

## Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2014/72**  
**Karar Sayısı : 2014/141**  
**Karar Günü : 11.9.2014**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :** Malatya Vergi Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU :** 26.5.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 26.2.2014 günlü, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle eklenen geçici 7. maddenin Anayasa'nın 2., 73., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

### **I- OLAY**

Yapı ruhsatı alınırken ödenen işgal harcının iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ve ödenen tutarın iadesi istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

### **II- İTİRAZIN GEREKÇESİ**

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“ ...

*Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini gerçekleştiren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, yargı denetimine açık olan devlettir.*

*Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların ve idarenin mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği kurala bağlanmıştır.*

*Anayasa'nın 153. maddesinde de Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı belirtilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesi kararlarında hukuk devleti insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasanın ve yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlet olarak tanımlanmıştır. Hukuk devleti ilkesi ve Anayasanın 138 inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca yasama organı dahil bütün devlet organlarının mahkeme kararlarına uyması bir zorunluluktur. Yargı kararlarını uygulama yükümlülüğü, kararın şeklen uygulanmasını değil*

aynı zamanda içeriğe uygun işlem tesis edilmesini de zorunlu kılmaktadır. Anılan yükümlülüğün yasama organını da bağladığı açıktır. Aksi halde yasama organı beğenmediği yargı kararlarını, kanun çıkartıp etkisiz hale getirir ki bu durumda yargı bağımsızlığı zedelenecektir.

Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararı sonrasında kanun koyucu tarafından getirilen yeni kuralda, iptal kararı gözetilerek düzenleme yapılması gerekmekte olup, aksi halde kuralın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığı ortaya çıkacaktır.

Anayasa'nın 73. maddesinde, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü bulunduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı öngörülerek Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen hukuk devleti ilkesi vergilendirme ilkeleri yönünden somut biçimde dile getirilmiştir.

Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olmaması 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, kanun ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idari işlem yapma yetkisi verilebilir.

İtiraz konusu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na 6527 sayılı Kanunun 6. maddesiyle eklenen geçici madde 7 inci maddesiyle, belediye gelirleri arasında yer alan bazı vergi ve harçların maktu tarifelerini, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. Belediye meclislerine verilen bu yetki, kanun koyucu tarafından vergilemenin temel öğelerinin belirlenerek uygulamaya, tekniğe ve uzmanlığa ilişkin konularda yürütme organına verilen düzenleyici idari işlemlerde bulunma yetkisi ya da kanunla getirilen bir düzenlemeyi açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte verilen bir yetki olmayıp doğrudan vergi ve harç miktarının belirlenmesine ilişkin bir yetkidir.

Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, "vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar Kurulu'na verilebilir. Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini devredeceğine dair Anayasal bir hüküm bulunmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda 96/A bendinde sayılan vergi ve harçlar dışındaki vergi ve harçların maktu tarifelere ilişkin olarak belediye meclislerine yetki veren 96/B maddesindeki kuralın Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarih ve E:2010/62; K:2011/175 sayılı kararıyla, Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu saptanarak iptal edildiği hususu da gözönünde bulundugunda, 6527 sayılı Kanunun 6. maddesiyle eklenen geçici madde 7 inci maddesiyle belediye meclislerince belirlenmiş olan

tarifelerin Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceği hüküm altına alınmakla, Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olarak belediye meclisleri, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla doğrudan belirleme yetkisine sahip olmaktadır. Anayasanın 2, 73, 138 ve 153 üncü maddelerine aykırılık teşkil eden bu durumun, yasama organı dahil bütün devlet organlarının her türlü eylem ve işlemlerinde Anayasa ve kanunlara uygun keyfilikten uzak dengeli ve adaletli şekilde davranması gerektiğini düzenleyen açık yasa kuralını zedeleyecek nitelik ve mahiyette olduğu da açıktır.

#### D) SONUÇ VE TALEP :

Mahkememizce yukarıda yer verilen açıklamaların birlikte değerlendirilmesinden, itiraza konu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na 6527 sayılı Kanunun 6. maddesiyle eklenen geçici madde 7 inci maddesinin, Anayasanın 2, 73, 138 ve 153 üncü maddelerine aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasanın 152/1. maddesi uyarınca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na 6527 sayılı Kanunun 6. maddesiyle eklenen "2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir." hükmünü içeren geçici madde 7 inci maddesinin iptali istemiyle resen Anayasa Mahkemesine gidilmesine ve bu maddenin iptalinin istenilmesine, dava dosyasının tüm belgeleriyle onaylı suretinin dosya oluşturularak karar aslı ile dosya suretinin yüksek mahkemeye tebliğinden itibaren beş ay beklenilmesine, beş ay içinde netice gelmez ise mevcut mevzuata göre davanın neticelendirilmesine, bu kararımızın birer suretinin taraflara tebliğine, 12.3.2014 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

### III- YASA METİNLERİ

#### A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

Kanun'un itiraz konusu kural olan geçici 7. maddesi şöyledir:

*"2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir."*

#### B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 73., 138. ve 153. maddelerine dayanılmış, Anayasa'nın 127. maddesi ise ilgili görülmüştür.

### IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep

KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 22.4.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Yunus Emre YILMAZOĞLU tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralla, belediye meclislerince 2013 yılı için belirlenen tarifelerin bu konudaki Bakanlar Kurulu kararı yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceğinin öngörüldüğü, vergilerin kanunla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasına gerektiği, Anayasa Mahkemesinin 29.12.2011 günlü, E.2010/62, K.2011/175 sayılı kararıyla belediye meclislerinin vergilendirme yetkisi bulunmadığının tespit edildiği, hukuk devleti ilkesi, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uyma yükümlülüğü ve Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı yolundaki kural gereğince yasama organının Anayasa Mahkemesinin iptal kararını gözeterek düzenleme yapması gerektiği, belediye meclislerine doğrudan vergi ve harç miktarını belirleme konusunda yetki veren kuralın, Anayasa'nın 2., 73., 138. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### A- Anayasa'nın 73. ve 127. Maddeleri Yönünden İnceleme

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural Anayasa'nın 127. maddesi yönünden de incelenmiştir.

İtiraza konu kuralda, ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerler için eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı ve iş yeri açma izni harcına ilişkin 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenen tarifelerin, Kanun'un 96. maddesinin (A) fıkrasına 6527 sayılı Kanunla eklenen ikinci paragrafta öngörülen yöntemle göre Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceği öngörülmektedir.

Anayasa'nın 73. maddesinde, herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü bulunduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı öngörülerek Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen hukuk devleti ilkesi vergilendirme ilkeleri yönünden somut biçimde dile getirilmiştir.

Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olmaması için, vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının, yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanasını gibi belli başlı temel öğelerinin kanunlarla belirlenmesi gerekir. Ancak, kanun ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya

ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idari işlem yapma yetkisi verilebilir.

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.*" denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kuruluna verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla, bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Anayasa Mahkemesinin 10.4.2013 günlü, E.2012/158, K.2013/55 sayılı kararında da belirtildiği üzere anayasallık denetiminde, Anayasa'nın 73. maddesinde öngörülen vergilendirmeye ilişkin hükümler, mahalli idareler yönünden, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen kurallarla birlikte ele alınıp yorumlanmalıdır.

Anılan kararda da ifade edildiği üzere, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri oldukları ifade edilmiştir. Anayasa'da merkezi yönetim - yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen "*yerel yönetimlerin özerkliği*" ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de "*Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*" hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli idarelerin kuruluş amacı olarak gösterilen mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentilerini ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırlar içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.

Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, etki ve sonuçları itibarıyla bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. 2464 sayılı Kanun'da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle bakıldığında ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Anılan dördüncü fıkrada Bakanlar Kuruluna verilen yetki, mahalli müşterek

ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir.

Sürekli gelişen bilim ve teknolojinin hızla ürettiği yenilikler ve hukuk evrimi sonunda çok çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ya da toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik devlete ait tüm görevleri ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme olanaksızlığı, bunların bir bölümünün yerel idareler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Merkezi yönetim, yerel gereksinimleri anlama ve değerlendirme yönünden yetersiz kalma riski taşımakta ve yerel idareler gibi dinamizm ve hareketlilik gösterememektedir. Yerel yönetimler, yerel çıkarlara, ekonomik ve coğrafi duruma göre değişken koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir. Bu yönüyle düzenlemenin, merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi de amaçladığı anlaşılmaktadır.

Günümüzde şehirleşme hareketlerinin gelişmesi, şehir niteliğindeki yerleşim alanlarında yaşayan nüfusun hızla artması, şehir halkının giderek sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının çoğalması ve şehirlerin çağın gereklerine göre yeniden tanzim ve imar çabaları, bu konudaki giderlerin geniş ölçüde artması sonucunu doğurmuş ve bu durum eski şartlara ve anlayışlara göre kurulmuş olan yerel yönetim finans sistemlerinin yeni ve doyurucu kaynaklara sahip olacak biçimde geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Her bir ilin yerleşim alanı, kent ve kırsal nüfus oranları, yüzölçümleri, hizmet sunum alanları, nüfusları, yöredeki sanayi yoğunluğu, üretim ve tüketim kapasitesi, ekonomik faktörler ve gelişmişlik düzeyi birbirinden oldukça farklı olduğundan, yerel ihtiyaçları karşılayacak yerel gelirlerin belirlenmesinin merkezi yönetim tarafından yapılmasının zorluğu ortadadır. Sayılan etkenler gözetildiğinde belediyelerin hizmet maliyetlerinin ve buna karşılık gelirlerinin bir kısmının kendi yetkili organları tarafından belirlenmesi, Anayasa'nın 127. maddesinde ifade edilen “*yerel yönetimlerin özerkliği*” ilkesine de uygundur.

Nitekim Türkiye'nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da, “*Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*” biçiminde bir düzenleme yer almaktadır.

Vergilendirme yetkisinin sahibi olan Devletin, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden Bakanlar Kurulu eliyle kullanması Anayasa'nın 73. maddesinin gereğidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesinde ve bu bağlamda 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenmiş vergi ve harç tarifelerine, Kanun'un 96. maddesinin (A) fıkrasına 6527 sayılı Kanun'la eklenen ikinci paragrafta öngörülen yöntem uyarınca Bakanlar Kurulunca karara bağlanacak tarife yürürlüğe girinceye kadar uygulanma olanağı tanınmasına ilişkin itiraz konusu kuralda, Anayasa'nın 73. ve 127. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır.

Zehra Ayla PERKTAŞ, Engin YILDIRIM, Erdal TERCAN, Zühtü ARSLAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe katılmamıştır.

## B- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, *“Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar”* denilmektedir.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılığından söz edilebilmesi için, kurallar farklı kanunlarda yer almış olsa bile iptal edilen önceki kuralla içeriği yönünden *“aynı”* ya da *“benzeri”* olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Burada iki kuralın özdeş olması yetmeyecek, kurallar arasında *“teknik, içerik ve kapsam”* bakımından da benzerlik aranacaktır.

Teknik, içerik ve kapsam bakımından benzerlik, iptal edilen kanun ile yeniden çıkarılan kanunun tümüyle aynı olması anlamına gelmez. Çünkü böyle bir anlayış 153. maddenin son fıkrasındaki kuralı anlamsız ve uygulanmaz kılar. Konu ve kapsam bakımından sözcüklerde farklılıklar olsa bile ikinci kanunun aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın onu etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığının saptanması aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir.

Anayasa Mahkemesinin 29.12.2011 günlü, E.2010/62, K.2011/175 sayılı iptal kararının gereklerini yerine getirmek üzere 24.5.2013 günlü, 6487 sayılı Kanun yayımlanmış ve Kanun'un 20. maddesinin (3) numaralı fıkrası, 60. maddesi ve 96. maddesinin (A) fıkrası değiştirilerek, bu Kanun'da en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerinin belediye grupları itibarıyla Bakanlar Kurulunca tayin ve tespit edilmesi öngörülmüştür.

Bu değişikliğe dayanarak Bakanlar Kurulunca karara bağlanan tarifelerin mağduriyetlere neden olduğunun görülmesi üzerine kanun koyucu, 6527 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle Kanun'un 96. maddesinin (A) fıkrasına bir paragraf ekleyerek, Bakanlar Kurulunun bazı vergi ve harç tarifelerini belirleme yöntemini değiştirmiştir. Bu yeni yöntemle göre yerel nitelikli bazı vergi ve harçlar *“Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca”* tespit edilecektir. İtiraz konusu kurala da bu yeni yöntem uyarınca belirlenecek tarife yürürlüğe girene kadar 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenmiş tarifelerin uygulanmasına devam edileceği öngörülmektedir.

Bu durumda, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararının gereğini yerine getirmek amacıyla yapılan yasal düzenleme sonucunda yaşanan mağduriyetleri gidermek için geçici bir dönemde uygulanması öngörülen itiraz konusu kuralın, daha önce farklı hukuksal nedenler ve gerekçeye dayanarak verilmiş iptal kararını etkisiz kılmak amacıyla ihdas edildiği ileri sürülemeyeceği gibi iptal edilen söz konusu kural ile aralarında *“özdeşlik”* yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik bulunmadığından, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 153. maddesine aykırı değildir. İtiraz isteminin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN ve Hasan Tahsin GÖKCAN bu sonuca farklı gerekçeyle katılmıştır.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 138. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## VI- SONUÇ

26.5.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 26.2.2014 günlü, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle eklenen geçici 7. maddenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zehra Ayla PERKTAŞ, Engin YILDIRIM, Erdal TERCAN, Zühtü ARSLAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 11.9.2014 gününde karar verildi.

Başkanvekili  
Serruh KALELİ

Başkanvekili  
Alparslan ALTAN

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye  
Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Nuri NECİPOĞLU

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Erdal TERCAN

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
Zühtü ARSLAN

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

## KARŞIOY GEREKÇESİ

26.2.2014 günlü, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile 26.5.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen geçici 7. maddede "2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir." denilmektedir.

Kuralda, 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenen ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerler için eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı ve iş yeri açma izni harcına ilişkin tarifelerin, Kanun'un 96/A maddesine 6527 sayılı Kanun'la eklenen ikinci paragrafta öngörülen yöntem işletilerek Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceği öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti demokratik bir hukuk devletidir. Buna göre Devletin tüm organları Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı olup, görev ve yetkilerinin bu çerçevede konulan yasalarla belirlenmesi ve yürütme organına bırakılan yetkilerin sınırlarının açıkça gösterilmesi gerekmektedir. Öte yandan "hukuk devleti" ilkesi yürütme organının faaliyetlerinin "belirlilik" dolayısıyla "hukuki güvenlik ilkesi" sonucunda "öngörülebilir olmasını" gerektirmektedir.

Anayasa'nın "vergi ödevi" başlıklı 73. maddesinin üçüncü fıkrasında; "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." dördüncü fıkrasında ise; "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimlerle oranlarına ilişkin hükümlerinde Kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir." denilmektedir. Madde hükmü ile vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği ve kaldırılacağı öngörülerek Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen "hukuk devleti" ilkesi vergilendirme ilkeleri yönünden somut biçimde dile getirilmiştir.

Bu anayasal düzenlemeler karşısında verginin kanuniliği ilkesi gereği verginin konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması yetkisi yasama organına aittir ve ancak kanunla yapılabilir. Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında Bakanlar Kuruluna verilen yetki istisnai bir yetki olup Bakanlar Kuruluna "muaflık, istisna ve indirim ile oranlarında" değişiklik yapma yetkisi verilirken bu yetkinin "Kanunda belirtilen yukarı ve aşağı sınırlar içinde" kullanılabileceği öngörülmektedir. Belirtilen Anayasa hükümleri karşısında Bakanlar Kurulu dışında herhangi bir merciin bu yetkiyi kullanması mümkün değildir.

Nitekim Anayasa Mahkemesinin 29.12.2011 günlü, E: 2010/62 K: 2011/175 sayılı kararında 2464 sayılı Kanun'un 96/B maddesi Anayasa'nın 73. maddesine aykırı bulunarak oybirliği ile iptal edilmiştir.

Bu durumda anayasal temele sahip olmadığı açık olan bir yetkiye dayanarak belirlenen vergi ve harçlara ilişkin tarifelerin uygulanmasına iptal kararının yürürlüğe girmesinden sonra bir müddet daha devam edilmesini öngören kural, Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırıdır.

Açıklanan nedenle kuralın iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye  
Zehra Ayla PERKTAŞ

Esas Sayısı : 2014/ 72  
Karar Sayısı : 2014/141

## KARŞIOY GEREKÇESİ

E: 2012/158, K: 2013/55 sayılı dosyadaki Karşioy gerekçeleri, bu dava için de geçerli olduğundan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye  
Engin YILDIRIM

Esas Sayısı : 2014/ 72  
Karar Sayısı : 2014/141

## KARŞI GÖRÜŞ

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 26.2.2014 tarihli, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle eklenen geçici 7. maddenin, Anayasa'nın 2., 73., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir.

*İptali istenen kural şu şekildedir: “2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir.”*

Mahkememiz çoğunluğu, kuralı Anayasa'nın 73. ve 127. maddeleri açısından incelemiş ve Anayasa'ya aykırı bulmayarak, iptal talebini reddetmiştir.

İtiraza konu kural, bir geçiş düzenlemesidir. Kuralda 2464 sayılı Kanun'un 96/A maddesinin 6527 sayılı Kanun'la değişik halinde, belirlenme usulü açısından farklı bir yöntem öngörülen ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı ve işyeri açma izni harcı yönünden, 2013 yılı için daha önce ilgili belediye meclisince belirlenen tarifelerin bir süre daha geçerli olması öngörülmüştür.

Buna göre, 2013 yılı için belediye meclislerince öngörülen tarifeler, Kanun'un 96/A maddesinde öngörülen, ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri

Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na belirlenecek tarifenin yürürlüğe girmesine kadar uygulanmaya devam edecektir. Bir başka ifadeyle kural, belediye meclislerinin vergilendirme yetkisinin yeni yöntemle göre tespit edilecek tarifenin yürürlüğe girmesine kadar devamını öngörmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 10.4.2013 tarihli ve E.2012/158, K.2013/55 sayılı kararında yine belediye meclislerinin vergilendirme yetkisinin değerlendirilmesi gerekmiş, Mahkememiz çoğunluğu, daha önceki içtihadını değiştirerek, belediye meclislerinin vergilendirme yetkisinin bulunduğu yönünde karar vermiştir. İçlerinde benim de olduğum bazı üyeler bu karara muhalif kalmışlardır.

İtiraz konusu olayda da, Mahkememiz çoğunluğu, belediye meclislerinin vergilendirme yetkisini bir süre daha devam ettiren hükmü, 10.4.2013 tarihli E. 2012/158, K.2013/55 sayılı kararda belirtilen gerekçelerle, Anayasa'ya aykırı görmemiş, itiraz talebini reddetmiştir.

Mahkememizin, söz konusu 10.4.2013 tarihli kararı için hazırlamış olduğumuz karşı görüşte şu gerekçelere yer verilmiştir:

*"Mahkememiz çoğunluğu, Anayasa'nın 73. maddesinde vergilendirmeye ilişkin hükümlerin Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenen mahalli idareler hakkındaki kurallarla birlikte değerlendirilmesi gerektiği, 127. maddede ifadesini bulan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin mali özerkliği de kapsadığı, bu anlamda Bakanlar Kuruluna verilen "ülke çapında uygulanan vergiler"e ilişkin yetkinin, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel yönetimlere yetki verilmesine engel teşkil etmediği gerekçeleriyle iptali istenen kuralın Anayasa'ya uygun olduğu sonucuna varmıştır.*

*Anayasa'nın "Vergi ödevi" başlıklı 73. maddesine göre, "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." Verginin kanuniliği ilkesini ifade eden bu anayasal hüküm gereği vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak yasama organı tarafından konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Bununla birlikte, aynı maddenin dördüncü fıkrasında pratik zorunluluklar dikkate alınarak istisnai durumlarda vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda, kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği kabul edilmiştir. 73. maddenin gerekçesinde "Vergi yükünün muafı ve istisnaların zamanla artan oranla düşmesini engellemek üzere, kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi ilkesi"nin kabul edildiği ifade edilmiştir.*

*Bu çerçevede Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili düzenlemeler kural olarak kanunla yapılır, ancak mali yükün güncellenmesi anlamında Bakanlar Kuruluna kanunla belirlenen yukarı ve aşağı sınırlar içinde kalarak değişiklik yapma yetkisi verilebilir. Bakanlar Kuruluna verilen bu yetki de istisnai ve sınırlı bir yetkidir. Görüldüğü üzere Anayasa, ülke çapında-yerel düzeyde ayrımı yapmaksızın Bakanlar Kurulu dışında hiçbir organa vergi ve benzeri mali yükümlülükler hakkında düzenleme yapma yetkisi vermemektedir. Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkiyi kanunda belirlenen altı ve üst harç miktarları arasında kalmak şartıyla belediye meclislerine de teşmil eden kuralın, 73. maddenin dördüncü fıkrasının açık hükmü karşısında Anayasa'ya uygun olduğu söylenemez.*

*Diğer yandan, Anayasa'nın 127. maddesinden hareketle itiraz konusu kuralın Anayasaya uygun olduğunu savunmak, doğrudan ilgili ve özel düzenleme olan 73. madde karşısında mümkün görünmemektedir. 127. madde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Ancak, bu*

kanuni düzenlemelerin sadece 127. maddeye değil, Anayasa'nın diğer maddelerine de uygun olması gerekmektedir.

Bir kural Anayasa'nın bir hükmüne uygun, diğerine aykırı olabilir. Bu bağlamda iptali istenen kuralın Anayasa'nın 127. maddesine uygun olması, aynı zamanda 73. maddesine de uygun olduğu anlamına gelmez. Kaldı ki, Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olacağını belirtmekte, ancak gelir kaynaklarının nasıl sağlanacağını kanuna bırakmaktadır.

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının belediye meclisleri tarafından belirlenmesinin daha pratik ve yerinden yönetim ilkesine daha uygun olduğu düşünülebilir. Nitekim, yeni anayasa çalışmaları kapsamında siyasi partilerin bu yönde önerilerde bulundukları bilinmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın 9. maddesinin 3. fıkrasına göre "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır."

Ancak "olması gereken"e ilişkin yapılan değerlendirmeler, kanunların anayasallık denetiminin mevcut Anayasa hükümleri çerçevesinde yapılması zorunluluğunu değiştirmemektedir. Anayasa'nın vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle dair özel düzenlemesi olan 73. maddesinin dördüncü fıkrasının gerek lafzı, gerekse madde gerekçesinde ifadesini bulan amacı dikkate alındığında, belediye meclislerine tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcını belirleme yetkisi veren kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu açıktır.

*Bu gerekçelerle, çoğunluğun red yönündeki görüşüne katılmıyoruz. "*

Yukarıda belirtilen gerekçeler, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 26.2.2014 tarihli, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle eklenen geçici 7. maddenin, Anayasa'nın 73. maddesine aykırılığı konusunda da aynen geçerlidir. O nedenle söz konusu hükmün, Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluk görüşüne katılmam mümkün olmamıştır.

Üye  
Erdal TERCAN

Esas Sayısı : 2014/ 72

Karar Sayısı : 2014/141

## **KARŞIOY GEREKÇESİ VE FARKLI GEREKÇE**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa, 26.2.2014 tarihli, 6527 sayılı Kanunla eklenen geçici 7. maddenin Anayasanın 73., 127. ve 153. maddesine aykırı olmadığı gerekçesiyle reddine karar verilmiştir. Çoğunluğun iptal kararına katılmıyor, 153. madde yönünden red görüşüne ise farklı gerekçeyle katılmıyoruz.

## **I- KARŞIOY GEREKÇESİ**

2464 sayılı Kanunun itiraz konusu geçici 7. maddesi şöyledir: "2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde,

21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ıncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ıncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam eder.”

Kural gereğince, 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenen ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerler için eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı ve iş yeri açma izni harcına ilişkin tarifeler, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanacaktır.

Anayasanın 73. maddesine göre, “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” Bununla birlikte, aynı maddenin dördüncü fıkrasında uygulamadan kaynaklanan zorunluluklar dikkate alınarak istisnai durumlarda vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda, kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği kabul edilmiştir. 73. maddenin gerekçesinde “*Vergi yükünün muafıtlığı ve istisnaların zamanla artan oranla düşmesini engellemek üzere, kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi ilkesi*”nin kabul edildiği ifade edilmiştir.

Mahkememiz çoğunluğu, 10.4.2013 tarihli, E.2012/158, K.2013/55 sayılı kararına atıf yapmak suretiyle, Anayasanın 73. maddesinin mahalli idarelere ilişkin 127. maddeyle birlikte yorumlanması gerektiğini, yaptıkları hizmetlerin niteliği gereği mahalli idarelerin gelirlerinin bir kısmının kendi organları eliyle belirlenmesinin “yerel yönetimlerin özerkliği” ilkesine de uygun olduğunu, nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın bu yönde düzenleme içerdiğini vurgulamıştır.

Anılan karara karşı yazılan karşıoy gerekçesinde de belirttiğimiz üzere, “*Anayasa’nın 127. maddesinden harekete itiraz konusu kuralın Anayasaya uygun olduğunu savunmak, doğrudan ilgili ve özel düzenleme olan 73. madde karşısında mümkün görünmemektedir. 127. madde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Ancak, bu kanuni düzenlemelerin sadece 127. maddeye değil, Anayasanın diğer maddelerine de uygun olması gerekmektedir.*”

*Bir kural Anayasanın bir hükmüne uygun, diğerine aykırı olabilir. Bu bağlamda iptali istenen kuralın Anayasanın 127. maddesine uygun olması, aynı zamanda 73. maddesine de uygun olduğu anlamına gelmez. Kaldı ki, Anayasanın 127. maddesi mahalli idarelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olacağını belirtmekte, ancak gelir kaynaklarının nasıl sağlanacağını kanuna bırakmaktadır.*

*Yerel düzeydeki hizmetlere ilişkin mali yükümlülüklerin belediye meclisleri tarafından belirlenmesinin daha pratik ve yerinden yönetim ilkesine daha uygun olduğu düşünülebilir. Nitekim, yeni anayasa çalışmaları kapsamında siyasi partilerin bu yönde önerilerde bulundukları bilinmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’nın 9. maddesinin 3. fıkrasına göre “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”*

*Ancak “olması gereken”e ilişkin yapılan değerlendirmeler, kanunların anayasallık denetiminin mevcut Anayasa hükümleri çerçevesinde yapılması zorunluluğunu değiştirmemektedir.”*

Mahkeme çoğunluğu, 2012/158 esas sayılı kararında olduğu gibi, Anayasanın 127. maddesinden hareketle “ülke çapında uygulanan vergiler” ile “yerel düzeyde uygulanan vergiler” arasında ayırım yapmak suretiyle, mahalli idarelere bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin belirlenmesi konusunda yetki verilmesinin Anayasanın 73. maddesine aykırılık teşkil etmeyeceğini ifade etmiştir.

Çoğunluğun bu görüşü, yukarıda ifade edildiği gibi, “olması gereken”e yönelik bir “temenni” olarak kabul edilebilir. Ancak, böyle bir yetkinin mahalli idarelere bırakılabilmesi için Anayasada açıkça bir düzenleme olması, başka bir ifadeyle anayasal dayanağının bulunması gerekir. Anayasanın “Vergi ödevi” başlıklı 73. maddesinde ve 127. madde dahil herhangi bir maddesinde mahalli idarelere böyle bir yetki verilmiş değildir. Anayasa “ülke çapında/yerel düzeyde” ayırımı yapmaksızın Bakanlar Kurulu dışında hiçbir organa vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda istisnai olarak düzenleme yapma yetkisi vermemektedir. Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkiyi geçici de olsa belediye meclislerine teşmil eden kuralın, 73. maddenin dördüncü fıkrasının açık hükmü karşısında Anayasaya uygun olduğu söylenemez.

Açıklanan gerekçelerle, çoğunluğun red yönündeki görüşüne katılmıyoruz.

## II- FARKLI GEREKÇE

Mahkememiz çoğunluğu, itiraz konusu kuralın Anayasa Mahkemesinin 29.12.2011 tarihli, E. 2010/62, K. 2011/175 sayılı kararıyla iptal edilen kanun hükmüyle aynı nitelikte olduğu, dolayısıyla Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu yönündeki iddiayı da iki kuralı karşılaştırmak suretiyle reddetmiştir.

Mahkememiz çoğunluğuna göre, “*bir yasa kuralının Anayasa’nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılığından söz edilebilmesi için, kurallar farklı yasalarda yer almış olsa bile iptal edilen önceki kuralla içeriği yönünden “aynı” ya da “benzeri” olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Burada iki kuralın özdeş olması yetmeyecek, kurallar arasında “teknik, içerik ve kapsam” bakımından da benzerlik aranacaktır.*”

Anayasanın 153. maddesinin son fıkrası gereğince, Anayasa Mahkemesinin kararları “*yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar*”. Bu bağlayıcılık, fıkra da sayılan organ, makam ve kişilerin Anayasa Mahkemesinin kararlarına uyma ve kararların gereğini yerine getirme zorunluluğunu ifade etmektedir.

Yasama organı, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği bir kanun hükmünün yerine hiç kuşkusuz yeni düzenleme yapabilir. Bunu yaparken de en azından yeni kanun hükmünün muhtemel iptalini engellemek amacıyla Mahkemenin iptal gerekçelerini dikkate alacaktır. Ancak bu durum, yasama organının iptal edilen bir kuralın benzerini hatta aynısını yasalaştıramayacağı anlamına gelmez. Kaldı ki, bir başka açıdan bakıldığında, “*sebepler ve amaç unsurları da dikkate alınır, farklı tarihlerde çıkarılmış iki kanun hiçbir zaman “aynı” kanun olamaz.*” (Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011, s.829).

Yasama organının iptal edilen bir kuralın yerine yaptığı yeni düzenleme Anayasa Mahkemesinin önüne tekrar geldiğinde, anayasallık denetimi bakımından ilk defa gelen kuraldan farklı bir durum söz konusu değildir. Mahkeme, daha önceki Anayasaya aykırılık gerekçelerinin halen geçerli olduğunu düşünüyorsa kuralın iptaline karar verebilecektir. Anayasa Mahkemesinin iptali istenen kuralla daha önce iptal edilen kural arasında özdeşlik veya benzerlik incelemesi yapma yükümlülüğü yoktur. Anayasanın 153.

maddesinin son fıkrası da böyle bir incelemeyi gerektirmemektedir. Esasen böyle bir incelemeye ihtiyaç da yoktur, zira anayasallık denetimi için Anayasanın ilgili maddeleri yeterlidir. Bu nedenle, Mahkemenin bir kuralı, Anayasanın diğer hükümleri bakımından incelemeden, sadece daha önce iptal edilen kural ile aralarında özdeşlik veya benzerlik bulunduğu gerekçesiyle iptal etmesi Anayasanın lafzıyla ve ruhuyla bağdaşmaz.

Anayasanın 153. maddesine yönelik çoğunluğun yaklaşımı, her şeyden önce kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyecektir. Anayasa Mahkemesince iptal edilen bir kuralın yasama organı tarafından yeniden yasalaştırılmayacağını kabulü, yasama organının yetkilerine yönelik olarak Anayasada öngörülme-yen bir sınırlama anlamına gelecektir.

Diğer yandan, bu kabul, Anayasa Mahkemesi içtihatlarının dinamizmini de olumsuz yönde etkileyecektir. Gerek Mahkemenin üye kompozisyonundaki değişim, gerekse zamana ve yeni şartlara göre görüşlerin değişmesi, kararların da değişebileceğini göstermektedir. Bu nedenle 153. maddedeki bağlayıcılığı, iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılmayacağı şeklinde yorumlamak, iptal kararının ve gerekçelerinin mutlak doğru olduğu ve değiştirilemeyeceği anlamına gelecektir. Böyle bir anlayışın da toplumsal hayatı ve hukuku donduracağı açıktır (Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2012, s. 442).

Toplumsal hayatın değişkenliği, zamanla mahkemelerin kararlarında değişimi zorunlu kılmaktadır. Nitekim Mahkememiz de benzer ya da aynı kurallar hakkında aradan uzun süre geçmeden farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Bunun en somut örneklerinden biri biza-tihi Anayasanın 153. maddesine ilişkin yaklaşımlardaki farklılıktır.

Anayasa Mahkemesi, 24.6.1997 tarihli bir kararında Anayasanın 153. maddesine ilişkin yaklaşımını şu şekilde ifade etmiştir: “*İptal edilen yasalarla sözcükler ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir. Bir yasanın Anayasanın 153. maddesine aykırılığın-dan söz edilebilmesi ve iptal edilen önceki yasayla aynı ya da benzer nitelikte olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında özdeşlik, anlam ve kapsam ile nitelik ve teknik içerik yönlerinden benzerlik olup olmadığı incelenmelidir*” (E.1996/56, K.1997/58, K.T: 24.6.1997, R.G: 13.01.2005). Mahkeme 28.3.2013 tarihli kararında da, dava konusu kuralın Mahkemece daha önce “*iptal edilen kural ile aralarında “özdeşlik” yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik bulunmadığından*” Anayasanın 153. maddesine aykırı olmadığını belirtmiştir (E.2011/65, K.2013/49, K.T: 28.3.2013, R.G: 25.1.2014).

Buna karşılık 4.7.2013 tarihli diğer bir kararda ise, iptali istenen kuralın daha önce iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılmasından ibaret olduğu, dolayısıyla Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu yönündeki iddiayı reddederken, Mahkememiz “özdeşlik” incelemesine girmektedir. Mahkeme, bu kararında Anayasanın 153. maddesine aykırılık iddiasını şu ifadelerle reddetmiştir: “*Anayasa’nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa’nın bu kuralı Mahkemenin somut olarak Anayasa’ya aykırı bularak iptal ettiği hükümlerin bağlayıcılığıyla sınırlı olup, bu bağlayıcılık yasa koyucunun iptal edilen konuyla ilgili olarak ileriye yönelik farklı bir kanunda yeni bir düzenleme yapamayacağı ve eğer yaparsa yeni düzenlemenin sırf bu nedenle Anayasa’ya aykırı hale geleceği anlamına gelmemektedir. Bu yönüyle kuralın, Anayasa’nın 153. maddesine aykırılığın-dan söz edilemez*” (E.2012/100, K.2013/84, K.T: 4.7.2013, R.G: 02.08.2013).

Mahkeme, bizce isabetli olan bu karardaki yaklaşımından sonra 153. madde konusunda yeniden eski yaklaşımına dönmüş ve mevcut kararda olduğu gibi özdeşlik

karşılaştırması yapmaya devam etmiştir (Bkz. E.2013/19, 2013/100, K.T: 12.9.2013, R.G: 18.9.2014).

Çoğunluğun “özdeşlik” yaklaşımı, kimi zaman çelişkili durumların yaşanmasına da neden olabilmektedir. Nitekim, somut itiraz başvurusunda iptali istenen kuralın düzenlediği konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi’nin birbirine tamamen zıt nitelikteki iki kararı arasında bir buçuk yıldan daha az bir süre geçmiştir. Mahkeme, 29.12.2011 tarihinde verdiği kararda, yukarıdaki karşıyda belirttiğimiz gerekçelerle, belediye meclislerine bazı mali yükümlülüklerin miktarını belirleme yetkisi veren kuralı Anayasanın 73. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak, 10.4.2013 tarihli kararıyla görüşünü değiştirmiş, belediye meclislerine yerel düzeyde bu yetkinin verilmesini Anayasaya uygun bulmuştur. Bu ikinci karara karşın kanun koyucu, önceki iptal kararının gereğini yerine getirmek amacıyla 24.5.2013 tarihli, 6487 sayılı Kanunu çıkararak söz konusu yetkiyi yeniden Bakanlar Kuruluna bırakmıştır. İtiraz konusu geçici madde ise bazı mağduriyetleri gidermek amacıyla Mahkemenin ikinci kararı Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra kabul edilmiştir.

Bu durumda, çoğunluğun yaklaşımı bakımından da, artık iki kural arasında özdeşlik karşılaştırması yapmayı gerektiren bir durum kalmamıştır. Zira, itiraz edilen kural hangi amaçla çıkarılmış olursa olsun, nihayetinde yürürlüğe girmeden önce verilen Mahkeme kararıyla uyumludur. Buna rağmen itiraz konusu kuralla iptal edilen kural arasında özdeşlik karşılaştırması yapmak gereksiz olduğu kadar da risklidir. Karşılaştırma sonucunda iki kuralın “*sözcüğü sözcüğüne aynı*” olmasa bile, önceki iptal kararını “*etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığı*” tespiti de yapılabilirdi. Esasen, kuralların özü ve amacı bakımından bu sonucu destekleyecek gerekçeleri bulmak da zor olmayacaktır. Mahkemenin bir an için önceki içtihadının devam ettiği varsayımından hareket edecek olursak, itiraz konusu kuralın geçici de olsa belediye meclislerinin bazı mali yükümlülükleri belirleme yetkisinin devam edeceğini öngördüğü, bunun da çoğunluğun ifadesiyle “iptal kararını etkisiz kılmaya” yönelik olduğu söylenebilir.

Dahası, Anayasa Mahkemesinin içtihadını somut başvuruda değiştirdiği ve denetlenen kuralın da iptal edilen kuralla bire bir aynı olduğunu varsayalım. Bu durumda Mahkeme, özdeşlik incelemesi yapıp “*kural her ne kadar Anayasanın 73. maddesine aykırı değilse de, iptal edilen önceki kuralla aynı olduğundan 153. maddeye aykırıdır, dolayısıyla iptali gerekir*” mi diyecekti? Bu soruya “evet” şeklinde cevap vermenin anlamsızlığı ve imkansızlığı karşısında, çoğunluğun özdeşlik karşılaştırmasını en azından içtihat değişikliğinin söz konusu olduğu alanlarda yapmaması, Mahkemenin yeni kararı ışığında kuralın 153. maddeye aykırı olmadığını veya 153. maddeyle ilgisi olmadığını tespitle yetinmesi gerekir.

Sonuç olarak, çoğunluğun 153. madde yönünden red görüşüne, itiraz konusu kuralın hiçbir şekilde bu maddeye aykırı olmadığı gerekçesiyle katılıyorruz.

Üye  
Zühtü ARSLAN

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN