

# HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE BÜTÇE YASALARI (1990'LI YILLAR)

Nahit YÜKSEL (\*)

## 1. Hukukun Üstünlüğü Söylemi ve Anayasa Yargımız

Yeni Cumhurbaşkanımızın seçildiği günden bu yana geçen beş aylık dönemde, siyasetten trafiğe, sanattan spora, ekonomiden hukuka çok sayıda konu ülkemiz gündeminde yer almış ve değişik söylemler geliştirilmiş ise de, bu söylemlerden çok önemli birinin kaynağı bizzat Sayın Cumhurbaşkanımızdır.

Bir çok kere, en son olarak da TBMM'nin yeni yasama dönemini açış konuşmalarında **hukukun üstünlüğü (hukuk devleti) söylemini** geliştirmişler, hukuk devleti ve demokrasi konusundaki başarılarımızın, çağdaş uluslararası toplumdaki saygınlığımızı artıracaklarını vurgulamışlardır. "Siyasal yaşamımızın dokusuna çağdaş demokrasiyi, Devlet yapımızın dokusuna da **hukuk devleti ilkesini** yerleştirme görevimizi daha fazla geciktirmemeliyiz. ...." diyen Sayın Sezer, demokrasi, **hukukun üstünlüğü** ve insan hakları kavramlarının ulusların geleceğe yönelişlerinde belirleyici rol oynayan evrensel değerler olarak önem kazandığına, özde ve uygulamada bu kavramlara verilen değer bugün uygar sayılmanın temel ölçütü olduğuna işaret etmiştir. Sayın Cumhurbaşkanına göre, **hukuk devleti** kavramının işlerliği yönünden devletin hukuka bağlılığı ile **yasama ve yürütme erklerinin bağımsız yargı tarafından denetimi** önemli ve zorunlu ilkelerdir.

En kısa anlatımla, "**yurttaşlarına hukuk güvenliği sağlayan devlet**" demek olan **hukuk devletinde** bu güvenliğin sağlanabilmesinin önkoşulların-

(\*) Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü).

dan biri, **yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin sağlanması**, bir anayasa yargısı düzeneğinin (mekanizmasının) kurulmasıdır. Ülkemizde ilk kez 1961 Anayasası ile oluşturulan **bu yargı türüne ve düzeneğe (Anayasa Mahkemesi)**, bazı küçük değişikliklerle, 1982 Anayasasında da yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin esasa ilişkin denetimi, ilgili yasa, **yasa gücünde kararname** veya **TBMM İktüzüğü**nün (veya bunların belirli hükümlerinin) **Anayasa karşısındaki geçerliliğini, hukuk açısından değerini ölçmek** anlamına gelir. Bu ölçüm sırasında Mahkeme şu üç ölçütten biri veya birkaçını kullanır: **a)** Anayasada TBMM'nin takdir hakkını bağlayıcı bir neden varsa ve ilgili normun çıkarılması ancak belirli bir nedenin bulunmasına bağlanmışsa, bu neden gerçekten söz konusu mudur? **b)** Anayasayla belirtilen amaçlara, özellikle kamu yararı amacına uygunluk var mıdır? **c)** Konu bakımından Anayasa ile açıkça çatışan hükümler var mıdır?

## 2. Anayasa Yargımızda Kullanılan Enstrümanlar

Anayasa yargımızda 1993 yılına kadar yalnızca bir enstrüman, niteliği ve kullanımı gerek Anayasada gerekse 44 ve 2949 sayılı Yasalarda gösterilen **iptal enstrümanı** kullanılmıştır. Mahkeme, iptal davası veya itiraz yollarından biri kullanılmak suretiyle önüne gelen anayasaya aykırılık savını değerlendirmekte ve hükmü anayasaya aykırı bulursa, iptal etmekte idi.

Her iki Anayasa da iptal kararlarının geriye yürümeyeceği esasını benimsemiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, iptal kararlarının **gerekçeleri yazılmadan açıklanamayacağını** öngörmektedir. 1982 Anayasasının bu düzenlemesi, anayasaya aykırılığı saptanan hükmün, aykırılığı biline biline, gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasına kadar uygulanması biçiminde bir sakınca doğurmaktaydı.

Anayasa Mahkemesi, 509 sayılı KHK için Mahkemeye yapılan "yürürlük durdurma" başvurusunu değerlendirmiş ve **21.10.1993 günlü ve 1993/40-2 sayılı Kararı** ile "ilk kez olmak üzere" yürürlük durdurma kararı vermiştir. Böylelikle, anayasa yargımıza ikinci bir enstrüman, **yürürlük durdurma enstrümanı** girmiş oldu. Mahkeme, bu enstrümanı, **iptal kararı yayımlanana kadar geçecek sürede ilgili maddelerin uygulanmalarından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması** için kullanmaktadır.

### 3. Anayasa Yargısının Bütçe Yasaları Bakımından Önemi

Bütçe, "Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider kestirimlerini (tahminlerini) gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir yasa" dır. Bütçe yasaları, tanımı ve nitelikleri gereği, mali yıllar (mali yıl, 1983 yılından bu yana takvim yılı ile karşılaştırılmıştır) sınırlı olarak uygulanır. 1961 ve 1982 Anayasaları, **anayasa yargısına tabi oluş bakımından** bütçe yasaları ile diğer yasalar arasında bir ayrıma gitmemiştir. Bununla birlikte, nitelikleri ve tarihsel anlamı gözetilerek, bütçe yasaları konusunda bazı özel düzenlemelere, örneğin **yasalaşma yöntem ve sürecine**, diğer yasalarinki gibi İttüzüğe bırakılmayarak, doğrudan Anayasada yer verilmiştir. Bütçe yasalarının anayasal düzenlemeye konu olan bu özgün yanları anayasa yargısı bakımından çok önemlidir.

1961 Anayasası döneminde iptal kararları gerekçenin yayımlanmasını beklemeden, kararın açıklanması ile hüküm ifade etmekteydi. 1982 Anayasası döneminde ise, mali yılın başında yürürlüğe giren bütçe yasasının hükümleri için iptal isteminde bulunulması ve istemin Mahkemece sonuçlandırılması, iptale ilişkin kararın Resmi Gazetede yayımlanması aşamaları uzun zaman almakta ve iptal kararları ya yılın sonuna doğru, ya da mali yıl sona erdikten, bütçe yasası "hükümlerini icra ettikten" sonra yayımlanmakta, bu durumda da Anayasa Mahkemesinin iptal kararları sonuçsuz, işlevsiz kalmaktadır. Bu sorun, özellikle 1993 yılına kadar sıklıkla yaşanmıştır.

#### a) Bütçe Yasalarımız Yönünden Anayasa Yargısı (1962-1989)

Anayasa Mahkemesinin kuruluşundan 1980'li yılların sonuna kadar geçen bu sürede, Mahkeme, bütçe yasalarının belirli hükümlerinin iptali istemiyle kendisine yapılan başvurular üzerine, 43 karar vermiştir. Bu başvuruların 30'u iptalle sonuçlanmış, yalnızca 3 kararda iptal istemi reddedilmiştir. Diğer 10 karar da, içerik olarak iptal kararı sayılabilir. Zira, iptal istemi daha önce sonuçlandırılmış olduğu gerekçesiyle, bu kararlarda, yeniden karar alınmasına gerek bulunmadığı belirtilmiştir. Şu halde, anılan dönemdeki başvuruların neredeyse tamamı iptalle sonuçlanmıştır. Üç on yılı kapsayan dönemin 1970'li yıllar diliminde **hem iptallerin hem de iptale konu maddelerin sayısının arttığı** gözlemlenmektedir. 1970'li yıllarda iptal edilen madde sayıları: 1971'de 2, 1972'de 3, 1972'te 3, 1975'te 4, 1976'da 10, 1977'de 4, 1978'de 4, 1979'da 4. 1980'li yıllarda ise, dönemin özgül koşulları nedeniyle, Anayasa Mahkemesine bütçe yasaları konusunda az sayıda başvuru yapılmış, dolayısıyla da az sayıda iptal söz konusu olmuştur.

## **b) 1990'lı Yılların Bütçe Yasaları Konusunda Bazı Gözlemler**

Bu yazıda asıl üzerinde durulmak istenen dönem, 1990'lı yıllardır. Bu on yılda (ilk iki yıl ve toplam altı ay'ı bulmayan iki azınlık hükümeti dönemi hariç) ülkemiz **koalisyon hükümetlerince** (7 hükümet) yönetilmiştir. Bu koalisyon hükümetlerinden **ilki 7 ay, ikincisi 2 yıl dört ay, üçüncüsü 8 ay, dördüncüsü 4 ay, beşincisi 1 yıl, altıncısı 6 ay** ömürlü olmuştur. Halen sürmekte olan **yedinci** koalisyon hükümetinin 1990'lı yıllardaki dilimi de 6 aydır.

1990'lı yıllarda **üç kez geçici bütçe** yapılması yoluna gidilmiştir. Milletvekili genel seçiminin yapıldığı yıl veya izleyen mali yılların ilk birkaç ay'ı için hazırlanan bu bütçelerden 1992 yılına ilişkin olanı **üç**, 1996 yılına ilişkin olanı **dört** ve 1999 yılına ilişkin olanı da **altı ay** sürelidir.

## **c) 1990'lı Yıllarda Bütçe Yasalarımız Yönünden Anayasa Yargısı**

1990'lı yıllarda, 1992 yılı hariç, **her mali yıl bütçe yasası** konusunda Anayasa Mahkemesine iptal istemiyle başvuruda bulunulmuş ve iptal kararları verilmiştir. **Başvuru sayısı, 19'dur.** Bu başvurular üzerine, Mahkeme, toplam **21 adet karar** vermiştir. Başvurulardan yalnızca birinde iptal isteminin reddine karar verilmiş, 16 kararda bütçe yasası hükümleri iptal edilmiştir. Mahkemenin kararlarından kalan dördü ise yürürlük durdurma konusundadır.

İptal kararlarının "işlevsel" olabilmesi, aykırılık saptamasının sonuçsuz kalmaması, **kararın, iptale konu bütçe yasasının ait olduğu mali yıl içinde Resmi Gazete'de yayımlanmasına** bağlıdır. Yasa maddelerinin iptalini öngören 16 karardan ikisi için ilgili mali yıl içinde yürürlük durdurma kararı verilmiş, kalan 14 iptal kararından yalnızca ikisi **bütçe yasasının ilişkin olduğu mali yıl içinde** yayımlanmıştır. Diğer 12 karar ise, ilgili oldukları mali yıl sona erdikten sonra yayımlanmış, dolayısıyla da "sonuçsuz kalmıştır". Örneğin, 1992/5 numaralı karar ile 1991 yılı bütçe yasasının 19 maddesi (tamamen veya kısmen) iptal edilmiş ise de, karar ancak 16.6.1994'te yayımlanabilmiştir.

İptal kararının ilgili olduğu mali yıl içinde yayımlanmasının yararı kararın işlevsel olabilmesi (sonuçsuz kalmaması) ile sınırlı değildir. Kararın gerekçesi, hem bütçe yasa tasarılarını hazırlayıp Meclis'e sunmakla yükümlü olan hükümet bakımından öğretici olmaktadır; hem de, yasama organı Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinden haberdar olma olanağı bulmaktadır. Bununla birlikte, **Mahkemece anayasaya aykırı bulunup iptal edilen**

**bazı maddelere, izleyen mali yıl bütçe yasalarında yer verildiğine de tanık olunmuştur.** 1995 yılı bütçe yasasının "döner sermayeler"e ilişkin 32 nci maddesinin ilk üç fıkrasında yer verilen kural, Mahkemece de saptandığı üzere, 1991 yılı bütçe yasasının 30 uncu maddesinde yer alan kural ile "**teknik, içerik ve kapsam**" bakımından aynıdır. Mahkeme, Anayasanın 153 üncü maddesinin son fıkrasında **Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı**nın belirtildiğine işaret etmiş ve 1991 yılı bütçe yasasının 30 üncü maddesinde yer alıp Mahkemenin 30.1.1992 günlü ve Esas 1991/8, Karar 1992/5 sayılı kararıyla iptal etmiş olduğu kurala 1995 yılı bütçe yasasının 32 nci maddesinde yer verilmiş olmasını, **Anayasanın 153 üncü maddesine aykırılık saymış** ve iptal etmiştir. 1995 yılı bütçe yasasının tamamen veya kısmen iptal edilen **beş maddesi** için de, yine **aynı hükmün 1991 yılı bütçe yasasında yer almış ve iptal edilmiş olması** gerekçe gösterilmiştir.

İptal kararı gerekçelerinin mali yıl içinde yayımlanamamasından kaynaklanan sakıncalar, **yürürlük durdurma kurumunun anayasa yargısına girmesi ile** önemli ölçüde giderilmiştir. 1990'lı yıllarda yürürlük durdurma enstrümanı bütçe yasaları için dört kez kullanılmıştır. **1995** yılı bütçesinin 12, **1996** yılı bütçesinin 5 ve iki ayrı karar ile **1999** yılı bütçesinin toplam 3 maddesinin yürürlüğü durdurulmuştur.

1990'lı yıllarda bütçe yasası (genel bütçe ve katma bütçe) maddelerinin toplamı, ortalama olarak, 80-85 civarındadır. Bu dönemde iptale ve yürürlük durdurma işlemine konu olan madde sayısı, bazı yıl bütçe yasalarında (örneğin 1991) **20'ye** ulaşmıştır. 12 maddesinin yürürlüğü mali yıl içinde durdurulan 1995 yılı bütçesinin **19** maddesi iptal edilmiştir.

#### **4. Bütçe Yasalarının Anayasa Karşısındaki Geçerliliklerinin ve Hukuk Açısından Değerlerinin Ölçümünde Mahkemece Kullanılan Ölçütler**

Esasa ilişkin denetiminde, ilgili bütçe yasasının Anayasa karşısındaki geçerliliğini ve hukuk açısından değerini ölçerken, Mahkeme, iki ölçütten yola çıkmaktadır. Bunlardan biri, **anayasanın 161 inci maddesinde yer alan ve TBMM'nin takdir hakkını bağlayan hükümdür:** Bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Mahkeme, ikinci değerlendirme ölçütünü, anayasanın **bütçe yasaları ile diğer yasalar (olağan yasalar)** arasında yaptığı ayırmadan esinlenerek üretmiştir. Anayasanın 87 nci,

88 inci, 89 uncu ve 161 inci maddeleri, bu iki yasa türünün farkını ortaya koymaktadır. Mahkemeye göre, **olağan yasa konusu bir düzenlemenin bütçe yasası ile yapılmaya yönelinmesi veya bütçe yasaları ile olağan yasalarda değişiklik yapılması** anayasa koyucunun meramına, iki yasa türünü ayırmada gösterdiği özene ters düşmektedir.

## 5. Sonuç

Hukukun üstünlüğü söyleminin bütçe yasalarımız yönünden de geçerli kılınmasının yaşamsal önemde olduğu açıktır. 1990'lı yılların bütçe yasalarının anayasa yargısı karşısındaki durumlarının irdelendiği ve bir "on yıl"ın muhasebesi niteliğindeki bu yazının, bütçe hukukumuzun geleceğine, az da olsa, ışık tutması amaçlanmaktadır.

Bütçe yasalarına **anayasaya aykırı hükümlerin konulmasının nedenlerinin incelenmesi öncelikli sorundur**. Nedenlerden biri, belki de bunlar içinde en masum olanıdır: Henüz tasarı aşamasında veya TBMM sürecinde iken bütçe yasa tasarısına konulan **hükümün "bütçe ile ilgili hükümler"den olmadığı anlaşılammış** olabilir. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi, **bütçe ile ilgili hüküm** ibaresine bir çok kez açıklık getirmiş ise de, mali nitelikli bir hükümün bütçe ile ilgili hüküm sanılması olasılığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Nitekim, Yüksek Mahkeme üyeleri de, zaman zaman, iptal istemine konu hükümün bütçe ile ilgili hüküm olup olmadığı konusunda hemfikir olamamaktadırlar.

Anayasa yargısında bu denli geniş çaplı iptallerin ve yürürlük durdurmaların önüne geçilmesi ve uygulanmakta olan mali ve ekonomik politikaların mali yıl içinde sekteye uğramaması bakımından, partilerin ve hükümetlerin "bütçe" konusuna yaklaşım tarzlarına, söylemlerine ve hazırlıklı olup olmadıkları, nihayet "icraat"larına bakmak gerekir. Kurulan 7 ayrı koalisyon hükümetinde toplam 10'u aşkın sayıda siyasal partinin hükümet ortağı olduğu 1990'lı yılların bütçe uygulamaları, iktidara gelen partilerin **bu konuda yeterince hazırlıklı olmadıklarını, kendilerine özgü bir bütçe yaklaşımı getir(e)mediklerini ortaya koymaktadır. Hazırlıklı olmayış, bir önceki yıl bütçe yasasının küçük fırça darbeleriyle yeni mali yılın bütçe yasası durumuna getirilmesi** ile sonuçlanmaktadır. Hatta, bu durum, anayasa yargısında iptalle sonuçlanmış hükümlerin izleyen yıl bütçe yasalarına konulmasına dahi yol açmıştır. Bu **sekiz yılda yedi koalisyon hükümeti** kurulmuş olmasının bir diğer anlamı da, ortalamadan hareket edilecek olursa, **bir hükümetin birbirini izleyen iki bütçe hazırlayamamış olması** gerçeğidir.

Yasama sürecinin 1961 Anayasası dönemine kıyasla kolaylaştırılmış bulunduğu 1982 Anayasası döneminin bu on yılında (1990'lı yıllarda) bütçe yasası maddelerinin bu denli fazla miktarda iptallere ve yürürlük durdurma işlemine konu olmasını, **siyasal iktidarların yasama organındaki olağan yasama yollarından kaçınıp bütçe yasası prosedürünü kullanma kolaylığı** ile açıklamak mümkündür.

Anayasanın 153'üncü maddesine dayanılarak iptal kararları verilmesi de, hukukun üstünlüğü söylemi açısından çok önem taşımaktadır. İlgili bölümde de örneklendiğı üzere, iptal edilmiş bir kural ile "**teknik, içerik ve kapsam**" bakımından aynı olan bir kuralın sonraki yıl bütçe yasasında yer verilmesini, Anayasanın 153 üncü maddesine aykırılık saymış ve bu gerekçe ile iptal etmiştir. Oysa, **Anayasa Mahkemesi kararları, bu maddeye göre, yasama organı bakımından da bağlayıcıdır.**

1990'lı yıllarda bu sorunun çözümüne yönelik **en olumlu** girişim ise, **bütçe yasalarını bütçe ile ilgili olmayan hükümlerden arındırma çabasıdır.** Bütçe yasalarını Anayasanın 161 inci maddesinin öngördüğü yapıya kavuşturma amaçlı olarak bu dönemde **üç girişimde** bulunulmuştur. **Bütçe yasalarında yer alan bazı hükümlerin ilgili yasalarında düzenlenmesi konusunda** 1992 yılında hazırlanan bir yasa tasarısı TBMM'de görüşülmüş ve içerdiği maddelerin üçte ikisi kabul edilmiş ise de, son anda kadük olmuştur. 1995 ve 1996'daki yürürlük durdurma ve iptaller sonrasında 1996 yılı ortalarında hazırlanan ve 1992'deki tasarı ile aynı amacı taşıyan bir tasarı çok kısa sürede yasalaşmıştır (1.8.1996 gün ve 4160 sayılı Yasa). Yasayla, bütçe yasaları bazı hükümlerden (fonlar, döner sermayeler, yurtdışı eğitim giderlerinin tahsili, zorunlu hizmet yükümlülüğü, kredi borcunun saptanması ve geri ödenmesi gibi) arındırılmıştır. Arındırma konusunda hükümetçe hazırlıklarına 1999 yılında başlanılan ve **hem bütçe yasalarını Anayasanın 161 inci maddesinin öngördüğü yapıya kavuşturmayı** hem de **bu tür yasaları şimdikiinden çok daha kısa bir metne dönüştürmeyi** hedefleyen bir yeni Tasarı üzerindeki çalışmalar sürdürülmektedir.

Daha ümit dolu bir geleceğin kurulabilmesi açısından, **Devlet yapımızın dokusuna hukuk devleti ilkesini yerleştirme görevimizi daha fazla geciktirmememizi vurgulayan çağrının yeterli ve gür bir sesle olumlu yanıt bulması** çok önem taşımaktadır.