

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2020/93

Karar Sayısı : 2021/72

Karar Tarihi: 13/10/2021

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

İPTAL DAVASININ KONUSU: 16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 9. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen geçici 34. maddede yer alan "...1/1/2020 tarihinden..." ibaresinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 87. ve 123. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 9. maddesiyle 4749 sayılı Kanun'a eklenen iptali talep edilen kuralın da yer aldığı geçici 34. madde şöyledir:

"Geçici Madde 34- (Ek:RG-16/10/2020-7254/ 9 md.)

5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI'nın katılımlarıyla 10/12/2020 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 Abdullah TEKBAŞ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; bütçe hakkının Türkiye Büyük Millet Meclisince (TBMM) ait olduğu, TBMM'nin kabul ettiği bir kanunla yetkilendirilmeksizin borçlanma limitinin aşılmasının kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisinin kullanılması ve

yasama yetkisinin devredilmesi sonucunu doğurduğu, dava konusu kural kanunlaşmadan önce borçlanma limitinin de fiilen aşıldığı, nitekim bu nedenle geriye yürür şekilde düzenleme yapıldığı, kural ile limit aşımının da yasal hâle getirilmeye çalışıldığı, net borç kullanım tutarının üst limitinin iki katı olarak uygulanmasına yönelik hükmün yayım tarihinden önceki bir tarihte yürürlüğe gireceğinin kabulü ile hukuk devleti ilkesi kapsamında yer alan geriye yürüme yasağının ihlal edildiği, borç kullanma limitinin kanuna aykırı olarak aşıldığı, bu durumun idarenin kanuniliği ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 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 de incelenmiştir.

5. 4749 sayılı Kanun'un dava konusu ibareyi de içeren geçici 34. maddesinde 2020 yılı için net borç kullanım tutarının -1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere- Hazine ve Maliye Bakanı (Bakan) ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanacağı öngörülmektedir. Dava konusu kuralı ise "1/1/2020 tarihinden" ibaresi oluşturmaktadır.

6. Anayasa'nın 87. maddesinde *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek* de TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

7. Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde de kanun tekliflerinin TBMM'ce görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe kanun tekliflerinin görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, TBMM Genel Kurulunda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

8. Öte yandan Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ifade edilmiştir. *Bütçe ile ilgili hüküm* kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Anayasa'nın anılan hükmünün getiriliş amacı bütçe kanunlarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir (AYM, E.1991/8, K.1992/5, 30/1/1992; E.2013/66, K.2014/19, 29/1/2014; E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 54).

9. Anayasa'nın 163. maddesinin yedinci fıkrasında ise merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin harcanabilecek tutarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı karamamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı belirtilmiştir.

10. Bütçe kanunlarıyla diğer kanunlar arasında yapılan bu ayırım karşısında herhangi bir kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesine veya herhangi bir kanunda yer alan hükmün bütçe kanunları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına imkân bulunmamaktadır.

11. 4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, yıl içinde yapılan iç ve dış borçlanmalardan yıl içinde vadesi gelen anapara ödemelerinin düşülmesi ile elde edilen tutar olarak tanımlanan *net borç kullanımının* limiti anılan Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında hükme bağlanmıştır. Buna göre yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilmektedir.

12. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası uyarınca da bu limitin yıl içinde en fazla yüzde beş oranında Bakan kararıyla artırılabilmesi mümkündür. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir.

13. Dava konusu kural, yalnızca 2020 yılı için ve 1/1/2020 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Bakan ve Cumhurbaşkanı kararı ile artırılmış olan net borç kullanımı tutarının iki katı olarak uygulanmasını sağlamaktadır.

14. Net borç kullanımı limiti, o yılki bütçe kanununda yer alan başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirlere göre belirlenmekle beraber doğrudan bütçe kanununda yer alan bir husus değildir. Nitekim anılan limitin o yılki bütçe kanununa göre belirleneceği, genel ve sürekli nitelikte olan 4749 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrası hükmünün gereğidir.

15. Anayasa koyucu bütçe kanunlarında yer alamayacak hususları belirtmiş olup bir kuralın uygulanması sonucu gelir elde edilecek ya da harcama yapılacak olması o kuralın bütçe kanunu kapsamında yer alması zorunluluğunu doğurmamaktadır. Bu çerçevede net borç kullanımı limitinin yeniden belirlenmesine ilişkin kuralların kanun konusu yapılabilmesine bir engel bulunmamaktadır. Bütçe kanunlarında o yıla ait başlangıç ödenek miktarları ile tahmin edilen gelirler düzenlenmekle birlikte, gelir elde edilmesi sonucunu doğurduğu gerekçesiyle net borç kullanımı limitinin belirlenmesine ilişkin genel ve soyut nitelikteki kuralların bütçe kanununda yer alması zorunlu değildir. Bu itibarla 2020 yılı için geçerli olmak üzere net borç kullanımı tutarının artırılmasını öngören kuralın Anayasa'nın bütçe ile ilgili kurallarına aykırılığından söz edilemez (AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 61; benzer yönde bkz. E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015).

16. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir (AYM, E.2020/51, K.2020/73, 10/12/2020, § 12).

17. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan hukuk devletinin gereklerinden olan hukuki güvenlik ilkesi; hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Kural olarak hukuki güvenlik, kanunların geriye yürütülmemesini zorunlu kılar. Daha önce tesis edilmiş bulunan işlemlerin

doğurduğu hukuki sonuçları ortadan kaldıracak şekilde yasama tasarrufunda bulunulması, hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturur.

18. Kanunların geriye yürümezliği ilkesi uyarınca kanunlar, kamu yararı ve kamu düzeninin gerektirmesi, kazanılmış hakların korunması, mali hakların iyileştirilmesi gibi istisnai durumlar dışında ilke olarak yürürlük tarihlerinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılır. Yürürlüğe giren kanunların geçmişe ve kesin nitelik kazanmış hukuksal durumlara etkili olmaması, hukukun genel ilkelerindedir (AYM, E.2018/103, K.2019/4, 13/2/2019, § 15). Ancak kanun koyucunun kişilerin lehine haklar sağlayan kanuni düzenlemeleri geçmişe etkili olarak kanun yapma konusunda takdir yetkisine sahip olduğuna kuşku yoktur (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 309).

19. Kanunların geriye yürümesi, getirilen yeni kuralın eski kural döneminde tamamlanmış ve hukuki sonuçlarını doğurmuş hukuksal durum, ilişki ve olaylara uygulanmasıdır. Yeni kuralın eski kural yürürlükte iken başlamakla beraber henüz sonuçlanmamış hukuksal durum, ilişki ve olaylara uygulanması ise kanunların geriye yürümesi olarak nitelendirilemez (AYM, E.2018/103, K.2019/4, 13/2/2019, § 16).

20. 16/10/2020 tarihinde kabul edilen dava konusu kural, 4749 sayılı Kanun'un 5. maddesinde düzenlenen net borç kullanım limitindeki değişikliğin 1/1/2020 tarihinden itibaren uygulanmasını öngörmektedir.

21. Kanun'un 5. maddesinde net borç kullanımı yetkisinin mali yıl içinde kullanılabilmesi belirtilmiş, böylece bütçenin yıllık olması ilkesiyle uyumlu olarak borç kullanımında da bir yıllık dönemin dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır. 3. maddeye göre de net borç kullanımının, yıl içinde yapılan iç ve dış borçlanmalardan yıl içinde vadesi gelen anapara ödemelerinin düşülmesi ile elde edilen tutar olduğu gözetildiğinde mali yıl boyunca borçlanma ve anapara ödemesinin yapılabileceği ve yıl sonu itibarıyla 5. maddede ve ilave olarak geçici maddelerde belirtilen limitlerin aşılmaması değerlendirileceği açıktır. Böylelikle 4749 sayılı Kanun'un borçlanmada mali yılı esas alan bir sistem kurduğu ve verilen yetkiye limit itibarıyla sınır konulduğu, limite ilişkin değerlendirmelerin yıl sonunda yapılacağı kabul edildiği anlaşılmaktadır. Buna göre dönem içinde anapara ödemesinin veya borçlanmanın önce yapılıp yapılmadığı dikkate alınmayacağı gibi parça parça yapılan borçlanmalar ve borç anapara ödemeleri de tek tek veya belirli tarihler itibarıyla toplam olarak dikkate alınmayacak, değerlendirme yıl sonundaki gerçekleştirmeler üzerinden yapılacaktır.

22. Dönemselliğin kabul edildiği ve hukuki durum, ilişki ve olayların dönem başında başlayarak dönem boyunca sürdüğü ve ancak dönem sonunda tamamlandığı hâllerde dönem içinde yapılan değişikliklerin dönem başından itibaren yürürlüğe konulması durumunda geriye yürüme söz konusu olmamaktadır. Bu itibarla dava konusu kuralla net borç kullanım limitinin artırılmasına ilişkin yetkinin kuralın kabul tarihinden geriye götürülerek mali yıl başı olan 1/1/2020 tarihinden itibaren kullanılacağı kabulü hukuk devleti ilkesine aykırı değildir.

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

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 9. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen geçici 34. maddede yer alan "...1/1/2020 tarihinden..." ibaresine yönelik iptal talebi 13/10/2021 tarihli ve E.2020/93, K.2021/72 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibareye ilişkin yürürlüğünün durdurulması talebinin REDDİNE 13/10/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 9. maddesiyle 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen geçici 34. maddede yer alan "...1/1/2020 tarihinden..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE 13/10/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN