

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/36

Karar Sayısı : 2023/142

Karar Tarihi : 26/7/2023

R.G. Tarih - Sayı : 13/10/2023 - 32338

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 46. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Konusu yüz bin Türk lirasını aşan..." ibaresinin Anayasa'nın 2., 10., 13., 36. ve 37. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ödenen damga vergilerinin iadesi talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 46. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Temyiz:

Madde 46 – (Değişik: 18/6/2014-6545/20 md.)

Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir:

a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.

*b) **Konusu yüz bin Türk lirasını aşan** vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.*

..."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü 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 9/3/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Murat ÖZDEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçesi ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

Esas Sayısı : 2023/36

Karar Sayısı : 2023/142

3. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinde 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 hüküm altına alınmıştır.

4. İstinaf mercii tarafından verilen kararlardan temyiz incelemesine tabi olanlar ise Kanun'un 46. maddesinde sayma yoluyla belirlenmiş olup anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalarda verilen bölge idare mahkemelerinin kararları da temyize tabidir. Söz konusu bentte yer alan "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan...*" ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

5. Kanun'un ek 1. maddesinde bu 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 ve temyiz kanun yoluna başvuru için davanın konusunun 2023 yılı için istinaf incelemesi yönünden yirmi bin Türk lirasından, temyiz incelemesi bakımından ise beş yüz seksen bir bin Türk lirasından aşağı olmaması gerekir.

6. 2577 sayılı Kanun'da itiraz konusu kurala konu parasal değer için hangi an itibarıyla esas alınacağı konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

7. Danıştay içtihatları uyarınca söz konusu parasal sınır bölge idare mahkemesinin karar tarihi itibarıyla esas alınmakta olup bölge idare mahkemesinin karar tarihine göre bu kararın temyize tabi olup olmadığı tespit edilmektedir (2. D., E.2022/3256, K.2022/6511, 14/12/2022; 3. D., E.2023/118, K.2023/27, 23/1/2023; 4. D., E.2022/2418, K.2022/2219, 6/4/2022; 6. D., E.2023/565, K.2023/1983, 23/2/2023; 7. D., E.2023/646, K.2023/1081, 27/2/2023; 8. D., E.2021/2423, K.2022/7502, 9/2/2022; 9. D., E.2022/3569, K.2022/4809, 13/10/2022; 10. D., E.2023/486, K.2023/416, 9/2/2023; 14. D., E.2018/301, K.2018/1686, 20/3/2018).

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; davanın açıldığı tarih ile uyuşmazlığın mahkemece ve sonrasında istinaf merciiince karara bağlandığı süreçte, her yıl yeniden değerlendirme oranında güncellenerek artırılan parasal tutarın değiştiği, bu itibarla davanın açıldığı tarihte temyiz yolu açık olan bir uyuşmazlığın istinaf merciiin karar verdiği tarih itibarıyla temyiz yolu kapalı hâle gelebileceği, bu durumun mahkemeye erişim hakkı, hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, ölçülülük ve kanuni hâkim ilkeleri ile bağdaşmadığı, ayrıca kuralda temyize ilişkin parasal tutar açısından davanın açıldığı tarihin mi, istinaf merciiin karar tarihinin mi esas alınacağı yönünde bir belirliliğin ve açıklığın bulunmadığı, bu suretle kuralın hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle de çeliştiği, mahkemeler arasında yargılama süreleri açısından farklılıklar olabileceği gözetildiğinde aynı tarihte açıldığı hâlde diğerine göre daha erken sonuçlanmış olması nedeniyle davalardan biri temyize tabi iken, diğer dava açısından temyiz yolunun kapalı olması durumuyla karşılaşılabileceği, bu durumun ise eşitlik ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 10., 13., 36. ve 37. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. 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 yararlanılmayı ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birisidir (AYM, E.2017/120, K.2018/33, 28/3/2018, § 17).

10. Anayasa Mahkemesinin kararlarında, Anayasa'nın mahkemelerce verilen hükmün bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkını Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamında güvenceye kavuşturduğu kabul edilmiştir (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, §§ 8-10; E.2020/21, K.2020/53, 1/10/2020, § 19).

11. İtiraz konusu kural, konusu beş yüz seksen bir bin Türk lirasının üzerinde olan davalar hakkında bölge idare mahkemelerince verilen hükümlerin temyiz incelemesine tabi tutulacağını öngörmektedir. Kural, söz konusu tutarın altında kalan davalara ilişkin olarak bölge idare mahkemesinin ilk derece mahkemesi kararını kaldırmak suretiyle işin esası hakkında vermiş olduğu kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamamasına neden olmak suretiyle hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik bir sınırlama getirmektedir.

12. 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 olması ve ölçülü olması gerekir.

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

14. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye 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 güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

15. Kurala konu parasal sınırın her yıl yeniden değerlendirme oranına göre güncellenmesi nedeniyle işlem veya eylem tarihi, idareye başvuru tarihi, dava tarihi, ilk derece mahkemesi karar tarihi veya istinaf merciinin karar tarihi itibarıyla farklı aşamalarda farklı şekillerde uygulanması söz konusu olabilir. Ayrıca 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 veya 2577 sayılı Kanun'da da bölge idare mahkemesi kararlarına karşı temyiz başvurusunda bulunmak için geçerli parasal sınır belirlenirken anılan tarihlerden hangisinin dikkate alınacağı hususunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle yargılama süreçlerinden dolayı daha önce temyize tabi olan bir karar, bölge idare mahkemesinin karar tarihi itibarıyla kesin olabilir.

Esas Sayısı : 2023/36

Karar Sayısı : 2023/142

16. Bu bağlamda temyize 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 düzenlenmesi gerekir. Bu itibarla kuralda temyiz kanun yoluna başvuru açısından hangi tarihteki parasal sınırın uygulanacağı hususunun açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlenmemiş olması nedeniyle kuralın kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

17. Kaldı ki Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca kuralın öngördüğü sınırlamanın ölçülü de olması gerekir.

18. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

19. Kurala konu yüz bin TL'lik parasal sınırın her yıl yeniden değerlendirilmesine göre güncellenmesi nedeniyle 2023 yılı için beş yüz seksen bir bin TL'nin altındaki davalar istinafta kesinleşmektedir.

20. Belli bir tutarı aşmayan kararlara karşı temyiz yolunun kapatılmasının amacının Danıştayın iş yükünün azaltılması olduğu anlaşılmaktadır.

21. 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre 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. Bu parasal tutar anılan Kanun'un ek 1. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesine göre güncellendiğinden 2023 yılı için yirmi bin Türk lirası olarak uygulanmaktadır.

22. Usul ekonomisi ve makul sürede yargılama ilkeleri açısından önemsiz sayılabilecek bazı davalarda verilen kararların kesin olması hükmün denetlenmesini talep etme hakkına aykırılık teşkil etmez (AYM, E.2022/135, K.2023/30, 16/2/2023, § 35). Ayrıca ilk derece mahkemesi kararlarına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararlar da hükmün denetlenmesi hakkına aykırılık teşkil etmez. Ancak bölge idare mahkemesince istinaf başvurusu kabul edilerek ilk derece mahkemesi kararının kaldırılması ve işin esası hakkında karar verilmesi hâlinde bölge idare mahkemesinin ilk elden verdiği bu karara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamaması hükmün denetlenmesi hakkına aykırılık teşkil edebilir. Zira konusu istinaf sınırının üzerinde olup beş yüz seksen bir bin Türk lirasının altında kalan uyuşmazlıkların tamamının tutar açısından önemsiz olduğu söylenemez ve kural nedeniyle bölge idare mahkemesi kararlarına karşı temyiz kanun yoluna başvurulamamaktadır.

23. Bu kapsamda tutarı itibarıyla önemsiz olduğu kabul edilemeyecek vergi, tam yargı veya iptal davasında, ilk kez bölge idare mahkemesince davacı aleyhine bir hüküm kurulması durumunda, kural nedeniyle bu hükmün denetlenememesi kişilere aşırı külfet yüklemekte, Danıştayın iş yükünün azaltılması amacı ile davacıların hükmün denetlenmesini talep etme haklarını kullanmadaki menfaatleri arasındaki denge davacılar aleyhine bozulmaktadır. Bu nedenle konusu beş yüz seksen bir bin Türk lirasının altında kalan tüm vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlerden kaynaklanan davalarda ilk kez davacılar aleyhine hüküm kuran bölge idare mahkemesi kararına karşı temyiz kanun yoluna başvurulamaması hükmün denetlenmesini talep etme hakkına orantısız bir sınırlama getirmektedir.

24. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın 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 alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

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

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

25. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

26. 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin (b) bendinde yer alan "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan...*" ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan bendin kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

27. 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; 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak, Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

28. 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 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 18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 46. maddesinin birinci fıkrasının;

A. (b) bendinde yer alan "*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B. (b) bendinin kalan kısmının 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE,

Esas Sayısı : 2023/36

Karar Sayısı : 2023/142

C. İptal hükümlerinin tamamının Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

26/7/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE