

“ ...

7146 sayılı “Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 14/3/2007 tarihli ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanununa Ek 1. maddeyi ekleyen 15. maddesinin Anayasaya aykırılığı

7146 sayılı Kanun’un 15. maddesi:

“MADDE 15- 5602 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 1- (1) Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında artırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutar, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca Türkiye’de kurulu bankalarda açılmış olan özel hesaba, ödemeyi takip eden beş iş günü içinde ilgili vergi dairesi tarafından 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 23 üncü maddesi hükmü uygulanmaksızın red ve iade edilir.

(2) Özel hesaba aktarılan bu tutar, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yatırım ve işletme giderleri olarak kullanılır ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilir. Özel hesaptan amaç dışı kullanılan vergi iadeleri, amaç dışı kullanıldığı vergilendirme dönemine ilişkin katma değer vergisi olarak Spor Toto Teşkilat Başkanlığı adına 213 sayılı Kanundaki esaslara göre vergi ziyayı cezası kesilerek tarh edilir ve gecikme faizi hesaplanır.

(3) Özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanılması ve denetlenmesi ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

hükmünü içermektedir.

Maddenin gerekçesinde;

“Madde ile, ikramiye oranlarının artırılması nedeniyle oluşabilecek yatırım ve işletme giderlerindeki tutar azalışlarının telafi edilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, ilgili kuruma yapılacak red ve iadelerin yatırım ve işletme giderleri hesabında dikkate alınması gerekmekte olup yatırım ve işletme giderleri oranı üzerinde kalan tutarın kamu payı olarak aktarılması öngörülmektedir.”

açıklaması yer almaktadır.

Klasik maliye biliminin ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş bulunan ilkelerinden birisi olan ademi tahsis ilkesine de aykırılık teşkil etmekte olan söz konusu madde hükmü ile; 14/3/2007 tarihli ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanuna ek madde eklenerek; Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında arttırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutarın, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca Türkiye’de kurulu bankalarda açılmış olan özel hesaba, ödemeyi takip eden beş iş günü içinde ilgili vergi dairesi tarafından 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 23 üncü maddesi hükmü uygulanmaksızın red ve iade edilmesi, Özel hesaba aktarılan bu tutarın, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yatırım ve işletme giderleri olarak kullanılması ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilmesi konularında düzenleme yapılmaktadır.

Bu düzenleme yerine bütçenin ademi tahsis ilkesine de sadık kalınarak; Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından bir önceki yıl beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarı da dikkate alınmak suretiyle hesaplanacak miktarın Gençlik ve Spor Bakanlığı Bütçesinde bu amaçla bir tertip açılarak ödenek olarak konulması, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yatırım ve işletme giderleri karşılığında yapılacak bir bölüm harcamanın bu ödenekten karşılanması yöntemine başvurulabilir.

Bu yöntemle hem klasik maliye biliminin ilkelerinden birisi olan ademi tahsis ilkesine sadık kalınacak hem de ikramiye oranlarındaki artış nedeniyle Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yapılacak yatırım ve işletme giderlerinde meydana gelen finansman açığı giderilmiş olacaktır.

Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; Anayasa Mahkemesinin birçok kararında da açıklandığı üzere; eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa’nın ve yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu ve keyfiliği teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.

Hukuk devleti olmanın gereği “adaletli hukuk düzeninin kurulması ve bunun sürdürülmesi” olup, bu bağlamda devlet yönetiminde keyfiliğin değil, hukuk kurallarının egemen olması icap eder.

Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

Anayasa’nın 2. maddesinde “demokratik devlet” ilkesine yer verilmiş; 6. maddesinde egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağı, hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiş ve 87. maddesinde ise “bütçe hakkı”nın Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anayasa, siyasal iktidarın yapısını, işleyişini, siyasal kurumların statülerini, görev ve yetkilerini belirleyen, vatandaşların hak ve özgürlüklerini tespit eden ve bunların hukuki güvencelerini içeren bir “Toplum Sözleşmesidir. Kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvence

altına alınabilmesi için yasama ve yürütme organlarının yetkilerinin sınırlanması ihtiyacı sadece temel hak ve özgürlükler alanında değil, kamu harcamalarına ilişkin düzenlemeler alanında da gerekli olup, bu bağlamda çeşitli kurallar anayasalarda yer alır. Demokrasilerde kamu harcamalarının büyüklüğü ve kapsamı ile bu harcamaların yapılabilmesi için vatandaşlara getirilecek yükümlülükler halk karar verir ki buna “Bütçe Hakkı” denilmektedir. Halk sahip olduğu ve sahip olmak üzere yüzyıllarca mücadele ettiği “Bütçe Hakkı”ni seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanır.

Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanım meşruiyeti, parlamentoların varlık sebebiyle özdeş tutulan ulusal egemenliğin bütçe hakkına dayanır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde demokrasi için vazgeçilmez bir kurum olarak çetin mücadelelerin ürünüdür. İngiltere’de Magna Carta (1215), Haklar Dilekçesi (1627), Haklar Yasası (1689), Fransa’da 1789 ihtilali, 1791 ve 1793 Anayasaları yaklaşık sekiz yüzyıllık tarihin bilinen uğraklarıdır. Bütçe hakkı bu uzun tarihsel süreçte demokrasinin gelişmesi açısından anahtar role sahip olmuştur. Öncelikle vergi toplanması temsil yeteneği sınırlı çevrelerin iznine tabi tutulmuştur. Daha sonra harcamaların yapılması temsil yeteneği kısmen güçlenen zeminlerce izne tabi kılınmış ve nihayet gelir ve harcamaların birlikte bütçe olarak her yıl için izin ve onaya tabi tutulması ve gerçekleştirmelerin denetimi suretiyle bütçe hakkı bugünkü çehresine kavuşmuştur. 19-20. yüzyılın ilk yarısında bütçe hakkı hem birçok bütçe ilkesinin (önceden izin ilkesi, yıllık olma ilkesi, bütçe birliği ilkesi, genellik ilkesi, gelir ve giderlerin gayrisafiliği ilkesi) oluşması ve yerleşmesiyle güçlenmiş, hem de tedrici olarak diğer devletlerce de bütçe hakkı benimsenen evrensel bir değer haline gelmiştir. Her ülke, kendi tarihsel koşulları içinde bütçe hakkının kurumsallaşma sürecine farklı bir uyarlanma deneyimi yaşamıştır.

Temsili demokrasi, parlamentonun “bütçe hakkı”ndan doğmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. (...) Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. (...) Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir.” (Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/84, K.2010/121 sayılı ve 27.12.2012 günlü ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararları).

Çağdaş demokrasilerde hükümetler politika önceliklerini amaç ve hedefler seti, kaynak-harcama yapısı, uygulama adımları ve benzeri açılardan ortaya koyarak Parlamente’ye sunarlar ve Parlamente’den izin/onay isterler. İlgili dönemin sonunda Millet’in Meclisince döneme ilişkin gerçekleştirmeler ve yürütülen faaliyetler, bütçenin amaç ve hedeflerine ulaşma derecesi açısından değerlendirilir. Böylece, hükümetin performansı; bütçenin amaç ve hedefleri ile gerçekleştirmeler arasındaki açıklık ve meydana gelen sapmalar üzerinden müzakere edilir ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hükümetten hesap sorulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri Anayasa’nın 87. maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri genel olarak sıralanırken kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.

Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 161. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır.

1982 Anayasasının 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde “Bütçe ve kesin hesaba” ilişkin olarak yer alan hükümler yer alan hükümler 1982 Anayasasının birçok maddesinde değişiklik yapan 16.04.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayarak sadece 161. maddede yer alacak şekilde düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının 16.04.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanununun 15. maddesiyle değişik bu maddesinde;

“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabilmesine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.

Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

hükmü yer almaktadır.

Bu maddede de bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiş, bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek tutarın sınırını göstereceği belirtilerek, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı anayasal güvence altına alınmıştır.

Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Ancak, Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağına dair bir düzenlemeye Anayasanın 161. Maddesinde yer verilmiş bulunmaktadır.¹

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, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bütçede yıllık gelir ve giderleri arasında fark bulunması halinde bu farkın ne kadarının borçlanma yöntemiyle karşılanacağı hususunu da belirlemekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir. Anayasa'nın 87., 160., 161. maddelerine göre bütçe hakkı TBMM'nindir.

Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 87, 160, 161. maddelerinde Bütçe Hakkı çeşitli yönleri ile hüküm altına alınmıştır. Bu anayasal normlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi kod düzenlemelerle somut ve uygulanabilir kılınmıştır.

¹ Anayasanın 161. maddesinde yer alan bu düzenlemenin, yine Anayasanın 87. maddesindeki “bütçe hakkı”nın T.B.M.M.'ye ait olduğunu belirleyen hükmü bir ölçüde anlamsız hale getirdiğine dair görüşler de ileri sürülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5/d. maddesinde; Kamu malî yönetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya örneklerinde olduğu gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmiş, getirdiği yeni mali yönetim sistemi düzenlemeleri ile Bütçe Hakkının daha etkin kullanımının alt yapısını oluşturmuştur. Nitekim 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında, Kanun ile bütçe kapsamının genişletilerek bütün kamu kaynaklarının TBMM denetimine sunulması suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun temelinde, “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yatmaktadır. Kamu idarelerinin bütçeleri, gelir- gider ve nakit yönetimleri bakımından kalkınma planı – stratejik plan - orta vadeli program ve orta vadeli mali plan – performans programı (ve performans programında yer alan performans hedefi/göstergesi) - bütçe gibi birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan ve yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapı oluşturan bütünsel bir süreç olarak tasarlanmıştır.

Buna göre, kamu idareleri, kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin olarak temel görev ve görüşleri ile stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerini saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla uzun süreli stratejik plan (md. 9/1) ile stratejik plana göre yürütecekleri faaliyet ve projeleri ve bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamak (md. 9/4) ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmek için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (md. 9/2). Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacak, uygulanacak ve kontrol edilecek (md. 13/1-c); kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini hazırlarken; orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile stratejik planı çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanlarını, stratejik planı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını ve performans hedeflerini dikkate alacaklardır (md. 17).

İdarelerce her yılın sonunda hazırlanacak idare faaliyet raporları ise, kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ile performans bilgilerini içerir şekilde hazırlanacak (md. 41/5); Sayıştay söz konusu raporları değerlendirerek değerlendirme sonuçları ile birlikte TBMM'ye sunacak, TBMM ise bu raporlar ve değerlendirmeler ile Sayıştay'ın düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda ulaştığı denetim bulguları temelinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir (md. 41/4).

Başka bir anlatımla kamu idareleri, kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, kalkınma planı, kalkınma planına dayalı hazırlanan programlar, ilgili

mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin temel görev (milyon) ve temel görüşleri (vizyon) ile stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri birer stratejik plan hazırlayacaktır. Stratejik planda, stratejik amaçları, temel stratejileri, ölçülebilir hedefleri ve performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için önceden belirlenmiş performans göstergeleri yer alacaktır. Kamu idareleri stratejik planları ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plana göre her yıl yıllık performans programı hazırlayacaklar ve performans programlarında yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedef ve göstergelerine yer vereceklerdir. Her yıl bütçelerini yaparken ise, program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve performans programında yer alan yıllık amaç, hedef ve performans göstergelerine dayandıracaklardır. Nihayetinde ise, bütçe ve faaliyet sonuçlarını TBMM'ye raporlayacaklar; Sayıştay ise kamu idarelerinin raporladıkları mali tablolar ile faaliyet raporlarını inceleyip, denetleyip, değerlendirerek ve bunlara düzenlilik ve performans denetimi bulgularını ekleyerek TBMM'ye kamu idarelerinin mali tabloları ile faaliyet raporları hakkında görüş bildirecektir. Böylece, yasama organının "bütçe hakkı"nın gereği olarak yürütmeyi sadece ödenek miktarları ile faaliyetlerin mevzuata uygunluğu açısından değil, ayrıca ölçülebilir somut hizmet göstergeleri temelinde denetlemesi de sağlanmış olacaktır.

Ademi tahsis ilkesine aykırı olarak Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında arttırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutarın, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca Türkiye'de kurulu bankalarda açılmış olan özel hesaba, ödemeyi takip eden beş iş günü içinde ilgili vergi dairesi tarafından 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 23 üncü maddesi hükmü uygulanmaksızın red ve iade edilmesi, Özel hesaba aktarılan bu tutarın, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yatırım ve işletme giderleri olarak kullanılması ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilmesi biçimindeki uygulama yukarıda izah olunan çerçevenin dışında gerçekleşmektedir.

İptali istenen düzenleme; maliye biliminin ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş bulunan ilkelerinden birisi olan ademi tahsis ilkesine aykırılık taşımakta, hem anayasal güvence altında bulunan bütçe sürecini anlamsız hale getirmekte, hem de bütçe sürecine müdahale anlamı taşımakta olduğundan Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı bulunmaktadır.

Söz konusu madde hükmü saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamadığından Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine, bu durum aynı zamanda temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı T.B.M.M.'ye ait olan "Bütçe hakkı" gibi temel bir Devlet yetkisinin kullanımını ortadan kaldırdığı için Anayasa'nın 87. maddesine de aykırı bulunmaktadır.

Anayasa'nın 161. Maddesinin bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünün de tabi olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.

Anayasanın bu hükmü çerçevesinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bütçe ilkelerini düzenleyen 13. maddesinin (g) bendinde ise "Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır." denilmek suretiyle "bütçenin genelliği ilkesi" ve kamu gelirlerinin belli bir kamu hizmetine ayrılmaması "ademî tahsis ilkesi" esas alınmıştır.

Buna göre kamu gelirlerinin tamamı devlet hazinesinde toplanarak, kamu hizmetlerinde öncelik sırasına göre kamu gideri olarak harcanacaktır.

Böylece bütçe disiplini ve denetimi daha etkin bir şekilde sağlanacaktır.

Bütçe ilkeleri, bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder.

Başka bir deyimle, bütçeden beklenen fonksiyonların gerçekleşmesi için uyulması gereken başlıca kurallar, bütçe ilkeleri ya da prensipleri olarak nitelendirilir.

Genellik ilkesinin bir diğer anlamı ise, belirli kamu gelirlerinin belirli giderlere ayrılmamasıdır. Buna göre, kamu gelirlerinin tamamı bütün kamu giderleri için ayrılır. Bu ilkeye göre, kamu gelirlerinin tamamı devlet hazinesinde toplanmalı ve buradan çeşitli kamu hizmetlerine öncelik sırasına göre ayrılmasıdır. Bu durumda yasama organı bütçeyi denetleme fonksiyonunu daha etkin bir şekilde yerine getirme imkânı bulur.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında arttırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutarın adı geçen kuruluşa red ve iade olunarak kullanılması Anayasa'nın 161. maddesinde öngörülen bütçenin hazırlanması ve uygulanması ilkeleri ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenen "bütçenin genelliği ve ademî tahsis ilkelerine" aykırıdır.

Bu nedenle iptali istenilen düzenleme tasarının Anayasa'nın 161. maddesine açık aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu giderleri, kamu hizmetlerinin parasal göstergesidir. Bu giderlerin sektörler arasında nasıl dağıtıldığı, hangi hizmetlere öncelik verildiğinin, bu hizmetlerin topluma parasal maliyetlerinin ne olduğunun anlaşılması böylece, etkin bir malî araç olarak yarattıkları sonuçların gözlenmesi gerekir. Bu da ancak, parlamentonun onayladığı ve denetlediği "ulusal bir bütçe" ile olanaklıdır. Kamu gelirleri ise, büyük kesimiyle devletin egemenlik hakkına dayanarak sağlanırlar. Belirli bir dönem için kamu gelirleri ve giderleri tahminlerinin bir metinde toplanması ve bu metnin parlamentoca onanması (bütçe), parlamenter demokratik sistemin temel öğelerinden biridir. Bütçenin, genellik ilkesine göre hazırlanması, yani kamu gelir ve giderlerinin gayrisafî miktarlarıyla gösterilmesi ve belirli gelirlerin belirli giderler için ayrılmaması (ademi tahsis ilkesi), bütçenin tek, açık ve doğru (öznel ve nesnel doğruluk) olması, bütçenin vazgeçilemeyecek ilkeleridir. Bütçe ilkelerine uyulması, egemenlik hakkına dayanarak devletçe toplanan paraların ne yolda harcandığının, Sayıştay ve Parlamento denetimine ilaveten kamuoyu yoluyla da izlenmesini sağlar. Kamusal kaynakların, (vergilerin bir bölümünün) tahsil edildikten hemen sonra vergiyi ödeyene (Spor Toto Teşkilat Başkanlığına) hemen iade olunarak o kuruluş tarafından yatırım ve işletme giderleri olarak

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

kullanılması ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilmesi bütçe ilkelerine aykırı düşer, denetimi ortadan kaldırır, keyfiliği egemen kılar.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından beyan edilip ödenen bir kısım katma değer vergisinin bütçe mekanizması yerine yukarıda izah olunduğu şekilde başka bir mekanizma kurularak Spor Toto Teşkilat Başkanlığına red ve iade olunarak, anılan Başkanlıkça harcamaya dönüştürülmesi durumunda bir nevi örtülü fon uygulamaları yoluyla yapılan bu harcamalar, çoğunlukla, parlamentonun ve kamunun gözetiminden ve denetiminden uzaklaştırılmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin; 5787 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Geçici 12. maddesine eklenen fıkranın ikinci tümcesi, Geçici Madde 16 ile Geçici Madde 17'nin birinci fıkrasının ilk tümcesinin Anayasa'ya aykırılığı dolayısıyla açılan dava ile ilgili olarak vermiş bulunduğu, 30.12.2010 tarih ve E.2008/84, K.2010/121 sayılı Kararında;

“Bütçe, devletin gelirlerini toplamasına izin, giderlerini yapmasına da yetki veren bir kanundur. Buna göre, devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir. Başka bir ifade ile devlet, bütçe vasıtasıyla her yıl vergi ve benzeri yollardan Gayrisafi Milli Hasıla'dan alacağı payı ve kamu harcamaları yoluyla bunları sarf edeceği alanı belirler. Bu özelliği dolayısıyla bütçe, devlet için önemli bir planlama aracıdır.

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 kılmaktadır.

Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir. Denetim, yönetim ve planlama aracı olabilmesi için bütçenin, kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütün ayrıntıları ile kapsamaması gerekmektedir. Bütçe hukukunda yaptırıma bağlanması açısından yıllık olma ilkesi, bütçenin birliği ilkesi, genellik ilkesi ve adem-i tahsis ilkesi temel niteliktedir. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasındaki, 'Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.' hükmünden, bütçenin birliği ilkesi, yıllık olma ilkesi ve genellik ilkesinin Anayasa tarafından temel hüküm olarak benimsendiği anlaşılmaktadır.”

denilmektedir.

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

Bütçe ile bütçe dışı kurumlar arasındaki ilişki, bütçeden yapılacak transfer ödemeleriyle kurulmalıdır. Diğer bir deyişle, finansman kaynakları bütçe dışında kullanılamaz. İlgili kurumlara “transfer gideri” niteliğindeki ödemeler ise bütçe dışında gerçekleştirilemez.

Bütçe kapsamında yapılması gereken bu tür işlemlerin kayıt dışı kalması veya ilgili oldukları hesaplar dışındaki hesaplara kaydedilmeleri, bütçede açıklığı ve aleniliği bozacaktır.

Bütçe büyüklükleri bütçede gerçek tutarları ile görülmeyecek bu da ekonomi ve maliye politikalarının gerçekçi olarak uygulanmalarına engel olacaktır.

Bu nedenlerle bütçenin birliği ve genelliği ilkelerini ihlal ederek, bütçenin temel gelirlerinden olan katma değer vergisinin (Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca beyan edilip ödenen katma değer vergisinin bir bölümünün) bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin anılan kuruluşa red ve iade edilmesi, bu tutarın adı geçen kuruluş tarafından yatırım ve işletme giderleri olarak kullanılması ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilmesi yöntemiyle harcamaya dönüştürülmesi devletin gelirleri ile harcamalarının bütçe ile yapılmasını zorunlu kılan Anayasanın 161. maddesine aykırı bulunmaktadır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 1’nci maddesine göre; her türlü şans ve talih oyunlarının tertiplenmesi ve oynanması katma değer vergisine tabi olup, Kanunun 8. Maddesinin 1/d. bendine göre de her türlü şans ve talih oyununu tertip edenler bu verginin mükellefi konumunda bulunmaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında arttırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutarın, ademi tahsis ilkesine aykırı olarak Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca Türkiye’de kurulu bankalarda açılmış olan özel hesaba, ödemeyi takip eden beş iş günü içinde ilgili vergi dairesi tarafından 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 23 üncü maddesi hükmü uygulanmaksızın red ve iade edilmesi, özel hesaba aktarılan bu tutarın, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca yatırım ve işletme giderleri olarak kullanılması ve yatırım ve işletme giderleri oranına dâhil edilmesi biçimindeki uygulamanın Anayasa’nın 73. maddesi çerçevesinde de değerlendirmeye tabi tutulması gerekir.

Anayasa’nın “Vergi Ödevi” başlıklı 73. maddesi vergilemeye ilişkin temel ilkeleri düzenlemektedir. Söz konusu maddenin 1. birinci fıkrasında, “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi vermekle yükümlüdür.” denilmektedir.

Fıkırdaki, verginin “genel olması”, “mali güce göre” ve “kamu giderlerini karşılamak üzere” alınması öngörülmüştür.

Genellik ilkesi sosyal sınıf farkı gözetilmeksizin herkesin elde ettiği gelir, servet ya da harcamalar üzerinden vergi ödemesini amaçlar.

Malî güce göre vergilendirme ise, verginin kişilerin ekonomik ve kişisel durumlarına göre alınmasıdır. Bu ilke, malî gücü fazla olanın, malî gücü az olana oranla daha fazla vergi ödemesi gereğini belirler. Malî gücün tanımı Anayasa’da bulunmamakla birlikte, genellikle

ödeme gücü anlamında kullanılmakta, kamu maliyesi yönünden ise gelir, servet ve harcamalar malî gücün göstergeleridir. Verginin malî güce göre alınması aynı zamanda vergide eşitlik ilkesinin uygulama aracıdır.

73. maddenin 1. fıkrasında göz önünde tutulması gereken hükümlerden birisi de “vergilerin kamu giderlerini karşılamak üzere” alındığıdır. Bu husus Prof. Dr. Selim Kaneti tarafından hazırlanan “Vergi Hukuku” kitabında aşağıdaki şekilde izah olunmaktadır.

“Vergilerin alınması, kamu giderlerini karşılamaya yönelik olmalıdır. Bu ilkenin anlamı, kamu giderleri gerektirmedikçe, kişiden vergi alınmaması ve vergi adı altında toplanan paraların kamu giderlerinin dışında harcanmamasıdır. Vergi ödevinde, kişinin belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanma karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetlerinin giderlerine karşı, bir katılma payını üstlenmesi söz konusudur.

Bu temel ilkedен şu sonuçlar çıkarılabilir:

1. Vergilerin alınmasında, kamu giderlerine kaynak sağlamak amacı olmalıdır. Vergilerde, bunun dışındaki amaçlar ancak ikincil bir nitelik taşıyabilir.

2. Başlıca vergilerden oluşan kamu gelirleri yalnızca kamu giderlerine harcanabilir. Anayasa Mahkemesi yasalarla konulmuş mali yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması alanında kullanılmasının düşünülebileceği gözönünde tutarak, 2.2.1971 tarihli ve 12/13 sayılı kararıyla, birer kamu kurumu olarak kabul edilmelerine imkan bulunmayan siyasal partilere devletçe yardım edilmesinin, bile ilke olarak Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Bununla birlikte 27.06.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanun devletçe siyasal partilere yardım yapılmasını kabul etmiştir.

3. Kamu işlerinin gerektirdiği giderlerin, esas itibariyle vergilerde oluşan devletin genel gelirleriyle karşılanması gerekir. 29.6.1971 tarihli ve 19/61 sayılı kararıyla, Anayasa Mahkemesi, Sosyal Sigortalar Kurumu bütçesinden Gecekondu Yasasından öngörülen hizmetlerin yürütülmesi için para ayrılmasını, bu nedenle Anayasaya aykırı görmüştür. Kamu işlerinden bulunan gecekondu işlerine ilişkin giderlerin devletin genel gelirleriyle karşılanması Anayasa’dan doğan bir zorunluluktur. Gecekondu işleri giderlerinin bir bölümünün Sosyal Sigortalar Kurumunun işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerden oluşan malvarlığından karşılanması bu ilkeye aykırıdır; çünkü böylece kamu giderlerinden bir bölümü yurttaşlardan yalnızca işlere ve işverenlere yükletilmektedir. Yine, Anayasa Mahkemesi, 6.6.1972 tarihli ve 44/29 sayılı kararıyla, Emekli Sandığının gelir fazlasının genel bütçeye gelir yazılmasını ilke olarak Anayasa’ya aykırı saymıştır. Çünkü gelir fazlasının Hazine’ye irat olarak yazılması, Emekli Sandığı iştirakçilerinin hakkı olan ve bir bölümü bu iştirakçilerden toplanan paraların, devletin genel giderlerine harcanacağı anlamına gelir. İştirakçilerin bu biçimde özel ve fazla bir mali yüküm altına sokulması ve sandık iştirakçilerinin kamu giderlerine, öteki yurttaşlardan ayrı olarak ve fazladan katılmaya zorlanmaları, Anayasaya aykırıdır.”²

² KANETİ, Selim, Vergi Hukuku, 2. Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1989.

1961 Anayasası'nın, mevcut Anayasa'nın 73. Maddesine benzer "Vergi ödevi" başlıklı 61. Maddesi³ ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin 26.03.1974 tarih ve E:1973/32, K:1974/11 sayılı Kararında;

"61. madde vergi ödevi ile kişinin ilişkisini düzenlemektedir. Maddenin getirdiği ilke herkesi, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü kılmış, ancak yükümlü kamu giderlerinin karşılanması koşuluna bağlamıştır. Bu, kamu giderleri gerektirmedikçe kişiden vergi alınmaması ve vergi adı altında toplanan paraların kamu giderleri dışında harcanmaması demektir. Görülüyor ki vergi ödevinde kişinin belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanma karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması söz konusudur. Burada belirli bir kimsenin belirli kimi hizmetlerden hiç yararlanmadığı halde gene de tüm kamu giderlerinin karşılanmasında kendi payını katması durumu vardır."

değerlendirmesinde bulunulmuştur.

Yukarıdaki yer verilen değerlendirmede yer alan "kamu giderleri gerektirmedikçe kişiden vergi alınmaması ve vergi adı altında toplanan paraların kamu giderleri dışında harcanmaması" şeklindeki belirleme 1982 Anayasa'sının benzeri 73. maddesi hükmü içinde geçerlidir.

Aksi bir tutum; vergi mükelleflerinin kendileri tarafından ödenen vergilerin "toplum devlet gelirleri" havuzuna dahil edilmeyip yine sadece kendilerinin veya kendi sektörleri ile ilgili olan sorunların giderilmesi veya sektörlerinin geliştirilmesi için yine kendileri tarafından harcanması olanağına sahip olduklarının zimni bir biçimde kabul edildiği anlamına gelir. (Örneğin tekstil sektöründe, ulaştırma sektöründe mükellefler veya çalışanlar tarafından ödenen vergilerin hemen bunlara red ve iade olunarak sadece tekstil sektöründeki problemlerin çözümü ve yeni yatırımların finansmanı alanında kullanılması.) Oysa bu tür problemler vergi mevzuatında muafiyet, istisna ve teşvik mekanizmaları veya ilgili yıl bütçesinden doğrudan ödenek tahsisi suretiyle transfer harcaması yapılması suretiyle çözüme kavuşturulmaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından içinde bulunulan yılın ilgili ayında beyan edilip ödenen katma değer vergisi tutarından, bir önceki yılın aynı ayında beyan edilip ödenmiş olan katma değer vergisi tutarının Orta Vadeli Programda ilgili yıl için belirlenen nominal ekonomik büyüme tahmini oranında arttırılmasıyla bulunan tutarın çıkarılmasından sonra kalan tutarın adı geçen kuruluşa ademi tahsis ilkesine aykırı olarak red ve iade olunarak bu kuruluşça yatırım ve işletme gideri olarak kullanılması biçimindeki uygulama ile ilgili düzenlemeleri içeren iptali istenilen söz konusu madde hükmü; kamu giderleri gerektirmedikçe kişiden vergi alınmaması ve vergi adı altında toplanan paraların kamu giderleri dışında harcanmamasını öngören Anayasanın 73. maddesine de aykırı bulunmaktadır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere 7146 sayılı "Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 14/3/2007 tarihli ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve

³ Vergi Ödevi Madde 61- (29.9.1971-1488) (17) Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konular Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanununa Ek 1. maddeyi ekleyen 15. maddesi; Anayasanın 2., 87., 161. ve 73. maddelerine aykırı içerik taşımaktadır.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

7146 sayılı “Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 14/3/2007 tarihli ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanununa Ek 1. Maddeyi ekleyen 15. maddesi,

1. 1 Saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamadığından Anayasa’nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine,

1. 2 Anayasal güvence altında bulunan bütçe sürecini anlamsız hale getirdiğinden ve anayasal güvence altına alınan bütçe sürecine müdahale anlamı taşımakta olduğundan Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine,

1. 3 Temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı T.B.M.M.’ye ait olan “Bütçe hakkı” gibi temel bir Devlet yetkisininin kullanımını ortadan kaldırdığı için Anayasa’nın 87. maddesine,

1. 4 Bütçenin birliği ve genelliği ilkelerini ihlal ettiği için devletin gelirleri ile harcamalarının bütçe ile yapılmasını zorunlu kılan Anayasanın 161. maddesine,

1. 5 Kamu giderleri gerektirmedikçe kişiden vergi alınmaması ve vergi adı altında toplanan paraların kamu giderleri dışında harcanmamasını öngören Anayasanın 73. maddesine,

aykırı bulunmaktadır.

Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

7146 sayılı “Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 14/3/2007 tarihli ve 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanununa Ek 1. Maddeyi ekleyen 15. maddesinin; Anayasanın 2., 73., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptaline; adı geçen maddenin uygulanması halinde, giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar olacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüğünün durdurulmasına, karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

“... ”

Yüksek Mahkemenizin 17.10.2018 tarihli kararında, 2018/135 Esas sayısı alan 26.7.2018 tarihli ve 7146 sayılı Askerlik Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun dava dilekçesinde, “7146 sayılı Kanunun 15 inci maddesiyle 5602 sayılı Kanuna eklenen ek 1. maddenin tamamının iptalinin talep edildiği, ancak dava dilekçesinin Gerekçe bölümünde maddenin (3) numaralı fıkrası ile ilgili herhangi bir gerekçeye yer verilmediği saptanmıştır.” denilerek, söz konusu eksikliğin tamamlanması için 15 gün süre verilmiştir.

Yüce Mahkemenin kararı uyarınca, anılan hükmün iptal talebine ilişkin gerekçe aşağıda sunulmuştur.

7146 Sayılı Kanunun 15 inci Maddesiyle 5602 Sayılı Kanuna Eklenen Ek 1 inci Maddenin (3) Numaralı Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

7146 sayılı Kanun’un 15. maddesinin 3.fıkrası;

“(3) Özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanılması ve denetlenmesi ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; Anayasa Mahkemesinin birçok kararında da açıklandığı üzere; eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa’nın ve yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu ve keyfiligi teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2'nci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir.

Yasa metinlerinde açıklıktan yoksun ve keyfi bir düzenleme, öngörülemezlik ve belirsizlik yaratır. Belirlilik ve öngörülebilirlik özellikleri taşımayan ve dolayısı ile hukuki güvenlik sağlamayan kurallar ise “hukuk devleti” ilkesi ve dolayısıyla Anayasanın Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğunu ifade eden 2. maddesi ile bağdaşmaz. Bu nedenle iptali istenilen 7146 sayılı Kanun’un 15. maddesinin 3.fıkrası Anayasanın 2. maddesine aykırılık taşımaktadır.

İptali istenilen 3. fıkrada Özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanımına ve denetimine ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yetki verilmektedir. Özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağı da belirsizdir

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yıl sonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile, yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

İfadeleri yer almıştır.

Bütçe kaynaklarının özel hesaplar kullanılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanması, 5217 sayılı Kanunun “Genel Gereğçe”sinde de belirtildiği üzere bütçe disiplininin kaçışları ve harcamalarda keyfiliği teşvik etmekte ve bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlemektedir.

Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu ve keyfiliği teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar. Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

İptali istenen birinci cümledeki “özel hesaba” ibaresi ile “özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.” şeklindeki ikinci cümle, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, bütçeleri dışında, temel mali mevzuat hükümleri ve kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını, bütçe disiplininin

Esas Sayısı : 2018/135

Karar Sayısı : 2021/71

kaçmayı, harcamalarda keyfiligi teşvik etmeyi öngördüğünden Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığından Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı için ise Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7'nci maddesinde de, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. 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 belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

Anayasa'nın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.." hükmüne yer verilmiştir.

İptali istenilen 7146 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 3.fıkrası; özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanılması ve denetlenmesi ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirleme konusunda Cumhurbaşkanlığına muğlak bir takdir yetkisi vermekte, yani yürütme organına temel ilkeler belirlenmeden sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi tanımaktadır. Bu durum aynı zamanda hukuk güvenliğini tehlikeye düşürmekte, asli düzenleme yetkisinin yürütmeye devri anlamına gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin çok sayıda yasaların iptal gerekçelerinde belirttiği gibi, "yasa ile düzenleme", yasama organının uygulanacak kuralları, usul ve esasları "nesnel" (objektif) biçimde belirlemesini gerektirir. Yasa koyucunun "nesnel" biçimde ilke ve yöntemleri belirlemeden, bunları belirleme yetkisini yürütme organına devretmesi, "yasama yetkisinin devri" anlamına gelir ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

Anayasa Mahkemesi'nin 11.04.2007 tarihli 2006/35 E. ve 2007/48 K. Sayılı kararında;

"Anayasanın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır. Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmeyi amaçlayan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa ve yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Anayasanın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

denilmektedir.

Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kararlarında vurgulandığı üzere, Anayasada yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi yasa ile sınırlandırılmış, tamamlayıcı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasada öngörülen ayırık durumlar dışında, yürütme organına (Cumhurbaşkanlığına) yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, düzenleme için sınırsız, süresiz, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir.

Bu nedenle iptali istenilen 7146 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 3.fıkrasında yer alan; "özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanılması ve denetlenmesi ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir." şeklindeki düzenleme herhangi bir kriter ve sınırlama içermediği için Anayasanın 7. maddesi hükmüne de uygun düşmemektedir.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

7146 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 3.fıkrasında yer alan; "özel hesabın oluşturulması, idaresi, bu hesaba aktarılan tutarların kullanılması ve denetlenmesi ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir" şeklindeki hüküm merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala da aykırılık taşımaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere 7146 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 3.fıkrası, Anayasanın 2., 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

2018/135 Esas sayılı Davaya ilişkin ek dilekçemizi saygı ile arz ederiz."