

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2023/81
Karar Sayısı : 2023/184
Karar Tarihi: 26/10/2023

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR:

1. Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi (E.2023/81)
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesi (E.2023/114)

İTİRAZLARIN KONUSU: 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi ile 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile değiştirilen ek 1. maddesinin Anayasa'nın 2., 10., 13., 36., 37. ve 40. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAYLAR: Mahkeme kararı uyarınca tahakkuk eden karar ilam harcının vadesinde ödenmemesi üzerine düzenlenen ödeme emrinin iptaline ilişkin dava ile Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen idari para cezasına ilişkin açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kamsına varan Mahkemeler, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların yer aldığı;

A. 45. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"İstinaf:

Madde 45 – (Değişik: 18/6/2014-6545/19 md.)

1. İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmiş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz."

B. Ek 1. maddesi şöyledir:

"Ek Madde 1 – (Ek: 5/4/1990-3622/26 md.; Değişik: 8/6/2000-4577/9 md.)

Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların bin Türk lirasını aşmayan kısımları dikkate alınmaz."

II. İLK İNCELEME

A. E.2023/81 Sayılı Başvuru Yönünden

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FIDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 4/5/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B. E.2023/114 Sayılı Başvuru Yönünden

2. Anılan İçtüzük hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FIDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 13/7/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. BİRLEŞTİRME KARARI

3. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin ve 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile değiştirilen ek 1. maddesinin iptallerine karar verilmesi talebiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin E.2023/114 sayılı davanın aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2023/81 sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin E.2023/81 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 13/7/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

4. Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Ömer DURSUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünülür:

A. Anlam ve Kapsam

5. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde parasal tutar itibarıyla beş bin Türk lirasını geçmeyen davalar ile anılan Kanun'un 20/A ve 20/B maddelerinde belirtilen davalar dışındaki davalarda ilk derece mahkemesince verilen kararların istinaf incelemesine tabi olacağı belirtilmiştir. Fıkranın itiraz konusu ikinci cümlesinde ise beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davalarına, tam yargı davalarına ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu ve bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

6. Kanun'un itiraz konusu ek 1. maddesinde de Kanun'da öngörülen parasal sınırların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere önceki yılda uygulanan parasal sınırların o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi hükmü uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanacağı belirtilmiştir. Bu itibarla istinaf kanun yoluna başvuru için davanın konusunun 2023 yılı için yirmi bin Türk lirasından aşağı olmaması gerekir.

B. İtirazların Gerekçeleri

7. Başvuru kararlarında özetle; davanın açıldığı ve uyuşmazlığın mahkemece karara bağlandığı tarihler arasında her yıl yeniden değerlendirme oranına göre artırılan kanun yoluna ilişkin parasal sınırların değişebileceği, bu itibarla davanın açıldığı tarihte istinaf kanun yolu açık olan bir uyuşmazlıkla ilgili verilen karara karşı karar tarihi itibarıyla istinafa başvurma imkânının ortadan kalkabileceği, bu durumun mahkemeye erişim hakkı, hükmün denetlenmesini talep etme hakkı ve kanuni hâkim ilkeleri ile bağdaşmadığı, ayrıca kuralda davanın açıldığı ya da karar tarihlerinden hangisinin istinafa ilişkin parasal sınırın belirlenmesinde esas alınacağı hususunda herhangi bir belirliliğin bulunmadığı, bu suretle kuralın hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle de çeliştiği, mahkemelerin davaları farklı sürelerde sonuçlandırabileceği dikkate alındığında aynı tarihte açıldığı hâlde diğerine göre daha erken karara bağlanan davanın istinafa tabi olması, yargılama süreci uzun süren dava hakkında da istinaf yoluna başvurulmaması gibi sonuçların ortaya çıkabileceği, bu durumun eşitlik ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 10., 13., 36., 37. ve 40. maddelerine aykırın olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" denilerek yargı organlarına davacı ve davalı olarak başvurabilme hakkı ve bunun doğal sonucu olarak da iddia, savunma ve adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Bu düzenleme ile güvence altına alınan hak arama özgürlüğü -kendisi bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde- diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanmayı ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/3/2018, § 17).

9. Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında mahkemelerce verilen hükmün başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkının Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamında güvence altına alındığını belirtmiştir (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 10; E.2020/21, K.2020/53, 1/10/2020, § 19).

10. İtiraz konusu kurallardan ilki, konusu beş bin Türk lirasının üzerinde olan davalar hakkında ilk derece mahkemelerince verilen hükümlerin bölge idare mahkemelerinin denetimine tabi olacağını öngörmektedir. Dolayısıyla beş bin Türk lirasının altında olan davalar yönünden, itiraz konusu kuralla hükmün denetlenmesi hakkına sınırlama getirilmektedir.

11. Anayasa'nın 13. maddesinde "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." denilmiştir. Buna göre hükmün denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

12. Bu kapsamda hükmün denetlenmesini talep etme hakkını sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabılır ve öngörülebilir nitelikte olmaları gerekir.

13. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu nitelikleri taşıması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

14. Anayasa Mahkemesi 26/07/2023 tarihli ve E.2023/36, K.2023/142 sayılı kararında; idari yargıda temyiz tabi kararların belirlenmesine ilişkin parasal sınırın her yıl güncellenmesi nedeniyle hangi tarihteki parasal sınıra göre temyiz kanun yoluna başvurulabileceğinin kanunda belirli bir açıklıkta ve öngörülebilir bir şekilde düzenlenmediğini belirterek 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Konusu yüz bin Türk lirasını aşan..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

15. Kanun'un itiraz konusu ek 1. maddesi gereği istinaf kanun yoluna başvurulabilecek parasal sınır her yıl yeniden değerlendirilmesine göre güncellenmektedir. Öte yandan idari yargılamada kanun yollarını düzenleyen 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 6/1/1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ya da 2577 sayılı Kanun'da idari yargıda ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı istinaf başvurusunda bulunmak için geçerli parasal sınır belirlenirken hangi tarihin esas alınacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Buna göre istinaf yoluna başvurabilmek için belirlenen parasal sınır; işlem veya eylem tarihi, idareye başvuru tarihi, dava tarihi veya ilk derece mahkemesi karar tarihine göre belirlenebilir.

16. Bu bağlamda istinafa tabi kararların belirlenmesine ilişkin parasal sınırın her yıl güncellenmesi nedeniyle hangi tarihteki parasal sınıra göre istinaf kanun yoluna başvurulabileceğinin kanunda belirli bir açıklıkta ve öngörülebilir bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Ancak kurallarda veya farklı mevzuatta bu konuda açık bir düzenleme

bulunmamaktadır. İstinaf kanun yoluna başvuru açısından hangi tarihteki parasal sınırın esas alınacağını açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlememesi nedeniyle kuralların kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

17. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 36. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kurallar Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 10., 37. ve 40. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

18. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte; 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

19. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi ile ek 1. maddesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. HÜKÜM

6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun;

A. 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle değiştirilen 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,

B. 8/6/2000 tarihli ve 4577 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle değiştirilen ek 1. maddesinin,

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK

DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE 26/10/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE