

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“Anayasa'nın 73. maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı hükme bağlanmıştır. Buna karşın, Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu Anayasa ilkesi karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir kanunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde, Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanımazken, 163. maddesinde de, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalastırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında; “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmektedir. Bu hüküm karşısında mevcut yasaların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirmesine olanak görülmeyen bütçe yasalarına ancak bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler konulabilir. Başka bir deyişle bütçe yasaları, yasa konusu olabilecek kurallar içeremez. Gelir yada giderle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. ve 162. maddelerinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektedir.

2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 56. maddesinin (b) fıkrasında, Anayasa'nın 73. maddesinde öngörülen kurala göre ayrı yasa konusu olabilecek bir malî yükümlülük getirilirken, diğer yandan 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de düzenlenen Denizcilik Müsteşarlığının döner sermaye gelirleriyle ilgili olarak da kılavuzluk ve romörkaj hizmetleri gelirlerinden pay alınması suretiyle gelir ihdas edilmiştir.

Böylece Anayasa'nın 73. maddesi gereğince bütçe yasası dışında ayrı yasama konusu olabilecek bir malî yükümlülük bütçe yasası ile getirilirken, ilgili yasasında yer alması gereken bir döner sermaye geliri ihdas edilerek Anayasa'nın 87. maddesinde öngörülen ayırım gözardı

edilmiş, 88. ve 89. maddeleri işlemez duruma getirilerek, 161. ve 162. maddesinde öngörülen bütçe kurallarına da aykırı düzenleme yapılmıştır.

Öte yandan, 4745 sayılı Kanunun ek 8. maddesinin Anayasa'ya uygunluğunun incelenmesine gelince; Ek Madde 8 de; Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurum ve özel kuruluşların, elde ettikleri aylık gayrisafi hasılatın %6,5 oranında pay alınacağına ilişkin düzenlemede yer alan payın, “kamunun genel ihtiyaçları dışında, belirli grupların özel ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak, hukuksal zor altında, yükümlülüğün yakın çevresine yükletilmek suretiyle ancak her zaman ilgililerden alınması gerekmeyen ve genellikle özel fonlara aktarılacak suretiyle kullanımı sözkonusu olan yükümlülükler.” şeklinde tanımlanması bulunan malî yükümlülük kavramı içinde değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa'nın 73. maddesinde yeralan, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğu, vergi, resim harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı yolundaki düzenlemede, Anayasa koyucu, her çeşit malî yükümün kanunla konulmasını buyururken, keyfi ve takdir uygulamaları önlemeyi amaçlamıştır. Kanun koyucunun yalnız konusunu belli ederek bir malî yükümün ilgililere yükletilmesine olur vermesi, bunun kanunla konulmuş sayılması için yeterli olamaz. Malî yükümlerinin matrah ve oranları, tarh ve tahakkuku, tahsil usulleri, yaptırımları, zamanaşımı, yukarı ve aşağı sınırlar gibi çeşitli yönleri vardır. Bir malî yükümün bu yönleri dolayısıyla yasayla yeterince çerçevelenmemişse, kişilerin sosyal ve ekonomik durumlarını, hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilmesi mümkündür.

Ayrıca, “malî güce göre vergilendirme” kavramı, verginin, yükümlülerin ekonomik ve kişisel durumlarına göre alınmasını ifade etmektedir. Bu ilke, malî gücü fazla olanın az olana oranla daha fazla vergi ödemesi gerektiğini belirler. “Malî güç” Anayasa'da tanımlanmamakla birlikte, genellikle ödeme gücü anlamında kullanılmaktadır. Kamu maliyesi yönünden gelir, servet ve harcamalar malî gücün göstergesidir. Verginin malî güce göre alınması aynı zamanda eşitlik ilkesinin vergilendirmede uygulama aracıdır.

Öte yandan, gayrisafi hasılatın, sanayi ticaret ve malî alanlarda faaliyet gösteren yükümlüler yönünden anlamı değişiktir. Üretilen malın türlü, iç ve dış rekabet ortamı, kullanılan teknolojinin farklılığı, bazı malların yasal veya fiili tekele tâbi olup olmaması gibi sebeplerle “gayrisafi hasılat” yükümlülüklerinin malî gücünü tam olarak yansıtmamaktadır. Ekonominin değişik veya benzer kesimlerinde faaliyet gösteripte aynı gayrisafi hasılatı sahip olan yükümlülerin malî güçleri de aynı olmayabilir.

Bu durumda, Anayasa'nın 73. maddesindeki, verginin adaletli ve dengeli dağılımı ve malî güce göre alınması ilkesi, malî yükümler açısından da aynı şekilde ele alınması gerekeceğinden, elde edilen aylık gayrisafi hasılat üzerinden %6,5 oranında pay ayrılmasını düzenleyen anılan maddenin Anayasa'nın eşitlik ilkesinin ve malî güce göre vergilendirme ilkesinin ihlali anlamında bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 2002 Malî Yılı Bütçe Kanununun 56. maddesinin (b) fıkrasının Anayasa'nın 87, 88, 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldığından anılan hükmün iptali istemiyle oybirliğiyle, 4745 sayılı Kanunla getirilen Ek madde 8'in Anayasa'nın 2, 10 ve 73. maddelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşıldığından anılan hükmün iptali istemiyle oyçokluğu ile Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, ... karar verildi.”

Esas ayısı : 2003/9
Karar Sayısı : 2004/47