

“ Anayasa’nın 73. Maddesi Uyarınca Cumhurbaşkanına Verilebilen Vergilendirme Yetkisinin Hangi Hukuk Kaynağıyla Kullanılacağı Sorunu Üzerine Bir Deneme* ”

Dr. Öğr. Üyesi Ertuğrul AKÇAOĞLU¹

Doç. Dr. Oytun CANYAŞ²

ÖZET

Bilindiği üzere Türk Hukuku’nda 1971 yılından beri sınırlı bir alanda ve belirli koşullar dahilinde vergi yasalarında Bakanlar Kurulu tarafından değişiklik yapılabilmektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine Anayasayla getirilen istisna olarak nitelendirilebilecek bu yetki bir unsur dışında son Anayasa değişikliğinde de korunmuştur. Anayasanın 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanununun 16. maddesiyle değişik 73. maddesinin 4. fıkrasının önceki halinden tek farkı, daha önce Bakanlar Kurulu’na sınırlı bir alanda ve belirli koşullarda verilebilen vergi yasalarında değişiklik yapma yetkisinin, hüküm yürürlüğe girdikten sonra “Cumhurbaşkanı” tarafından kullanılacak olmasıdır. Anılan hükmün 09.07.2018 tarihinde yürürlüğe girmesi, Cumhurbaşkanı’nın bu yetkiyi hangi hukuk kaynağıyla kullanabileceği ve eski ve yeni kaynaklar arasındaki hiyerarşik ilişkinin ne olacağı gibi bir dizi sorununun beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada temel olarak Cumhurbaşkanı’nın bu yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı

kararı ve yönetmelikle kullanılıp kullanamayacağı irdelenmiştir. Çalışmada kaynak sorununun yanı sıra Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabileceği kaynaklar ile eski ve yeni diğer kaynaklar arasında çıkması muhtemel çatışma sorunu da ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Vergilendirme yetkisi, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, cumhurbaşkanı kararı, yönetmelik, normlar hiyerarşisi

Jel Sınıflandırması: H20, K34, K10

AN ESSAY ON THE CHOICE OF LEGISLATIVE INSTRUMENT REGARDING THE AUTHORITY TO TAX THAT CAN BE DELEGATED TO THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC UNDER ARTICLE 73 OF THE TURKISH CONSTITUTION

ABSTRACT

Since 1971, according to the Turkish Constitu-

* Hakemli makaledir.

¹ Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

² TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

tion, the Council of Ministers can be allowed to make adjustments in very limited and specific details of tax laws under certain conditions. This authority, which can be described as an exception to the principle of nondelegation of legislative power regarding authority to tax, has also been preserved in the latest constitutional amendment with one exception. The exception is that with the amendment of the Constitution by the Act numbered 6771, dated 21.01.2017, which entered into force on 09.07.2018, the "Council of Ministers" is replaced by the "President" to have the authority to make such adjustments. Although seems minor, the change of words brought about a number of perplexities such as determining the proper type of administrative legislation that the President can use to exercise his authority or clarifying the hierarchical relationship between the former and latter administrative legislation. This study essentially examines various types of administrative legislation such as the Presidential decree (executive order), the President's ruling and the by-law to determine which one is permitted or more suitable regarding the exercise of delegated authority to tax. In addition to the problem of the appropriate form of administrative legislation that the President can utilize, the study also addresses the potential conflict of hierarchy between former and latter provisions of administrative legislation.

Keywords: Taxation power, presidential decree, president's ruling, by-law, hierarchy of norms

JEL Classification: H20, K34, K10

GİRİŞ

Hepimizin bildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel sistemini değiştiren 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Kanun³ 16.04.2017'de halkoylaması ile kabul edilerek Anayasalaştı. Bu değişikliğin hukuk sistemimiz üzerinde yapısal etkileri olacağı izah-
tan varestedir. Bu yazıda bunlardan sadece biri, 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ilk fıkrasının B bendi ile Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresinin

"Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmesinin uygulamadaki olası sonuçları hakkında kısa bir zihin jimnastiği yapılmaya çalışılacaktır.

Yeni haliyle Anayasa, başkaca hususları düzenlemesinin yanı sıra, daha önce Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından müştereken kullanılmakta ve yerine getirilmekte olan yürütme yetkisi ve görevini münhasıran Cumhurbaşkanı'na vermiş⁴ ve Bakanlar Kurulu'nu ilga etmiştir⁵. Bu temel değişikliğin gerektirdiği düzeltmeler 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın ilgili maddelerine işlenmiştir. Bunlardan biri de, yukarıda işaret ettiğimiz üzere, Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresinin "Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmesidir.

Anayasamızın eski ve yeni şeklinde, vergilendirme yetkisi yasama organına aittir. Anayasa'nın Siyasi Haklar ve Ödevler başlıklı dördüncü bölümünde yer alan 73. maddesinin üçüncü fıkrasında bu durum "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır." şeklinde ifade olunmaktadır. Diğer bir deyişle, vergi salmak veya var olan vergilerde değişiklik yapmak bir yasama fonksiyonudur ve yasamanın tekelindedir. Bununla beraber, 1961 Anayasası'nda da 61. maddede hemen hemen aynı şekilde yer alan bu kural⁶ 1971 senesinde kısmen yumuşatılmış ve "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." demek suretiyle TBMM'ye, belirli sınırlar içinde, yürütme organı olan Bakanlar Kurulu'na vergilendirmeye ilişkin yetki verme imkânı tanınmıştır⁷. Anayasa'nın çizdiği sınırlar içinde ve TBMM'nin yetki devri yapmasına bağlı olarak, yürütme erki vergilendirmeye ilişkin bu sınırlı yetkiyi 1974 yılından beri⁸ fiilen kullanagelmektedir.

1982 Anayasası da aynı tercihi devam ettirmiştir. 2017 senesinde 6771 sayılı Kanun ile ya-

3 R.G. t. 11.02.2017, s. 29976.

4 6771 s. K. m. 16 ile değişik; Anayasa m. 8.

5 6771 s. K. m. 16 ile mülga; Anayasa m. 109-115.

6 1961 Anayasası (334 s. K.) m. 61, f. 2.

7 1488 s. K. m. 1 ile değişik; 1961 Anayasası (334 s. K.) m. 61, f. 3. Vergilendirme alanında güçler ayrılığı kuramının yürütme lehine yumuşatılması süreci hakkında detaylı bilgi için bkz.: Nami Çağan, Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982, s. 108 vd.

8 Tespit edebildiğimiz kadarıyla Anayasa'nın m. 73/4 hükmüne dayanan ilk Bakanlar Kurulu kararı 12.05.1974 tarih ve 14884 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve Emlak Vergisi Kanunu uyarınca çıkarılan "Arazi Vergisi Geçici Muafliklarından Yararlanacak Arazinin Muafiyet Cihetine Tahsis Edilme Şartları ve Muafiyet Süreleri Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı"dır.