

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2017/19
Karar Sayısı : 2018/11
Karar Tarihi : 14.2.2018
R.G. Tarih – Sayı : 23.3.2018 – 30369

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK ve Özgür ÖZEL ile birlikte 123 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 16.11.2016 tarihli ve 6761 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesiyle değiştirilen 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 21. maddesinin;

1. Birinci fıkrasının ikinci cümlesinin “...*genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir.*” bölümünün,

2. İkinci fıkrasının ikinci cümlesinin,

3. Üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinin,

B. 7. maddesiyle değiştirilen 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (c) bendinde yer alan “...*fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve...*” ibaresinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 73., 87. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

İptali talep edilen kuralların yer aldığı 6761 sayılı Kanun'un;

1. 1. maddesiyle değiştirilen 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesi şöyledir:

“*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.*”

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiye aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

2. 7. maddesiyle değiştirilen 4760 sayılı Kanun’un 12. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

“1. Özel tüketim vergisi, bu Kanuna ekli listelerde yazılı malların karşılarında gösterilen tutar ve/veya oranlarda alınır.

(Ek paragraf: 4/6/2008-5766/19 md.; Değişik: 24/5/2013-6487/28 md.) (II) sayılı listedeki mallardan alınacak vergi, mükellefin bu malı alış bedeli ile her hâlükârda bu malların imalatçısının satış bedeli veya ithalatıta hesaplanan katma değer vergisi matrahı üzerinden malın tabi olduğu orana göre hesaplanan vergi tutarından az olamaz. Verginin, mükellefin alış bedeli üzerinden hesaplandığı durumlarda, malı teslim tarihine kadar bu malı mükellefe teslim eden tarafından yüzde 10’a kadar yapılan indirimler alış bedelinden de indirilebilir. Ancak bu indirimler sonrası kalan tutar, malın imalatçısının satış bedelinden veya ithalatıta hesaplanan katma değer vergisi matrahından düşük olamaz. Maliye Bakanlığı, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

2. Bakanlar Kurulu, topluca veya ayrı ayrı olmak üzere;

a) (I) sayılı listedeki mallar için uygulanan maktu vergi tutarlarını, her bir mal itibarıyla en yüksek vergi tutarının yarısına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye, bu sınırlar içinde mal cinsleri, özellikleri, kullanım yerleri veya ithalatın şekline göre farklı tutarlar tespit etmeye,

b) (Değişik: 30/3/2006-5479/10 md.) (III) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları her bir mal itibarıyla sıfıra kadar indirmeye, (A) cetvelindeki mallar için dört katına (B) cetvelindeki mallar için yarısına kadar artırmaya, asgari maktu vergiyi her bir mal itibarıyla sıfıra kadar indirmeye, (A) cetvelindeki mallar için iki katına (B) cetvelindeki mallar için bir katına kadar artırmaya, bu sınırlar içinde malların cinsleri, özellikleri, fiyat grupları, alkol dereceleri ve içerdiği alkol miktarına göre farklı vergi oranı ve asgari maktu vergi tutarı belirlemeye, (B) cetvelindeki mallar için listede yer alan asgari maktu vergi tutarlarının, perakende satışa sunulan ürünlerin birim ambalajı içinde yer alan her bir sigara adedi, diğer tütün mamullerinin birim ambalajı içindeki mamulün her bir gramı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın %20’sine tekabül eden tutarı aşmamak üzere; birim ambalaj itibarıyla maktu vergi tutarı belirlemeye, bu tutarı malların cinsleri, özellikleri, ambalajları (paketleri) ve bunların fiyatları ve fiyat grupları itibarıyla farklılaştırmaya, ⁽¹⁾

c) (Değişik: 16/11/2016-6761/7 md.) (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye, bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 G.T.İ.P. numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak **fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve malların cinsi, sınıfı, üst yapı gövde tanımı, emisyon türü ve değeri, istiap haddi ile yolcu ve yük taşıma kapasitesi itibarıyla farklı oranlar belirlemeye; uygulanmakta olan oranları EURO normlarını sağlayan katalitik konvertör sistemi ile teçhiz edilmiş taşıtlarda yarısına kadar indirmeye, kanunî oranına kadar çıkarmaya,**

d) (IV) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları sıfıra kadar indirmeye %25'e kadar artırmaya,

e) Listelerde gümrük tarife pozisyonu veya tarife alt pozisyonu olarak yer alan malların her biri için belirlenmiş olan oran veya tutarların alt ve üst sınırları içinde kalmak suretiyle, bu pozisyonların altında yer alan mallar itibarıyla farklı vergi tutarları veya oranları belirlemeye,

yetkilidir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 9.2.2017 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 Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali talep edilen kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca 14.2.2018 tarihinde yapılan toplantıda Maliye Bakanı Naci AĞBAL, Müsteşar H. Abdullah KAYA, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Hakan AY, Gelir Politikaları Genel Müdürü Burcu AYDIN ÖZÜDOĞRU'nun sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 1. Maddesiyle Değiştirilen 5018 Sayılı Kanun'un 21. Maddesinin:

1. Birinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir.” Bölümünün İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; ödenek aktarımı konusunda bütçe kanunlarında düzenleme yapma yetkisi verilmesinin merkezi yönetim bütçe kanunlarının yapısının öngörülemez şekilde

değişmesine sebebiyet vereceği, 2012-2015 yılları arasında bütçe kanunlarıyla maliye bakanına verilen ödenek aktarma yetkisi sonucunda genel bütçe ödeneklerinin %6 ila %9 oranındaki kısmının ödenek aktarması yoluyla Maliye Bakanlığının yedek ödenek tertibine aktarıldığı, aktarım yapılan ödeneklerin çoğunlukla personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri olduğu, bu durumun ilerleyen zamanlarda personel gideri ödenekleri azalan kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmalarına sebebiyet verdiği, dava konusu kuralla ödenek aktarmalarına getirilen “*genel bütçe ödeneklerinin %10’u*” şeklindeki sınırın Türkiye Büyük Millet Meclisinin sahip olduğu bütçe hakkının devredilmemesi anlamına gelmeyeceği, ödenek aktarma konusunda idareye bu denli geniş yetkiler tanınmasının bütçe hakkının devrine sebebiyet vereceği, sonuç olarak dava konusu kuralla verilen ödenek aktarma yetkisinin parlamenter demokrasinin temel ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 6. ve 87. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

4. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 161. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5. 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinin dava konusu kuralın da yer aldığı birinci fıkrasının ikinci cümlesinde; harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirleneceği öngörülmüştür.

6. Bütçe genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

7. Bütçe kanunları, bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabileceğinden Anayasa’da bütçe kanunlarının hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve yayımlanması bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir.

8. Anayasa’nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” yanında “*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*” görev ve yetkisine de yer verilmiş; bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede düzenlenmiştir. Maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa’nın 89. maddesiyle de cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Anayasa’nın 163. maddesinde, bütçede değişiklik yapılabilmesinin esasları düzenlenmiş; Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.

9. Anayasa’nın 161. maddesinin birinci fıkrasında, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ifade

edildikten sonra ikinci fıkrasında; mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenleneceği belirtilerek bütçeyle ilgili temel hükümlerin düzenlenmesi konusunda yasama organı yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla yasama organı; Anayasa'nın bütçeyle ilgili hükümlerine uygun olmak kaydıyla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin temel hükümlerin belirlenmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir.

10. Merkezî yönetim kapsamındaki idarelere ait bütçelerin hazırlanması, uygulanması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kontrolüne ilişkin usul ve esaslar 5018 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Kanun'un "*Bütçe ilkeleri*" kenar başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde, kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüş; (o) bendinde de bütçelerde ödeneklerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilmesi esası getirilmiştir.

11. Ödenek esas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade eder. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirtilmesi gerekir. Ancak söz konusu ödenekler tahmine dayalı olduğundan bunun çeşitli nedenlerle yıl içinde yetersiz kalması söz konusu olabilir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de bütçenin kendi içinde gerçekleştirilecek ödenek aktarmasıdır.

12. Ödenek aktarmalarına ilişkin usul ve esaslar Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı ifade edildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde; harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece ilgili bütçe yılı içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara göre kamu idarelerinin bütçeleri arasında belli sınırlar dâhilinde ödenek aktarımına ilişkin usul ve esasların bütçe kanunlarında düzenlenmesine olanak tanınarak her bir bütçe yılının kendine özgü koşullarına uygun olacak şekilde belli bir esnekliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu yönüyle kuralın kamu yararına aykırı bir amaç taşıdığı söylenemez. Hükûmetlerin mali politikalarını yönlendirmeleri açısından araç olarak kullandıkları bütçe ödeneklerinin belli sınırlar dâhilinde kamu idareleri arasında aktarımlarına yönelik olarak bütçe kanunlarında düzenleme yapılmasına olanak tanınması Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

13. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükûmetin meclise karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükûmete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir.

14. Dava konusu kuralda, ödenek aktarmalarına ilişkin bütçe kanunlarında yapılacak düzenlemenin harcamalarda tasarrufu sağlama, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmeye yönelik olarak yapılması ve aktarma konusu yapılacak miktarın da genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemesi öngörülerek konu hakkında çerçeve çizilmiş ve ödenek aktarmaya ilişkin üst sınır da belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi ise söz konusu değildir. Diğer taraftan dava konusu kuralla, yürütme organına ödenek aktarma konusunda doğrudan verilmiş bir yetki de bulunmamaktadır. Ödenek aktarımına ilişkin usul ve esaslar dava konusu kuralda belirtilen sınırlar çerçevesinde yine Meclis tarafından bütçe kanununda düzenlenecektir. Bu itibarla kuralın Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet verdiği söylenemez.

15. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

16. Kuralın Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

2. İkinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı,...” Bölümünün İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

17. Dava dilekçesinde özetle; kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasının Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği, Maliye Bakanlığına verilen bu yetkinin 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen hesap verebilir mali sistemle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

18. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabileceği ifade edilmiş; dava konusu kuralda da ihtiyaç hâlinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

19. Kanun'un 21. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir.” bölümüne ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

20. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Dolayısıyla ödeneklerin bütçe yılındaki tüm ihtiyaçları karşılayacak şekilde belirlenmesi gerekir. Ancak söz konusu ödenekler tahmine dayalı olarak belirlendiğinden çeşitli nedenlerle ödeneklerin yıl içinde yetersiz kalması söz konusu olabilmektedir. Böyle durumlarda ortaya

çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanması yöntemlerinden birisi de kurumların kendi bütçeleri içindeki ödenek aktarmalarıdır.

21. 5018 sayılı Kanun'un (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabileceği belirtilmiştir. Bu sayede kamu idareleri, ilgili bütçe yılı içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara göre kendilerine ayrılan bütçe tertipleri arasında belli sınırlar dâhilinde ödenek aktarması yapabilecektir. Dava konusu kuralda da kamu idarelerinin ihtiyaç duyması hâlinde, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisini aşan ödenek aktarmalarında kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

22. 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinin (c) bendi uyarınca Maliye Bakanlığı, harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı, bütçenin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre uygulanmasını gözetmekle yükümlüdür. Bu bağlamda kamu idarelerinin kendi bütçeleri içindeki belli bir oranın üzerinde gerçekleşecek ödenek aktarmaları konusunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanlığını yetkili kılan kural kanun koyucunun takdir yetkisindedir.

