

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1998/29
Karar Sayısı : 1998/60
Karar Günü : 7.10.1998
R.G. Tarih-Sayı :27.11.1998-23536

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Erzurum Vergi Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 70. maddesinin, Anayasa'nın 73., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

İhtirazi kayıtla ödenen ek taşıt alım vergisinin iadesine ilişkin davada, bu verginin uygulanma süresini 31.12.1998 gününe kadar uzatan 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesinin, Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu yolundaki davacı savlarını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun "1318 sayılı Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin uygulama süresi" başlıklı 70. maddesi şöyledir:

"29.7.1970 tarihli ve 1318 sayılı Kanuna 24.3.1988 tarihli ve 3418 sayılı Kanunla eklenen geçici 2 nci maddedeki süre 31.12.1998 tarihine kadar uzatılmıştır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "Madde 73.- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir."

2- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

3- "MADDE 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir."

4- "MADDE 89.- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır."

5- "MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşım KILIÇ, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU, Nurettin TURAN, Fulya KANTARCIOĞLU ve Mahir Can ILICAK'ın katılmalarıyla 16.6.1998 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen Yasa kuralı ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

29.7.1970 günlü, 1318 sayılı Finansman Kanunu'na 24.3.1988 günlü, 3418 sayılı Yasa'nın 22. maddesi ile geçici 2. madde eklenmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasında, "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 10 yıl süre ile geçerli olmak üzere, otomobil, kaptıkaçtı, panel, arazi taşıtı (münhasıran yük taşımak maksadı ile imal edilenler hariç) ve minibüslerin, fabrika, anabayi, bayi, bölge bayii, yetkili satıcı, acente, satıcı ve motorlu araç ticareti yapanlardan, fatura veya benzeri belgeler ile ilk iktisabı veya yurt dışından ithali, bir defaya mahsus olmak üzere, ek taşıt alım vergisine tabidir" denilmektedir.

Maddede öngörülen on yıllık süre 24.3.1998 gününde tamamlanmıştır. Ancak, bu süre tamamlanmadan önce, 1.1.1998 gününde yürürlüğe giren 4316 sayılı, 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesi ile 29.7.1970 tarihli ve 1318 sayılı Kanuna 24.3.1988 tarihli 3418 sayılı Kanunla eklenen geçici 2 nci maddedeki süre 31.12.1998 tarihine kadar uzatılmıştır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. Maddeleri Yönünden İnceleme

Başvuran Mahkeme, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak işi ile bütçeyi görüşmek ve kabul etmek işinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ayrı ayrı görevleri olduğunun Anayasa'nın 87. maddesinde belirtildiğini; yasalarla, bütçe yasalarının yasalaşması usul ve esaslarının Anayasa'nın 88. ve 89. maddeleri ile 161. ve devam eden maddelerinde kurallara bağlandığını; Anayasa'nın, bütçe yasalarını diğer yasalardan ayrı tuttuğunu; 161. maddesinin de "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralını getirdiğini; nitelik itibariyle de, bir yasa kuralının ancak aynı nitelikte bir başka yasa kuralı ile değiştirilmesinin ya da kaldırılmasının gerektiğini; bir yasa hükmünün uygulanma süresinin uzatılmasının da aynı kurala bağlı olacağını; bu nedenlerle, Finansman Kanunu'nun taşıt alım vergisi bölümüne 3418 sayılı Yasa'yla eklenen geçici 2. maddede öngörülen ve 31.3.1998 gününde sona eren taşıt alım vergisi uygulama süresini, 31.12.1998 gününe kadar uzatan, 4316 sayılı 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesinin Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 87. maddesinde, genel olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasa koyma, değiştirme ve kaldırma görev ve yetkisinden söz edildikten sonra bütçe yasa tasarısını görüşme ve kabul etmesine özel olarak yer verilmiştir. Yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenmiş, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esasları ise 162. maddede ayrıca kurala bağlanmıştır. Buna göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurul'da üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesinde de diğer yasalardan farklı olarak Cumhurbaşkanı'na, bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları da düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir kuralın, bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasını gerektirmez. Her yasa da değişik türde gidere neden olabilecek kuralları bulabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların, bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" ifadesine dayanılarak, gider ya da gelirle 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. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutmak, kendi yapısı içinde bütünleştirmek olduğundan Bütçe Yasası ile bir yasa ya da KHK'nin herhangi bir kuralı değiştirilemeyeceği gibi, bütçe ile ilgili olmayan yeni bir kural da konulamaz.

3418 sayılı Yasa'nın 22. maddesi ile getirilen ek taşıt alım vergisine ilişkin 10 yıllık süreyi uzatarak bu Yasa'da değişiklik yapılması sonucunu doğuran 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. İptali gerekir.

2- Anayasa'nın 73. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Anayasa'nın 73. maddesinde, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceğinin ve kaldırılacağı hükme bağlandığını; devlet daire ve müesseselerinin yıllık harcamalarının ise bütçe kanunu ile yapılacağını; 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesinin, Anayasa'nın 73. maddesine de aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın "Vergi ödevi" başlıklı 73. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü bulunduğu; vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı olduğu belirtildikten sonra, üçüncü fıkrasında da "vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" denilmiştir. Fıkarda belirtilen yasaların bütçe yasaları olmadığı açıktır.

29.7.1970 günlü ve 1318 sayılı Finansman Yasası'na, ek taşıt alım vergisi ile ilgili geçici bir madde eklenmiş ve 10 yıllık bir uygulama süresi konulmuştur. Bu süre 1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 70. maddesi ile uzatılmıştır. Böylece vergi yasasına ilişkin bir kural, Bütçe Yasası ile değiştirilmiştir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 73. maddesine de aykırıdır. İptali gerekir.

VI- SONUÇ

"25.12.1997 günlü, 4316 sayılı "1998 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nın 70. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 7.10.1998 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	
Mahir Can ILICAK	Rüştü SÖNMEZ	