

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2021/133

Karar Sayısı : 2022/120

Karar Tarihi: 13/10/2022

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 131 milletvekili

DAVANIN KONUSU: 22/12/2021 tarihli ve 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesiyle 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen geçici 23. maddenin birinci cümlesinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 87., 123. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un iptali talep edilen kuralın da yer aldığı 7. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'a eklenen geçici 23. madde şöyledir:

"Geçici Madde 23 – (Ek:22/12/2021-7349/7 md.)

19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir. İlgili kanunları gereğince genel bütçe gelirleri karşılığı yapılan ödenek eklemeleri bu tutardan düşülür."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 30/12/2021 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 Ömer DURSUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 5018 sayılı Kanun'un geçici 23. maddesinin dava konusu birinci cümlesinde, 19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan genel bütçe gelirinin tahmin edilenden yüksek gerçekleşmesi durumunda tahmin edilen tutarı aşan kısım kadar geliri genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

4. Mezkûr maddenin dava konusu olmayan ikinci cümlesinde ise ilgili kanunlarda genel bütçe gelirleri karşılığı yapılan ödenek eklemelerinin birinci cümlede verilen yetkiye istinaden eklenen ödenek tutarlarından düşüleceği belirtilmiştir.

5. Cumhurbaşkanı'na tanınan yetki 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu gereğince toplanan ve ödenek olarak dağıtılmamış gelirlere ilişkindir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanı'na fazla gerçekleşmesi hâlinde karşılığı gider kaydetme yetkisi verilen gelirlerin, kullanılacağı hizmetlere ilişkin 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda veya olağan kanunlarda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kuralla Cumhurbaşkanı, tahmini aşan gelire ilişkin harcamaların çeşit ve miktarını belirleme yetkisine sahip olmaktadır.

B. İptal Talebinin Gerekçesi

6. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Cumhurbaşkanı'na 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar ödenek aktarma yetkisi tanınmasının maddi anlamda kanunilik ilkesine aykırı olduğu, bütçe kanunlarında yer alması gereken bir hususun alelade kanunla düzenlendiği, bu suretle bütçe hakkının ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 87., 123. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

7. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında "*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır*", dördüncü fıkrasında "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.*", yedinci fıkrasında ise "*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*" hükümlerine yer verilmek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapılacağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcayabileceği sınırı gösterdiği belirtilmiş ve harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanunuyla dahi Cumhurbaşkanı'na yetki verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliği, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bütçe kanununun ve geçici bütçenin çıkarılamaması durumunda dahi kamu idarelerinin harcamaları serbest bırakılmamakta, önceki yıl bütçesiyle bir bağlantı kurularak harcamalar sınırlandırılmaktadır.

8. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında ise mali yıl başlangıcı, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kanunda yer alan düzenlemelerin anılan maddenin birinci, dördüncü ve yedinci fıkralarında belirtilen önceden izin alma kuralına uygun olması gerektiği açıktır.

9. Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçe kanunları, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için yetki ve izin verilmesini düzenleyen kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir.

10. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25, 26).

11. Anayasa'nın 161. maddesinde yıllık bütçelerle yapılması gereken harcamalar belirli kaynakların belirli amaçlara yönlendirilmesini ve kullanılmasını ifade etmektedir. Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrasında da vergi ödeme yükümlülüğü kamu hizmetinin karşılanması ile sınırlandırılarak meşrulaştırılmıştır. Bu itibarla harcamanın yapılması için gerekli olan gelirin toplanması ve belirli amaçlarla yönlendirilerek giderleştirilmesi birbirine bağımlı süreçlerdir.

12. Bütçe kanunlarıyla kamu tüzel kişilerine verilen gelirlerin toplanması yetkisi, gelirlere dayanak teşkil eden kanunların bir yıllık süreyle işlerlik kazandırılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu gelir kanunlarının uygulanması suretiyle elde edilecek gelir tutarları, bütçe yılında gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin miktarına göre değişebileceğinden bütçe kanununda gelir tutarlarına tahminî olarak yer verilmektedir.

13. Anayasa'nın 161. maddesinde belirtildiği üzere bütçe gelirlerinin aksine bütçe giderleri, kamu tüzel kişilerine verilen azami harcama tutarlarını belirtilen bir izin mahiyetindedir. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 1. maddesinde idarelere verilen ödenek tutarları, 2. maddesinde ise tahmin edilen gelir tutarları belirtilmiştir. Buna göre bütçede tahmin edilenden fazla gerçekleşen gelir tutarı kamu idarelerince tahsil edilecektir.

14. Dava konusu kuralla 2021 yılında tahmin edilenden fazla gelirin elde edilmesi durumunda fazla gerçekleşen gelir tutarını genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanına yetkili kılınmaktadır.

15. Yasama organının kamu harcamalarının çeşit ve miktarı ile kaynağını önceden belirleme ve onaylama yetkisi bütçe hakkının bir gereğidir. Kuralla Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait bu yetkiler Cumhurbaşkanına devredilmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin harcamalarının bütçeler ile yapılabileceği belirtilmiştir. Yıl içinde tahminden fazla mali kaynak olduğu fark edildiğinde bu kaynakların harcanmasına karar verme yetkisi bütçe hakkı gereğince TBMM'ye aittir. Anılan maddenin yedinci fıkrasında da merkezî yönetim bütçe kanunuyla verilen ödeneğin harcanabileceği

tutarın sınırını gösterdiğinin ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı karamamesiyle aşılabilmesine dair hüküm konulamayacağını belirtildiğinde bütçe kanununa veya diğer kanunlara ödenek üstü harcama yapılabileceğine ilişkin bir hüküm konulamayacağı açıktır.

16. Ayrıca Anayasa'nın 161. maddesinin sekizinci fıkrasında cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tekliflerinde öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Yılı bütçe kanunlarında belirtilen ödenek tutarlarının artırılması suretiyle yılı bütçe kanunlarının değiştirilmesinin ek bütçe niteliğinde olduğu gözetildiğinde bütçe hakkı gereğince bu tür değişikliklerin bütçe kanunları için belirlenen usul ve esaslara tabi olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

17. Bu itibarla kural TBMM'nin bütçe kanunlarıyla ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini, bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılan ve bütçeyle verilen ödeneğin üstünde harcama yapılamayacağını belirten anayasal hükümlere aykırılık oluşturmakta ve bütçe hakkıyla bağdaşmamaktadır.

18. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7. ve 87. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususlar Anayasa'nın 161. maddesi kapsamında ele alınmış olduğundan Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7. ve 87. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

19. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı karamamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

20. 5018 sayılı Kanun'un geçici 23. maddesinin birinci cümlesinin iptali nedeniyle uygulama imkânı kalmayan anılan maddenin ikinci cümlesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

22/12/2021 tarihli ve 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesiyle 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen geçici 23. maddenin birinci cümlesine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE 13/10/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

22/12/2021 tarihli ve 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesiyle 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen geçici 23. maddenin;

A. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B. İkinci cümlesinin 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE ,

13/10/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

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

Üye
Kenan YAŞAR