

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/71
Karar Sayısı : 2008/183
Karar Günü : 25.12.2008
R.G. Tarih-Sayı :09.04.2009-27195

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanvekilleri K. Kemal ANADOL, Hakkı Suha OKAY ve Kemal KILIÇDAROĞLU

İPTAL DAVASININ KONUSU : 4.6.2008 günlü, 5766 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 18., 26. ve Geçici 3. maddelerinin, Anayasa'nın 2., 11., 88. ve 95. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

4.6.2008 günlü, 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un iptali istenilen 18., 26. ve Geçici 3. maddeleri şöyledir:

"MADDE 18- 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun;

a) 20 nci maddesinin madde başlığı ile (d) ve (e) bentleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Araçların tescil işlemleri ile yetki ve sorumluluk"

"d) Tescil edilmiş araçların her çeşit satış ve devirleri, satış ve devri yapılacak araçtan dolayı motorlu taşıtlar vergisi borcu bulunmadığının tespit edilmesi halinde araç sahibi adına düzenlenmiş tescil belgesi esas alınarak trafik tescil şube veya bürolarındaki ilgili memurlar tarafından siciline işlenmek suretiyle yapılır. Trafik tescil şube veya büroları tarafından yapılmayan her çeşit satış ve devirler geçersizdir.

Satış üzerine trafik tescil şube veya bürolarında alıcı adına tescil belgesi veya geçici tescil belgesi düzenlenir. Ayrıca, tescil edilmiş araçların satış ve devir işlemlerine ilişkin bilgiler işlemin tamamlanmasını müteakip en geç onbeş işgünü içinde ilgili vergi dairesi müdürlüklerine bildirilir.

18/2/1963 tarihli ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun 13 üncü maddesinde hüküm altına alınan isteme ve bildirme yükümlülüklerini, sorumluluk hükümleri saklı kalmak kaydıyla, elektronik ortamda yaptırmaya ve bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları müstareken belirlemeye Gelir İdaresi Başkanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilidir.

Haciz, müsadere, zapt, buluntu, trafikten men gibi nedenlerle; icra müdürlükleri, vergi dairesi müdürlükleri, milli emlak müdürlükleri ile diğer yetkili kamu kurum ve kuruluşları tarafından satışı yapılan araçların satış tutanağının bir örneği aracın kayıtlı olduğu trafik tescil şube veya bürolarına üç işgünü içerisinde gönderilir. Aracı satın alanlar gerekli bilgi ve belgeleri sağlayarak ilgili tescil kuruluşundan bir ay içerisinde adlarına tescil belgesi almak zorundadırlar. Alıcıların tescil belgesi almak için süresinde başvurmamaları halinde bu araçları alıcıları adına re'sen kayıt ve tescil ettirmeye Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilidir.

Bu madde uyarınca trafik tescil şube veya büroları tarafından yapılacak satış, devir ve tescil işlemlerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte belirlenir.

e) Araç satın alıp, bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendi ile (d) bendinin dördüncü paragrafı hükümlerine uymayanlara 115 YTL idari para cezası verilir."

b) Ek 14 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

"EK MADDE 15 - Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesine trafik idari para cezası karar tutanaklarının tebliği amacıyla konulan ödeneğin yetmemesi halinde, münhasıran bu gider için kullanılmak üzere, bir önceki yıl trafik idari para cezaları gelir gerçekleşmesinin yüzde 10'una kadar ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir."

"MADDE 26- 2/11/2007 tarihli ve 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanunun;

a) 12 nci maddesinin ikinci fıkrasına aşağıdaki (c) bendi eklenmiş ve müteakip bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.

"c) Maliye Bakanlığı 2009 ve 2010 yılı bütçelerine bu amaçla konulacak ödenek"

b) 12 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"(5) Ajansın taraf olduğu işlemler harç ve katılım payından, bu işlemler nedeniyle düzenlenen kâğıtlar damga vergisinden müstesnadır."

c) Geçici 2 nci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

GEÇİCİ MADDE 3- (1) 2008 yılında Maliye Bakanlığı bütçesinden Ajansa 250.000.000 YTL'ye kadar ödenek aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeneğin 50.000.000 YTL'lik kısmı, Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme hükümleri gereğince, ülkemiz Dünya Kültürel Mirası listesinde ve aday listede yer alan eserlerin Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenen öncelikler doğrultusunda korunması, bakım, onarım ve restorasyonu için kullanılır."

"GEÇİCİ MADDE 3- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün yol bakım ve onarım giderleri karşılığı olarak 31/12/2007 tarihi itibarıyla Ulaştırma Bakanlığından olan ve bu Bakanlıkça tespit edilen alacaklarına karşılık, bu Genel Müdürlüğün ve bağlı ortaklıklarının 31/12/2007 tarihine (bu tarih dahil) kadar vadesi geldiği halde maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ödenmemiş ve Maliye Bakanlığına bağlı vergi dairelerince takip ve tahsil edilen her türlü vergi, fon ve paylar ile vergi cezaları, bunlara ilişkin gecikme zammı ve gecikme faizlerinden oluşan borçlarının; merkezi yönetim bütçesinin gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin mahsup suretiyle terkin edilmesine, Ulaştırma Bakanının teklifi üzerine Maliye Bakanı yetkilidir. Madde kapsamında mahsuba konu olacak borçlara 31/12/2007 tarihinden sonra gecikme zammı hesaplanmaz."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 11., 88. ve 95. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, Ali GÜZEL, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ'nin katılımıyla 5.8.2008 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde, iptali istenilen kuralların Bakanlar Kurulu Tasarısında yer almadığı, yasa metnine Plan ve Bütçe Komisyonu'nda eklendiği, bunun ise Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 35. maddesinin ikinci fıkrasındaki komisyonların kanun teklif edemeyecekleri biçimindeki kurala aykırı olduğu, bu kuralın sadece şekle yönelik bir içtüzük hükmü olmayıp, dayanağı Anayasa'da olan ve uyulmadığında iptal nedeni olabilecek bir kural olarak değerlendirilmesi gerektiği, bu nedenle İçtüzüğe uygun olarak yasalaşmayan maddelerin İçtüzüğe uygunluğu emreden Anayasa'nın 88. ve 95. maddelerine aykırı olduğu, bir yasa kuralının Anayasa'nın herhangi bir kuralına aykırılığının tespitinin, o kuralın hukuk devleti, Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle çelişmesine yol açacağından Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine de aykırı olacağı ileri sürülmüştür.

İçtüzük hükümleri genellikle şekle ait kurallardır. Dolayısıyla bir yasa tasarısının TBMM'de yasalaşma usulü ve sürecine ilişkin İçtüzük kuralları gereğince yapılan işlemler yasanın şekil unsurunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, davacının başvuru dilekçesindeki iptal istemi, Yasa'nın yapılış şekline yönelik olup iptali istenilen kuralların "şekil" yönünden denetimini gerektirmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi şekil bakımından denetim, mevzuatın Anayasa ve İçtüzükte öngörülmüş bulunan usul ve şekil kurallarına uygun biçimde yapılıp yapılmadığı hususlarının denetimidir. Zira, herhangi bir hukuk kuralı ancak Anayasa'nın öngördüğü ya da Anayasa'ya uygun hukuk kurallarının müsaade ettiği usullere göre konulabilir. Biçim kuralları, bir tasarı ya da teklifin

kanunlaşmasına kadar geçirdiği tüm evrelerde uyulması gereken usul ve şekil kurallarının bütününe ifade eder.

Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrası, "*Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; ... hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez.*" hükmünü içermektedir. 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 20. ve 22. maddeleriyle de bu düzenlemeye koşut kurallar getirilmiştir. Buna göre kanunların Anayasa'ya aykırılığı ile ilgili olarak şekil bakımından iptal davasını sadece Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte biri açabilir. Dolayısıyla iktidar ya da ana muhalefet partisi Meclis gruplarının şekil yönünden iptal davası açma yetkileri yoktur. Dava, TBMM üyelerinin beşte biri tarafından açılması gerekirken Ana muhalefet Partisi (Cumhuriyet Halk Partisi) TBMM Grubu adına Grup Başkanvekilleri tarafından açılmıştır.

Öte yandan, dava açma süresi kanunun Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on gündür. Dava, 4.6.2008 günlü, 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Resmî Gazete'de yayımlandığı 6.6.2008 tarihinden itibaren 10 gün geçtikten sonra 15.7.2008 günü açılmış bulunmaktadır.

Bu nedenle, davanın yetkisizlik ve süre aşımı nedeniyle reddi gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR bu görüşe katılmamıştır.

V- SONUÇ

4.6.2008 günlü, 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

- 1- 18. maddesinin,
- 2- 26. maddesinin,
- 3- Geçici 3. maddesinin,

şekil yönünden iptali istemiyle açılan davanın, yetkisizlik ve süre aşımı nedeniyle REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR'ün karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 25.12.2008 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1- Dosyada bir örneği bulunan TBMM Başkanlığı'nın 28.4.2008 günlü yazısı ile, Bakanlar Kurulu'nun 21.1.2008 tarihli kararı uyarınca TBMM Başkanlığı'na sunulan "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" metni içerisinde yer almayan, sekiz ayrı kanunun değişik maddelerinde değişiklik yapan (tasarı metninde yer almayan 9 madde ve 10 geçici madde ihdas edilmiş) Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, bu uygulamanın TBMM İçtüzüğü'ne aykırılığı gerekçesi ile anılan Komisyona iade edilmiş; ancak, Komisyon Başkanlığı'nca bu yazıya bir işlem yapılmayarak, bir takım gerekçelerle Rapor yeniden TBMM Başkanlığı'na gönderilmiş ve yasalaşarak 4.6.2008 tarih ve 5766 sayılı Kanun halini almıştır.

TBMM Başkanlığı'nın anılan yazısında şu kanunlarda yapılması öngörülen değişikliklerin kanun tasarısı metninde bulunmadığına işaret edilmiştir:

- 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu
- 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu

- 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu
- 1.1.2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu
- 24.5.2007 tarihli ve 5667 sayılı Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası Türk Anonim Şirketince Devlet İç Borçlanma Senedi Satışı Adı Altında Toplanan Tutarların Ödenmesi Hakkında Kanun
- 13.7.1956 tarihli ve 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu
- 2.11.2007 tarihli ve 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun.

2- Anamuhalefet Partisi TBMM Grubunca 4.6.2008 günlü, 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 18., 26. ve Geçici 3. maddelerinin iptali istemiyle açılan davada, sayın çoğunlukça davanın yetkisizlik ve süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Çoğunluk gerekçesi, Anayasa'nın 148. maddesinin şekil bakımından denetleme (dava açma) imkânının salt Cumhurbaşkanı'na veya TBMM üyelerinin beşte birine tanındığı, keza aynı maddeye göre dava açmaya yetkili olanların bu davalarını kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde açmaları gerektiği; oysa davanın hem yetkili olmayan Anamuhalefet Partisi TBMM Grubunca açıldığı, hem de Anayasa'da öngörülen on günlük süre geçirildikten sonra davanın ikame edildiği olgusuna dayanmaktadır.

3- Anayasa'nın 88. maddesinde "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

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

Yine Anayasa'nın 148. maddesinde "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, **son oylamanın**, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı... hususları ile sınırlıdır..." hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasındaki hâl istisna, TBMM İçtüzüğü'ne aykırı tüm durumlarda -son oylama çoğunluğunun aranması hariç- bir yasanın şekil nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğunu öne sürmek mümkün değildir. Nitekim 148. maddenin gerekçesinde de açıkça "... Getirilen ikinci bir yenilik, son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olamayacağıdır. Son oylama genel kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını genel kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır... Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır." denilmektedir. Ne var ki, bu saptamanın Anayasa'nın 88. maddesi yönünden geçerliliği olamayacağı da açıktır. Çünkü, anılan maddede bir şekil şartı düzenlenmemiş, doğrudan kanunların teklifi ve görüşülmesi ile ilgili bir anayasal ilke öngörülmüştür. Buna göre, kanun teklif etmeye yalnız Bakanlar Kurulu

ve milletvekilleri yetkilidir. Bu açık hükmün doğal açılımı da, TBMM komisyonlarında ve Genel Kurul'da yalnız bu iki kaynaktan gelen kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülebileceği ve yasalaştırmanın ancak bu yolla mümkün olabileceğidir. Diğer bir deyişle, davanın somutunda olduğu gibi, Bakanlar Kurulu'nca sunulan kanun tasarısında yer almayan ve yukarıda teker teker sayılan yasa değişikliklerinin ilgili Komisyonca tasarı metnine eklenmesi ve bu metnin esas alınarak TBMM Genel Kurulu'nda görüşme yapılarak yasalaştırma işleminde bulunulması salt bir İçtüzük ihlâli olmayıp, Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasının doğrudan ihlâli sonucunu doğurmaktadır.

Anayasa'nın 148. maddesinde öngörülen şekil denetimi, Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrası hükmüne uyularak süregelen yasalaştırma faaliyetleri bakımından anlamlı olup; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu bir yasalaştırma sözkonusu ise artık 148. maddede belirtilen sözkonusu şekil sakatlığından söz edilmeye imkân yoktur. Bu halde, doğrudan 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli nedeniyle, yapılacak anayasal denetim "şekil bakımından" değil "esas bakımından" sözkonusu olacaktır.

4- Anayasa'nın 88. maddesinin ikinci fıkrasındaki "Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinden görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir." hükmünün de, bu açıklama çerçevesinden yorumlanması ve bu düzenlemenin aynı maddenin birinci fıkrasındaki anayasal hüküm doğrultusunda anlaşılması ve hüküm ifade etmesi gerekir. Yani, birinci fıkraya aykırı bir durum sözkonusu ise artık ortada doğrudan bir Anayasa ihlâli sözkonusu olacak ve Anayasa'nın bu hükmünün bir tekrarından ibaret olan TBMM İçtüzüğü'nün 35. maddesinin ihlâli nedeniyle, Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen (ve son oylamaya ilişkin olmadığından kanunun iptalini gerektirmeyen) bir şekil sakatlığından ve şekil denetiminden değil; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu esas ilgilendiren bir sakatlıktan ve esas denetiminden söz edilebilecektir. Bunun doğal sonucu olarak da, esasa ilişkin olan bu konunun anayasal denetimi esas bakımından yapılacak ve Anayasa'nın 150. ve 151. maddeleri uyarınca bu konudaki iptal davası anamuhalefet partisi Meclis grubunca, Kanunun Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde açılabilir.

Davanın somutunda da bu belirlemeye uygun davranıldığı ve Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasının açık ihlâli karşısında, anamuhalefet partisi TBMM grubunca altmış günlük süre geçirilmeden iptal davası ikame edildiği görüldüğünden; davada yetkisizlik ve süre aşımı sözkonusu değildir.

5- Açıklanan nedenlerle, iptali istenen hükümler Anayasa'nın 2. ve 88. maddelerine açıkça aykırı düşüğünden iptallerine karar verilmesi gerekirken, sayın çoğunlukça yetkisizlik ve süre aşımı nedeniyle davanın reddine dair verilen karara katılamıyorum.

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR