

(Araştırma Makalesi-Research Article)

ANAYASALARIMIZDA YER ALAN İKTİSADİ HÜKÜMLERİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ#

Muhammet DURDU*

Özet

Türkiye’de 19. yüzyıl Osmanlı döneminden itibaren anayasal gelişmeler yaşanmış ve bu anayasalarda iktisadi hükümlere yer verilmiştir. 1970’li yıllarda *refah devleti* doktrininin çıkmaza girmesiyle birlikte ortaya atılan *anayasal iktisat* doktrini, anayasalarda siyasi iktidarları sınırlandıran iktisadi hükümlerin yer alması gerektiğini savunmuştur. Türk anayasalarında da bu yönde düzenlemelerin varlığı görülmüştür. Bu çalışmada Türk anayasalarında yer alan sosyal devlet ilkesi, mülkiyet hakkı, vergi ödevi ve bütçe/planlama ile ilgili hükümlerin hukuki serüveni incelenerek, bunların 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve 1970’lerdeki “refah devleti” anlayışının krizinden nasıl etkilendiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Türk anayasalarında yer alan hükümlerin temel olarak hakkaniyetli olduğu düşünülmeyle beraber, vergi ve borçlanma hususunda bazı eklemeler yapılması önerilmiştir. Buna göre vergi aflarının anayasal olarak sınırlanmasının vergi adaletine hizmet edeceği belirtilmiştir. Kamu borçlanmasının anayasal olarak sınırlanmasının ise gelecek kuşakların haklarına riayet hususunda önemli olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: anayasal iktisat, vergi afları, sosyal devlet, mülkiyet hakkı, vergi ödevi, bütçe.

THE LEGAL FRAMEWORK OF ECONOMIC PROVISIONS IN OUR CONSTITUTIONS

Abstract

Turkey experienced constitutional developments in the 19th century from the Ottoman period and the constitutions included certain economic provisions. The constitutional economic doctrine, which was put forward with the impasse of the welfare state doctrine in the 1970s, argued that constitutions should contain economic provisions that limit political powers. The Turkish constitutions have also seen the existence of such arrangements. In this study, the legal adventure of the provisions related to social state principle, property rights, tax duty and budget/planning in Turkish constitutions is examined and we try to show how these are affected by the 1929 World Economic Crisis and the crisis of welfare state in 1970s. Although the provisions in the Turkish constitutions are considered to be fairly equitable, some additions have been proposed in regards to taxation and borrowing. Accordingly, it was stated that the constitutional limitation of tax amnesties would serve tax justice. It was concluded that the constitutional limitation of public borrowing is important in respecting the rights of future generations.

Keywords: constitutional economics, tax amnesties, social state, property rights, tax duty, budget.

Editörler Kuruluna Ulaştığı Tarih: 05.09.2019 Kabul Tarihi: 24.09.2019

* Arş. Grv., Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi, mdurdu@erbakan.edu.tr,
ORCID: 0000-0003-4912-4410.

GİRİŞ

İktisadi gelişmeler toplumsal hayatın düzen kurallarının belirlenmesinde temel belirleyici faktörlerdendir. Bu sebeple en temel toplumsal düzenleyici kural olan anayasalar iktisadi faktörlerden etkilenmiştir. Türk anayasa tarihi açısından da durum farklı değildir. Türk anayasa tarihinde her ne kadar *Sened-i İttifak* anayasal gelişmelerin arasında gösterilse de, çok kısa süreli olması ve tam anlamıyla uygulanma imkânı bulamaması sebebiyle bu çalışmada incelenmemiştir¹. Zaten *Sened-i İttifak* bir anayasa olmaktan daha çok, padişah ile ayanların arasında iktidarın sınırlandırılmasına ilişkin anayasal bir belgedir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda iktisadi hükümlerin olmadığı görülmektedir. Bunun sebebi, bu Anayasa'nın savaş esnasında yapılmış olması ve sadece devletin temel organlarını düzenlemiş olmasıdır. Bu sebeple 1876 Kanun-i Esasi'nin bu Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlüğe girene kadar yürürlükte kaldığı belirtilmiştir². Bu açıdan, 1921 Anayasası dönemi, iktisadi hükümler açısından Kanun-ı Esasi'nin ilgili hükümleriyle birlikte açıklanabilir. Ne var ki, savaş şartları ve Büyük Millet Meclisi hükümetinin olağanüstü yetkileri haiz olması sebebiyle diğer alanlarda olduğu gibi iktisadi alanda da hükümetin Kanun-ı Esasi hükümleriyle çelişen düzenlemeler yapması ve bu yöndeki uygulamaları kaçınılmazdır.

Siyasi iktidarın iktisadi gücünün sınırlandırılması gerektiği yönünde görüşler ileri süren paradigma anayasal iktisat doktrindir. Anayasal iktisat, liberalizmin geçirdiği evrelerden biridir. Buna göre, klasik liberalizmin 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile tadil edilmesi gerektiği anlaşılmış ve Keynesyen politikalar benimsenmeye başlanmıştır. Klasik liberal dönemde devlet, son derece sınırlı görevler ile donatılıp küçük bir mali yapıya sahipken, Keynesyen politikaların uygulandığı dönemde hem ekonomiyi düzenlemek, hem de bizzat ekonominin içerisinde faaliyette bulunmak suretiyle ekonominin sağlıklı işleyişini sağlamaya çalışmıştır. Bu dönemde özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası devletin sosyal amaçlı faaliyetleri yoğunlaşmış ve kamu ekonomileri devasa boyutlara ulaşmıştır. 1970'li yıllardaki petrol krizi ile beraber kamu harcamalarının finansmanı konusunda buhranlar ortaya çıkınca liberal ekonominin önemli bir aşaması olan Keynesyen politikalar dönemi de sorgulanmaya başlanmış ve alternatifler öne sürülmüştür. Bu alternatiflerden birisi “anayasal iktisat” doktrini olmuştur. Anayasal iktisat doktrini kamu ekonomisinin başarısızlığı tezine dayanan kamu tercihi yaklaşımına dayanmaktadır³. Anayasal iktisat doktrinine göre devletin ekonomi içerisinde sınırsız bir şekilde faaliyette bulunması ve aşırı büyümesi genel ekonomi için zararlıdır. Kısmen klasik liberalizme dönüş savunulmakla birlikte devletin ekonomi içerisindeki varlığı klasik liberaller kadar kısıtlanmamaktadır. Öne sürülen temel argüman, siyasi iktidarın sorumsuzca ve kontrolsüzce ekonomiye müdahalesinin birtakım anayasal kurallar ile sınırlandırılmasıdır. Devletin iktisadi hayata müdahalesi siyasi iktidarlar tarafından değiştirilemeyecek anayasal kurallar ile sınırlandırılmalıdır. Bu sayede bireylerin iktisadi temel hakları da korunabilecektir⁴. Günümüzde anayasalar daha çok siyasi metinler gibi anlaşılmaktadır.

¹ **KARTALCI**, Kadir & **DOĞAN**, Mübeyna, “Anayasa Perspektifinden Vergilendirme Yetkisi Kavramı”, *NWSA-Social Sciences*, C. 8, S. 3, 2013, s. 119.

² **KARTALCI** & **DOĞAN**, s. 120.

³ **SAKAL**, Mustafa & **ŞAHİN**, Elif Ayşe, “Anayasal İktisat”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 11, S. 1, 2009, s. 70, 71, 77.

⁴ **ACAR**, Mustafa & **BİLİR**, Hüsnü, “Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 15, S. 24, 2013, s. 88.

Ancak anayasalarda iktisadi hükümlerin de yer alması gerekmektedir. Anayasalarda iktisadi hükümlerin yer alması “*ekonomik anayasa*” ifadesi ile kavramsallaştırılmaktadır⁵.

Anayasalarda yer alması gereken iktisadi hükümlerin bütçe (borçlanma ve harcama), vergilendirme ve para basma ile ilgili olması gerektiği belirtilmektedir⁶. Siyasi iktidarlar bu hususlarda sınırlandırılmazlarsa bu yetkilerini kamu yararı için değil, kişisel çıkar odaklı başka amaçlar için kullanabileceklerdir. Bununla birlikte, ülkeyi yönetme yetkisini hukuken uhdesinde bulundurduğu için siyasi iktidarın sınırlandırılmaması gerektiği yönünde görüşler de vardır. Bu hususta iki görüşün orta yolunun bulunması gerektiği ve siyasilerin tamamen hür bırakılmaması gerektiği belirtilmektedir⁷. Ayrıca sık sık oluşan ekonomik krizler de ekonomik anayasayı gerektirmektedir⁸. İşte bu tartışmaların neticesinde anayasalarda siyasi iktidarları sınırlayan veya onlara ödevler yükleyen hükümlerin bulunması gereği ortaya çıkmıştır.

I. SOSYAL DEVLET İLKESİ

Sosyal devlet ilkesi, kişilerin hak ve hürriyetlerinin kullanılmasını sağlamak için devlete müspet yükümlülükler yükleyen bir ilkedir⁹. Bu açıdan sosyal devlet; sosyal adalet, sosyal barış, sosyal güvenlik ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasını amaç edinmektedir¹⁰. Sosyal devlet ilkesi gereği devlet, temel hak ve hürriyetleri güvence altına alıp özgür bir ortam kurmanın yanında müspet faaliyetlerde bulunarak planlama, düzenleme ve yeniden dağıtım rollerini üstlenmelidir. Anglo-Amerikan hukuk sisteminde sosyal devlet yerine refah devleti kavramı kullanılmaktadır. Refah devleti ise, vatandaşlarının refahını artırmayı bir bütün olarak toplumun görevi gören devlettir. Görüldüğü üzere iki kavram birbirinin yerine kullanılabilir¹¹.

Sosyal devlet ismi ile sosyalizmi çağrıştırırsa da durum görüldüğü gibi değildir¹². Liberalizm, sosyal devlet ilkesi aracılığıyla sosyalizme karşı galip gelmiştir. Başka bir ifadeyle sosyal devlet ilkesi sosyalizmi mağlup eden doktrindir. Zira sosyal devlet ilkesi liberalizmin eksik yönlerini kapatabilmektedir¹³. İnsanların liberalizmde adalet bulabilmesi için sosyal devlet ilkesine ihtiyaç vardır. Aksi takdirde liberalizmin savunduğu, devletin karışmadığı mutlak eşitlik, sermaye sahiplerine haksız bir sosyal iktidar sağlayabilecektir. Bu ise derinden bir dip dalga ile liberalizmin tıpkı sosyalizm gibi yıkılmasına sebep olabilecektir¹⁴. Sosyal devlet ilkesi gereği devlet, mutlak eşitliği değil, fırsat eşitliğini sağlayacaktır. Ekonomik ve sosyolojik olarak dezavantajlı olan kişileri destekleyerek eşitliği sağlamaya çalışacaktır. Bu da adalete uygun olandır¹⁵.

⁵ UZUN, Turgay, “Kamu Tercih Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S. 23, 2013, s. 246.

⁶ GÜNEY, Gül, “Anayasal İktisat ve Dünyadaki Uygulamaları”, *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 1, S. 2, 2010, s. 80; ACAR & BİLİR, s. 90; SAKAL & ŞAHİN, s. 86.

⁷ ACAR & BİLİR, s. 91.

⁸ KARLUK, Rıdvan, “Türkiye’de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 13, S. 2, 2013, s. 86.

⁹ YAYLA, Yıldızhan, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 1985, Marmara Üniversitesi Yayınları: İstanbul, s. 92.

¹⁰ ÖZER, Atilla, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi: ANKARA, 2016, s. 458.

¹¹ ERDOĞAN, Mustafa, *Türk Anayasa Hukuku*, Hukuk Yayınları: ANKARA, 2018, s. 35, 36, 129.

¹² ÖZER, s. 458, 459.

¹³ GÜÇLÜ, Faruk, *Vergi ve Sosyal Devlet*, SABEV Yayınları: ANKARA, 2007, s. 78.

¹⁴ AKIN, Rıdvan, “Anayasa Mahkemesi’nin En Az Koruduğu Cumhuriyet İlkesi: Sosyal Devlet”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 13, S. 1, 2000, s. 22.

¹⁵ AKIN, s. 20, 21.

Sosyal devlet ilkesi dünyada sanayi devrimi sonrasında ağırlaşan çalışma koşullarına işçi kesiminin bir tepkisi olarak ortaya çıkmıştır¹⁶. Artan fabrika sayıları ve genişleyen iş kolları sonucu işçi sayısı artış göstermiş, bunun sonucu olarak devletler işçilerden gelen talepleri göz ardı edememişlerdir. Sosyal devlet ilkesi, 1930'lardan itibaren Keynesyen iktisadın etkisiyle ABD başta olmak üzere tüm dünyada yayılmaya başlamıştır¹⁷. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra zirveye ulaşan sosyal devlet uygulamaları 1973 Petrol Krizi ile birlikte oluşmaya başlayan ekonomik buhranların etkisiyle azalmaya başlamıştır¹⁸.

Sosyal devlet ilkesinin uygulanması sonucu devlet harcamaları ve devletin iktisadi hayattaki varlığı artacağı için bu durumun devletin müdahaleci bir yapıya bürünmesine sebep olacağı ve bunun sonucu olarak da temel hak ve özgürlükleri sınırlayabileceği belirtilmektedir. Zira Anayasa'da açıkça devlete refahı artırma görevi verilmesine rağmen hangi konularda refahın artırılacağı sınırlanmaması, devleti aşırı büyütüp bireysel özgürlükleri tehdit edebilecektir. Sosyal devlet ilkesi gereği devlet, mali imkânları elverdiği ölçüde sosyal amaçlarla faaliyette bulunacak ve hayatın her noktasında faaliyet gösterecektir¹⁹. Sosyal devlet harcamaları tam olarak sınırlanamayacağı için, faiz ödemeleri dışında kalan tüm transfer harcamalarının sosyal devlet harcaması olduğu belirtilmiştir²⁰.

Türkiye'de ilk anayasa olarak kabul edilen 1876 Kanun-i Esasi'de sosyal devlet ilkesi ile ilgili eğitim hakkı bulunmaktadır. Kanun-i Esasi'nin 16. maddesine göre;

“Bilcümle mektepler Devletin tahtı nezaretindedir. Tebaai osmaniye'nin terbiyesi bir siyaki ittihat ve intizam üzere olmak için iktiza eden esbaba teşebbüs olunacak ve mileli muhtelifenin umuru itikadiyelerine müteallik olan usulü talimiyeye halel getirilmeyecektir”.

Bu hükümlerle Osmanlı'da hem azınlıkların eğitim hakkına serbestlik tanınmış, hem de devletin çoğunluk kesimi olan *“tebaai osmaniye'nin”*²¹ eğitimi için gerekli teşebbüslerde bulunulacağı kabul edilmiştir. Her ne kadar bu hükümlerle doğrudan Osmanlı halkına eğitim hakkı verilmesi de, devletin halkın eğitimi için bir taahhütte bulunduğu görülmüştür. “Müslüman milleti” dışındaki milletlerin itikadi eğitimlerinin serbest olduğu garanti altına alınmıştır.

Kurtuluş Savaşı esnasında Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda doğrudan sosyal devlet ilkesi ile ilgili bir hüküm yoktur. Zaten bu Anayasa savaş esnasında çıktığı için diğer anayasalara göre daha kısadır ve 23 maddeden mürekkeptir. Bu sebeple ayrı bir bölüm halinde vatandaşların hak ve ödevleri zikredilmemiştir. Sadece devletin temel idari organları düzenlenmiştir. Bununla beraber 11. maddesinde halk tarafından seçilen vilayetlerin organı olan vilayet şuralarının vazifeleri arasında *“...evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi”*²² sayılmıştır. Burada sayılan görevlerin

¹⁶ Sosyal hak kavramı ilk olarak 1848 Fransa Anayasası'nda yer almıştır. Bkz: **CANSEL** Erol, “Sosyal Devlet ve Aile”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 3, 1969, s. 16.

¹⁷ **TEKBAŞ**, Abdullah, “Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, Özel Sayı, 2010, s. 130.

¹⁸ **AYDIN**, M. Kemal & **ÇAKMAK**, Eyüp Ensar, “Sosyal Devletin Temelleri”, *Bilgi*, S. 34, 2017, s. 1.

¹⁹ **ERDOĞAN**, s. 130-132.

²⁰ **AYDIN**, M. Kemal & **ÇAKMAK**, Eyüp Ensar, “Sosyal Devlet ve Türkiye”, *Bilgi*, S. 20(2), 2018, s. 3.

²¹ “Tebaai osmaniye” ile kastedilen sadece Müslüman milleti değil tüm Osmanlı halkıdır. Bu hususta doğrudan 1876 Kanun-i Esasi'de hüküm vardır: *“Madde 8 – Devleti Osmaniye tabiyetinde bulunan efradın cümlesine herhangi din ve meshepten olur ise olsun bila istisna Osmanlı tabir olur ve Osmanlı sıfatı kanunen muayyen olan ahvale göre istihsal ve iza edilirdir”.*

²² Bu cümlelerin sadeleştirilmiş halini şu şekilde verebiliriz: *“...vakıflar, üniversiteler, eğitim, sağlık, ekonomi, ziraat, bayındırlık ve toplumsal yardımlaşma işlerinin düzenlenmesi ve idaresi”*

sosyal devletin görevleri arasında olduğu görülmektedir. Bu sebeple 1921 Anayasası'nda 1876 Anayasası'ndaki eğitim hakkına benzer bir şekilde sosyal devlet düzenlemesi vardır denebilir. Bu iki anayasada da kişilere doğrudan sosyal haklar verilmemekle birlikte, devlet organlarına sosyal ödevler yüklenmiştir. Bu verilen yetki eyalet sistemine de benzetilebilir. Ancak 1921 Anayasası kısa süreli uygulandığı için fazla uygulanma ve tartışılma imkânı bulmamıştır.

Cumhuriyet'in kurulmasından sonra ihdas edilen 1924 Anayasası'nda sosyal devlet ilkesi ile ilgili eğitim hakkı görülmektedir. Resmi ismi *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu* olan 1924 Anayasası'nın 87. maddesinde ilköğretim Türk vatandaşlarına hem zorunlu, hem de ücretsiz olarak belirlenmiştir. Bu Anayasa'da başka bir sosyal hak görülmemekte ve sosyal devlet ilkesi açısından zayıf bir niteliği haiz olduğu müşahade edilmektedir. Zaten Fransız İhtilali sonrasında yapılan bir anayasa olarak dönemin liberal havasından etkilenmesi ve devletin ekonomik alandaki konumunu sınırlı tutması kaçınılmazdır.

1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesi Anayasaya girmiştir²³. Anayasa'nın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesinin yanında, 10. maddesinde hem sosyal adaletten, hem de sosyal engellerin kaldırılmasından söz edilmiştir. Bunun yanında 1961 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak kişilerin hak ve ödevlerini ayrıntılı olarak saymıştır. Bu haklar arasında sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler de ayrı bir bölüm olarak sayılmıştır. Bu bölümde ailenin korunması, çiftçinin desteklenmesi, özel teşebbüslerin ve milli iktisadın sosyal amaçlara uygun düzenlenmesi, insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesinin sağlanması, çalışma hakkı, angarya yasağı, dinlenme hakkı, ücrette adalet hakkı, sendikal haklar, sağlık hakkı, eğitim hakkı ve sosyal güvenlik hakkından bahsedilmiştir²⁴. 1961 Anayasası'nın 53. Maddesine göre devletin bu hakları sağlamaya çalışırken iktisadi gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde hareket edeceği belirtilmiştir.

Bu dönemde Anayasa Mahkemesi de sosyal devlet ilkesine önem vermiştir. Bazı kararlarında sosyal devleti tanımlamıştır;

*“Toplumsal (sosyal) devlet, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir”*²⁵.

*“Anayasa'mızın kabul ettiği sosyal devlet, yargı, savunma iç ve dış emniyeti sağlama işlerini kendisi yapar. Diğer devlet işlerini Büyük Atanın anladığı ve uyguladığı gibi, kişilerin yeteneksiz olduğu büyük hizmetleri devlet, yapabildiklerini de devlet yanında özel teşebbüs yerine getirir. Doğal, olarak özel teşebbüs eliyle görülen işler de devlet gözetimi altında yerine getirilir. Birlikte yapılan hizmetlerin başında eğitim ve öğretim işleri, sağlık işleri ve planlı kalkınma işleri gelir”*²⁶.

Bu dönemde Yüksek Mahkeme bir kararında salt iktisadi alan dışında kalan devlet faaliyetlerinden kâr edilmesini sosyal devlet ilkesine aykırı saymıştır. Aynı kararda devletin yükseköğrenim gören herkese iş vermesinin sosyal devletin bir gereği olmadığı yönünde karar vermiştir²⁷. Başka bir kararında devlet personeli teşekküllerinin grev yapmasının yasaklanmasını

²³ 1961 Anayasası'nda sosyal devlet ilkesi ile çoğunlukçu demokrasi anlayışını frenlemenin esas amaç olduğu yönünde bkz: AKIN, s. 23.

²⁴ Bir görüşe göre bu hakların hepsi sosyal ve iktisadi haklardan sayılmaz. Bazıları kişinin hak ve ödevleri arasında düzenlenmesi gerekirken “toplum yararı” ve “kamu yararı” amaçlarıyla bu bölümde düzenlenmiştir. Ayrıca bu haklar genel olarak özgürlükçü olmaktan çok uzaktır. Bkz: ERDOĞAN, s. 35: 9 numaralı dipnot.

²⁵ AYM, 23.05.1972 tarih ve E. 1972/2, K. 1972/38, RG: 21.11.1972/14368.

²⁶ AYM, 12.01.1971 tarih ve E. 1969/31, K. 1971/3, RG: 26.3.1971/13790.

²⁷ *“Devletin başta gelen ve salt iktisadi alan dışında bulunan bir ödevi için yardımcı olmak üzere açılacak ve işletilecek bir kurumun zarardan korunmak düşüncesiyle yetinmeyip kazanç amacı gütmesi, sosyal Devlet ilkesi ile bağdaştırılamaz ve böyle bir duruma izin veren hiçbir kural, Anayasamızda yer almış değildir. Gerçekten*

sosyal devlet ilkesine aykırı kabul etmiştir²⁸. Bir başka kararında ise devletin vatandaşa temiz su sağlamasını sosyal devlet ilkesinin bir zorunluluğu olarak görmüştür²⁹. Bu dönemde AYM içtihatlarının da katkısıyla sosyal devlet ilkesinin Türk anayasa hukukunda yerleşmeye başladığı görülmüştür. 1930'lardan beri dünyada etkisini gösteren Keynesyen politikaların, 1961 Anayasası döneminde sosyal haklar aracılığıyla Türkiye'ye de yansıdığı müşahede edilmektedir.

1982 Anayasasında da 1961 Anayasasına benzer bir sosyal devlet anlayışı benimsenmiştir. Bununla beraber Anayasa'nın ilk halinde genel sınırlama sebepleri öngörülmesi sebebiyle sosyal hakların kısıtlanma ihtimalinin daha yüksek olduğu sonucuna varılabilir. Bunun yanında dönemin şartları gereği 1982 Anayasası'nda sosyal devlet ilkesinin yumuşatıldığı belirtilmektedir³⁰. Şüphesiz bu durumun oluşumunda bu dönemde yükselişe geçen ve Türkiye'yi de etkileyen neoliberalizmin etkisi vardır. Neoliberalizm doktrini gereği devlet, Keynesyen politikaların aksine sınırlı bir yapıya sahip olmalıdır. Ancak bu genel sınırlama sebepleri 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır. Ayrıca konut hakkı, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, sanatın ve sanatçının korunması³¹ Anayasaya girmiştir.

AYM bu dönemde verdiği bir kararında sağlık hizmetlerinin ücretli olabilmesini sosyal devlet ilkesine aykırı görmemiştir³². İmar planlarında devletin kullanabileceği alanların imarının durdurulması sosyal devlet ilkesine aykırı kabul edilmemiştir³³. Bağ-Kur'a tabi olan kişilerin yataklı tedavi giderlerinin desteklenmesine süre sınırı getiren hüküm sosyal devlet ilkesine aykırı bulunurken³⁴ geçici personel statüsündeki devlet memurlarının hak kaybına uğraması sebebiyle

salı iktisadî nitelikte olmayan kamu işlerinin Devletçe ve Devlet kaynaklarıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi, Anayasa'nın temel ilkelerindedir". Bkz: AYM, 12.01.1971 tarih ve E. 1969/31, K. 1971/3, RG: 26.3.1971/13790.

²⁸ AYM, 23.06.1970 tarih ve E. 1969/68, K. 1970/34, RG: 11.5.1971/13833.

²⁹ "Temiz içme suyundan yoksun halk toplulukları arasında ne gibi hastalıkların türeyeceği ve bu hastalıkların giderek ülke düzeyine nasıl yayılacağı tıp bilimi ve özellikle halk sağlığı alanında önemli bir sorun yaratmaktadır. Bu sorun üzerinde yurt çapında düşünülmesi ve köy içme sularından bütün köylerin adaletli bir biçimde yararlanmasını sağlamak üzere teknik bir örgütün görevlendirilmesi, bu görev yapılırken eski yararlanma geleneklerini ve olanaklarını korumakla değil, duyulan yeni değişik ihtiyaçlara ve karşılaşılan sosyal zorunluklara uygun tedbirleri almakla bir çare bulunması gerekmektedir. Görülüyor ki Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Anayasa'nın buyruğuna uygun düşen böyle bir görevle yükümlü tutulmasında ve bu konuda gerekli kanunî yetkilerle donatılmasında Anayasa'ya aykırılık bir yana 49. madde yönünden zorunluk bile vardır". Bkz: AYM, 25.01.1973 tarih ve E. 1972/51, K. 1973/4, RG: 21.5.1973/14541.

³⁰ AKIN, s. 23, 24.

³¹ Bu tür koruma hükümlerinin adalete aykırı olduğu yönündeki görüşe göre; "..hangi grubun desteklenmesi gerektiğinin objektif bir ölçütünün bulunması zordur. Mesela neden bilim adamları, tabipler veya din adamları değil de sanatçılar korunmaktadır?" Bkz: ERDOĞAN, s. 132.

³² "Sağlık kuruluşlarının kuruluş işletilmesinin ülke düzeyinde dengeli dağılımı ve yaygınlaştırılması esası içerisinde ilgili bakanlığın görüşü alınarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca düzenlenmesi, kamu kurum ve kuruluşları sağlık kuruluşlarında verilen her türlü hizmetin fiyatının tesbiti ile gerek görüldüğünde özel sağlık kuruluşlarının ücret tarifelerinin bu bakanlıkça onaylanmasının sosyal hukuk devletine aykırı düşüğü savının 'fiyat' kavramının tanımıyla kanıtlanması yeterli bulunmamıştır.

...
Devletin malî kaynaklarının yeterliliği, ekonomik-akçalı gücü, sağlık hizmetlerinin parasız sunulmasına elvermediği gibi, Anayasa böyle bir zorunluluk da öngörmemiştir". Bkz: AYM, 19.04.1988 tarih ve E. 1987/16, K. 1988/8, RG: 23.08.1988 – 19908.

³³ "Dava konusu hükümlerle getirilen kısıtlama ileride bir fayda sağlamayacak yatırımları önlediği, kişi ve toplum yararına düzenlemeyi ve yapılaşmayı sağlayacağı için hukuk devleti ilkelerine uygundur. Kazanılmış hakları ortadan kaldırmayan, yargı denetimine engel olmayan, herkes için geçerli genel kuralları getiren bu düzenleme hukukun genel ilkelerine de ters düşmemektedir. Toplum yararını öngören düzenleme, bu niteliğiyle sosyal devlet ilkesine de uygundur". Bkz: AYM, 21.6.1989 tarih ve E. 1988/34, K. 1989/26, RG: 05.12.1989-20363.

³⁴ AYM, 16.10.1996 tarih ve E. 1996/17, K. 1996/38, RG: 09.08.1997-23075.

sosyal devlet ilkesine aykırılık iddiasını reddetmiştir³⁵. Bir başka kararında ise Bakanlığın yaptığı hizmet sebebiyle ücret almasını sosyal devlet ilkesine aykırı kabul etmemiştir³⁶.

Bu dönemde AYM sosyal devlet ilkesini Anayasada bulunmayan devletçilik ilkesiyle bağdaştırmıştır. Bununla beraber hem devletçilik hem sosyal devlet ilkesini yumuşatan bir kararı şu şekildedir;

“Kanunun iptali istenen 49. ve 50. maddeler tabii servetler ve kaynaklar üzerinde Devletin mutlak hâkimiyetini tanımakta ve Devletin bu hakimiyete dayanarak özel kişilere de maden arama ve işletme hakkı verebileceğini belirtmektedir. Daha önce de açıklandığı gibi, Devletin bu hakimiyetinden vazgeçmesi ve bu hakkı tümüyle özel sektöre devretmesi söz konusu değildir. Öte yandan dava dilekçesinde öne sürüldüğü gibi 168. madde, madenlerin tümüyle ve sadece Devlet tarafından aranmasını ve işletilmesini yani katı bir 'Devletçilik' uygulamasını da öngörmemektedir. Eğer Anayasa Koyucunun amacı bu olsa idi, bunu 169. maddede ormanların mülkiyeti, yönetimi ve işletilmesi ile ilgili olarak düzenlediği şekilde açık, seçik belirlerdi. Ayrıca 'Planlama'dan sözeden 166. maddesinde sadece 'ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak'tan söz edilmektedir. Anayasa'nın madencilik yönünden benimsediği temel ilkelerden biri, tabii servet ve kaynakların 'Devletin hüküm ve tasarrufu altında olması' olup; diğeri de bu tabii servet ve kaynakların 'verimli şekilde kullanılmasını' sağlamaktır. 48. maddesinde 'Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir' ilkesini benimseyen Anayasa'nın madencilik sektörünü özel sektöre kapadığını ve katı bir Devletçilik uygulamasını istediğini iddia etmek mümkün değildir”³⁷.

1982 Anayasası döneminde, sosyal devlet ilkesini zayıflatan neoliberalizmin etkisini görmek mümkündür. Bu sonuca hem Anayasa'nın ilk halinde bulunan genel sınırlama sebeplerinden hem de AYM kararlarında sosyal devlet ilkesinin daha esnek yorumlanmasından varılabilir.

II. MÜLKİYET HAKKI

İnsanın yaratılış itibarıyla birtakım ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu ihtiyaçlarını karşılamak için çalışıp çabalaması gerekmektedir. Bu çalışmasının sonucunda elde edilen şeylere sahip olmak istemesi insanın fitri bir özelliğidir³⁸. Mülkiyet hakkı bu özelliğin hukuk alanına yansımalarıdır.

³⁵ “Diğer taraftan, Anayasa'nın 17. maddesi ile tanınan, herkesin yaşama ve maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı, 49. maddesi ile de Devlet'e verilen çalışanları koruma yükümlülüğü gözetildiğinde, itiraz konusu kuralla geçici personel statüsü adı altında böyle bir istihdam biçiminin oluşturulması ile yaşam hakkı ortadan kaldırılmadığı gibi, getirilen düzenlemenin çalışanlara geçici de olsa iş ortamı yaratmayı amaçladığı ve sosyal devlet ilkesinin gereklerine de uygun olduğu anlaşılmaktadır”. Bkz: AYM, 30.03.2011 tarih ve E. 2010/46, K. 2011/60, RG: 21.10.2011-28091.

³⁶ “Kanun koyucu, Anayasa'nın 5. maddesinde belirtilen Devletin temel amaç ve görevlerini yerine getirebilmesi için anayasal ilkelere aykırı olmaması koşuluyla kamu otoritelerince yapılan iş ve işlemler karşılığında, hizmetten yararlananlardan belli bir ücret alınmasını öngörebilir. Bu itibarla Bakanlığa yapılacak kayıt ve bildirimler karşılığında ücret alınmasının öngörülmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır”. Bkz: AYM, 07.11.2014 tarih ve E. 2014/61, K. 2014/166, RG: 19.6.2015 - 29391

³⁷ AYM, 24.12.1986 tarih ve E. 1985/20, K. 1986/30, RG: 15.03.1987-19401.

³⁸ TUĞRUL, Saim, *Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 2003, İstanbul, s. 1.

Mülkiyetin farklı tanımlarına rastlamak mümkündür³⁹. Zira mülkiyet kavramının içeriği tarih sürecinde ve ideolojiler arasında farklılık göstermektedir⁴⁰. Türk Dil Kurumu mülkiyeti “kendisinin olan bir şeyi yasa çerçevesinde istediği gibi kullanabilme hakkı” olarak tanımlamıştır⁴¹. Başka bir tanıma göre⁴²;

“Mülkiyet hakkı, bir kimsenin başkasının hakkına ve toplum yararına zarar vermeden, Anayasa ve yasaların getirdiği esaslara uymak koşuluyla, kendisine ait olan bir şeyi dilediği gibi kullanma, kendisinden ve ürünlerinden yararlanma, tasarruf etme ve olan müdahaleleri önleme ve defetme yetkilerini kapsayan, en geniş bir aynı haktır.”

Kapsamlı bir tanıma göre⁴³;

“Malike maddi ve gayri maddi şey üzerinde en geniş anlamda hâkimiyet kurma imkânı veren, bünyesinde hak ve yetkilerle birlikte ödevler de barındıran, İnsan Hakları Belgeleri ve Anayasalarda ihdas edilerek hukuk düzenleri tarafından tanınan ve korunan, siyasi, sosyal, hukuki, ahlaki birçok faktörden etkilenecek sürekli değişen ve gelişen temel bir haktır”.

AYM'nin yaptığı tanımlamaya göre⁴⁴;

“Mülkiyet hakkı, bir kimsenin, başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu kayıtlamalara da uymak şartı ile, bir şey üzerinde dilediği şekilde kullanma, ürünlerinden yararlanma, tasarruf etme (Başkasına devretme, şeklini değiştirme ve istihlâk etme, hattâ tahrip etme) yetkilerini ifade eder”.

Mülkiyet malik ile şey arasındaki ilişkinin adıdır. Arapçada hükmetmek anlamındaki mülk kökünden gelmekte olup bu açıdan mülkiyet ile hükümdarlık arasında anlam benzerliği vardır. Benzer bir durum Arapça dışında Yunan ve Latin dillerinde de geçerlidir⁴⁵.

Siyasal ideolojiler arasında mülkiyet hakkının muhtevası ciddi farklılık göstermektedir. Nitekim mülkiyet hakkının kapsamı siyasi tarihteki ideolojileri birbirinden farklılaştıran en temel unsurlardan biridir. Liberalizme bakıldığı zaman, mülkiyet kutsal kabul edilmiştir. Malikin mülkü üzerindeki hakkı hiçbir şekilde kayıtlanmamalıdır. Toplum ile malikin menfaatleri çatıştığı zaman malikin menfaatleri tercih edilmelidir. Sosyalizmde, mülkiyet gerekli süreçlerden geçtikten sonra tüm topluma ait olmalıdır. Zira mülkiyet toplumsal gruplar arasında bir tür hegemonya aracıdır. Sosyalizm insanın malik olma arzusunu yok saydığı için uzun ömürlü uygulanamamıştır⁴⁶. Katı liberalizm ise toplumsal açıdan ciddi sorunlar doğurmuştur. İşçi sınıfı insanlık haysiyetine yaraşan bir yaşamdan mahrum kalmış, toplumun bütün zenginliği birkaç kişide toplanmıştır. Bu sebeple yukarıda bahsedilen sosyal devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Sosyal devlette mülkiyet hakkı temel

³⁹ Eşya hukukuna ilişkin tanımlar için bkz: AKÇA, Kürşat, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, Özel Sayı, 2015, s. 560.

⁴⁰ Bu sebeple mülkiyet hakkının tanımının elastiki nitelik taşıması gerektiği yönünde bkz: AKÇA, s. 544, 545, 556; TUĞRUL, s. 4.

⁴¹ TÜRK DİL KURUMU, *Büyük Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ca5fa78d4be28.65352962, (ET: 04.04.2019).

⁴² TUĞRUL, s. 6.

⁴³ AKÇA, s. 562.

⁴⁴ AYM, 20.09.1966 tarih ve E. 1963/156, K. 1966/34, RG: 8.5.1967/12592.

⁴⁵ TUĞRUL, s. 1, 2.

⁴⁶ Günümüzde Kuzey Kore ve Küba gibi ülkelerde sosyalizm ilkeleri kısmen uygulanmaktadır.

haklardan sayılmakla birlikte, kamu yararı amacıyla ölçülü olarak sınırlanabileceği kabul edilmektedir. Bugün dünyada mülkiyet hakkına bakış açısı da budur⁴⁷.

Türk anayasa tarihinde serbest piyasa ekonomisi fasılasız bir şekilde kabul edilmiştir⁴⁸. Bir başka açıdan duruma bakılırsa, Türkiye tarihinde sosyalizmin resmen kabul edildiği bir dönem olmamıştır. Bunun sonucu olarak devlet her zaman özel mülkiyeti tanımıştır. Her ne kadar mülkiyet hakkına atfedilen nitelik farklılaşsa da, Türk anayasalarında mülkiyet hakkı temel haklar arasında sayıla gelmiştir.

1876 Kanun-i Esasi'den itibaren tüm anayasalarda mülkiyet hakkı tanınmış, kişilerin mülkiyet haklarının koruma altında olduğu belirtilmiştir⁴⁹. Ancak bu mülkiyet hakkının kamu yararı aleyhine kullanılamayacağı ve kamu yararı gerektirirse kamulaştırılabileceği de kabul edilmiştir. Kamulaştırmanın ise gerçek değeri üzerinden yapılması şart koşulmuştur⁵⁰. Şüphesiz bu kabul mülkiyet hakkına getirilen ölçülü bir sınırlamadır. Zira şehrin merkezinde bulunan bir arsanın maliki, bu arsadan yol geçmesine rıza göstermezse şehrin imar planının değiştirilmesi tüm topluma zarar verebilecektir. Bu örnekte olduğu gibi kamu yararı amacıyla gerçek değeri üzerinden kamulaştırmanın kabul edilmesine karşı çıkmamak gerekir. Zaten sosyal devletteki mülkiyet anlayışının gereği de budur.

1982 Anayasası'nın ilk halinde kamulaştırma bedelinin hesaplanması ile ilgili ilginç bir hüküm yer almıştır. Bu hükme göre;

“Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunla belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçüleri dikkate alır. Bu bedel ile vergi beyanındaki kıymet arasındaki farkın nasıl vergilendirileceği kanunla gösterilir”.

Bu hüküm ile tapuda daha az harç ödeyerek vergi kaçırma olaylarının engellenmesi ve telafi edilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu hüküm 2001 Anayasa değişikliği ile Anayasa'dan çıkarılmıştır.

1961 Anayasası'nda mülkiyet hakkı sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler başlığı altında düzenlenmişken 1982 Anayasası'nda kişinin hakları ve ödevleri başlığı altında düzenlenmiştir. Bunun yeri konusundaki tartışmaları bir kenara bırakacak olursak⁵¹ bu değişikliğin uygulamada önemli bir sonucu vardır. Bu sonuca göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile⁵² sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin düzenlenmesi mümkün iken kişinin hak ve ödevlerinin düzenlenmesi mümkün değildir. Sonuç olarak 1961 Anayasası döneminde kanun hükmünde kararname ile Anayasaya

⁴⁷ AKÇA, s. 547, 548; TUĞRUL, s. 72-75.

⁴⁸ İlk anayasa olarak kabul gören 1876 Kanun-i Esasi'nin 13. maddesinde *“Tebaaı osmaniye nizam ve kanun dairesinde ticaret ve sanat ve felahet için her nevi şirketler teşkiline mez'undur”* denilerek serbest piyasa ekonomisi açıkça kabul edilmiştir.

⁴⁹ 1924 Anayasası'nın 24. maddesinde; *“Menafii umumiyeye için lüzumu usulen tahakkuk etmedikçe ve kanunu mahsus usulünce değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı istimval mülkü istimlak olunamaz. Fevkalade ahvalde kanun mucibince tahmil olunacak nakdi, ayni ve sayu amele müteallik mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiçbir kimse hiçbir fedakarlığa icbar edilemez”.* Bu maddede dolaylı yoldan mülkiyet hakkının tanındığı görülmektedir. Aynı Anayasa'nın 21. Maddesinde ise; *“Can, mal, ırz, mesken her türlü taarruzdan masundur”.* Hükmü getirilmiştir. Buradaki “mal”ın her türlü taarruzdan masun olması ile zımnen mülkiyet hakkının kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ancak 24 Anayasası döneminde Anayasa Yargısı olmadığı için gerçek anlamda hak ve hürriyetlerden bahsedilemeyeceği yönünde bkz: TUĞRUL, s. 66.

⁵⁰ Kamulaştırma bedelinin belli şartlarla taksite bağlanabileceği 1961 ve 1982 Anayasalarında kabul edilmiştir.

⁵¹ Bu tartışmaların ayrıntısı için bkz: TUĞRUL, s. 150; AKIN, s. 28.

⁵² 2017 yılındaki Anayasa değişikliğinden önceki adı: kanun hükmünde kararname.

girdikten sonraki dönem için mülkiyet hakkı üzerinde değişiklik yapması mümkünken, 1982 Anayasası döneminde mülkiyet hakkı üzerinde ancak kanunlarla düzenleme yapılabilir ve sınırlama getirilebilir.

Sosyal devlet ilkesi gereği mülkiyet hakkı kişiye sınırsız yetkiler tanıyan bir hak olmamıştır. Türk anayasa tarihi boyunca mülkiyet hakkının kamu yararı amacı ile sınırlanabileceği kabul edilmiştir. Sınırlama araçları farklı olsa da temelde vergi, kamulaştırma ve devletleştirme işlemlerinde karşımıza çıkmaktadır. Kamulaştırma ve devletleştirme işlemlerinde kamu yararı amacı ile kişilere ait taşınmazlar veya ülke açısından stratejik önemi haiz işletmelerin devlet tarafından satın alınması söz konusu olmaktadır. Bu satın alma gerçek karşılığı üzerinden ve kamu yararı amacıyla yapıldığı sürece mülkiyet hakkına getirilen ölçülü bir sınırlamanın varlığından söz edilir⁵³. Ancak gerçek değer olmadan değerinden düşük bir miktar üzerinden satın alma gerçekleşir veya kamu yararı amacı olmadan satın alma işlemi yapılırsa mülkiyet hakkının ölçüsüz bir şekilde sınırlandığı kabul edilmelidir.

Bu noktada karşımıza hakkın özü kavramı çıkmaktadır. Bir hakkın sınırlanması o hakkın özüne dokunmamalıdır. Bu hususu ifade için öğretilerde “sınırlamanın sınırı hakkın özüdür” tabiri kullanılmaktadır⁵⁴. Hakkın özü kavramı 1961 Anayasası ile hukukumuzda girmiş, 1982 Anayasası’nın ilk halinde yer almamış, 2001 değişikliği ile tekrar anayasal sistemimizdeki yerini almıştır⁵⁵. Aynı değişiklikte 1971 yılında anayasal sistemimize giren temel hak ve hürriyetlerin genel sınırlama sebepleri Anayasa’dan çıkarılarak temel hak ve hürriyetlerin sadece kendi maddelerinde belirlenen sebeplere dayanılarak sınırlanması sağlanmıştır. Başka bir ifadeyle 1982 Anayasası ile temel hak ve hürriyetlerin daha çok sınırlanabilmesinin yolunun açıldığı ancak özellikle 2001 değişikliği ile tekrar temel hak ve hürriyetlerin daha sağlam güvencelere bağlandığı görülmektedir. 1982 Anayasası’nda mülkiyet hakkının, sosyal ve iktisadi hakların arasından çıkarılarak kişinin hakları ve ödevleri bölümünde düzenlenmesi de mülkiyet hakkı açısından daha fazla koruma sağlamıştır. Zira bu sayede mülkiyet hakkı üzerinde ancak kanun ile düzenleme yapılabilecektir. Bu durum 1970’lerdeki petrol krizi sebebiyle oluşan ekonomik buhran ve ortaya çıkan neoliberalizmin etkileri olduğu söylenebilir. Bu dönemde sosyal devlet ilkesinden kopmalar olmakta ve klasik liberal ilkelere yaklaşıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin mülkiyet hakkına bakış açısının tespiti sınırlandırılma rejiminin belirlenmesi açısından önemlidir⁵⁶. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi’nin hukuk sistemine girdiği Anayasa olan 1961 Anayasası döneminden beri mülkiyet hakkını sınırsız bir hak olarak görmemiştir. Malik ile toplumun yararı çatıştığında toplumun yararı ön plana konarak kararlar verilmiştir. AYM 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında şunları söylemektedir⁵⁷;

“Mülkiyet hakkı eski anlamında ferdin dilediği şekilde kullanabileceği bir hak ve sınırsız bir hürriyet olmak niteliğini çoktan yitirmiş, mülkiyet anlayışı, bu hakkın, bir bakıma, sosyal yapıda bir

⁵³ ÖRÜCÜ, Esin, “1961 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi’ne Göre Hakkın Özü Kavramı ve Mülkiyet Hakkının Özünü”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 41, S. 3, 4, s. 160.

⁵⁴ ÖRÜCÜ, s. 146; Bu tanımlamada soyut kalmakta ve her hakkın özü AYM tarafından vereceği kararlarda tespite çalışılacaktır. Bkz: ÖRÜCÜ, s. 148; AKÇA, s. 545.

⁵⁵ Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması başlıklı 1982 Anayasası’nın 13. Maddesi şu şekildedir; *“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”*.

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi’nin mülkiyet hakkı ile ilgili yeterince belirli ve açık kararlar veremediği yönünde bkz: AKÇA, s. 590.

⁵⁷ AYM, 28.04.1966 tarih ve E. 1966/3, K. 1966/23, RG: 11.07.1966-12345.

hak olduğu yolunda gelişmiş, birçok haklar gibi bu hakkın da kamu yararı amacıyla sınırlandırabileceği ilkesi kabul edilmiştir. Mülkiyet hakkının Anayasamızın (Temel haklar ve ödevler) kısmının (Sosyal ve İktisadi haklar ve ödevler) bölümünde yer alması ve 36 ncı maddenin ikinci ve ondan sonraki fıkrasıyla 37 nci maddenin ikinci fıkrasına bu hakkın sınırlandırabileceğini gösteren, hükümler konulması bu anlayışın ifadesidir”.

Yine 1961 Anayasası döneminde verdiği bir başka kararında, düğünlerde israfın yasaklanmasını içeren kanun hükmünü, konulduğu dönem için mülkiyet hakkına getirilen gerekli bir sınırlama olarak görmüştür⁵⁸;

“Cihazın alelittlak teşhiri ve açıktan naklolunması, erkek tarafından iki kattan fazla elbise hediye edilmesi, düğünde bir günden ziyade çalgı çaldırılması ve ziyafet verilmesi, ağırlık ve hediyeler verilmesi, nişan ve çevre merasimi yapılması ve köçek oynatılması, sünnet için masraf ederek düğün yapılması yasaklanmış bulunmaktadır.

Görüşme ve kabul tarihleri gözönüne alınacak olursa; yurdunun yarısına yakın kısmı işgal altına girmiş ve ölüm kalım savaşına atılmış bir milletin, bu savaşın gerektirdiği maddî ve manevî kuvvetlerin en yüksek ölçüde bir araya getirilerek topyekûn harp gücünün sağlanması ve israfın önlenmesi için katlanması gerekli fedâkârlık ve mahrumiyetler cümlesinden olarak düşünüldüğü anlaşılan bu kanunun, o günün şartları içerisinde bir değeri ve üstün anlamı olduğu şüphesizdir”.

AYM, 1961 Anayasası döneminde kira bedellerine sınırlama getiren kanunun kiralananın malikinin mülkiyet hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir⁵⁹;

“Öte yandan bu sınırlamalarla kiralar dondurulmuş olduğundan gayrimenkul sahiplerinin gelirlerini, değişen şartlara göre ayarlamak imkânı önlenmiş bulunmakta ve bunların elde ettikleri gelirler, diğer sektörlerdeki kazançların çok altında kalmaktadır. Ayrıca, bu şekilde dondurulan kira paraları, fiyatların yükselişi sonucu gayrimenkullerin kazandığı değer normal gelirini teşkil etmekten de uzaktır. Öteki sektörlerde sınırlamalar kaldırıldığı ve iktisadi şartlar büsbütün değiştiği halde 6570 sayılı kanunla konulan kira rejiminin devam ettirilmesi, adaletsiz ve mülkün gelirinden sahibinin yararlanmasını önleyen aşırı bir sınırlama halini almıştır. Böyle bir sınırlamanın mülkiyet hakkının özünü zedelediği aşikârdır”.

1982 Anayasası döneminde ise AYM'nin, mülkiyet hakkını daha fazla koruyucu kararları bulunmaktadır. Bir kararında Mahkeme⁶⁰;

“3194 sayılı Yasa'nın 13. maddesinin itiraz konusu birinci fıkrasında imar plânlarında, resmi yapı, okul, cami, yol, meydan gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlerin, imar programına alınıncaya kadar mevcut kullanma şeklinin devam edeceği öngörülmüştür. Yasa'nın 10. maddesinde de belediyelerin, imar plânlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planı uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları belirtilmiş, ancak Yasa'da bu plânların tümünün hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin bir kurala yer verilmemiştir.

13. maddenin birinci fıkrası uyarınca imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerin mevcut kullanma şekillerinin ne kadar devam edeceği konusundaki bu belirsizliğin, kişilerin mülkiyet hakları üzerinde süresi belli olmayan bir sınırlamaya neden olduğu açıktır.

⁵⁸ AYM, 20.09.1966 tarih ve E. 1963/156, K. 1966/34, RG: 8.5.1967/12592.

⁵⁹ AYM, 26.03.1963 tarih ve E. 1963/3, K. 1963/67, RG: 31.5.1963/11416.

⁶⁰ AYM, 29.12.1999 tarih ve E. 1999/33, K. 1999/51, RG: 29.06.2000-24094.

İmar plânlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamakta ise de, itiraz konusu kuralın neden olduğu belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirmesi, sınırlamayı aşan hakkın özüne dokunan bir nitelik taşımaktadır”.

Aynı dönemde bir başka kararında Mahkeme, malikin başkalarına zarar vermemek kaydıyla kendi malını yok edebileceğini bile belirtmiştir⁶¹;

“Bu anlamda mülkiyet hakkı; bir kimsenin, başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara da uymak koşulu ile bir şey üzerinde dilediği biçimde kullanma, ürünlerinden yararlanma, tasarruf etme (başkasına devretme, biçimini değiştirme, harcama ve tüketme hattâ yok etme) yetkilerini anlatır. Görülüyor ki bu nitelikteki mülkiyet hakkı kavramında, başkasına zarar vermemek ve özellikle yasaların koyduğu sınırlamalara uymak zorunluluğu vardır”.

Kamu yararı kararı alındıktan sonra taşınmaz üzerine inşa edilen şeylerin ücretlerinin kamulaştırma bedeline dâhil olmayacağı yönündeki düzenleme AYM tarafından mülkiyet hakkının ihlali olarak kabul edilmemiştir⁶²;

“Kuralla sırf daha yüksek kamulaştırma bedeli almak amacıyla hizmet etmeyen tesislerin yapılmasının, dolayısıyla ülke kaynaklarının israf edilerek idarenin haksız yere yüksek bedelle kamulaştırma yaparak zarara uğratılmasının önlenmesi amacıyla mülkiyet hakkına bir sınırlama getirilmekte olup bu sınırlama, kamu yararının sağlanması amacıyla demokratik toplum düzeni bakımından alınması gereken tedbirler kapsamında kalmaktadır”.

Bir bireysel başvuru kararında ise AYM Türkiye İş Bankası’ndan verginin kanuniliği ilkesine aykırı olarak alınan verginin mülkiyet hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir⁶³.

Anayasa’da mülkiyet ile ilgili hükümlerin arasına keyfi müsadere yasağının eklenmesi ve kamulaştırmadaki kamu yararı amacının somutlaştırılması önerilmektedir⁶⁴. Şüphesiz bunlar mülkiyet hakkının daha sağlama alınması açısından önemlidir. Ancak bu ayrıntılara girilmesi zaten kazıustik yöntemle hazırlanmış olan Anayasayı daha da genişletecektir. Hâlbuki anayasalarda öz hükümlerin yer alması ayrıntılı hükümlerin kanunlara bırakılması gerekir. Mülkiyet hakkının özünde zaten keyfi müsadere yasağı ve kamu yararı amacının somut gerekçelere dayanması gereği vardır.

III. VERGİ ÖDEVİ

“Vergi, Devletin ve/veya vergilendirme yetkisi bulunan diğer kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları parayı temin etmek amacıyla, kişilerden, hukukî cebir altında, kanunla belirlenen esaslara uygun ve karşılıksız olarak ve iade edilmemek üzere

⁶¹ AYM, 21.06.1989 tarih ve E. 1988/34, K. 1989/26, RG: 05.12.1989-20363; Benzeri yönde; AYM, 16.11.2017 tarih ve E. 2016/195, K. 2017/158, RG: 8.2.2018 – 30326; AYM, 16.03.2016 tarih ve E. 2015/2, K. 2016/19, RG: 15.04.2016-29685; Diğer kararlar için bkz: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> (ET:06.04.2019).

⁶² AYM, 04.12.2014 tarih ve E. 2013/114, K. 2014/184, RG: 16.07.2015-29418.

⁶³ Karar ve kararın eleştirisi için bkz: **BATIREL**, Ömer Faruk, “Vergi ve Mükellefiyet Hakkı İhlali: Bir Anayasa Mahkemesi Başvuru Kararı İncelemesi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 28, 2015, s. 13-20.

⁶⁴ **ACAR & BİLİR**, s. 95.

*aldıkları ekonomik değerlerdir*⁶⁵. Türk anayasa tarihi açısından bakıldığında sadece 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda verginin tanımına rastlanmaktadır; “*Vergi, Devletin umumi mesarifine halkın iştiraki demektir*”. Bu tanımda vergilerin, devletin harcamalarına halkın katılımı olduğu belirtilmiştir. Tanımda verginin mali fonksiyonuna dikkat çekilmiştir. Başka bir ifade ile verginin kamu harcamalarının finansmanı için alınması yönü vurgulanmıştır. Ancak günümüzde vergiler sadece mali amaçla değil sosyal ve iktisadi amaçlar da göz önünde bulundurularak alınmaktadır. Zira özellikle 2. Dünya Savaşı’ndan sonra sosyal devlet ilkesinin tüm dünyada hâkim olmaya başlamasıyla vergi, devletler tarafından hem sosyal amaçlarla kullanılarak gelir dağılımının düzenlenmesi amaçlanmakta hem de vergi teşviki gibi uygulamalarla iktisadi faaliyetlere yön verilebilmektedir.

Vergilendirme yetkisi, devletin egemenliğine dayanarak kişilere mali yükümlülük yükleme konusundaki hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanmaktadır⁶⁶. Devletin vergilendirme yetkisinin hangi organ tarafından kullanılacağı parlamentoların oluşumu ve yetkilerini elde etmesi açısından önemli dönüm noktaları içermektedir. Demokrasinin gelişimi, İngiltere’de kral, burjuvazi ve halk arasındaki vergilendirme yetkisi mücadelesine dayanmaktadır. Bu anlamda vergilendirme yetkisi kralların halk lehine yetkilerini azalttığı ve sonrasında yetkilerin tamamen halk temsilcilerine geçtiği bir alan olmuştur. Bu konuda İngiltere’yi, Fransa ve ABD takip etmiştir. Halk vergilendirme vasıtasıyla yasama gücünü kralın elinden almış ve sonrasında demokrasinin temel ilkelerinden biri verginin kanuniliği ilkesi olmuştur⁶⁷. Vergilendirme yetkisi günümüzde demokratik meşruiyete sahip yasama organları tarafından kullanılıyor olsa da sınırsız bir yetki değildir. Bu yetki Anayasa’daki vergi ilkelerine uygun kullanılmak durumundadır⁶⁸.

Vergiler, devletlerin ayakta kalabilmesi için gerekli olan en temel gelirleridir. Özellikle sanayi devriminden sonra vergi devletlerinin⁶⁹ ortaya çıkması vergiyi devletler için bir kat daha önemli hale getirmiştir. Türk anayasa tarihi boyunca vergi ile ilgili düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

1876 Kanun-i Esasi’de vergilerin kanuniliği ilkesi⁷⁰, vergilerin genelliği ilkesi ve mali güç ilkelerinin⁷¹ kabul edildiği görülmektedir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu bir geçiş anayasası olması münasebetiyle vergiler konusunda da sessiz kalmıştır⁷². 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda

⁶⁵ **KARAKOÇ**, Yusuf, “Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 15, Özel Sayı, 2013, s. 1259.

⁶⁶ **ÇAĞAN** Nami, “Türk Anayasası Açısından Vergilendirme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 1, 1984, s. 171.

⁶⁷ **KARTALCI & DOĞAN**, s. 117; **ÇAĞAN**, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 37, S. 1, 1980, s. 131.

⁶⁸ **ERKİN**, Gözde, “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2012, S. 3, s. 246.

⁶⁹ Vergi devleti, giderlerini kural olarak vergiye dayalı gelirlerle finanse eden devlettir. Bu tür devletler vergiye bağımlıdır. Günümüzdeki devletlerin hemen hemen hepsi vergi devletidir.

⁷⁰ Verginin kanuniliği ilkesi; “**Madde 25: Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve namı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz**”.

⁷¹ Verginin genelliği ve mali güç ilkeleri: “**Tekalifi mukarrere nizamati mahsusasına tevkifan kaffei tebaa beyninde herkesin kudreti nisbetince terh ve tevzi olunur**”.

⁷² Bu dönemde Büyük Millet Meclisi’nin verdiği yetkiyle Mustafa Kemal Atatürk’ün tek başına Tekalif-i Milliye Emirleri çıkararak kişilere ayni ve şahsi ödevler yüklemesi, daha sonra devam eden olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK’ları ile 2017 yılında anayasal düzenimize giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine benzemektedir. Bkz: **KARTALCI & DOĞAN**, s. 121.

vergilerin genelliği, kamu giderlerinin karşılığı olması ilkesi⁷³ ve kanuniliği⁷⁴ ilkeleri yer almıştır. 1876 Kanun-i Esasi'den farklı olarak bu Anayasa'da mali güç ilkesine yer verilmemiştir⁷⁵. Bununla beraber verginin tanımı yapılmış ve devletten başka kimsenin vergi toplayamayacağı vurgulanmıştır⁷⁶.

1961 Anayasası'nın 61. maddesinin ilk halinde mali güç ilkesi, kamu giderlerinin karşılığı olması ilkesi, verginin genelliği ve kanuniliği ilkeleri kabul edilmiştir⁷⁷. 1971 yılında yapılan değişiklikle kanunun belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde vergilerin muafiyetleri, istisnaları, indirim ve oranları ile ilgili değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir⁷⁸. Bu hüküm ile verginin kanuniliği ilkesi kısmen yumuşatılmış olsa da uygulamada hızlı tepkilerin verilebilmesi için uygun görülebilmektedir⁷⁹. 1982 Anayasası'nın 73. maddesinde vergi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddede 1961 Anayasası'nın 1971'deki değişikliğinden sonraki hali temelde korunmuş olmakla birlikte verginin sadece konulması değil değiştirilip kaldırılabilmesi için de kanun hükmü şart koşulmuştur. Ancak bunun pratikte bir faydası yoktur. Zira bir kanun ancak başka bir kanun ile değiştirilir veya kaldırılır⁸⁰. Bunun yanında 73. maddeye “*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır*” hükmü eklenerek mali güç ilkesi ve genellik ilkesi vurgulanmış ve adalet ilkesi eklenmiştir⁸¹. Ayrıca verginin maliye politikasının bir aracı olarak kullanılacağı anayasal olarak kabul edilmiştir. Vergi ödevinin anayasalarda düzenlendiği yere bakılırsa, anayasalarda temel haklar ve ödevlerin alt bölümlendirilmesine başlandığı 1961 Anayasası'nda ve mer'i 1982 Anayasası'nda siyasi haklar ve ödevler arasında düzenlendiği görülmektedir. Her ne kadar anayasaların bu bölümünde vatandaşlık ile ilgili haklar düzenlense de vergi ödevinin burada düzenlenmesi yadırganmamalıdır. Zira vergi ödevinin vatandaş olmayanlar tarafından da ödendiği gerekçesiyle sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin arasına alınması, vergiyi yürütme organının daha fazla müdahalesine açarak verginin kanuniliği ilkesini zedeleyecektir⁸².

1982 Anayasası'nın 167/2 hükmü ile yürütme organına dış ticareti düzenlemek amacıyla ek mali yükümlülükler ihdas edebilme yetkisinin devredilebilmesi, verginin kanuniliği ilkesini ciddi

⁷³ Verginin genelliği ve kamu giderlerinin karşılığı olması ilkesi; “**SEKSEN DÖRDÜNCÜ MADDE:** Vergi, Devletin umumi mesarifine halkın iştiraki demektir.

Bu esasa mugayir olarak hakiki ve hükmî şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, aşar ve sair tekalif alınması memnudur. İlk fıkradaki “halk” tabiri verginin genelliği ilkesini belirtmektedir.

⁷⁴ Verginin kanuniliği ilkesi; “**SEKSEN BEŞİNCİ MADDE:** Vergiler ancak bir kanun ile tarh ve cibayet olunabilir”.

⁷⁵ Bu Anayasada da mali güç ilkesine yer verildiği yönündeki görüş için bkz: **KARAKOÇ**, s. 1263; Ancak bu yönde bir hükme rastlanılmamıştır.

⁷⁶ Bkz: yukarıdaki **SEKSEK DÖRDÜNCÜ MADDE**.

⁷⁷ Maddenin ilk hali şu şekildedir: “**Madde 61:** Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur”.

⁷⁸ Söz konusu değişiklik ile 61 inci maddeye şu hüküm eklenmiştir: “**Madde 61/3:** Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir”.

⁷⁹ Yürütme organına verilen bu yetkinin sınırlanması gerektiği yönünde bkz: **ACAR & BİLİR**, s. 94.

⁸⁰ Nitekim KHK (2017 Anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) ile dahi değiştirilmesi mümkün değildir. Zira vergi siyasi hak ve ödevler arasındadır.

⁸¹ Bu hükmün yeni bir şey getirmediği yönünde bkz: **ÜSTÜN Ümit Süleyman**, “Vergi Hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1, 2, 2003, s. 262; Ölçülülük ilkesinin de bu madde de vergiler için ayrıca vurgulanması gerektiği yönünde bkz: **KARAKOÇ**, s. 1283.

⁸² Aksi görüş için bkz: **ÇAĞAN**; *Demokratik Sosyal Hukuk*, s. 149.

anlamda zedelemiştir⁸³. Bununla beraber dönemin şartları gereği dış ticaretin hızlı müdahalenin gerekli olması bu yetkiyi gerekli kılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 73. maddesinin ilk iki fıkrasında sadece vergiden söz edilmesi 3. ve 4. fıkralarında ise vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerden bahsetmesi sebebiyle; mali güç, verginin genelliği, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ifadeleri sadece vergiler için geçerlidir. Resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler için geçerli değildir. Ancak verginin kanuniliği ilkesi vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin hepsi için geçerlidir⁸⁴.

Anayasa'nın vergi ile ilgili maddesinde belirtilen bu ilkelerin yanında genel anayasal ilkelerin vergiye uygulanması sonucunda da bazı ilkeler ortaya çıkmaktadır⁸⁵. Hukuki güvenlik ilkesi, sosyal devlet ilkesi, ölçülülük ilkesi bu ilkelere örnektir. Hukuki güvenlik ilkesinin vergi hukukuna uygulanması sonucu; vergi kanunlarının geriye yürütülmemesi, kıyas yasağı ilkeleri karşımıza çıkmaktadır⁸⁶. Sosyal devlet ilkesinin vergi hukukuna uygulanması sonucu, devletin tüm kişilerin sosyal yaşam standartlarını artırmak amacıyla vergi hukukunda yaptığı tüm düzenlemeler akla gelmektedir. Bunlara örnek olarak artan oranlı vergi tarifeleri, ayırma kuramı ve muafiyet ve istisnalar verilebilir. Ölçülülük ilkesinin vergi hukukuna uygulanması sonucunda ise yine mali güç ilkesine ulaşılmaktadır.

Bu ilkelerin hepsi ayrı ayrı ifade edilse de iç içe geçmiş durumdadırlar⁸⁷. Mesela mali güç ilkesi ile vergide adalet ilkesini veya vergide eşitlik ilkesini ayırmak zordur. Burada daha aydınlatıcı olması için bu ilkelerin tanımları verilecektir. Konunun kapsama alanı dışında olduğu için ayrıntısına girilmeyecektir;

- Verginin kanuniliği ilkesi: Vergiye ait konu, mükellef, vergiyi doğuran olay, matrah, oran, ödeme zamanı, zamanaşımı gibi temel unsurlarını koyma, değiştirme ve kaldırma yetkilerinin yasama organına ait olduğunu ifade eder⁸⁸.
- Vergide adalet ilkesi: Bu ilke tanımlanması en zor olan ilkedir. Zira adaletin tanımını yapmak zordur. Adalet mefhumu hem hayatın her noktasını sarmıştır hem de ne olduğunun tam olarak tespiti son derece zordur. Vergide adalet ilkesi, vergide eşitlik ilkesi ve mali güç ilkeleri ile yakından ilgilidir. Yine de bir tanım yapmak gerekirse devletin vergi alırken kişiler arasında haksızlık yapmaması olarak ifade edilebilir. Bu konuda doktrinde dağıtıcı adalet ve denkleştirici adalet kavramlarıyla vergide adalet ilkesi açıklanmaya çalışılmaktadır⁸⁹.
- Kamu giderlerinin karşılığı olması ilkesi: Verginin kamu giderlerinin karşılığı olması, toplanan vergilerin ancak kamu giderlerine harcanabileceğine işaret etmektedir⁹⁰.

⁸³ Söz konusu hüküm şu şekildedir: "**Madde 167/2:** Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir". TBMM bu hükümdeki yetkiyi kullanarak 2976 sayılı Kanun ile 1984 yılında yürütme organına bu yetkiyi vermiştir.

⁸⁴ **TEKBAŞ**, s. 147.

⁸⁵ **TEKBAŞ**, s. 124.

⁸⁶ **ÇAĞAN**, *Demokratik Sosyal Hukuk*, s. 141.

⁸⁷ **ÜSTÜN**, s. 255; **KARAKOÇ**, s. 1285.

⁸⁸ Bu ilkenin önemi o kadar büyüktür ki hukukun genel ilkeleri arasına girdiği söylenmiştir. Ayrıca günümüzde bu ilkenin yozlaşarak verginin kararlılığı ilkesine dönüştüğü, bu durumu düzeltmek için verginin hukukiliği ilkesine geçiş yapmak gerektiği yönünde bkz: **KARAKOÇ**, s. 1264, 1266, 1298.

⁸⁹ **TEKBAŞ**, s. 148.

⁹⁰ **KARAKOÇ**, s. 1298.

- Mali güç ilkesi: Vergilendirme yapılırken bireylerin iktisadi ve hususi durumlarının göz önüne alınmasıdır⁹¹.
- Verginin genelliği ilkesi: Bir ülkede ödeme gücü olan, vatandaş olsun olmasın, herkesin vergi ödemesi gerektiğini ifade eden ilkedir⁹².

Türk Anayasa sürecinde vergilendirme yetkisinin gelişimine bakıldığında zaman iktisadi gelişmelerin etkisi görülebilmektedir. Mesela 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yürütme organına vergilendirme konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir. Her ne kadar o dönemde uygulanan Meclis Hükümeti Sistemi'nin de bunda etkili olduğu düşünülebilirse de Bakanlar Kurulu'na istisnai yetkiler verilmesinin önünde engel bulunmamaktadır. Ancak 1971 yılında anayasal sistemimize, Bakanlar Kurulu'na, vergilerin muaflık, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin kanunda belirtilen sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası ile dış ticaretin düzenlenmesi amacıyla kanunla ek mali yükümlülük koyma yetkisinin de verildiği görülmektedir. Tüm bunlar bir araya getirildiğinde 1924 Anayasası'nın kanunilik ilkesi açısından 1961 ve 1982 Anayasalarından daha üstün olduğu sonucuna varılabilir⁹³. Ancak uygulama böyle işlememiştir. Hukuk kurallarını uygulandıkları zamanlardan bağımsız değerlendirmek gerekmektedir. Bir kere 1924 Anayasası'nda anayasa yargısı olmadığı için verginin kanuniliği ilkesine aykırı birçok uygulama olmasına rağmen herhangi bir yaptırım olmamıştır⁹⁴. Ayrıca 1970'li yıllardan itibaren iktisadi koşullar gereği yürütme organının vergilendirme konusunda güçlendirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Zira iktisadi ilişkilerin hızlanması sonucu günlük olarak bazı vergisel düzenlemelerin yapılması gerekmiştir⁹⁵. Günlük işlemlerin ise yasama organı tarafından yapılması zordur. Yasama organının önceden verdiği yetkiye dayanarak yürütme organının bu müdahaleleri yapması elzem görülmüştür⁹⁶. Ayrıca anayasa yargısının varlığı bu yetkinin usulüne uygun olarak kullanılmasının denetlenmesini sağlamıştır. Öz itibarıyla; iktisadi gelişmeler neticesinde anayasal sistemdeki vergi ödevi ile ilgili düzenlemelerin içeriği değişmiştir.

Anayasadaki vergi düzenlemelerinin etkinliğini ve yerindeliliğini sorgulayan görüşler vardır. Bu konuda artan oranlı vergi tarifelerinin anayasal olarak yasaklanması gerektiği öne sürülmektedir. Hatta bu öneriyi ileri sürenlere göre; gelir vergisi ve kurumlar vergisi tek bir vergi olarak birleştirilmeli ve işçi de milyar dolarlık şirketler de aynı oranda gelir vergisi ödemelidir⁹⁷. Yine istisna ve muafiyetler tamamen kaldırılmalı⁹⁸, Anayasa'da yürütme organına verilen muafiyet, istisna, indirim ve oranlar üzerinde değişiklik yapma yetkisi anayasal düzeyde çok sınırlı bir düzeyde tutulmalıdır⁹⁹. Bu görüşlerin temel gerekçeleri; çok kazananın çok vergi alınması çok kazanmayı cezalandırarak insanları kazanmamaya sevk etmesi, Haldun Laffer eğrisi gereği

⁹¹ ÇAĞAN, *Demokratik Sosyal Hukuk*, s. 145.

⁹² ÜSTÜN, s. 256.

⁹³ KARTALCI & DOĞAN, s. 121.

⁹⁴ Bu aykırılıkların ayrıntısı için bkz: AKYAZAN Ahmet Emrah, "Vergilendirme Yetkisinin Türkiye'de Gelişimi", *TBB Dergisi*, S. 80, 2009, s. 6, 7.

⁹⁵ KARAKOÇ, s. 1271.

⁹⁶ ÜSTÜN, s. 267; Bu yetkinin yasama organı tarafından verilmesinin kanunilik ilkesini sağlamaya yeteceği görüşünün ağır bastığı yönünde bkz: KARTALCI & DOĞAN, s. 124; Günümüzde sadece yürütmenin baş organına verilen bu yetkinin mahalli idarelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına da verilmesi gerektiği yönünde bkz: ÇAĞAN, *Demokratik Sosyal Hukuk*, s. 151.

⁹⁷ Bir görüşe göre bu oran %10 olmalıdır. Bkz: ACAR & BİLİR, s. 94.

⁹⁸ AKALIN, G., "Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat", *Liberal Düşünce*, Bahar, 1997, S.6, s. 17-20.

⁹⁹ ACAR & BİLİR, s. 94.

vergilerin yüksek olmasının vergi gelirlerinin düşmeye sebep olarak gösterilmesi¹⁰⁰ ve özellikle muafiyet ve istisnalar yoluyla kişiye özel düzenlemeler yapılmasıdır.

Ancak bu önerilere itirazsız katılmak zordur. Zira eleştirilen uygulamalar vergi adaletinin sağlanmasında önemlidir. Artan oranlı vergi tarifelerinin kaldırılması demek yukarıda belirtildiği gibi Türkiye'nin en çok kazanan insanı ile en az kazanan insanını aynı oranda vergi ödemesi demektir. Ortada miktar değil oran olduğu için çok kazanan yine daha fazla ödeyecektir. Ancak bu iki kesimin kazançlarından elde ettiği marjinal fayda aynı değildir. Çok zengin bir kişinin %10 veya %15 vergi ödemesi onu çok fazla etkilemeyebilir. Asgari ücretle çalışan bir kişinin ise her bir lirası kendisine fazladan fayda sağlayacak ve varlığını o kişiye hissettirecektir. Bu sebeple az kazanan ile çok kazanan aynı oranda vergi öderse aynı fedakârlığa katlanmamaktadır. Az kazanan çok daha büyük fedakârlıklara katlanmaktadır. Hülasa artan oranlı vergi tarifelerinin devam ettirilmesi gerekmektedir. Bununla beraber çok kazananlar da aşırı vergi yüküne tabi tutulmamalıdır. Böyle bir durumda şüphesiz bu eleştiriler haklı olacak ve çok kazanmak cezalandırılmış olacaktır. Bu konuda optimum noktanın bulunması çok önemlidir.

Benzer düşünceler muafiyet ve istisnalar için de geçerlidir. Muafiyet ve istisnalar vergi adaletine ve eşitliğe ulaşmada önemlidir. Bunların tamamen kaldırılması olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Mesela hukukumuzda yer alan esnaf muafılığı vergi adaletine ulaşmada önemli bir araçtır. Buna göre özellikle seyyar olarak çalışan veya evinde ürettiği ürünleri satarak kazanç sağlayan ve kazandığı ancak geçimine yeten kişilerin gelir vergisinden ve KDV'den muaf tutulması şüphesiz adaletin gereğidir. Ancak bu hususta da son derece dikkatli olunmalı ve haksız rekabete yol açacak istisnalar ve muafiyetlerden kaçınılmalıdır.

Yürütme organına vergilerin muafiyet, istisna, indirim ve oranlarında verilen değişiklik yapma yetkisinin sınırlandırılması görüşüne de katılmak zordur¹⁰¹. Zira mevcut uygulama günün ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli ve elverişli bir uygulamadır. Bu yetkiyi sınırlamak hem yürütmenin elini kolunu bağlayarak devletin idare edilebilirliğini sınırlayacak hem de dış ticaret konusunda mütekabiliyet esasının uygulanmasını geciktirebilecektir.

Yürütme organına verilen bu yetkinin kamu yararı dışında kişisel yararı tatmin için kullanılabilmesi mümkündür. Bu yetki sınırlanmadığı zaman potansiyel olarak kişiye özel yasal düzenlemeler, sık sık değiştirilen oranlar, getirilen yeni muafiyet ve istisnalar, bunun ima ettiği adam kayırmacılık, rant-kollama ve kamu kaynaklarının birilerine haksız yere aktarılması gibi suiistimaller olabilir. Bu durumda mevcut pozitif hukukumuzda bu suiistimali denetleyecek mekanizmalar mevcuttur. Uygulamada Cumhurbaşkanı'nın bu yetkiyi cumhurbaşkanı kararı ile kullandığı bilinmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararları ise Danıştay'ın denetim alanı içindedir. Kendilerini ilgilendiren bir konuda vergilerin muafiyet, istisna, indirim ve oranlarında belli kişilere kişisel çıkar sağlandığını iddia eden ilgililer bu durumu Danıştay nezdinde dava konusu yapabilecektir. Danıştay nezdinde, Anayasanın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırı olarak gerçekten kişisel çıkar sağlama saikinin güdüldüğü anlaşılırsa, mezkûr kararın iptal edilmesi gerekecektir¹⁰².

¹⁰⁰ ACAR & BİLİR, s. 94.

¹⁰¹ Bu görüşlerden birisine göre yürütme organına en fazla %50 oranında değişiklik yapma yetkisi verilebilir. Bkz: ACAR & BİLİR, s. 94.

¹⁰² Aynı değerlendirmeyi, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve AYM denetimi açısından da yapabiliriz. Şüphesiz AYM, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle vergi hukukunda kişisel çıkar sağlama amaçlı yapılan düzenlemeleri eşitlik ilkesi gereği iptal edebilecektir. Bununla beraber belirli sektörler veya belirli projelere vergi muafiyeti

Anayasa’da yer alan vergisel hükümlerin yanına bir de vergi afları ile ilgili bir hüküm konması yerinde olacaktır. Bu düzenlemeye göre vergi asıllarının tamamının ve gecikme faizleri ile zamlarının en az yarısının affının mümkün olmaması gerekir. Zira sık sık çıkarılan bazen verginin aslının dahi bir kısmını silen vergi afları, vergisini zamanında ödeyen kişileri doğrudan cezalandırıcı etki doğurmaktadır. Bu sebeple ihtiyaç olduğu zaman çıkarılacak vergi aflarında vergi asılları asla silinmemeli, yüksek derecede ihtiyaç olduğunda ise gecikme faizleri ile zamlarının en fazla yarısının silinmesine izin verilmelidir. Vergi cezaları konusunda kanun koyucuya takdir hakkı bırakılabilir. Ancak bu hakkın yozlaştırılması vergi cezalarının etkinliğini azaltacaktır.

IV. BÜTÇE VE PLANLAMA

Bütçe demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir. Zira kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin tespiti ülkede yaşayan tüm kişileri doğrudan etkilediği için halkın idarede söz sahibi olma arzusu keyfi bütçe ve vergi uygulamaları sebebiyle oluşmuştur. Halkın bütçe üzerinde söz hakkına sahip olması bütçe hakkı kavramı ile ifade edilmekte ve bu hak halkın temsilcileri olan meclisler tarafından kullanılmaktadır¹⁰³. Günümüzde bu hak demokrasinin temel yapı taşlarından biri olarak kabul edilmektedir¹⁰⁴. Anayasalarda da meclislerin bütçe hakkını tanıyan hükümlere yer verilmektedir.

Türk anayasalarında serbest piyasa ekonomisi kabul edilmesine rağmen belli bir süre sonra devlet tarafından iktisadi hayatın planlanması ihtiyacı doğmuştur. Zira devletin müdahalesi olmadan liberal piyasanın krize gireceği 1929 Dünya ekonomik krizi ile anlaşılmıştır¹⁰⁵. Bundan sonraki dönemde dünyada liberal piyasada devletin müdahaleci davranması gerektiği kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Bunun etkileri Türkiye’de de görülmüş ve planlama ve kalkınma ile ilgili hükümler Türk anayasaları nezdinde düzenlenmeye başlamıştır.

1876 Kanun-i Esasi’de bütçe ve kesin hesap kanunları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu Anayasa’nın 96. maddesinde göre bütçe kanununa dayanmayan hiçbir harcama yapılamayacağı, 98. maddesinde bütçe kanununun halkın temsilcilerinin de yer aldığı Meclis-i Umumi tarafından kabul edileceği, 101. maddesinde Padişahın onayı ile daha sonra Meclis’e sunulmak üzere olağanüstü bütçelerin yapılabileceği, 102. maddesinde bütçenin yıllık ilkesi, 103

veya istisnası tanınması veya düşük vergi uygulaması her zaman Anayasaya aykırı olmayabilir. Mesela Anayasanın 166. maddesine göre planlı kalkınmayı sağlamak da devletin görevidir. Bu sebeple ülke için stratejik önemi haiz bir projenin vergiden muaf tutulması ilk bakışta eşitlik ilkesine aykırı görülebilse de Anayasaya aykırı olmayacaktır. Bkz: **ÖNCEL Mualla & KUMRULU Ahmet & ÇAĞAN Nami**, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi: ANKARA, 2015, s. 56.

¹⁰³ **KONUĞMAN**, Aziz, “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, S. 1, 2015, s. 23.

¹⁰⁴ “*Teoride tavsiye edilmeyen, uygulamada pek fazla görülmeyen bütçenin reddi eğer hükümetin düşmesi sonucunu doğuruyorsa, orada gerçek demokrasinin bulunduğu ve Parlamento’nun bütçe hakkına tam manasile sahip ve hakîm bulunduğu kabul olunmak gerekir. Aksi var ise, yani Parlamento’nun bütçeyi reddetme yetkisi yoksa veya bütçenin reddi hükümetin çekilmesi neticesini hasıl etmiyorsa o ülkede veya o devrede bütçe hakkının gerçekte mevcut ve müessir olmadığına ifadesi lazım gelir*” Bkz: **FEYZİOĞLU**, Bedi N., “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, *İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, 1983-1984, s. 28.

¹⁰⁵ Aksini iddia eden, 1929 Büyük Bunalımının liberal piyasanın eseri değil, devletlerin öncülüğü ve gözetiminde yaratılan parasal şişkinlik ve fiyat sinyallerini bozucu politika ve uygulamaların olduğunu öne süren görüşler de vardır. Örneğin Friedman, Hayek, Mises ve Skousen bu görüştedir. Bu konudaki geleneksel, yani liberalizmi veya serbest piyasayı suçlayıcı düşünceyi ciddi anlamda sorgulayan önemli bir çalışma için bkz: **HORWITZ Steven & BOETTKE Peter** (Ed: Lawrence W. REED) (Çev: Mustafa ACAR), “Sam Amca’nın Kulübesi: 2008 Büyük Bunalımının Anlatılmamış Hikayesi”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 1, 2014, s. 133-148.

ve 104. maddelerinde kesin hesap kanunu ile bu kanunun ilgili olduğu yıldan itibaren 4 sene içinde Meclis-i Umumiye sunulması gerektiği, 105-107 arası maddelerde ise Sayıştay'ın kurulacağı yönünde hükümlere yer verilmiştir. Hükümlerin niteliğine bakıldığında, günümüze son derece yakın seviyede demokratik hükümler içerdiği görülmektedir. Bununla beraber o dönemdeki meclisin Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan olmak üzere iki bölümden oluşması ve Meclis-i Ayan'ın padişah tarafından atanması demokrasi ilkelerine ters düşmektedir¹⁰⁶.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu milli mücadele esnasında kabul edildiği için geçici bir anayasa niteliğinde olmuş ve bütçe-planlama ile ilgili hükümleri içermemiştir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ise 1876 Kanun-i Esasi'ye benzer hükümler bulunmaktadır. Farklı olarak kesin hesap kanununun 2 yıl içinde Meclis'e sunulması şart koşulmuştur.

1961 Anayasası ile birlikte Türkiye, meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçiş yapmıştır. Bunun sonucu olarak bütçe kanunlarının parlamenter sisteme özgü kuralları da uygulamaya girmiştir. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclis'e gönderme hakkına sahipken bütçe kanunları bu kuralın istisnasını teşkil etmektedir. Nitekim 1961 Anayasası'nın 93. maddesinde bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e geri gönderilemeyeceği, Resmi Gazete'de yayımlanmak zorunda olduğu hükmü getirilmiştir. Aynı maddede Meclis Genel Kurulu'nda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı tekliflerin sunulması engellenerek ağırlık Meclis'in Bütçe Komisyonu'na verilmiştir. Bu komisyonda çoğunluk iktidar partisi veya partilerine verilerek hükümetin icraatlarını bütçe aracılığıyla gerçekleştirebilmesinin önü açılmıştır. 128. madde ile kesin hesap kanun tasarılarının Meclis'e sunulma süresi 1 yıla düşürülmüştür.

1961 Anayasası ile Batı dünyası ile benzer şekilde Türkiye'de de serbest piyasa içerisinde planlama dönemine girilmiştir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanması amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı anayasal bir kurum olarak hukuk düzenindeki yerini almıştır.

1982 Anayasası bütçe hususunda temelde 1961 Anayasası ile benzer hükümlere sahip olmuştur. Sadece çift meclisli yapı tek meclisli yapıya döndüğü için teknik bazı değişiklikler olmuştur. Bunun yanında bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin konulması yasaklanarak Meclis'in bütçe görüşmelerine yoğunlaşması sağlanmaya çalışılmıştır. Kesin hesap kanununun yeni yıl bütçe kanunu ile birlikte görüşülmesi esası getirilerek kesin hesap kanunlarının uygulamada uzun yıllar Meclis'e getirilmemesi probleminin önüne geçilmek istenilmiştir.

Planlama ile ilgili olarak kalkınma planları anayasal temele kavuşturulmuştur. Kalkınma planlarının Meclis tarafından onaylanacağı kabul edilerek bu hususta milli iradenin etkili olmasının yolu açılmıştır. 2010 Anayasa değişikliği ile Ekonomik ve Sosyal Konsey 1982 Anayasasının 166. maddesindeki yerini almıştır. Bu konseyin yürütme organına yardımcı ve istişari niteliği Anayasa'da vurgulanmıştır. Ayrıca 167. madde ile piyasaların denetimi ile ilgili Devlete, dış ticaretin düzenlenmesi ile ilgili hükümete önemli yetkiler verilmiştir. Söz konusu maddenin son haline göre;

“Madde 167 – Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

¹⁰⁶ Osmanlıda yasama organı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: **YILDIZ**, Abdülkadir, “Osmanlı'da Yasama Yetkisinin Dönüşümü”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 10, S. 1, 2015, s. 163-170.

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir”.

Birinci fıkra ile devlete, liberalizmin katıksız uygulanması sonucu piyasada oluşabilecek sorunların engellenmesi görevi verilmiştir. İkinci fıkra ile yürütme organına yasama organı tarafından dış ticaretin düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülük koyma yetkisi verildiği görülmektedir. Yasama organı 1984 yılında 2976 sayılı Kanun’la bu yetkiyi kullanarak hükümete bu yetkiyi vermiştir. Bu yetkinin verginin kanuniliği ilkesine olan etkisi bir tarafa¹⁰⁷, ülke ekonomisinin ithalat-ihracat dengesizliği ile bozulmasının engellenmek istediği aşikârdır.

Bütün bu düzenlemeler ışığında Türkiye’de bütçe ile ilgili hükümlerin Türk anayasa tarihi boyunca anayasalarda yer aldığı görülmektedir. Bütçenin yıllık olması, bütçe dışında harcama yapılamaması¹⁰⁸, bütçenin denetim aracı olması¹⁰⁹ ve bütçe hakkı ile ilgili kurallara kural olarak riayet edildiği görülmüştür. Ancak 2017 yılında 6771 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliği ile bütçe hakkının Anayasa’daki durumunun tartışılması gerekmektedir. Zira 161. maddenin 4. fıkrasına göre;

“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır”.

Parlamente sistemde anayasalarda bütçe kanununun reddi halinde hükümetin düşeceğine yönelik bir hüküm bulunmasa da uygulama bu şekilde işlemektedir¹¹⁰. Zira yukarıda belirtildiği gibi bir hükümetin bütçesinin reddedilmesi o hükümetin demokratik meşruiyetini son derece zedelemektedir. Başkanlık sisteminde bütçenin kabul edilmemesi aynı anlama gelmemektedir. Örneğin ABD’de bütçe kabul edilmediğinde başkan istifa etmemekte, daha sonra bir şekilde başkanın ve Kongre’nin anlaşmasıyla bütçe sonuçlanmaktadır. Ama federal yapıdaki Amerika’da federe devletlerin birçok yetkiye sahip olması, merkezi hükümetin bütçe açısından sınırlanmasından doğan riskleri azaltabilecek mahiyettedir. Hâlbuki Türkiye gibi merkezî bir üniter devlette bütçenin kabul edilmemesi ABD ile karşılaştırıldığında çok daha ciddi sorunlar oluşturabilir. Bu hükümle, bütçenin kabul edilmemesi durumunda kilitlenmenin önlenmesi ve hükümetin harcama yapabilmesi açısından bir çözümün benimsendiği söylenebilir. Bununla beraber bu düzenlemenin iktidarın sınırlandırılması olgusuyla çeliştiği ve tüm demokratik rejimlerde yasama organının yürütme organına karşı en temel silahı olan bütçe konusunda elini zayıflattığı kabul edilmelidir.

“Süresinde yürürlüğe konulamaması” ile bütçenin reddi de kastedilmekte midir? Sonraki cümlede geçici bütçe kanununun da çıkarılamamasından bahsedildiğine göre bu soruya olumlu yanıt

¹⁰⁷ Bu hükme dayanılarak 1984 yılında çıkarılan 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’da yürütme organına çok geniş yetkiler verildiğinden bahisle verginin kanuniliği ilkesinin ihlal edilip edilmediği tartışmalıdır.

¹⁰⁸ Bütçe dışı fonlar, döner sermaye işletmeleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe dışında faaliyet göstermesi bu durumu kısmen yozlaştırmıştır. Bkz: **BAĞLI**, Mehmet Selim, *TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2014, s. 226, 227.

¹⁰⁹ Bütçenin en önemli denetim aracı olan kesin hesap kanununun yeterince etkili olmadığı yönünde bkz: **ŞAHİN İPEK**, Elif Ayşe, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, *Maliye Finans Yazıları*, S. 107, 2017, s. 86.

¹¹⁰ Türkiye’de 1965 yılında İnönü Hükümeti, 1969 yılında ise Demirel Hükümeti bütçesi reddedildiği için istifa etmiştir. Bkz: **NARTER**, Recep, “Anayasal Açından Bütçe Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 1-2, 2012, s. 43, 28 no’lu dipnot.

vermek gerekir. Zira bazı siyasi karışıklıklar sebebiyle 2016 Yılı Bütçe Kanunu'nda olduğu gibi ilk başta geçici bütçe çıkarılıp daha sonra kesin bütçeye geçiş yapılabilir. Ancak geçici bütçenin dahi çıkarılmamasından da söz edilmesi, ancak Meclis çoğunluğunun muhalefet partilerine geçmiş olması durumunda söz konusu olur. Bu düzenlemeyle yeni sistemin en önemli problemlerinden biri olan yasama-yürütme çatışmasının bütçe açısından yürütme lehine çözülmek istendiği anlaşılmaktadır¹¹¹. Bu durum ise Meclis'in bütçe üzerinde söz hakkı olup olmadığının tartışılmasına sebep olabilir. Zira mevcut durumda teorik olarak Cumhurbaşkanı 5 yıllık görev süresi boyunca Meclis'ten bir kere bile bütçe onayı almadan görevini icra edebilecektir. Hukuken böyle olmakla birlikte bu durumun siyasi ve sosyolojik etkilerinin nasıl olacağı belirsizdir. Bu konu hakkında doktrinde yeterli çalışma yapılmadığı görülmektedir¹¹².

Anayasadaki bütçe ile ilgili hükümlere, bütçe açıklarını da sınırlayıcı bir hüküm konması gerektiği belirtilmektedir. Bu düşünceye göre asıl olan denk bütçe olmalıdır. Ancak istisnai durumlar için en fazla %6 açık verme müsaadesi verilebilir. Bütçe aracılığıyla yapılacak borçlanmalar ise en fazla gayrisafi yurtiçi hasılanın %60'ı olmalıdır¹¹³. Başka bir görüşe göre yürütmeye bütçe kanunu ile en fazla gelir bütçesinin %10'u kadar borçlanma yetkisi verilmelidir¹¹⁴.

Planlama hususunda, devlete mi özel sektöre mi ağırlık verileceği siyasi iktidarın takdirinde bulunmaktadır¹¹⁵. Nitekim bu hususta bir AYM kararında: “*Özel girişimlerin ulusal ekonominin gereklerine uygun yürütmesini sağlayacak önlemlerin alınması siyasî iktidarların tercihine bırakılmıştır. Her iktidar uygun bulduğu önlemleri, Anayasa'da yer alan kurallara aykırı olmamak koşuluyla, kendi ekonomi politikası çerçevesinde belirler*”¹¹⁶.

SONUÇ

1970'li yıllarda Keynesyen iktisadi uygulamalarının petrol krizi sebebiyle sektöre uğraması sonucu liberal paradigma içerisinde farklı öneriler ortaya çıkmıştır. Anayasal iktisat, iktisadın siyasete uygulanması sonucu ortaya çıkan kamu tercihi kuramına dayanarak bu dönemde ortaya çıkan bir sistem önerisidir. Bu öneriye göre kısaca, hükümetler iktisadi hususlarda anayasal olarak sınırlanmalı ve iktisadi hayata yaptıkları aşırı müdahale engellenmelidir. Bu düşünce kapsamında ekonomik anayasa önerileri ortaya atılarak, siyasi bir metin olduğu düşünülen anayasalarda iktisadi hükümlerinde yer alması gerektiği öne sürülmüştür. Gerçi anayasalara bakıldığı zaman, tüm dünyada bütçe, vergi ve mülkiyet ile ilgili hükümlerin anayasal iktisat düşüncesinden çok önceleri var olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye'de 1876 Kanun-i Esasi'den beri anayasalarda bütçe, vergi ve mülkiyet ile ilgili hükümler yer almıştır. Bu noktada anayasal iktisadın daha çok anayasal hükümler yoluyla siyasi iktidarın bireyler ve şirketler lehine iktisadi anlamda kısıtlanmasını kastettiği anlaşılmaktadır.

¹¹¹ Nitekim düzenlemenin gerekçesinde de sistem tıkanıklarının önlenmek istendiği belirtilmiştir: “*Kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmeye istikrarın devamı için, bütçe kanununun yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilerek artırılarak yürürlüğe konması hükme bağlanmaktadır. Bu düzenleme, bütçenin süresinde yasalasmaması nedeniyle yaşanabilecek sistem tıkanıklıklarını önleyecek olması bakımından dengeleyici bir işlev görecektir*”.

¹¹² Bu konunun kritiği için bkz: ÜSTÜN, Ümit Süleyman, *Türkiye'de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Nobel Yayınları: ANKARA, 2019, s. 276-289; GÖZLER, Kemal, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?*, 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, 2017, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (ET: 05.09.2019).

¹¹³ ACAR & BİLİR, s. 94.

¹¹⁴ SAKAL & ŞAHİN, s. 100.

¹¹⁵ KARLUK, s. 85.

¹¹⁶ AYM, 25.10.1990 tarih ve E. 1989/23, K. 1990/26, RG: 09.01.1991-20750.

Türk anayasa tarihine bakıldığı zaman, fasılasız olarak serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği, bazı dönemler piyasaya devlet müdahalesinin arttığı, bazı dönemler ise azaldığı görülmektedir. Dünyada gelişen iktisadi olaylar ve bunun hukuki düzenlemelere yansımalarının Türkiye’de de paralel bir şekilde seyrettiği görülmektedir.

Mevcut anayasalar düzenlemelerdeki iktisadi hükümler ile ilgili farklı öneriler ileri sürülse de, temelde bu düzenlemelerin yerinde olduğu düşünülmektedir. Bununla beraber borçlanma ile ilgili anayasal bir sınırlandırma getirilmesi kamu mali sağlığı açısından gerekli görülmektedir. İktidarların sınırsız bir şekilde borçlanma imkânına sahip olması, gelecek kuşaklara ciddi yükler bırakma anlamına gelebilir. Ancak kendilerini borçlanma hususunda anayasal olarak sınırlı gören iktidarlar bu konuda daha sorumlu davranabilecektir. Anayasadaki sınırdan daha fazla borçlanan iktidarın kendiliğinden istifa etmiş sayılarak seçimlerin yenilenmesi önemli bir müeyyide olabilir. Bu sınırın ne kadar olacağı ile ilgili kesin bir rakam ortaya koymak zor olmakla birlikte ülkenin mali durumunun iyi analiz edilerek, marjinal durumlar göz önüne alınmak suretiyle bu oranın belirlenmesi gerekmektedir.

Bunun yanında vergi adaletinin sağlanması açısından sık sık çıkarılan vergi aflarına da anayasal olarak gem vurulması gerektiği düşünülmektedir. Özellikle vergi asıllarının bir kısmının veya fer’ileri ile cezalarının tamamının affedilmesi, vergisini zamanında ödeyen mükelleflerin vergi sistemine olan güvenini sarsarak adaletsizliğe uğradıklarını düşünmelerine sebebiyet vermekte ve bu kişilerinde vergisini zamanında ödememeye meyletmesine sebep olabilmektedir. Bu sebeple anayasal olarak vergi asıllarının bir kısmının ve gecikme zammı ile gecikme faizi gibi bir nevi geç ödemenin cezası olan vergi fer’ilerinin tamamının affedilmesi anayasal olarak engellenmelidir. Öncelikle vergi affına mümkün olduğunca başvurulmamalı, zorunlu durumlarda ise vergi asılları hiçbir şekilde indirilmemeli, fer’ilerinin ise tamamen affedilmesi engellenmelidir.

KAYNAKLAR

- ACAR, Mustafa & BİLİR, Hüsnü**, “Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 15, S. 24, 2013, s. 87-96.
- AKALIN, Güneri**, “Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat”, *Liberal Düşünce*, Bahar, S.6, 1997, s. 13-22.
- AKÇA, Kürşat**, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, Özel Sayı, 2015, s. 543-596.
- AKIN, Rıdvan**, “Anayasa Mahkemesi'nin En Az Koruduğu Cumhuriyet İlkesi: Sosyal Devlet”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 13, S. 1, 2000, s. 20-40.
- AKYAZAN, Ahmet Emrah**, “Vergilendirme Yetkisinin Türkiye’de Gelişimi”, *TBB Dergisi*, S. 80, 2009, s. 1-30.
- AYDIN, M. Kemal & ÇAKMAK, Eyüp Ensar**, “Sosyal Devletin Temelleri”, *Bilgi*, S. 34, 2017, s. 1-19.
- AYDIN, M. Kemal & ÇAKMAK, Eyüp Ensar**, “Sosyal Devlet ve Türkiye”, *Bilgi*, S. 20(2), 2018, s. 1-12.

- AYM**, *Kararlar Bilgi Bankası*, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>, (ET: 03.04.2019).
- BAĞLI**, Mehmet Selim, *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2014.
- BATIREL**, Ömer Faruk, “Vergi ve Mükellefiyet Hakkı İhlali: Bir Anayasa Mahkemesi Başvuru Kararı İncelemesi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 28, 2015, s. 13-20.
- CANSEL**, Erol, “Sosyal Devlet ve Aile”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 3, 1969, s. 11-21.
- ÇAĞAN**, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 37, S. 1, 1980, s. 129-151 (*Demokratik Sosyal Hukuk*).
- ÇAĞAN**, Nami, “Türk Anayasası Açısından Vergilendirme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 1, 1984, s. 171-182.
- ERDOĞAN**, Mustafa, *Türk Anayasa Hukuku*, Hukuk Yayınları: ANKARA, 2018.
- ERKİN**, Gözde, “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2012, S. 3, s. 237-249.
- FEYZİOĞLU**, Bedi N., “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, *İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, 1983-1984, s. 3-28.
- GÖZLER**, Kemal, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?, 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?*, 2017, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (ET: 05.09.2019).
- GÜÇLÜ**, Faruk, *Vergi ve Sosyal Devlet*, SABEV Yayınları: ANKARA, 2007.
- GÜNEY**, Gül, “Anayasal İktisat ve Dünyadaki Uygulamaları”, *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 1, S. 2, 2010, s. 65-81.
- HORWITZ** Steven & **BOETTKE** Peter (Ed: **Lawrence W. REED**) (Çev: **Mustafa ACAR**), “Sam Amca'nın Kulübesi: 2008 Büyük Bunalımının Anlatılmamış Hikayesi”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 1, 2014, s. 133-148.
- KARAKOÇ**, Yusuf, “Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 15, Özel Sayı, 2013, s. 1259-1308.
- KARLUK**, Rıdvan, “Türkiye’de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 13, S. 2, 2013, s. 71-89.
- KARTALCI**, Kadir & **DOĞAN**, Mübeyna, “Anayasa Perspektifinden Vergilendirme Yetkisi Kavramı”, *NWSA-Social Sciences*, C. 8, S. 3, 2013, s. 116-132.
- KONUKMAN**, Aziz, “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, S. 1, 2015, s. 23-65.
- NARTER**, Recep, “Anayasal Açından Bütçe Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 1-2, 2012, s. 35-52.

- ÖNCEL** Mualla & **KUMRULU** Ahmet & **ÇAĞAN** Nami, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi: ANKARA, 2015.
- ÖRÜCÜ**, Esin, “1961 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi’ne Göre Hakkın Özü Kavramı ve Mülkiyet Hakkının Özü”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 41, S. 3, 4, s. 145-161.
- ÖZER**, Atilla, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi: ANKARA, 2016.
- SAKAL**, Mustafa & **ŞAHİN**, Elif Ayşe, “Anayasal İktisat”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 11, S. 1, 2009, s. 69-112.
- ŞAHİN İPEK**, Elif Ayşe, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, *Maliye Finans Yazıları*, S. 107, 2017, s. 77-107.
- TEKBAŞ**, Abdullah, “Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, Özel Sayı, 2010, s. 123-191.
- TUĞRUL**, Saim, *Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 2003, İstanbul.
- TÜRK DİL KURUMU**, *Büyük Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ca5fa78d4be28.65352962, (ET: 04.04.2019).
- UZUN**, Turgay, “Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S. 23, 2013, s. 223-246.
- ÜSTÜN**, Ümit Süleyman, *Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Nobel Yayınları: ANKARA, 2019.
- ÜSTÜN**, Ümit Süleyman, “Vergi Hukuku ile İlgili Anayasal İlkeler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 1, 2, 2003, s. 251-271.
- YAYLA**, Yıldızhan, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Marmara Üniversitesi Yayınları: İstanbul, 1985.
- YILDIZ**, Abdülkadir, “Osmanlı’da Yasama Yetkisinin Dönüşümü”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 10, S. 1, 2015, s. 163-170.