23. Dava konusu kuralda, kamu idarelerinin ihtiyaç duyması hâlinde yüzde yirmiyi aşan kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının yetkili olduğu belirtilerek Maliye Bakanlığınca verilen ödenek aktarma yetkisinin çerçevesi belirlenmiş ve sınırları çizilmiştir. Kurala göre Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin kendi kurum bütçeleri içindeki ödenek aktarma yetkisini sadece kamu idarelerinin ihtiyaç duyması hâlinde kullanabilecek ve aktarabileceği ödenek miktarı da kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçemeyecektir. Dolayısıyla kuralın Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet verdiği söylenemez.

24. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

3. İkinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin "...yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir." Bölümünün İncelenmesi

a. İptal Talebinin Gerekçesi

25. Dava dilekçesinde özetle; Bakanlar Kurulu tarafından yatırım projelerinde değişiklik yapılması durumunda değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarma konusunda ilgili idarelere yetki verilmesinin yasama organına ait olan bütçe hakkının ihlaline sebebiyet verdiği, ilgili idarelere verilen bu yetkinin 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen hesap verebilir mali sistemle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

26. Dava konusu kuralda, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarma işlemlerinin tamamını yapmaya ilgili idarelerin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

27. Kamu yatırım programı; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu payı %50'nin üzerindeki iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların bağlı ortaklıkları, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası, dış proje kredisi kullanan büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler tarafından gerçekleştirilecek yatırım projelerinin sektörel bazda düzenlendiği programdır. Yatırım projeleri ise etüt proje işleri, devam eden projeler ve yeni projeler olarak tasnif edilmiş olup her proje için proje numarası, adı, yeri, karakteristiği, başlama ve bitiş tarihi, proje tutarı ve yıl içi tahmini harcama miktarı ile ödeneği ayrı ayrı gösterilmiştir.

28. 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasında, kamu yatırım programının merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacağı ve bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazete'de yayımlanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 25. maddesine göre kamu yatırım projeleri, 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanmakta; uygulanmakta ve izlenmektedir.

29. 641 sayılı KHK'nın 32. maddesinde, yıllık programların hazırlanması ve kabulüne ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Maddenin (1) numaralı fıkrasında, yıllık programların Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulacağı, bu Kurulun programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunacağı, Bakanlar Kurulunda kabul edilen yıllık programların kesinleşeceği belirtilmiş; (2) numaralı fıkrasında, yıllık programların, bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanacağı, bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

30. Kamu yatırım projeleri, hükümetlerin ekonomi politikalarını belirlemede en önemli araçlardan biridir. Ancak yıl içinde değişen sosyal veya ekonomik nedenlerle yatırım programında yer alan projelere ihtiyaç kalmayabileceği gibi bu projelerde değişiklik yapılması da gerekebilir. Bu gibi durumlarda yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca yatırım projelerinde değişiklik yapılabilir. Dava konusu kuralla, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin ilgili idareler tarafından yapılması öngörülmüştür. Böylece Bakanlar Kurulu tarafından uygun görülen bir yatırım projesi için ayrılan ödenek yine Bakanlar Kurulu tarafından uygun görülen başka bir yatırım projesine aktarılabilmekte, aktarma işlemi de ilgili idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu itibarla yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerini yapmaya ilgili idarelerin yetkili kılınmasını öngören kural, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

31. Dava konusu kural, idarelere sadece ödenek aktarma yetkisi tanımakta olup herhangi bir şekilde ödenek üstü harcama yetkisi vermemektedir. Kuralda ilgili yatırım projelerinde değişiklik yapılması durumunda değişikliğin gerektirdiği tertiplerle sınırlı olarak ödenek aktarma yetkisi verilerek idarelere verilen yetkinin çerçevesi çizilmiş ve sınırları da belirlenmiştir. Dolayısıyla kuralın Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devri niteliğinde olduğu söylenemez.

32. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

4. Üçüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi

a. Anlam ve Kapsam

33. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde; kamu idarelerinin bütçeleri içinde, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı ifade edildikten sonra dava konusu ikinci cümlesinde, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabileceği hüküm altına alınmıştır.

34. Personel giderleri tertibi; kamu personeline ve kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince ilgililere bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları vb.) kapsamaktadır. Personel giderleri genellikle sabit giderler olduğu için bütçelerde personel giderleri için yapılacak harcamaların tahmin edilmesi nispeten kolaydır. Diğer bir ifadeyle personel giderleri için bütçelerde ayrılan tutarların gerçekleşme oranı çok yüksektir. Personel giderleri tertibinden bir başka tertibe aktarma yapılması durumunda yıl sonunda bu tertibin açık vermesi ve ek ödeneye ihtiyaç duyulması kaçınılmaz olacağından bu durumun önüne geçmek, mali disiplinin bozulmasını önlemek amacıyla kamu idarelerinin bütçeleri içinde personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılmasının yasaklandığı anlaşılmaktadır.

35. “*Yedek ödenek*”, merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine konulabilen ödenektir. 5018 sayılı Kanun'un 23. maddesi gereğince bu ödenekten aktarma yapmaya maliye bakanı yetkilidir.

36. Ödenek aktarması, ödenegi fazla bulunan bütçenin bir tertibinden ödenegi eksik olan bir başka tertibine yapılan ödenek devri olarak tanımlanmaktadır. Belli bir kuruluştaki ödenek yetersizliği olduğu takdirde aynı kuruluştaki bir başka tertipten ya da bir başka kamu kuruluşundaki tertipten aktarma yoluyla ödenek eklemesi sağlanabildiği gibi bu aktarma Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödenekten de yapılabilmektedir. Bu kapsamda, ödenegi fazla bulunan tertipten veya yedek ödenekten ödenegi eksik olan tertibe aktarma yapılması durumunda bu tertip artık kanunda yer alan ifadeyle “*aktarma yapılmış tertip*” konumuna gelmektedir.

37. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesiyle kamu idarelerinin bütçeleri içinde personel giderleri tertibinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve

yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılması yasaklanmakla birlikte dava konusu kuralla bu duruma istisna getirilerek yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilceği hüküm altına alınmıştır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

38. Dava dilekçesinde özetle; aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktarılamaması ilkesinin bütçe tahminlerinin gerçekleşmesi ve parlamentonun bütçe hakkına güvence oluşturmak üzere kabul görmüş klasik bütçe ilkelerinden olduğu, dava konusu kuralla ödenek aktarmalarına ilişkin kısıtlamaların geçersiz hâle getirilerek 5018 sayılı Kanun’la kurulmak istenen mali sistemin bozulduğu, benzer nitelikte 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’ndaki düzenlemenin Anayasa Mahkemesinin 26.5.2016 tarihli ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararıyla iptal edildiği, kuralın bu hâliyle kamu yararını gerçekleştirmeyi değil proje değişikliklerinin arkasına sığınarak proje ödenekleri dışında da ödenek aktarımı yapılması amacını taşıdığı, yatırım projelerinde Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin doğrudan ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda değişiklik yapılması sonucunu doğurması ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak idarelere tertipler arası ödenek aktarma yetkisi verilmesinin Meclise ait olan bütçe hakkının ortadan kaldırılmasına sebebiyet verdiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

39. Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereğince bütün kamusal işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirme hedefine yönelmek durumundadır. Kanunun amaç unsuru bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. İlgili yasama belgelerinin incelenmesinden kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa’ya aykırı olduğu söylenebilir. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir.

40. Anayasa’nın 161. maddesinin birinci fıkrasında, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ifade edildikten sonra ikinci fıkrasında, mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenleneceği belirtilmiş; üçüncü fıkrasında ise kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyulabileceği belirtilmiştir. Buna göre kamu yatırım projeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir. Ancak kanun koyucu bu yetkisini kullanırken Anayasa’nın bütçeyle ilgili hükümlerini gözetmek zorundadır.

41. Kanun’un 21. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir.” bölümüne ilişkin gerekçeler dava konusu kural yönünden de geçerlidir.

42. Kamu yatırım projeleri, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'un atıfta bulunduğu 641 sayılı KHK'da belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu tarafından uygun bulunarak Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Kamu yatırım projeleri, hükûmetlerin ekonomi politikalarını belirlemede en önemli araçlardan biridir. Yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan bir yatırım projesi için ayrılan ödeneğin yetersiz kalması durumunda 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde diğer bütçe tertiplerinden veya Maliye Bakanlığının yedek ödenek tertibinden yatırım projesine ödenek aktarılabilir.

43. Diğer taraftan yıl içinde değişen sosyal veya ekonomik nedenlerle yatırım programında yer alan projelere ihtiyaç kalmayabileceği gibi bu projelerde değişiklik yapılması da gerekebilir. Bu durum, daha önce başka bir bütçe tertibinden veya yedek ödenek tertibinden ödenek aktarması yapılan yatırım projesi için de söz konusu olabilmektedir. Böyle bir durumun ortaya çıkması durumunda Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca değişikliğin gerektirdiği tertipler arasında ilgili idareler tarafından ödenek aktarması yapılabilecektir.

44. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde; kamu idarelerinin bütçeleri içinde, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılması yasaklanmıştır. Anılan hükme göre daha önce ödenek aktarması yapılmış bir yatırım projesinde Bakanlar Kurulu kararı gereğince değişiklik yapılması durumunda değişikliğin gerektirdiği tertipler arasında ödenek aktarması yapılamayacaktır. Diğer bir ifadeyle daha önce ödenek aktarması yapılmış olan bir yatırım projesinde Bakanlar Kurulu kararıyla değişiklik yapılabilecek ancak Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesindeki kısıtlamalar nedeniyle değişikliğin gerektirdiği tertipler arasında ödenek aktarması yapılamayacaktır. Bu durum ise değişiklik yapılan projelerin ödeneksiz kalması sonucunu doğuracaktır. Böyle bir durumun önüne geçmek ve yatırım projeleri için ayrılan ödeneğin ilgili bütçe yılı içinde kullanılmasını sağlamak amacıyla dava konusu kural ile yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması durumunda, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilmesine olanak tanındığı anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kuralın kamu yararına aykırılık taşıdığı söylenemez.

45. Dava konusu kural; yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarma yapılmasına olanak tanımakta olup idarelere herhangi bir şekilde ödenek üstü harcama yetkisi vermemektedir. Kuralda, ilgili yatırım projelerinde değişiklik yapılması durumunda değişikliğin gerektirdiği tertiplerle sınırlı olarak aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarma yetkisi verilerek ödenek aktarma konusunda idarelere verilen yetkinin çerçevesi çizilmiş ve sınırları da belirlenmiştir. Dolayısıyla kuralın, bu hâliyle Meclisin halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi şeklinde tanımlanan bütçe hakkını ihlal ettiği söylenemez.

46. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

B. Kanun'un 7. Maddesiyle Değiştirilen 4760 Sayılı Kanun'un 12. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının (c) Bendinde Yer Alan "...fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

47. Dava dilekçesinde özetle; Anayasa'nın 73. maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi tanındığı, dava konusu kuralda ise özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturma konusunda Bakanlar Kurulunun yetkili kılınarak Anayasa'nın 73. maddesiyle Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin dışına çıkıldığı, bu durumun uygulamada belirsizliğe neden olduğu gibi verginin kanuniliği ilkesinin de ihlaline sebebiyet verdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7. ve 73. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

48. 4760 sayılı Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, özel tüketim vergisinin (ÖTV), bu Kanun'a ekli listelerde yazılı malların karşılarında gösterilen tutar ve/veya oranlarda alınacağı belirtilmekte; maddenin (2) numaralı fıkrasının dava konusu kuralın da yer aldığı (c) bendinde ise Bakanlar Kurulunun topluca veya ayrı ayrı olmak üzere Kanun'a ekli (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye, bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 gümrük tarife istatistik pozisyon (GTİP) numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve malların cinsi, sınıfı, üst yapı gövde tanımı, emisyon türü ve değeri, istiap haddi ile yolcu ve yük taşıma kapasitesi itibarıyla farklı oranlar belirlemeye, uygulanmakta olan oranları EURO normlarını sağlayan katalitik konvertör sistemi ile teçhiz edilmiş taşıtlarda yarısına kadar indirmeye, kanuni oranına kadar çıkarmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmaktadır. Dava konusu kural, bentte yer alan "...fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve..." ibaresidir.

49. Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı kuralı yer almaktadır. "*Vergilerin kanuniliği*" ilkesi olarak da nitelendirilen bu kural gereği vergilendirme yetkisi, yasama organına ait olup yürütme organının yasal dayanağı olmadan bir idari işlemle vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi yoktur. Kuralda öngörülen ilkeler esas itibarıyla Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen hukuk devleti ilkesinin vergilendirme ilkeleri yönünden somut biçimde ifadesidir.

50. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmiştir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde, yasama yetkisinin parlamentoya ait olması hususu "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir.

51. Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olunmaması için vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin kanunlarla belirlenmesi gerekir. Ancak kanunla her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin mümkün olmadığı durumlarda çerçevesi

çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idari işlem yapma yetkisi verilebilir.

52. Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında "*vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.*" denilerek Bakanlar Kuruluna kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.

53. Anayasa'nın 73. maddesiyle Bakanlar Kuruluna verilen yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup kaldırılması ve değiştirilmesi olduğundan bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla Bakanlar Kuruluna verilebilir.

54. ÖTV; harcamalardan alınan tek aşamalı, dolaylı bir vergi olup Türk Gümrük Tarife Cetveli'nde tanımı verilmiş mallar üzerinden bir defaya mahsus olarak alınmaktadır. ÖTV kapsamına giren mallar, Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı listelerde Türk Gümrük Tarife Cetveli'nde yer alan GTİP numaraları itibarıyla tespit edilmiştir. Listelerde yer alan her mal için ayrı GTİP numarası belirlenmiş; yanında malın ismi ve vergi oranı yazılmıştır.

55. Kanun'a ekli (II) sayılı listede, kayıt ve tescile tabi olan ve olmayan kara, hava ve deniz taşıtları için öngörülen ÖTV oranları düzenlenmiştir. Listede, 87.03 GTİP numarasında yer alan binek otomobilleri ve insan taşımak için imal edilmiş diğer motorlu araçlar için de istiap haddi ve motor hacmi gibi kıstaslar gözetilerek farklı ÖTV oranları belirlenmiştir.

56. Kanun'un 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (c) bendinde, (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Dava konusu kuralda ise bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturma ve bu fiyat grupları itibarıyla farklı oranları belirleme konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Buna göre Bakanlar Kurulu (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırabilecek, sıfıra kadar indirebilecek, ayrıca bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturabilecek ve bu fiyat grupları itibarıyla farklı vergi oranları belirleyebilecektir.

57. Günümüz motorlu araçlar piyasasında fiyatlar, sadece motor hacmine göre değil marka değeri, teknik ve donanım özellikleri gibi birden çok unsura bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Bu bağlamda aynı motor hacmine sahip olan araçlar belirtilen unsurlara bağlı olarak farklı fiyat aralığında satışa sunulabilmektedir. Kanun koyucunun da bu durumu gözeterek Bakanlar Kuruluna, 87.03 GTİP numarasında yer alan araçlar için ÖTV matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturma ve bu fiyat grupları itibarıyla farklı vergi oranları belirleme yetkisi tanıdığı anlaşılmaktadır. Böylece aynı motor hacmine sahip olmakla birlikte farklı fiyattan satışa sunulan araçlardan farklı oranlarda vergi alınabilecektir.

58. 4760 sayılı Kanun'a ek (II) sayılı listede 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için uygulanacak ÖTV oranları tek tek belirlenmiştir. Kanun'un 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (c) bendinde de (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınarak Bakanlar Kuruluna verilen

yetkinin alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında 87.03 GTİP numarasında yer alan bir aracı satın alanlar, bu araca uygulanacak asgari ve azami vergi oranlarını öngörebilecek durumdadır. Kanun'da belirtilen bu sınırlar içinde kalmak kaydıyla Bakanlar Kuruluna fiyat grupları oluşturma ve bu fiyat grupları itibarıyla farklı vergi oranları belirleme yetkisi verilmesi bu öngörülebilirliği ortadan kaldırmamaktadır. Dolayısıyla 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için ÖTV matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturma ve kanunla belirlenmiş sınırlar arasında vergi oranlarını belirleme konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinde verginin kanuniliği ve hukuk güvenliği ilkelerine aykırı bir husus bulunmamaktadır.

59. Diğer taraftan Bakanlar Kuruluna 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için fiyat grupları oluşturma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kurala göre Bakanlar Kurulu fiyat grupları oluştururken bu malların özel tüketim vergisi matrahını esas almak zorundadır. Kanun'a ek (II) sayılı cetvelde yer alan mallar için vergi matrahının nasıl hesaplanacağı ise Kanun'un 11. maddesinin (3) numaralı fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan fıkra göre (II) sayılı listede yer alan mallar için verginin matrahı, bunların teslimi, ilk iktisabı ve ithalinde hesaplanacak özel tüketim vergisi hariç katma değer vergisi matrahını oluşturan unsurlardan teşekkül etmektedir. Dolayısıyla 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için uygulanacak ÖTV yönünden Bakanlar Kuruluna matrah belirleme yetkisi verilmesi de söz konusu değildir.

60. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 7. ve 73. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

61. Dava dilekçesinde özetle; gerek kurum içi gerekse de kurumlar arası ödenek aktarmalarına ilişkin kuralların olağan kanunlar yerine bütçe kanunlarında düzenlenmesinin merkezî yönetim bütçe kanunlarının yapısının öngörülemez şekilde değişmesine sebebiyet vereceği, ödenek aktarmaları konusunda idarelere sınırsız bir şekilde yetki verilmesinin Meclise ait olan bütçe hakkını ihlal ettiği, herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın idarelere yatırım projeleri arasında ödenek aktarma yetkisi tanınmasının 5018 sayılı Kanun'la kurulmak istenen mali sistemle bağdaşmadığı, 87.03 GTİP numarasında yer alan mallar için ÖTV matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturmaya ve bu fiyat grupları itibarıyla farklı vergi oranları belirlemeye Bakanlar Kurulunun yetkili kılınarak Anayasa'nın 73. maddesiyle vergilendirme konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin dışına çıkıldığı, bu durumun uygulamada belirsizliğe neden olduğu, dava konusu kuralların bu hâliyle uygulanmasının telafisi güç veya imkânsız zararların doğmasına sebebiyet vereceği belirtilerek kuralların yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

16.11.2016 tarihli ve 6761 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesiyle değiştirilen, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 21. maddesinin;

1. Birinci fıkrasının ikinci cümlesinin "...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir." bölümüne,

2. İkinci fıkrasının ikinci cümlesine,

3. Üçüncü fıkrasının ikinci cümlesine,

B. 7. maddesiyle değiştirilen 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (c) bendinde yer alan "...*fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve...*" ibaresine,

yönelik iptal talepleri, 14.2.2018 tarihli, E.2017/19, K.2018/11 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümle, bölüm ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 14.2.2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

16.11.2016 tarihli ve 6761 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesiyle değiştirilen, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 21. maddesinin;

1. Birinci fıkrasının ikinci cümlesinin "...*genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir.*" bölümünün,

2. İkinci fıkrasının ikinci cümlesinin,

3. Üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE,

B. 7. maddesiyle değiştirilen 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (c) bendinde yer alan "...*fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

14.2.2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Zühtü ARSLAN

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Üye

Üye

Üye

Esas Sayısı : 2017/19
Karar Sayısı : 2018/11

Serdar ÖZGÜLDÜR

Serruh KALELİ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