, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay'ın görevlerini belirleyen 28. maddesine paralel olarak yapılan bu düzenlemenin. Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca benimsenmiş ve metinden çıkarılmış olması karşısında, fon harcamalarının 160. madde uyarınca yalnızca ve mutlaka Sayıştay tarafından denetlenmesi zorunluluğundan söz edilemez.

.....

Anayasa Mahkemesi'nin genel ilkelerinin dışına çıktığı kararları da olmuştur. 1961 Anayasası dönemindeki bir kararında, esasında genel bütçeye ait olup Sayıştay denetiminde olan varlıkların, Sayıştay denetimine tabi olmayan kurumlara aktarılarak Sayıştay denetiminden çıkarılmasını Anayasaya aykırı bulmuştur<sup>33</sup>. 1982 Anayasası dönemindeki bir kararında ise, genel bütçe kapsamında kalması mümkün iken, Sayıştay denetiminden kaçırmak amacıyla bütçe dışı fon olarak idare edilen kamu kuruluşunun Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir<sup>34</sup>. Bu görüşlerle kıyas edildiği zaman, esasında genel bütçe kapsamında bulunan varlıkların Cumhurbaşkanı kararıyla TVF'ye aktarılması sorunlu görülmektedir. Diğer taraftan bu kadar katı bir uygulama yapmak yürütme organının elini kolunu bağlayıp Devlet'in yönetilebilirliğini ortadan kaldıracaktır. Bu noktada, "ihtiyaç fazlası geliri kaynak ve varlıkların" kanunda

---

Demek ki, denetim bakımından tek yetkili organ Sayıştay değildir. Yasakoyucu kimi durumlarda Sayıştay'dan başka kurumlara da denetim görevim verebilmektedir. Ancak, Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerini gözönüne aldığımızda, konu. Devlet gelirleri, harcamaları ve malları ile, kurulacak denetim sisteminin de mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir". ANAYASA MAHKEMESİ, 24.02.1987 tarih ve E. 1985/24, K. 1987/6 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.11.1987-19632; İlginç bir kararında ise, ilk kurulduğu zaman hem TBMM'nin hem Sayıştay'ın denetiminden muaf tutulan Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nu Anayasaya uygun bulmuştur. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 05.05.1987 tarih ve E. 1986/1, K. 1987/10, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 21.11.1987-19641.

<sup>32</sup> Anayasa'nın 165. maddesi: "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir".

<sup>33</sup> "933 sayılı Yasaya göre ödünç verilecek paralar bütçede yer alıyor ise de, bunların aracı kuruluşlara verilmesinden sonraki evrede denetlenmesi Sayıştay Kanunu hükümlerince artık Sayıştay'ın inceleme alanı dışında kalmaktadır. Demek ki ödünç verilen paraların aracı kuruluşlarca yerinde kullanılmış olup olmadıkları ve zamanında geri alınmış bulunup bulunmadıkları Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sayıştay aracılığıyla yapacağı denetimden kurtulmaktadır. Bu bakımdan incelenen benette düzenlenmiş bulunan ödünç verme kuralları, Anayasa'nın 127. maddesine dahi aykırıdır". ANAYASA MAHKEMESİ, 23, 24, 25.10.1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.03.1971-13776.

<sup>34</sup> "Anayasa'nın bu hükmü karşısında, gelirlerinin tamamı bütçe gelirlerinden oluşan ve harcamalarının hepsinin yıllık bütçe uygulaması ile yapılması mümkün olan, söz konusu Fon'u, Sayıştay denetiminin dışında bırakan inceleme konusu maddenin ilgili bent ve fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı açıkça görülmektedir". ANAYASA MAHKEMESİ, 19.03.1987 tarih ve E. 1986/5, K. 1987/7 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.11.1987-19632

daha somut bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Zira bu haliyle madde Cumhurbaşkanı'na sınırları belirsiz bir yetki vermektedir. Bu işlem ile esasında Sayıştay denetimine tabi olan bir varlık Sayıştay denetimi kapsamında çıkabilecek olsa da, sınırları daha belirli olmak kaydıyla, idare edilebilirlik açısından buna belli bir derece izin vermek gerekir. Bu sayede kamudaki israfların önüne geçilmesi, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması beklenmektedir. Zaten Anayasa, Sayıştay'ı denetim hususunda tek yetkili merci olarak kabul etmemiştir. Başka kurumlar da kamusal denetim yapabilecektir.

Sayıştay denetimi, Anayasa'nın 165. Maddesi gereği TVF için zorunlu değildir. Bununla beraber denetimi yapacak kişilerin, TVF'nin yönetim kurulu başkanı olan ve yönetim kurulu üyelerini atayan Cumhurbaşkanı'nca atanması denetimden beklenen faydayı sağlamayacaktır. Bunun yerine Denetim Kurulu'nun Meclis tarafından atanması, denetimden beklenen faydayı yerine getirebilir ve tartışmaları azaltabilir.

### **C. BÜTÇE HAKKI AÇISINDAN**

Bütçe hakkı, halkın, devletin yaptığı harcamalara izin verme ve yapılan harcamaları denetleme hakkıdır<sup>35</sup>. Demokrasinin gelişmesine önemli katkı sağlayan kavramın çıkışı 13. Yüzyıl İngiltere'sine dayanmaktadır<sup>36</sup>. Günümüzde halk doğrudan bu yetkiyi kullanmamakta, yasama organının yürütme organı üzerindeki bir hakkı olarak uygulanmaktadır. Bütçe hakkı gereği yürütme organı; yapacağı harcamalar için izni ve toplayacağı gelirler için yetkiyi yasama organından alacak, bu işlemler sonrasında denetlenme hususunda yasama organına karşı mesul olacaktır.

Türkiye'de bütçe hakkı fiilen bütçe ve kesin hesap kanunlarıyla kullanılmaktadır. Bütçe kanunu ile her sene yürütmeye; gelirleri toplaması için yetki, harcamaları yapması için izin verilmektedir. Kesin hesap kanunlarıyla da geçmiş yılın bütçe uygulamaları yasama organınca de-

<sup>35</sup> YILMAZ H. Hakan/BİÇER M., "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, C. 158, S.1, 2010, s.206; BAĞLI Mehmet Selim, "TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkının Kullanımında Etkinlik Düzeyi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2014, s. 34.

<sup>36</sup> FEYZİOĞLU Bedi Necmettin, "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, S. 29, 1983, s. 3.

netlenmektedir. Anayasa koyucu bütçe kanunlarını hukuk sisteminin önemli bir parçası olarak gördüğü için onunla ilgili özel düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelere göre; bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konamayacaktır. Merkezi yönetim bütçe-siyle verilen ödenek üst sınırı göstermektedir. Bu üst sınır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile artırılmayacaktır. Bu düzenlemeler ile TBMM'nin bütçe kanunları görüşülürken yalnızca bütçeye odaklanması ve Meclis'in verdiği yetkinin değiştirilememesi amaçlanmıştır. Buradan çıkan sonuç, bütçe ile ilgili temel belirleyici kararların yasama organı tarafından verileceğidir.

## 1. ANAYASA MAHKEMESİNİN KARARI

Anayasa Mahkemesi'ne verilen dava dilekçesinde, 6741 sayılı Kanun'un 4. Maddesinde Cumhurbaşkanı'na tüm kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaç fazlası gelir ve varlıklarını TVF'ye devretme yetkisinin verilmesinin bütçe hakkına aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Bu iddiaya göre bütçe sürecinde ve temel mali mevzuata tabi olan varlıkların bütçe sürecine ve temel mali mevzuata tabi olmayan TVF'ye yürütme organının kararıyla devri, bütçe hakkına aykırılık oluşturmaktadır. Dava dilekçesinde bu iddia şu şekilde gerekçelendirilmiştir;

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

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

lamentonun Bütçe Hakkı ve buna ilişkin anayasa hükümleri açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

...

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

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

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

Bu gerekçeye karşı Anayasa Mahkemesi ise bu düzenlemenin bütçe hakkına aykırılık taşımadığı sonucuna şu gerekçe ile varmıştır;

“Anayasa koyucu bütçe kanunlarında yer alamayacak hususları belirtmiş olup bir kuralın uygulanması sonucu gelir elde edilecek ya da harcama yapılacak olması, o kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olduğu anlamına gelmez. Bütçe kanunlarında ilgili kurumun o yıla ait ödenek miktarı ile harcama usul ve esasları düzenlenmekle birlikte ödeneklere ilişkin genel ve soyut nitelikteki tüm kuralların bütçe ile ilgili hüküm olduğundan söz edilemez. Bu çerçevede kamu kurumlarının bütçe kanunlarıyla tahsis edilen ödeneklerinin harcanması ya da aktarılmasına ilişkin kurallar bütçe ile ilgili hüküm olmayıp bu hususların kanun konusu yapılabilmesine bir engel bulunmamaktadır. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafın-

dan yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesi hakkında dava konusu kuralın doğrudan Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan anlamda "bütçe ile ilgili hüküm" niteliğinde olmadığı açıktır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları için bütçe kanunlarında öngörülen yıllık ödeneklerdeki ihtiyaç fazlası gelir ile bu ödeneklerden elde edilen kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesine ilişkin dava konusu kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olmadığı dikkate alındığında kuralda Anayasa'nın bütçe ile ilgili kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır".

Anayasa Mahkemesi bu sonuca oyçokluğuyla varmıştır. Azınlıkta kalan üyeler her iki düzenlemeyi bütçe hakkını ihlal eder nitelikte bulmuştur;

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

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

## 2. BÜTÇE HAKKI İLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ'NİN İÇTİHA TLARI

Anayasa Mahkemesi'nin son dönemde bütçe hakkı ile ilgili kararları bulunmaktadır. Bir kararında Anayasa Mahkemesi, bütçe hakkının

genel özelliklerinden bahsetmiş ve onu demokrasinin önemli bir parçası olarak kabul etmiştir<sup>37</sup>;

*“Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir. Yani parlamenter sistemin özü ve demokratik hukuk devleti ilkesi halkın kamu yönetimi üzerindeki denetimini temsilcileri vasıtasıyla gerekli kalmaktadır”.*

Anayasa Mahkemesi'nin bütçe hakkı ile ilgili kararlarının dava konusu genelde bütçe kanunlarıdır. Mahkemenin önüne, çeşitli bakanlıklara, bütçe kanunlarındaki ödenekleri birbirine aktarma yetkisi veren düzenlemeler TBMM'nin bütçe hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle gelmiştir. Mahkeme konu ile ilgili verdiği kararlarında istikrarlı içtihatlar oluşturmuştur. Bu içtihatlardan şu ilkeler çıkarılabilir;

• Bakanlığa verilen ödenek aktarma yetkisi sınırlamaya tabi değilse TBMM'nin bütçe hakkına aykırı kabul edilmiş<sup>38</sup>,

<sup>37</sup> ANAYASA MAHKEMESİ, 20.12.2010 tarih ve E. 2008/84, K. 2010/121 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 12.07.2011-27992; Aynı yönde bir başka karar için bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.11.2013 tarih ve E. 2013/24, K. 2013/133 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 22.07.2014-29068.

<sup>38</sup> Bu husustaki kararlar şu şekildedir; “bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının ..... ihlali olduğu açıktır”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 26.05.2016 tarih ve E. 2015/7 K. 2016/47 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 22.09.2016-29835; “dava konusu kuralla maliye bakanına çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkını ihlal etmektedir”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2016/47, K. 2018/10 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 06.04.2018-30383.

- Verilen ödenek aktarma yetkisi %10 veya %20 gibi bir sınırlamaya tabi ise bütçe hakkını ihlal etmediğine hükmedilmiş<sup>39</sup>,
- Herhangi bir sınırlama olmasa da, bir kamu idaresinin bir başka kamu idaresine bir işi gördürmek amacıyla ödenek aktarmasının bütçe hakkına aykırı olmadığına karar verilmiş<sup>40</sup>.
- Kamu yatırım projelerinin değişmesi sonucu yapılacak olan ödenek aktarmalarının bütçe hakkını ihlal etmediği sonucuna varılmıştır<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Bu husustaki kararlar şu şekildedir; “Dava konusu kuralda, ödenek aktarmalarına ilişkin bütçe kanunlarında yapılacak düzenlemenin harcamalarda tasarrufu sağlama, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmeye yönelik olarak yapılması ve aktarma konusu yapılacak miktarın da genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemesi öngörülerek konu hakkında çerçeve çizilmiş ve ödenek aktarmaya ilişkin üst sınır da belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi ise söz konusu değildir. Diğer taraftan dava konusu kuralla, yürütme organına ödenek aktarma konusunda doğrudan verilmiş bir yetki de bulunmamaktadır. Ödenek aktarımına ilişkin usul ve esaslar dava konusu kuralda belirtilen sınırlar çerçevesinde yine Meclis tarafından bütçe kanununda düzenlenecektir. Bu itibarla kuralın Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet verdiği söylenemez

...

Dava konusu kuralda, kamu idarelerinin ihtiyaç duyması hâlinde yüzde yirmiyi aşan kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının yetkili olduğu belirtilerek Maliye Bakanlığına verilen ödenek aktarma yetkisinin çerçevesi belirlenmiş ve sınırları çizilmiştir. Kurala göre Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin kendi kurum bütçeleri içindeki ödenek aktarma yetkisini sadece kamu idarelerinin ihtiyaç duyması hâlinde kullanabilecek ve aktarabileceği ödenek miktarı da kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçemeyecektir. Dolayısıyla kuralın Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet verdiği söylenemez”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2017/19, K. 2018/11 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 23.03.2018-30369; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2017/61, K. 2018/12 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 06.04.2018-30383.

<sup>40</sup> Bu husustaki kararlar şu şekildedir; “hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi söz konusu hizmeti ister kendi ifa etsin isterse de hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarsın, her şart altında merkezî yönetim bütçe kanunu ile konulan ödenek konuluş amacı doğrultusunda kullanılacaktır. Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında olup bütçe hakkını zedelememektedir”. Bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2016/47, K. 2018/10 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 06.04.2018-30383; Aynı yönde bkz: ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.2018 tarih ve E. 2017/61, K. 2018/12 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 06.04.2018-30383.

Bu içtihatlar ışığında düşünüldüğünde; 6741 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle Cumhurbaşkanı'na, herhangi bir sınırlama olmaksızın kamu kuruluşlarının ihtiyaç fazlası varlıklarını TVF'ye aktarma yetkisi verilmesi, bütçe hakkının ihlali olarak nitelendirilebilir. Buna mukabil, farklı zamanlarda farklı kamu kurumlarındaki ihtiyaç fazlası varlıkları belirlenmenin TBMM için muhal olduğu, bu sebeple bu yetkinin yürütme organına verilmesinin zorunlu olduğu da düşünülebilir. Anayasa Mahkemesi yukarıdaki gerekçeyle bu düzenlemenin bütçe hakkını ihlal etmediğine karar vermiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi bu sonuca varırken, bütçe hakkı ile ilgili diğer içtihatlarından farklı bir gerekçe kullanmıştır.

Anayasa Mahkemesi, TVF ile ilgili verdiği kararında bütçe hakkının uygulanmasını bütçe kanunları ile sınırlamıştır. Nitekim kararın ilgili bölümünde *“ihtiyaç fazlası gelir ile bu ödeneklerden elde edilen kaynak ve varlıkların Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmesine ilişkin dava konusu kuralın bütçe ile ilgili bir hüküm olmadığı”* gerekçesiyle bu yetkinin Anayasa'nın bütçe ile ilgili kurallarına aykırılık taşımadığına karar vermiştir. Hâlbuki bütçe hakkını veya bütçe ile ilgili kuralları sadece bütçe kanunlarına hasretmek yerinde bir görüş olmamıştır. Şüphesiz bütçe ve kesin hesap kanunları bütçe ile ilgili anayasal kurallara hususunda en önemli iki uygulama alanıdır. Ancak diğer kanunlar aracılığıyla bütçeye etki eden değişiklikler yapılması halinde, bu değişikliklerin bütçe hakkı ve bütçe kuralları muvacehesinde değerlendirilmemesi, Anayasa'nın ruhuna uygun olmayacaktır.

Netice itibarıyla genel bütçe içerisinde faaliyet gösteren kamu kurumlarından genel bütçe dışında faaliyet gösteren TVF'ye aktarım ya-

<sup>41</sup> Bu husustaki karar şu şekildedir; “Dava konusu kural; yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarma yapılmasına olanak tanımakta olup idarelere herhangi bir şekilde ödenek üstü harcama yetkisi vermemektedir. Kuralda, ilgili yatırım projelerinde değişiklik yapılması durumunda değişikliğin gerektirdiği tertiplerle sınırlı olarak aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarma yetkisi verilerek ödenek aktarma konusunda idarelere verilen yetkinin çerçevesi çizilmiş ve sınırları da belirlenmiştir. Dolayısıyla kuralın, bu hâliyle Meclisin halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi şeklinde tanımlanan bütçe hakkını ihlal ettiği söylenemez”. ANAYASA MAHKEMESİ, 14.02.218 tarih ve E. 2017/19, K. 2018/11 sayılı kararı, Resmi Gazete Tarihi ve Numarası: 23.03.2018-30369.

pılması, sonraki yıl bütçe kanununa etki edebilecektir. Bu şekilde münhasıran bir yasama işlevi olan bütçe kanunu, Cumhurbaşkanı kararı ile etkilenebilecektir. Bu etkinin derecesi, bütçe hakkının devredilip devredilmediği hususunda temel belirleyici faktör olabilir. Bu sebeple 6741 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki 1. Fıkrasının b bendindeki yetkinin sınırlarının daha belirli hale getirilmesi önem arz etmektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanı tarafından TVF'ye aktarılmasına karar verilen kamu kaynaklarının Meclis'in onayına tabi kılınması hukuki meşruiyeti sağlayabilecek, bütçe hakkının gereğince kullanılmasını temin edebilecektir.

## SONUÇ

2016 yılının Ağustos ayında 6741 sayılı Kanun'la TVF'nin kurulması, birçok hukuki tartışmayı beraberinde getirmiştir. Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi de bir karar vererek tartışmalarla ilgili kararını vermiştir. Bu çalışmada bu hukuki tartışmalar Anayasa Mahkemesi'nin görüşü çerçevesinde incelenmiştir.

6741 sayılı Kanun'la ilgili iki düzenlemenin Anayasa Mahkemesi önüne geldiği görülmüştür. Bunlar; 4. maddedeki, Cumhurbaşkanı'na tüm kamu kurum ve kuruluşlarının nezdinde bulunan ihtiyaç fazlası varlıkları TVF'ye devretme yetkisi veren madde ile 8. maddedeki TVF'yi Sayıştay denetiminden çıkaran düzenlemedir. Bu düzenlemeler; yasama yetkisinin devredilmezliği, Sayıştay denetimi ve bütçe hakkı konuları açısından incelenmiş ve Anayasa Mahkemesi tarafından bu düzenlemelerde hukuken bir problem görülmemiştir.

Yasama yetkisinin devri ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, son dönemdeki içtihatları ile uyumlu bir şekilde, yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisini genişletici bir yorum kullanmıştır. Sayıştay denetimi ile ilgili, eskiden beri verdiği içtihatları ile uyumlu bir şekilde, Sayıştay denetiminin bütçe dışındaki kamu idareleri için zorunlu olmadığı, denetimin usulünü belirleme yetkisinin yasama organına ait olduğu sonucuna varmıştır. Bütçe hakkı açısından ise, düzenlemelerin doğrudan bütçe kanununu ilgilendirmediği gerekçesiyle bütçe hakkına aykırılık görmemiştir. Netice itibariyle Anayasa Mahkemesi'nin bu olayda verdiği karar, yürütme organının TVF hususunda düzenleme yapma yetkisini güçlendirir nitelikte olmuştur. Bu çalışmada, Anayasa'nın 165. maddesi gereği Sayıştay denetiminin zorunlu olmadığı belirtilmiş, TVF'nin Denetim Kurulu'nun Meclis tarafından atanması önerilmiştir. Bu sayede

denetimden beklenen amaç hâsıl olabilecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından kamu kaynaklarının TVF'ye aktarılmasına karar verilmesi durumunda, bu kararın Meclis onayına tabi kılınmasının bütçe hakkının kullanılmasını sağlayabileceği belirtilmiştir.

TVF 2016 yılının Ağustos ayında kurulduğundan beri çok fazla faaliyette bulunmasa da, hukuki olarak tartışılmaya devam etmektedir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar hem yeterince gündeme gelmemiş hem de incelenmemiştir. Konu güncel olduğu için Anayasa Mahkemesi'nin TVF ile ilgili verdiği karar bu çalışmada incelenmiş olup, yapılacak yeni çalışmalarla birlikte TVF üzerindeki tartışmaların aydınlatılmasına katkı sağlaması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, TVF'nin denetimi, amaçları, verimliliği ve idaresi gibi hususlarda yeni çalışmaların elzem olduğu belirtilmelidir.

### **KAYNAKÇA**

AKTAŞ Batuhan. 6741 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Varlık Fonu Yönetimi AŞ. Ve Türkiye Varlık Fonu Hakkında Bir İnceleme. İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 2, S. 1, 2017, s. 41-70.

ANAYASA MAHKEMESİ. Kararlar Bilgi Bankası. 2018. <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, Erişim Tarihi: 27.10.2018.

BAĞLI Mehmet Selim. TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkının Kullanımında Etkinlik Düzeyi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2014.

DEDEOĞLU Emin. Türkiye Varlık Fonu Bu Portföyü İle Ne Yapabilir?(Rapor No: N201709). Tepav Değerlendirme Notu, 2017.

DURAN Lütfi. Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, C. 4, S. 1-3, s. 33-42.

FEYZİOĞLU Bedi Necmettin. Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, S. 29, 1983, s. 1-28.

GÖZLER Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi. 2011, Ekin: Bursa.

KANETİ Selim. Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi ile Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1994, C. 54, S. 1-4, s. 33-44.

KARAKAŞ Mehmet. Kamu Harcamalarında Sayıştay Tarafından Yapılan Denetime Tarihsel Bir Bakış ve 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sayıştay'da Yapılan Düzenlemeler. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 42. Seri, 2005, s. 51-70.

KÖSE H. Ömer. Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim. 2007, Sayıştay Yayınları: Ankara.

ÖNDER Özgür/TÜRKOĞLU İrfan. Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, C. 8, S. 17, 2012, s. 197-214.

ÖZBUDUN Ergun. Türk Anayasa Hukuku. 1995, Yetkin: Ankara.

TANÖR Bülent/YÜZBAŞIOĞLU Necmi. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku. 2016, Beta: İstanbul.

TEZİÇ Erdoğan. Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler. Anayasa Mahkemesinin Kuruluşunun 55. Yılı Anısına 55 Yıl 55 Makale. 2017, Anayasa Mahkemesi Yayınları: Ankara, s. 233-244.

TÜRKİYE VARLIK FONU. Sıkça Sorulan Sorular. (2018). <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/72/sikca-sorulan-sorular>, Erişim Tarihi: 01.09.2018.

UYSAL ŞAHİN Özge. Kamu Maliyesi Varlık Fonu İlişkisi: Fırsat mı Tehdit mi?. Journal of Awareness, S. 2, 2017, s. 349-380.

ÜSTÜN Ümit Süleyman. Vergi hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2003, s. 251-271.

ÜSTÜN Ümit Süleyman/HEPAKSAN Engin/KILIÇ Ramazan/KULUÇLU Erdal. Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 2, 2011, s. 379-397.

ÜSTÜN Ümit Süleyman/DURDU Muhammet, "Bütçenin Birliği İlkesi ve İstisnaları", Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY'a Armağan (Ed. Fatih SARAÇOĞLU-Muharrem ÇAKIR), Gazi Kitabevi, Ankara 2017, s. 397-416.

YALÇIN Burçak Bal, “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Kuruluş Kanunu ile İlgili AYM Kararı”, Güncel Hukuk, S. 172, 2018, s. 58-61.

YILDIRIM Turan. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Hukuki Araştırmalar Dergisi, C. 23, S. 2, 2017, s. 13-28.

YILMAZ H. Hakan/BİÇER M. Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. Maliye Dergisi, C. 158, S.1, 2010, s.201-225.

6085 SAYILI SAYIŞTAY KANUNU GENEL GEREKÇE.  
[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085\\_Genel\\_Gerekce.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085_Genel_Gerekce.pdf), Erişim Tarihi: 04.09.2018.