

Türk Anayasa Yargısında Arındırma(ma) Sorunu: Bütçe Yasası ve Anayasa Yargısı

Dr. Nahit Yüksel*

1. Giriş

Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin dolması nedeniyle Nisan 2007'de yapılmaya başlanan Cumhurbaşkanı seçiminin ilk turunun Anayasa Mahkemesince iptali sonrasında, Yüksek Mahkeme basında, hukukçular ve siyasetçiler arasında 2007 yılının ikinci üç aylık diliminin en çok tartışılan kurumu oldu.¹ 45 yıldan beri "anayasa yargısı" ile görevli Yüksek Mahkemenin, yukarıda değinilen kararlarla hemen hemen eş zamanlı bir başka kararı ise, kamu mali yönetimi üzerinde etkili olmasına rağmen, her hangi bir tartışmaya yol açmadı. 26/12/2006 tarihli ve 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Yasasına yönelik yürürlük durdurma yaptırımı içeren E. 2007/17, K. 2007/16 sayılı karar (Yürürlüğü Durdurma) 08/04/2007 tarihli Resmi Gazete'de

* *Siyaset Bilimci, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde Devlet Bütçe Uzmanı.*
E-posta: nahit@bumko.gov.tr

¹ O kadar ki, Mahkeme, zaman zaman yaptığı açıklamalarla suçlamalara yanıt verme ve kendini savunma gereksinimi duydu.

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, geçmişte olduğu gibi bundan sonra da, tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde, Türk milleti adına karar veren ve yüksek yargı organına yakışır şekilde vicdani kanaatine göre davranacak, Anayasa ve hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda çalışmalarını sürdürmeye devam edecektir."

<http://www.anayasa.gov.tr/general/icerikler.asp?contID=499&menuID=64&curID=152> [Erişim: 31/05/2007]

yayımlandı ve sessiz sedasız yürürlüğe girdi. Mahkemenin, Yasanın bazı maddelerini, henüz gerekçesi açıklanmamış olan 05/04/2007 günlü, E. 2007/17 ve K. 2007/45 sayılı kararıyla iptal ettiği de, yürürlük durdurmaya ilişkin söz konusu kararda belirtilmekteydi.²

Bütçe (devlet bütçesi), işlevinden hareketle,

“... siyasal karar organlarının kamu idaresine (bürokrasiye) kamu hizmetleri konusunda verdiği bir sipariş listesi...”³, “... yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı temel araç...”⁴ ve “... belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge...”⁵, hukuki niteliğinden hareketle de, özel bir tür yasa olarak adlandırılmaktadır. Devlet harcamalarının yıllık bütçe ile yapılmasını öngören anayasa hükmü (161/1), bütçelerin “yıllık” olma ilkesinin anayasal ifadesidir. Yasanın yıllık olması, içerdiği maddelerin yalnızca ilgili mali yıl için hüküm ifade etmesi anlamına gelir: Yasa 1 Ocak’ta yürürlüğe girer ve 31 Aralık gecesi yürürlükten kalkar.

Hükümetlerin programlarını bütçe aracılığıyla uyguladıkları göz önünde bulundurulduğunda, bütçe yasalarının içerdiği hükümlerin iptal edilmelerinin ve gerekçeli iptal kararının yayımlanmasına kadar geçecek süre için aynı hükümlerin yürürlüklerinin durdurulmasının, hemen önlem alınmadığı takdirde,

² R.G.: 18/04/2007 – 26497.

“26.12.2006 günlü, 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun;

A. 1—5. maddesinin (4) numaralı fıkrası uyarınca düzenlenen “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlıklı (E) cetvelinin (6) no’lu sırası, 2- 3. maddesinin;

a. (8) numaralı fıkrasının (b) bendinin son paragrafı,

b. (9) numaralı fıkrasının son paragrafı

c. (10), (14) ve (16) numaralı fıkraları,

5.4.2007 günlü, E. 2007/17, K. 2007/45 sayılı Kararı ile iptal edildiğinden, bu kuralların, uygulanmalarından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmi Gazete’de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜKLERİNİN DURDURULMASINA,

5.4.2007 gününde oybirliği ile karar verildi.”

³ Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş/Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, İstanbul, Batı Türkelî Yayıncılık, 2004, s. 192.

⁴ Nami ÇAĞAN, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamentar Kontrolü”, Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, s. 201.

⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, md. 3. 5018 sayılı Yasa, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin “merkezi yönetim bütçesi” “sosyal güvenlik kurumları” bütçeleri ve “mahalli idareler” bütçeleri olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını amirdir. Merkezi yönetim bütçesi “genel bütçe”, “özel bütçe” ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçeleri”nden ibarettir (md. 12). Anayasanın 161 inci maddesindeki “bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” hükmündeki “bütçe kanunu” ifadesinden, 2006 yılı ve sonrası için “merkezi yönetim bütçe yasası”nı, 2005 ve öncesi yıllar için ise, “genel ve katma bütçe yasaları”nı anlamak gerekir.

bazı sorunlar doğurması ve örneğin hükümet programını sekteye uğratması kuvvetle muhtemeldir.

Bu makalede, öncelikle, bir yargı türü olarak “anayasa yargısı”nın ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı ve Türk hukuk sistemine girdiği, anayasa yargısındaki yaptırım türlerinin neler olduğu irdelenecek, daha sonra ise, bütçe yasalarının bu yargı türü karşısındaki konumu, 45 yıllık uygulamanın panoraması da çizilmek suretiyle, ele alınacaktır.

2. Hukuk Devleti ve Anayasa Yargısı

XX. yüzyıldaki devlet yapılanmalarının en revaçta ilkelerden biri olan “hukuk devleti”, çağdaş devlete varan son birkaç yüzyıllık gelişimin⁶ en önemli kilometre taşlarından biridir. Kimi anayasa hukukçularına göre, “hukuk devleti” çağdaş demokratik uygarlığın önemli bir aşamasıdır.⁷ Hukuk devleti, en kısa anlatımıyla, “hukukun üstünlüğünü” ifade eder. Hukuku üstün kılmak yetmemekte, hakların geliştirilmesi ve hukuk düzeninin adil (hakça) olması da gerekmektedir.

Ülkemizde ilk önce öğretide ve daha sonra yargı kararlarında yerini alan ve son iki anayasamızın Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında saydığı “hukuk devleti”, Anayasa Mahkemesi’nce aşağıdaki biçimde tanımlanmaktadır.

... İnsan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde, kanun koyucu organ da dahil olmak üzere, devletin bütün organları üstünde hukukun mutlak bir hakimiyeti haiz olması, kanun koyucunun yasama faaliyetlerinde kendisini her zaman anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması lazımdır.⁸

Hukuk devleti, ... hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendisini bağlı sayıp, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde, yasa koyucunun da bozamiyacağı

⁶ Toplumbilimsel bir yaklaşımla çağdaş devlete varan süreci çözümleyen bir çalışma için bkz. Gianfranco POGGI, *Çağdaş Devletin Gelişimi-Sosyolojik Bir Yaklaşım*, İstanbul, Hürriyet Vakfı yayınları, 1991. Geçen yüzyılın derli toplu bir çözümlemesi için, Eric HOBBSAWM, *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991 Aşırıklar Çağı*, (Çev. Yavuz ALOGAN), İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1996.

⁷ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, (3. Baskı), Ankara, Yetkin yayınları, 1993, s. 89. Polis devleti aşamasından hukuk devleti aşamasına geçiş konusunda, Mümtaz SOYSAL, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, (6. Baskı), İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1986, s. 243.

⁸ E. 1963/124, K. 1963/243, Karar Günü: 11/10/1963, R.G.: 04/12/1963-11572.

temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.⁹

Bir devletin “hukuk devleti” sayılabilesinin ön koşulları arasında, temel hakların güvence altına alınmış olması, yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması, yönetimin hukuka bağlı kılınması ve yargı kuruluşlarının bağımsızlığını ve güvenilirliğini sağlayacak koşulların yerleştirilmesi sayılmaktadır.¹⁰

Anayasa yargısı, hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri, hatta “hukuk devletinin gelişiminde son ve en önemli merhale”dir.¹¹ Yasaların anayasaya uygunluğunu sağlayacak bir yargısal denetim mekanizması kurulması, “alışılmış düşünce kalıplarının dışına çıkmayı gerektirmiş, parlamentonun durumu ve yetkileri bakımından yerleşik inançların değişmesi hayli uzun zaman almıştır.”¹²

Anayasa kavramının ortaya çıkışı, ister istemez, ‘kurallar hiyerarşisi’ kavramıyla birlikte olmuştur: Genellikle, anayasaların bu hiyerarşide en yüksek yeri işgal ettiklerini, oradan başlayarak aşağıya doğru bir uygunluk hiyerarşisi oluşturması gerektiğini kabul ederiz. Anayasaya uygunluk denetimi, bu gerekliliğin başlangıç aşamasıdır.¹³

... II. Dünya Savaşı sonrasında, insan haklarının korunması zorunluluğunun bilincine varılması, anayasa yargılamasını da gündeme getirecektir. Bu konuda acı deneyler yaşamış Almanya ve İtalya’nın, anayasalarında, temel hakların yasama organına karşı korunması ile ilgili olarak, ayrıca anayasa yargılamasına yer vermeleri oldukça anlamlıdır.

Bir başka etken, kanun kavramındaki değişmedir. XIX. yüzyıl geleneğinde, yasama organının işlemi olarak kanun, ‘ulusal iradenin açıklanmasıdır.’ Fakat siyasi partilerin ortaya çıkışları ile, parlamenter sistemdeki gelişmeler sonucu, çoğunluğu elde eden parti aracılığı ile yasama/ yürütme arasındaki nisbi kaynaşma sonucu kanun, bundan böyle hükümet iradesinin, dayanışma halindeki bir çoğunluk tarafından uygun bulunmasını ifade etmeye başlayacaktır. Öte yandan, devletin giderek artan görevleri nedeni ile, kanunlar daha teknik konuları içermeye başlayacaktır. Bu durum, parlamentonun etkili bir denetim yapabilmesini güçleştirecektir. Daha açık bir anlatımla, kanunun içeriğini, ancak o konunun teknisyenleri belirleyeceklerdir.

XIX. Yüzyılın liberal anlayışına bağlı olan eski kanun anlayışında, hürriyetlerin en büyük güvencesi, yasama organınca düzenlenmeleri, yani kanunla korunmaları idi. Yaşanılan deneylerden sonra, XX. yüzyılda, yeni

⁹ E. 1985/31, K. 1986/11, Karar Günü: 27/03/1986.

¹⁰ Mümtaz SOYSAL, a.g.e., s. 243-6.

¹¹ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 341.

¹² Mümtaz SOYSAL, a.g.e., s. 252.

¹³ Mümtaz SOYSAL, “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler,” Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, s. 7-8.

bir döneme girilir ve artık, hürriyetlerin güvencesi, bu kez kanuna karşı da korunma olarak ortaya çıkar. Bu gelişme, yasama organının iradesini denetleyecek, onu anayasaya saygıya zorlayacak yüce bir makamın varlığının kabul edilmesine yol açacaktır. Böyle bir gelişme, aslında hukuk devletinin mantığına uygundur. Çünkü hukuk devletinde, normlar piramidinin en üstünde anayasa bulunur ve bütün öteki normlar geçerliliklerini bundan alırlar. Bugün artık, bu gelişme tamamlanmış olup, temel hakların, kanuna karşı, anayasa mahkemelerince korunması konusu, Batı'da, kamu hukukunun ayrılmaz bir parçasını oluşturduğunda bir kuşku kalmamıştır...¹⁴

Teziç, anayasa yargılamasının benimsenmesinin hukuk kaynakları açısından da önemli bir yeniliğe yol açtığına, yani Anayasa Mahkemesi kararları ile içtihatların asli bir kaynak haline geldiğine işaret etmektedir.

... anayasa yargılamasının amacı, anayasaya uygunluğu, anayasaya saygıyı gerçekleştirmenin bir güvencesi olunca, bunun kaçınılmaz sonucu içtihat'tır. Bu içtihat da bağlayıcı olacağına göre, Anayasa yargılaması sonucu verilen karar da, ister istemez, içtihadi bir normatif alanın oluşmasını zorunlu kılar. Anayasa yargılamasının hukuku yaratma fonksiyonunu kabul etmemek, temelde anayasa yargılamasına karşı olmakla eş anlamlıdır.¹⁵

Bir diğer sorun da, yazara göre, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun üzerinde, belli sayıdaki yargıçlardan kurulu bir mahkemenin yaptığı denetimin, yani anayasa yargılamasının “demokratik” olup olmadığıdır. Bu, cevaplandırılması hayli nazik bir konudur.

... Çünkü bu sorun, demokrasinin ve anayasa yargılamasının geleceği bakımından bazı endişeler yaratabilir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, her ikisinin bağdaştırılmasında bir güçlük yoktur. Aslında, anayasaya uygunluk denetimi, demokrasinin gelişmesinin bir aşamasıdır. Zira demokrasi, yalnızca iktidarın oyunun kurallarına göre el değiştirmesi ile ilgili olmayıp, iktidarın kullanılması ile de ilgilidir. Bu bakımdan, temel hakların gelişmesini sağlayan, güçlendiren her husus, demokrasinin de gelişimine uygundur. Zaten anayasa yargılaması, ilke olarak, demokratik teoriye ait olmaktan çok siyasal liberal teoriye aittir.

İnsan haklarına, ancak liberal demokratik bir yönetimde saygı duyulma imkanı vardır. Ekleme gerekir ki, demokrasinin yaşama şansı da insan haklarının etkili bir biçimde korunabileceği toplumlarda mevcut olabilir. Günümüzde demokrasi, yalnızca çoğunluk düşüncesine indirgenemez. Demokrasi aynı zamanda katılma, tolerans ve hürriyet

¹⁴ Erdoğan TEZİÇ, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun ‘Esas’ Açısından Denetimi,” Anayasa Yargısı - Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, s. 21-22.

¹⁵ Erdoğan TEZİÇ, a.g.m., s. 22.

demektir. Bu bakımdan, bağımsız bir yargı organı, çoğunluğun kaprislerini ve hoşgörürden uzak tutumlarını frenlemede önemli rol oynayabilir.¹⁶

Teziç'e göre, yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminde, bugün, geriye dönülemez bir aşamaya gelinmiştir. Bu aşamada önem taşıyan, süratli yol almak veya cesur atılımlar yapmak değil, birey haklarının korunmasında daha ileriye gidebilmektir. Yazarın ikinci saptaması, II. Dünya Savaşı sonrasında siyasal kurumları da kapsamına alarak siyasallaşan anayasa hukuku, anayasa yargılaması sayesinde giderek hukuksallaştığıdır. Anayasa yargılamasının, demokratik bir toplumda, siyasal katılmanın bir başka boyutunu, yani yargı yolu ile katılmayı ifade ettiği da, bir diğer saptamadır.¹⁷

Anayasa Mahkemesi üyesi Cuhruk, yönetenlerin keyfi davranışlarını önleme düşünce ve uğraşısının XVIII. Yüzyılın ikinci yarısında başladığına, Fransız Devrimi ile yayılıp güçlendiğine, devletin yönetim biçimini vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini belirleyen ilke ve esasları yazılı belgelere dayandırma amacını güden ve öğretide anayasacılık hareketleri olarak adlandırılan çabaların XIX. Yüzyıldan itibaren semerelerini verdiği, birkaç istisnai durum dışında, tüm ülkelerin yazılı anayasalara sahip olduklarına işaret etmektedir.

Büyük Fransız İhtilali sonucu özellikle Batı Avrupa'da mutlak hükümdarların yerlerini demokratik halk idarelerine bıraktığı devirlerde, vatandaşlar kendi hak ve özgürlüklerinin en büyük güvencesini, bizzat seçip gönderdikleri temsilcilerden oluşan meclislerce çıkarılan kanunlarda buluyor, kendilerini temsil eden meclislerin anayasaya aykırı bir davranış içerisine girebileceklerine pek ihtimal vermiyorlardı.

Anayasanın üstünlüğü ve kanunların anayasaya uygunluğu ilkesinin kabul edilmiş olmasının, kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında yeterli olamayacağı zamanla çabuk anlaşılmalı, yasama organının yaptığı kanunların, anayasaya aykırı olması hallerinde, onları durduracak bir kuvvetin aranılması zorunluğu ile karşılaşılması.

Pozitif hukuk kuralları arasında, bunları çıkaran organların devlet bünyesi içerisindeki yeri ve önemi bakımından bir hiyerarşinin bulunduğu düzende, alt kademedede yer alan bir kuralın bir üst kademedekine uygun olması, kanunların da kendinden üst kademedede bulunan anayasalara uygun olmasını ve bu uygunluğu denetleyecek bir mekanizmanın kurulmasını gerektirmiş, anayasaların üstünlüğü ilkesi de ancak, bu yolla bir anlam ifade eder hale gelmiştir.

Kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanması için önceleri başvuru denetim yolları hep siyasal nitelikte olmuştur. Bu görüşü savunanlar; kanunları millet egemenliğini kullanan yasama organı yapar,

¹⁶ Erdoğan TEZİÇ, a.g.m., s. 22-3.

¹⁷ Erdoğan TEZİÇ, a.g.m., s. 36-8.

böyle bir organın yaptığı işlemin denetimi de olsa olsa siyasal ve temsili nitelik taşıyan bir organca yapılmalıdır. Bu yetkiyi yargı organına tanımak güçler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu gibi, yasama organının itibarını ve giderek kanunların otoritesini zedeler, diyorlardı.¹⁸

Üyeye göre, Amerika Birleşik Devletleri bir yana bırakılacak olursa, XX. Yüzyılın ilk yarısına kadar Batı dünyasında bir yasanın anayasaya uygun ya da aykırı olduğu hususunun takdirinin yalnızca yasakoyucunun sağduyusuna bırakılması gerektiği düşünülmekteydi. Yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanmasını temin için anayasalarda zamanla bazı önlemler getirildi.

Anayasalarla getirilmiş denetim önlemlerinden başlıcalarını, anayasaya riayet yemini, çift meclis sistemi, kanunların referanduma sunulması, bazı ülkelerde olduğu gibi yasama meclisi komisyonlarının kendilerine yollanan kanun tasarısı ve tekliflerini önce anayasaya uygunluk bakımından incelemelerini ve anayasaya aykırı önerilerin meclis başkanları tarafından oya konulmasını öngören esaslar, devlet başkanlarının, tekrar görüşülmek üzere iade veya veto yetkileri gibi hususlar oluşturmaktadır.¹⁹

Anayasaya aykırı yasaların çıkarılmasının önlenmesinde, bütün esaslarıyla demokratik bir rejimin varlığı, hür basının denetimi, halkın anayasaya ve hukuka bağlılık bilinci ve toplumda örgütlenmiş güçlerin tepkileri de etkili olmuş ve olmaktadır.

Siyasal nitelikli denetim yapmak üzere kurulması düşünülen parlamento dışı ilk kuruluş Fransız İhtilalinden sonra Rahip Siéyes'in kurulmasını istediği ve fakat Napolyon tarafından kabul edilmeyen 'Anayasa Jürisi'dir. Siéyes bu düşüncesini daha sonra yine Napolyon döneminde hazırlanmasına memur edildiği VIII. yıl Anayasasında 'Koruyucu Senato' adı ile realize etme fırsatını bulmuştur. Bu kuruluş 1946 Anayasasında öngörülen 'Anayasa Komitesi' ve 1958 Anayasasında yer alan 'Anayasa Konseyi' gibi kuruluşlara ilham kaynağı olmuştur.

Diğer taraftan siyasi hayatın siyasal partiler eliyle kanalize edilmeye başlandığı devirlerden itibaren, meclis üyeleri parti disiplini mülahazaları ile tarafsız çalışma olanaklarını ve anayasalarla getirilmiş önlemler de zaten pek az olan etkilerini büsbütün yitirmişler, bu nedenle de siyasal denetim yerini, giderek etkisi kesin olan yargısal denetime bırakmaya başlamıştır.²⁰

Avrupa dünyasında Rahip Siéyes'in düşündüğü 'Koruyucu Senato' fikrinin Fransa'da realize edildiği tarihlerde, Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında

¹⁸ Mahmut C. CUHRUK, "Türk Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesinin 25. Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, Avrupa Anayasa Mahkemeleri (Tarihçe, Kuruluş ve Görevleri), (Hazırlayanlar: Yekta Güngör ÖZDEN, Vural Fuat SAVAŞ, Oğuz AKDOĞANLI), Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1987, s. 5-7.

¹⁹ Mahmut C. CUHRUK, a.g.m., s. 6.

²⁰ Mahmut C. CUHRUK, a.g.m., s. 7.

öngörülmemiş olmasına rağmen Federal Yüksek Mahkeme 1803 tarihinde Marbury Versus-Madison davası nedeniyle yasaların anayasaya uygunluğunun def'i yoluyla denetlenebileceğini içtihat etmişti.²¹

Amerika Birleşik Devletleri'nde nerede ise iki yüzyıllık bir uygulamaya rağmen, Avrupa'da yargısal denetim için 20. yüzyılın ilk yarısına kadar beklemek gerekti. Birinci Dünya Savaşının ardından bu usul 1920'lerde Avusturya ve Çekoslovakya'da 1930'larda da İspanya'da Amerika Birleşik Devletleri'nden farklı biçimde yer aldı.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, insan hak ve hürriyetlerinin önemle korunması gerektiği bilinciyle, söz konusu denetim Batı Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmaya başladı. Günümüzde kanunların anayasaya uygunluğunun yargı denetimi yoluyla sağlanması çok ağır basan bir eğilim durumundadır. Bazı devletler bu yetkiyi bütün mahkemelere tanıdığı halde, bazıları sadece yüksek yargı organına tanımışlardır. Bugün Federal Almanya, İtalya, Avusturya, İspanya, Portekiz, Yugoslavya, Türkiye sadece bu tür bir denetimle meşgul müstakil anayasa mahkemelerine sahip bulunmaktadır.²²

Yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biridir. Bu denetim, Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen'in kurduğu hukuk sisteminin mantıki sonucudur. Kelsen'e göre yasa, dayanağını hemen kendisinden üstün olan normda bulduğundan, hukuki olarak Anayasaya aykırı değilse ancak geçerli olabilir.²³ Yasaların anayasaya uygunluğu denetimini yapan organ değişik adlarla, ama çoğunlukla "Anayasa Mahkemesi" adı altında kurulmakta, yasama organının anayasaya uygun yasalar çıkarmasını gözetmekte, bazen de, bu işlevi yanı sıra Yüce Divan görevini ve anayasanın verdiği diğer görevleri yapmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi ve bu ilkenin gereği olarak anayasa yargısı 1961 Anayasası ile hukuk düzenimize girmiştir.²⁴ 22.4.1962 gün ve 44 sayılı Yasa ile de

²¹ Federal Yüksek Mahkeme Başkanı John Marshall bu kararı; a) Her hukuk kuralı kendinden üstün olan hukuk kuralı karşısında gücünü kaybeder. b) Anayasa, yasalardan üstün bir hukuk kuralıdır. c) Şu halde, yasalar anayasa karşısında güçlerini kaybeder, anayasa-yasa çatışmasında hakim, yasaya göre değil anayasaya göre davayı karara bağlamalıdır, şeklinde bir tasarı dayandırmıştır.

²² Mahmut C. CUHRUK, a.g.m., s. 5-7.

²³ İbrahim Ö. KABOĞLU, Anayasa Yargısı, Ankara, İmge Kitabevi, 1994, s. 9. Anayasa Mahkemeleri üzerine karşılaştırmalı bir inceleme olan bu kitapta, Anayasa Yargısı Avrupa Modelinin ortak özellikleri üzerinde durulmaktadır. Anayasa yargısı konusunda daha eski bir çalışma için bkz. Metin KIRATLI, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu), Ankara, A.Ü. SBF Yayını, 1966. Anayasa yargısı konusunda ayrıca bkz. Kemal Gözler, "Anayasa Yargısının Meşruluğu Sorunu", AÜSBF Dergisi, C. 61, Sayı 3, (Temmuz-Eylül 2006), ss. 131-166. Şeref İba, 100 Soruda Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

²⁴ 1961 Anayasası, md. 145- 152. Anayasanın ilk halinde, 147 nci maddenin ilk fıkrası şu hükmü içeriyordu: "Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetler."

bu ilkenin gereklerinden biri yerine getirilmiş, yani anayasa yargısı ile görevli bir organ (Anayasa Mahkemesi) kurulmuştur. 1924 Anayasası döneminde Türk hukuk sisteminde “anayasa yargısı”nın bulunmayışının ortaya çıkardığı sakıncalar ile bu yargı türünün 1961 Anayasası ile getiriliş gerekçesi, 19.1.1962’de Millet Meclisi Başkanlığına sunulan “Anayasa Mahkemesi Kanunu Tasarısı”nın gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır:²⁵

Bilindiği üzere 1924 Anayasası rejiminde kanunların Anayasaya uygunluğu yargı denetimine tabi değildi. Gerçi amme hukuku doktrinimizin önemli bir kısmı Anayasanın üstünlüğü ve hiçbir kanunun Anayasaya aykırı olamayacağını, Anayasa hükümlerinin her hangi sebeple ve bahane ile ihmal ve tadil olunamayacağını belirten Anayasa maddesi (103) karşısında bir dava mahkemesinin önüne gelen hadiseye uygulanması bahis konusu bir kanunu, Anayasaya aykırı görürse incelemesi, uygulamaktan kaçınması gerektiğini savunmuşlardı. Fakat aynı derecede önemli diğer bir kısım ammecilerimiz bu hal tarzını tasvibetmemekte, milli hakimiyeti temsil eden Meclisin çıkardığı bir kanunun Anayasaya uygunluğunu mahkemenin bu hususta kendilerini yetkilendiren ayrıca bir hüküm bulunmadıkça, inceleyemeyeceklerini, dolayısıyla kanunu uygulamak zorunda olduklarını öne sürmüşlerdi. Gerek Temyiz Mahkememiz (Temyiz Kararları Hukuk Bölümü 1953 sayfa 45 ve mütaakıp) gerekse Danıştayımız (Danıştay Kararlar Dergisi 46-49 sayfa 55 ve mütaakıp) dava mahkemesine kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini tanımayan bu son görüşü benimsemişlerdi. Bununla beraber Danıştayımız başta olmak üzere mahkemelerimiz kanunları Anayasa ile bağdaştıran daraltıcı bir manalandırma lüzumu kanaatinde idiler...

Başka memleketlerde olduğu gibi bizde de öteden beri Anayasaya aykırı kanunlara rastlanmakta olması, hususiyile son yıllarda bu türlü kanunların sayı ve etkilerinin artması karşısında kanunların Anayasaya uygunluğunu denetliyecek bir yargı yoluna duyulan ihtiyaç şiddetlenmiş, bunun tesiriyle bir Anayasa Mahkemesi kurulması isteği ortaya çıkarak umumi efkara mal olmuştu. Yeni Anayasamız bu umumi isteğe uyarak bir Anayasa Mahkemesinin kurulmasını (Madde 145-152) ve bu husustaki kanunun da Büyük Millet Meclisinin toplanmasından başlayarak altı ay içinde çıkarılmasını (Geçici M. 7) emretmektedir. Bundan başka yeni Anayasamıza göre (Geçici madde 9) kanunların Anayasaya aykırılığının dava mahkemelerinde öne sürülebilmesi de Anayasa Mahkemesinin kurulmasına bağlı bulunmaktadır...

Gerçekten de, 1950’li yıllarda çok partili demokratik yaşamın düzenli işleyememesinin nedenleri arasında bir Anayasa Mahkemesinin eksikliğine

²⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi 4. Cilt Fihristi (1962), D:1, Toplantı 1, S. Sayısı 54.

öylesine inanılmıştı ki, 1961 Anayasası yapılırken getirilmesi gereken ilk kurumlardan birinin Anayasa Mahkemesi olması lazım geldiğinde hemen herkes hemfikirdi.²⁶ 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da, “... hukukun ne olduğunu son olarak söyleme...” yetkisi yargıya tanınmıştır.²⁷ 1982 Anayasası döneminde Yüksek Mahkemenin kuruluş yasası yenilenmiştir: 10.11.1983 gün ve 2949 sayılı Yasa.²⁸

T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun Temsilciler Meclisine sunduğu 09/03/1961 tarihli ve 5/7 sayılı Raporda, “Kurucu Meclisin kabulüne, hürriyetperver Türk halkının tasvibine sunulan bu tasarı, iki yüz yıla yaklaşan demokratik siyasi gelişmemizin Çağdaş Batı demokrasisi esaslarına uygun sonucunu ve Anayasa tarihimizde dördüncü yazılı Anayasamızı teşkil etmektedir.” denilmekteydi. Raporda, yeni bir Anayasa yapılmasını gerektiren sebepler de irdelenmekteydi. Burada, 1924 Anayasası döneminde “... yasama organının kazai murakabeden yoksun oluşu...,” 1945 yılında çok partili siyasal yaşama geçilmesinden sonra, özellikle 1950’lerin sonuna doğru bir siyasal bunalımın belirmesinin ve demokratik gelişmenin esas yolundan sapsmasının temel nedenleri arasında gösterilmekteydi. Raporda, üç erkin ele alındığı kısımda da, “Hukuk Devletin temel unsuru bütün Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır.” denilmekteydi. Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, yasama organının faaliyetleri yeni kurulan Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi kılınmaktaydı.

Tasarı, hürriyetlerin tecavüze uğramamasını sağlama noktasında hassasiyet göstermiştir. Bu maksatla, bir yandan Devletin her türlü idari tasarrufları geliştirilmiş bir kazai kontrole tabi tutulmuştur. Öte yandan da, bizzat yasama organının Anayasanın koyduğu sınırların dışına çıkmamasını, Anayasa mahkemesiyle sağlamak istemiştir. Bu konuda bilhassa üzerine dayanılan fikir, hürriyetlerin tanzimcisi olan yasama organının, bu tanzim işinde, hürriyetlerin özünü tehlikeye düşüremeyecek bir sınır ile çevrili kalması fikridir. Bahis konusu Anayasa Mahkemesi

²⁶ Mahmut C. CUHRUK, a.g.m., s. 8.

²⁷ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, (8. Bası), Ankara, S Yayınları, 1991, s. 2. Anayasa Mahkemesi, anayasa yargısına yetkili kılınmış bir yüksek mahkeme olarak, 1962 yılından bu makalenin kaleme alındığı 2007 yılına dek binlerce karar vermiştir. Bazı kararlarda “iptal”e, bazılarında “iptal isteminin reddine”, diğer bir kısım kararlarda “yetki bakımından başvurunun reddine” veya “karar verilmesine yer almadığına” ve ayrıca “yürürlüğün durdurulmasına”, “yürürlüğün durdurulması isteminin reddine” hükmolunmuştur. Mahkemenin 1962 yılındaki ilk kararı, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı İçtüzüğü’nün kabulüne ilişkindir. İkinci karar ise, anayasa yargısı işlevine yöneliktir. Ceza Yargılamaları Usulü Kanununun 30 uncu maddesi hükmünün ve 1609 sayılı Yasanın 3 üncü maddenin 1961 Anayasasına aykırı olduğu savı ve iptalleri istemiyle açılan dava, istem sahibinin iptal davası açmaya yetkili bulunmadığı gerekçesiyle, reddedilmiştir. E. 1962/2, K. 1962/1, Karar tarihi: 05/09/1962, R.G.: 03/10/1962-11222.

²⁸ Mahkemenin örgütlenmesine ve görevlerine ilişkin 44 ve 2949 sayılı Yasaların düzenlemeleri arasında bazı farklılıklar bulunmakta ise de, bunlar burada irdelenmeyecektir.

vasıtasıyla yasama organı, onun içinde hakim durumda bulunan çoğunlukların iktidarı, başka bir deyimle doğrudan doğruya bizzat siyasi iktidar sınırlanmış olmaktadır.²⁹

3. Türk Anayasa Yargısında Yaptırımlar

3.1. İptal

Yasaların, yasa gücünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemekle, Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından incelemek ve denetlemekte görevli olan Türk anayasa yargısının elindeki yaptırımlardan ilki, “iptal” işlemidir.³⁰ İptalle sonuçlanabilecek başvurular iki yolla yapılabilecektir: 1) Doğrudan doğruya Mahkeme’de iptal davası açılması, 2) Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi. Anayasa’nın 150 nci maddesi Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkını Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere tanımıştır.

Anayasanın 152 nci maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddî olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddî görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır. Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır. Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.

²⁹ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 2, 1961, (S. Sayısı: 35).

³⁰ Anayasanın 150 ve 151 inci maddeleri:

“MADDE 150.—Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. İktidarda birden fazla siyasî partinin bulunması halinde, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır.”

“MADDE 151.—Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İctüzüğün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.”

Anayasa yargısının elindeki diğer yaptırımın, yani aşağıda irdelenecek olan yürürlük durdurma kararının daha iyi anlaşılabilmesi için, mahkeme kararlarının “nitelikleri”ni düzenleyen Anayasanın 153 üncü maddesine bakmak gerekir. Bu madde hükmüne göre, Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz. Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez. Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez. İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar. İptal kararları geriye yürümez. Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.

3.2. Yürürlüğün Durdurulması

Gerek Anayasada gerekse yasalarımızda, anayasa yargısında yürürlüğün durdurulmasını düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasasının ilk biçiminde, iptal edilen hükümler “karar tarihinde”, yani kararın Resmi Gazete’de yayımlanması beklenmeden yürürlükten kalkmakta idi. Bu durum, bazı yararları yanında, gerekçenin henüz yazılmamış olması nedeniyle kararın ve sonuçlarının tam anlaşılabilmesi ve belirsizlik doğması gibi sakıncalar doğurmaktaydı. Anayasada 1971 yılında yapılan değişiklikle, iptal edilen hükümlerin gerekçeli kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağı belirtildi. Yürürlüğe ilişkin bu hükme, daha önce de değinildiği üzere, 1982 Anayasasında da yer verildi. Üstelik, 1982 Anayasasına, “İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.” biçiminde bir hüküm de eklendi ve yürürlükle ilgili hüküm iyice pekiştirildi.

İptal kararları gerekçeli karar yazılmadan açıklanamasa bile, duyulabilmektedir. Böylesi bir durumda, gerekçeli kararın yayımlanmasına kadar geçecek sürede, iptal edilen hükümlerle ilgili işlemlerin, Anayasaya aykırı oldukları biline biline, sürüp gitmesi gibi bir sakınca doğması olasıdır. Mahkeme kararları geriye yürümediğine göre, iptale konu olan işlemler, Anayasaya aykırı olmalarına karşın, yürürlükte kalabilmektedir.

Yönetmelik yargıdaki “yürütmenin durdurulması” kararlarına benzer biçimde, Anayasa yargısında da “yürürlüğün durdurulması” kararının yer alması gerektiğinin 1993 yılından önce öğretide ve yargı organlarının kimi mensuplarınca savunulmasının temel nedeni de, işte bu tür sakıncaların varlığıdır.

Anayasa Mahkemesi kararları yine genellikle gerekçenin yayımlanmasıyla birlikte iptal sonucu doğurmalı; fakat mahkeme, gerekli gördüğü durumlarda, gerekçeyi beklemeden, karar alınır alınmaz, kararla birlikte iptal sonucunun doğduğunu ilan edebilmelidir. Hatta bazen, Anayasaya aykırı olduğu kararlaştırılabilecek satışların hızlanması durumunda olduğu gibi, mahkemenin, gerekli gördüğünde, idari yargıdaki benzer bir biçimde, son kararı beklemeden ‘yürütmeyi durdurma’ kararı alabilmesi de mümkün olmalıdır.

Şimdiki düzenlemeye göre, iptal kararından sonra da Anayasaya aykırı durumların sürüp gitmemesi için Anayasa Mahkemesinin karar gerekçelerini mümkün olduğu kadar çabuk yazması gerekiyor.

... 1961 ve 1982 Anayasaları, kurdukları Anayasal sistemdeki Anayasal dengede yargı denetimine ve özellikle Anayasa Yargısı’na verdikleri işlev ve bunun yerine getirilmesi için öngördükleri dava ve itiraz mekanizmaları ile, anafikir ve temel yaklaşım olarak, kanunların Anayasaya aykırılığına ilişkin davalarda İdari Yargı’dan bildiğimiz yürütmenin durdurulması aracının uygulanmasını tereddütle karşılayan veya reddeden değil, aksine olumlu bakan, benimseyen bir anlayışa ve sisteme sahiptir. Anayasa Yargısında yürütmenin durdurulması müessesesine yer verilmesinin, Anayasa ile bağdaşmayacak veya aykırı düşecek bir yanı yoktur.³¹

Güran, Anayasanın ana fikrinden ve temel yaklaşımından lafzına geçince, yürütmenin durdurulması hakkında yukarıda belirtilen yorumda zayıflama alametleri belirlediğini belirtmektedir. On yıllık yeniden başvuru yasağı ile Anayasaya aykırılığı saptanan yasanın azami bir yıl ertelenerek uygulanmasına izin verilmesi yetkisi, ona göre, 1982 Anayasasının yasaların iptali davalarında yürütmenin durdurulması gibi bir aracı benimsemeye pek elverişli olduğunu söylemeyi güçleştirmektedir.³²

Bu modele yürütmenin durdurulmasının monte edilmesi, örneklerini diğer ülkelerin mahkemelerinin kararlarından verdiğimiz yorumlarla veya kanun koyucunun iradesiyle mümkün değildir. Bunun için, Anayasanın değiştirilmesi; gerekli metin düzeltmelerinin yapılması; tutarlı bir düzenleme

³¹ Mümtaz SOYSAL, 100 a.g.e., s. 379- 380.

³² Sait GÜRAN, “Anayasa Yargısında Yürütmeyi Durdurma”, Anayasa Yargısı - Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, s. 157.

için on yıllık yasak ve bir yıllık erteleme hükümlerinin kaldırılması gerekmektedir.³³

Teziç, koruma önlemlerinin yargılamanın niteliğinde esasen mevcut olması gereğinden hareketle ve devletleştirme yasaları ile kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesi yasaları örneklerinde olduğu gibi, “uygulanmakla hükmünü icra eden” ya da “tükenen” yasalar için yürürlüğün durdurulması önleminin alınmasının gerekebileceğini belirtmektedir.

... Kaldı ki, görülmekte olan bir dava sırasında, itiraz yolu ile Anayasaya aykırılığın ileri sürülmesinde, davanın esasına bakılması, Anayasa Mahkemesinin kararına değin durdurulmakta, geri bırakılmaktadır (Ay. M. 152/1). Her ne kadar, Anayasa ve Kuruluş Kanununda, “yürürlüğün durdurulması” açıkça öngörülüyorsa da, yasaklanmamıştır da; böyle bir yolun içtihatlarla açılması, “sürpriz kanunlar” için, Kanun koyucuya karşı bir koruma oluşturmaları düşünülebilir.³⁴

Anayasa Mahkemesi, “yürürlüğün durdurulması” kararını, ilk kez, 509 sayılı Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi’nin Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı maddelerinin iptali ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar da bu maddelerin yürürlüklerinin durdurulması istemi ile kendisine başvurulması üzerine 1993 yılında almıştır.³⁵ Dava dilekçesinin “yürütmenin durdurulması”³⁶ istemini içeren kısmında;

.Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da öngörülmemiş olmakla birlikte, yargı hiyerarşisi içinde bir alt mahkemeye verilen yetkinin üst mahkemeye tanınmamış olması düşünülemeyeceğine göre, her tür yargı organınca ‘tedbir, önleme, yürütmeyi durdurma’ biçimlerinde ifade edilen yetkinin Mahkemenizce de kullanılabilceğinden hareketle ve bu açıdan boşluk durumlarında yargıca tanınan ‘hukuk yaratma yetkisi’ne dayanılarak, iptal davası sonuçlanana kadar, telafisi mümkün olmayan durumları önleme amacıyla Yüce Mahkemenizce ‘yürütmeyi durdurma kararı’ alınmasını ... arz ve talep ederiz.

denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, bu istem üzerine, yürürlüğün durdurulması kararını verip veremeyeceğini uzun uzadıya irdelenmiş ve;

³³ Sait GÜRAN, a.g.m., s. 158-159

³⁴ Erdoğan TEZİÇ, a.g.m., s. 38

³⁵ E. 1993/33, K. 1993/40-2, Karar Günü. 21/10/1993, R.G.:06/11/1993-21750.

³⁶ Metinde zaman zaman ‘yürürlüğün durdurulması’ ve ‘yürütmenin durdurulması’ ibareleri kullanılmakta ise de, anayasa yargısında kastedilen, yürürlüğün durdurulmasıdır. İptal istemlerinde ve öğretilerde ara sıra ‘yürütmenin durdurulması’ ibaresi de kullanıldığından, bunlara atıfta bulunulurken, hatalı da olsa, aslına sadık kalınması gereği duyuldu.

Anayasa yargısı, yasama organını anayasal sınırlar içerisinde tutarak, demokrasinin sağlıklı işleyişini sağlayacak bir denetim türü olarak öngörülmüştür. Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve bunlara dayanan Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı, Mahkemenin yürürlüğü durdurma yetkisiyle donatılmasını zorunlu kılmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan gerekçelerle, Anayasanın özüne ve amacına uygun olarak, hukukun üstünlüğünü, kararlarının etkinliğini korumak zorunda olan Anayasa Mahkemesinin bir yasa, kanun hükmünde kararname ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün yürürlüğünü durdurma kararı verebileceği kanısına varılmıştır.

biçiminde bir yorumla, kendisini yürürlüğün durdurulması kararı verme yetkisiyle donatmıştır. Mahkeme, 1993 yılından bu yana çok sayıda yürürlük durdurma kararı vermiştir.

4. Bütçe Yasalarının Anayasa Yargısı Karşısındaki Konumu

4.1. Bütçe Yasalarının Anayasa Yargısına Tabi Olup Olmadığı Sorunu

1961 Anayasasının Türk hukuk sistemine soktuğu anayasa yargısına bütçe yasalarının da tabi olup olmadığı hususu, ilk yıllarda tereddüt konu olmuş ve Mahkeme bu konudaki bir başvuru üzerine duraksamayı ortadan kaldıran bir karar vermiştir. 1965 yılında bütçe yasalarının bazı maddelerinin iptali isteminin sonuçlandırıldığı “ilk” kararında, istemin özünün değerlendirilmesinden önce, “bütçe”nin yasa olma durumu ve anayasa yargısına tabi olup olmadığı³⁷ 1961 Anayasası, 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası ve doktrindeki görüşlerden hareketle ele alınmış ve şu yargıya varılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Bütçe Kanunlarının (Kanun) olma niteliği üzerinde herhangi bir tereddüt söz konusu olmamasına göre bunların da diğer kanunlar gibi iptal dâvasına konu olabilmeleri tabii olup gerek Bütçe Kanunlarının metnini teşkil eden maddeler, gerekse bu maddelere bağlı cetveller münderecatı, bütçe kanunlarının madde ve hükümlerini teşkil etmeleri itibarıyla 1965 yılı Bütçe Kanununun I inci maddesine bağlı A/1 işaretli cetvelde yer alan

³⁷ Nahit YÜKSEL, Bütçe Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi ve Anayasa Mahkemesi Kararları (1961-1992), Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 1993, Nahit YÜKSEL, Anayasa Yargısında Bütçe Yasaları (1993-1998), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 1999 ve Nahit YÜKSEL, “1990’lı Yıllarda Bütçe Yasaları”, Mülkiye, Sayı 225, (2000).

bir kısım ödeneklerle 16 nci maddesine bağlı R işaretli cetvelde yer alan bazı hükümlerin iptali istemi ile açılmış olan bu davanın Mahkememizce incelenmesini önleyici bir hüküm ne Anayasa'da, ne de diğer kanunlarda bulunmaktadır.³⁸

4.2. “Geçici Bütçe” Yasalarının Anayasa Yargısına Tabi Olup Olmadığı Sorunu

Bütçe yasası tasarısının mali yılbaşından önce yasalaşması ve ilgili olduğu mali yılın ilk gününde yürürlüğe girmesi, mevzuatın amir hükümleri karşısında, olağan durum ise de, çeşitli nedenlerden ötürü bütçe mali yılbaşına kadar yasalaşamayabilir: Olağanüstü koşullar nedeniyle bütçenin Meclis'e sevk edilememesi; sevk edilen bütçenin Meclis'te reddedilmesi; Meclis'in bütçe yasa tasarılarını görüşmemesi.

Gelirlerin tahsili ve giderlerin ödenmesi konularında izin ve yetki verme işlevini gören bütçenin yasalaşamaması, önlem alınmadığı takdirde, devlet hizmetlerinin devamlılığı ilkesini zedeler ve devlet “çark”ını durdurur. 2006 yılına kadar, bütçe yasa tasarısının mali yılbaşına dek yasalaştırılmadığı durumlarda, mevzuatımızda yer almamakla beraber, “geçici” nitelikli bütçe yasası çıkarılması³⁹ yoluna gidilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 5018 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 2006 yılına kadar, geçici bütçe yasalarının niteliğine ilişkin değerlendirmeyi (bu tür yasaların Anayasadaki ikili ayırım çerçevesinde bütçe yasası gibi mi yoksa diğer yasalar gibi mi algılanması gerektiğine dair incelemeyi) 1974 yılına ilişkin olarak çıkarılan 1789 sayılı Yasanın⁴⁰ iki maddesinin iptali istemiyle kendisine başvurulması üzerine yapmıştır. Bu iptal istemi, Mahkemenin

³⁸ E. 1965/19, K. 1965/42, Karar tarihi: 12/07/1965, R.G.:04/02/1966-12218.

³⁹ 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıkarılmadan önce, mevzuatımızda “geçici bütçe” kurumunu açık bir biçimde düzenleyen hüküm yer almamaktaydı. Buna karşın, geçici bütçe yasası çıkarılmaktaydı ve aşağıda değinileceği üzere, geçici bütçe yasasının anayasaya aykırı olmadığına anayasa yargısında hükmedilmiştir. 01/01/2006 günü bütün maddeleriyle birlikte yürürlüğe giren 5018 sayılı Yasa, 19 uncu maddesiyle, zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe yasasının yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe yasası çıkarılmasına cevaz vermekte ve bu kurumu mevzuatımıza açık bir biçimde dahil etmektedir. 5018 sayılı Yasa öncesinde geçici bütçeye yönelinmesini gerektiren durumlardan biri olan “bütçenin reddi” konusunda bkz. Mazhar LEVENTOĞLU, Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe, Ankara, Ulusal Basımevi, 1970. Ayrıca, geçici bütçe konusundaki iki ayrı çalışma için bkz. Haldun DARICI, Geçici Bütçe Kanunları (1920-1995), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 1995. Ayrıca, Mahmut KÖKSAL-Nahit YÜKSEL, 1999 Yılı Geçici Bütçesi (Geçici Bütçe Olgusu, TBMM'deki Müzakereler, Basındaki Değerlendirmeler), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 2002.

⁴⁰ 1789 sayılı 1974 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşuncaya Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk ve Tahsiline Yetki Veren Yasa. LEVENTOĞLU, 1965 yılına dek çıkarılan “geçici” nitelikli bütçe yasalarının adlarında mali yıl belirtildikten sonra “ ... Geçici Bütçe Kanunu” ibaresine yer verilmekle yetinildiğine, 1965 yılı için çıkarılan geçici nitelikli bütçe yasasının “1965 Mali Yılı Bütçeleri Kanunlaşuncaya Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına Yetki Veren Kanun”

kurulduğu 1962 yılından beri geçici bütçe yasaları hakkında yapılan ilk ve tek iptal istemidir.⁴¹

5. Anayasa Mahkemesinin Bütçe Yasalarına İlişkin Başvuruları Değerlendirirken Kullandığı Ölçütler

Anayasanın 87 nci ve izleyen maddelerinde düzenlenen, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanı sıra ve ayrıca bütçe yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek de sayılmıştır. Ayrıca, Anayasanın 161 ve izleyen maddeleri, anayasakoyucunun bütçe yasası ile diğer yasalar arasında bir ayırım yaptığını göstermektedir. Bu ayırım, konumuz (yani bütçe yasalarının anayasa yargısında ele alınması) bakımından büyük önem taşımaktadır.⁴² Yüksek Mahkeme, bütçe yasalarının bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı

ve 1970 yılında çıkarılan geçici nitelikli bütçe yasasının da "1970 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşımına Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk ve Tahsiline Yetki Veren Kanun" biçiminde adlandırıldığına işaret etmektedir. Ona göre, yalnızca "... Geçici Bütçe Kanunu" biçimindeki yalın adlandırmadan vazgeçilip 1965 ve 1970 yıllarındaki gibi yeni tür adlandırmaya yönelmesi, geçici nitelikli bütçe yasalarının bir tür bütçe yasası olmadığı kanısını, yanlış da olsa, pekiştirmektedir. Geçici bütçeleri bütçenin yıllık olma ilkesinin istisnası sayan ve geçici bütçelerin hazırlanması, görüşülmesi ve kabulü yöntemlerine dikkat çeken LEVENTOĞLU, geçici bütçelerin bütçe yasası niteliğinde olmadığı yollu görüşlere katılmamaktadır.

⁴¹ Geçici nitelikli bütçe yasalarının Anayasada kendilerine diğer yasalardan ayrı bir yasalama yöntemi ve kuralları zafede edilen bütçe yasaları niteliğinde mi sayılması gerektiğini yoksa bir olağan yasa niteliğinde mi olduğunu irdelerken, Yüksek Mahkeme, hem geçici bütçe yasası maddelerinin madde bazında bütçe yasası ile olan ortak yanlarına bakmış hem de 1789 sayılı Yasanın yasalama yönteminin bütçe yasa tasarılarının yasalama yöntemi ile benzerliklerini göz önünde bulundurarak, şu sonuca varmıştır:

"Görüldüğü ki 1789 sayılı Kanun, düzenlediği ana konular bakımından, gerçek anlamıyla bir 'bütçe kanunu'dur ve esasen Anayasa'nın bütçelerin görüşülmesine ilişkin olarak koyduğu yöntemlere uyularak çıkarılmıştır."

Mahkeme, hem bütçelerin yıllık olmasının maliye yazınında (literatüründe) ilke durumunda olması hem de Anayasa'da bütçenin yıllık olmasının öngörülmesi karşısında, bu üç ay süreli Yasanın (1789 sayılı Yasanın) durumunu ele almıştır:

"[1789 sayılı Yasa'nın] Kanununun 126. Maddesinde öngörüldüğü gibi yıllık olmaması ve en çok üç aylık bir dönemi kapsamaması onun bu niteliğini değiştirmez. Devlet yaşantısının gereklerinin ve gereksinmelerinin zorunlu kıldığı istisnai durumlarda, ana kural yine yıllık bütçe olmakla birlikte, geçici bütçelerle işlerin yürütülmesine gidildiği bir vakiadır ve olağan bütçelerin yıllık yapılması koşulu altında, böyle zorunlu, geçici bir tedbirin Anayasa ile gelişir sayılmayacağı ortadadır."

Bu değerlendirme çerçevesinde geçici bütçe yasaları Yüksek Mahkemece bütçe yasası niteliğinde sayılmış ve geçici bütçe yasalarına ilişkin iptal istemleri bütçe yasası maddelerinin iptali istemlerinin değerlendirilmesinde esas alınan yönetime tabi kılınmıştır. E. 1974/9, K. 1974/22, Karar Günü: 22/05/1974, R.G.: 19/07/1974-14950.

⁴² Anayasa Mahkemesi bütçe yasaları konusunda verdiği ilk kararda dahi, 1961 Anayasasının, esasen 1982 Anayasası hükümlerinden pek farklı olmayan ilgili düzenlemelerinden hareketle, olağan yasa-bütçe yasası ayırımı vurgulamıştır. 1965 yılında bütçe yasası konusunda Mahkeme'de açılan ilk davanın konusu, Cumhuriyet Senatosu üyeleri ile Milletvekillerine Anayasa'nın 82 nci maddesinin belli ettiği sınırı aşarak, geçmiş yılları da kapsamak üzere, ödeme yapılmasını sağlamak için, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi 1965 yılı Bütçelerinin ilgili tertiplerine konulan ödeneklerin ve bütçeye bağlı R işaretli cetvele, Cumhuriyet Senatosu üyeleri ile Millet Meclisi üyelerinin geçen yıllara ait ödenek ve yolluklarının da zamlı olarak ödenmesini öngören hükümlerin Anayasasının metinler konulmuş ve böylece 1965 yılı Bütçe Kanununun belirli madde ve hükümleri Anayasa'ya aykırı nitelik kazanmış olduğundan, 1965 yılı Bütçe

savı ve iptalleri istemiyle açılan davalardaki değerlendirmesinde hep bu ayırmadan hareket etmiştir.

1982 Anayasası döneminde verilen bir karardan alınan aşağıdaki metin, olağan yasa-bütçe yasası ayırımını, Yüksek Mahkemenin, anayasa hükümleri karşısında nasıl yorumladığını gözler önüne sermektedir.

Anayasanın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu Anayasa ilkesi karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisinde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanıya bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasada düzenlenen bu iki yasaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, Anayasa Mahkemesine göre, birisinin konusuna giren bir işin öteki yöntemle düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır. Nitekim, bir ölçüt geliştirme gereksinimi duyan anayasakoyucu, Anayasanın 161 inci maddesinde "bütçe ile ilgili hüküm" ibaresine yer vermiş ve bütçe yasalarına hüküm konulmasını, bunların "bütçe ile ilgili" olmaları koşuluna bağlamıştır. "Bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." ibaresinin yorumunu ise, madde hükmünün konuluş amacını da göz önünde bulundurarak, yine Anayasa Mahkemesi yapmıştır. Yorumunda, Mahkeme, 1961 Anayasası döneminden beri adeta içtihata dönüşmüş olan aşağıdaki değerlendirmesini kullanmaktadır.

Kanununun sözü edilen bölüm ve maddelerindeki ödenek fazlalıklarının ve buna ilişkin R cetveli ile diğer hükümlerin, Anayasanın, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenir. Ödeneğin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını; yolluk ta ödeneğin yansını aşamaz. Ödenek ve yolluğun en çok üç aylığı önceden ödenebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin aylık ve ödeneklerine her ne suretle olursa olsun yapılacak zam ve ilâveler, ancak bu zam ve ilâveleri takip eden Milletvekilleri Genel Seçiminden sonra uygulanır." biçimindeki 82 nci maddesi hükmüne aykırılığı iddiası ve iptali istemi idi. E. 1965/19, K. 1965/42, Karar tarihi: 12/07/1965, R.G.:04/02/1966-12218.

Anayasanın 161. maddesinin son fıkrasında ‘Bütçe Yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz’ denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasaları öteki yasalardan ayrı olması sebebiyle bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse, bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla “bütçe ile ilgili hükümler” ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde ‘bütçe ile ilgili hükümlerden’ sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, Yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. ‘Bütçe ile ilgili hüküm’ sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek Anayasanın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasanın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.⁴³

6. Anayasa Yargısında Bütçe Yasalarına Yönelik Yaptırımlar

Anayasa yargısında, tıpkı diğer yasalar için olduğu gibi, öteden beri “iptal” yaptırımı kullanılmaktaydı. 1993 yılında “yürürlük durdurma” yaptırımının anayasa yargısında kullanılmaya başlanmasından sonra, bütçe yasaları bakımından da “yürürlük durdurma” yaptırımı kullanılır olmuştur.

6.1. Bütçe Yasası Maddelerinin İptali

Anayasa Mahkemesi, bütçe yasalarının belirli maddelerinin anayasaya aykırılığı savı ve bu maddelerin iptali istemini esastan incelerken, “anayasaya

⁴³ E. 1995/2, K.1995/12, Karar Günü: 13/06/1995, R.G.: 18/04/1996-22615.

aykırılık sorunu”nu yukarıdaki alıntıda belirtilen bakış açısı çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu değerlendirme, esnek yoruma bir ölçüde elverişli olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesinin kuruluşundan beri değişikliğe uğramamış, duraksama, iptal istemine konu madde hükmünün “bütçe ile ilgili hüküm” sayılıp sayılmayacağı noktasında olmuştur.⁴⁴

Bu arada, 1982 Anayasası döneminde bütçe yasalarının belirli maddelerinin iptali istemiyle açılan davalarda, 2 kez ret (birinde, Anayasanın geçici 15 inci maddesi uyarınca Anayasaya aykırılığın iddia edilemeyeceği gerekçesiyle ve diğerinde Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurusunun yetkisizlik yönünden reddi), 12 kez iptal kararı verilmiştir. 1990 ve izleyen yıllarda iptal istemine ve kararına konu olan madde sayısında adeta bir patlama yaşandığı gözlenmiştir. 1991 ve 1995 Mali Yılı Bütçe Yasalarının 20’den fazla maddesinin, bazıları tamamen olmak üzere, iptal edilmiş olması, bunun açık göstergesidir.

1990 ve izleyen yıllarda bu denli yoğun iptal işlemlerinin varlığına karşın, iptal işlemlerinin etkili bir biçimde, en azından iptallerdeki yoğunluğa koşut düzeyde hüküm ifade ettiği söylenemez. İptal kararları, yürürlük için ayrıca süre saptanmamışsa, kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla birlikte hüküm ifade etmeye başlamaktadır. Oysa, 1995 yılına gelinceye kadar, 1982 Anayasası döneminde verilen iptal kararlarından yalnızca birisi, 1990 Mali Yılı Bütçe Yasasının 5 maddesinin iptaline ilişkin karar aynı mali yıl içinde Resmi Gazete’de yayımlanmış ve henüz mali yıl içinde bulunduğu için karar işlevsel olabilmıştır. 1991 Mali Yılı Bütçe Yasasının 20’den fazla maddesinin iptal edildiği Anayasa Mahkemesi Kararı, ancak 1994 yılında Resmi Gazete’de yayımlanabilmiştir. Bu kadar yoğun iptal işlemi içeren Kararın, Mahkemenin iptal gerekçelerinin görülmesinin ötesinde, bir işlevi olmamıştır.

⁴⁴ Örneğin, 1995 Mali Yılı Bütçe Yasasının 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasının 2 nci maddesinin 1995 yılında uygulanmayacağına ilişkin 72/j-2 maddesi bütçe ile ilgili hüküm sayılmadığından, Anayasanın 87, 88, 89 ve 161 inci maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Yüksek Mahkemenin bu maddenin iptal yönündeki çoğunluk kararına katılmayan üyelerinden biri, karşıoy yazısında, görüşünü şu gerekçeye dayandırmıştır:

“Yasa’nın 72. Maddesinin (j) bendinin 2. alt bendinin içeriği, Bütçeyle ilgilidir. Bu bende güdülen amaç, 29.8.1977 günlü, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasının 2. Maddesinin 1995 yılında uygulanmaması, böylece 15.4.1944 günlü, 4541 sayılı Yasa’ya göre toplanan harçların muhtarlarda kalmamasıdır. Gelir ve giderin dayanağı Bütçe Yasası, bu gelirden geçici bir süre yoksunluğu öngörebilir. Bu durum 2108 sayılı Yasa’da değişiklik yapmak değil, devletin Bütçesiyle bir alacağını belli bir süre almaktan vazgeçmesidir. Bu da yasama organının olağan özgörü (takdir) hakkı kapsamındaki doğal bir yetkisidir.”

1995 Mali Yılı Bütçe Yasasının 488 sayılı Damga Vergisi Yasasının kimi durumlarda bir yıllığına da olsa uygulanmayacağına öngörüldüğü 72/j-3 maddesinin iptal istemi aynı Karar’da reddedilmiştir. Çoğunluk kararına katılmayan üye, sözü edilen bütçe yasası maddesini Anayasanın 88 inci, 89 uncu ve 161 inci maddelerine aykırı bulmuş ve madde hükmünün iptalinin gerektiği kanısıyla iptal isteminin reddi yönündeki çoğunluk kararına katılmadığını karşıoy yazısında belirtmiştir. E. 1995/2, K.1995/12, Karar Günü: 13/06/1995, R.G.: 18/04/1996/22615.

6.2. Bütçe Yasası Maddelerinin Yürürlüklerinin Durdurulması

Anayasa yargısında bütçe yasası maddelerinin ve bunların iptaline ilişkin kararların 1989 yılından bu yana gitgide daha yoğun bir biçimde yer aldığı gözlenmiştir. Anayasaya aykırı oldukları savı ve bu nedenle iptalleri istemiyle bazı yıllar bütçe yasalarının, sayıları 24'e kadar varan maddesi Anayasa Mahkemesi önüne getirilmiş, bu maddelerden büyük çoğunluğu da Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. İptal edilen madde hükümleri bazen sonraki yıl bütçe yasalarına aynen konulmuş, bir kez daha iptal edilmeleri isteminde bulunulması üzerine, bütçe ile ilgili olmadıkları gerekçesiyle ve hatta önceki Kararlardaki iptal gerekçelerine atıfta bulunularak, yasa koyucunun ısrarlı tutumunun yadığı belli edilir bir üslupla, Mahkemece bir kez daha iptal edilmiştir. ÇAĞAN'ın da belirttiği gibi, bütçe yasasına bütçe ile ilgili olmayan hükümler, genellikle, yasama sürecinin ağır işlediği ortamda konulmaktadır. Ayrıca, hüküm iptal edilinceye kadar da, (ki, iptal kararı, yılı içinde yayımlansa bile, yayımlanma ancak yılsonuna doğru gerçekleşebilmektedir) elde edilmek istenen pratik sonuçlar sağlanmaktadır.

... Mevcut kanunları mali açıdan uygulamak durumunda olan bütçe ile bu kanunların değiştirilmesi ortaya çelişik ve ters bir durum çıkarmaktadır.⁴⁵

1995 Mali Yılı Bütçe Yasasının 20'den fazla maddesinin (bazılarının tamamen) iptali istemiyle Yüksek Mahkemede açılan davada, iptal istemi yanı sıra, dava sonuna kadar da yürürlüğün durdurulması isteminde bulunulmuştur. Bütçe yasası maddelerinin yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin bu ilk başvuruda;

4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanununun mezkur maddelerinin; düzenledikleri konu ve alanlarla ilgili olarak mer'i mevzuatımızda gerekli ve yeterli hükümlerin bulunması sebebiyle iptal edilmeleri halinde hukuki bir boşluk doğmayacağı gibi kanun koyucunun gerçek iradesiyle tedvin edilmiş asli kanun hükümlerine dönülmüş olacağından yürütmenin durdurulması...

istenilmekteydi.

Anayasa Mahkemesi, dava konusu 4061 sayılı Yasa kurallarından da anlaşılacağı üzere, Yasa'ya ilişkin verilen iptal kararının yürürlüğe girmesine kadar, Yasa kurallarının uygulanması durumunda daha sonra giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabileceğine hükmetmiş,

Uygulanmalarından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için, kararın Resmi Gazete'de yayımlanacağı güne kadar

⁴⁵ Nami ÇAĞAN, a.g.m., s. 38

durdurulmasına karar vermiş⁴⁶ ve böylece bütçe yasaları bakımından da yürürlüğe giren durdurulması işlemi ilk kez tesis edilmiştir. Bu kararın ilişkin olduğu mali yılı izleyen yılın (1996) bütçe yasasının bazı maddeleri için de yine yürürlüğün durdurulması isteminde bulunulmuş, Mahkeme, isteme konu maddelerden bazılarının yürürlüklerini durdurmuştur.⁴⁷

7. Bütçe Yasası Maddelerine Yönelik Yürürlük Durdurma ve İptal Kararlarının Sayısal Dökümü

1989-2006 devresinde, 1992, 2000 ve 2001 yılları hariç olmak üzere, her yılın bütçe yasasında iptal edilen hususlar olmuştur. İptal edilen madde sayısı, aşağıdaki tablodan da gözlemleneceği üzere, 1989, 1993 ve 1997 yıllarında 1 ile sınırlı kalmışken, 1991'de 18'e ve 1995 yılında da 19'a ulaşmıştır. Cetvel ve katma bütçe yasası maddesini de dikkate aldığımızda, bu devrede her yıl ortalama 7,3 maddenin iptal edildiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, yargılama başvuru ile bağlı olduğundan, belirli yıl veya olgularla iptal sayıları arasında doğrusal ilişki saptanamamıştır.

8. Anayasa Mahkemesinin Yorumundan ve İptal Edilme/ Yürürlükleri Durdurulma Olasılıklarından Hareketle Bütçe Yasası Maddeleri Nasıl Sınıflandırılabilir?

Anayasanın "Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi" başlıklı 88 inci maddesinde, yasa teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkili kılınmış, hangi konularda yasa teklif edilebileceği (yasa teklif etmenin sınırı) konusunda her hangi bir anayasal düzenlemeye gidilmemiştir. Aynı maddede, yasa tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülmesi usul ve esaslarının İttüdükle düzenleneceği belirtilmiştir. Buna karşılık, Anayasanın 87 nci maddesinde farklı bir yasa türü olarak sayılan bütçe yasaları hakkında 161 ve müteakip maddelerde önemli sınırlamalar söz konusudur. 161/2'de mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu hususlar, bilindiği üzere, 5018 sayılı Yasa tarafından düzenlenmiştir. Dolayısıyla, bütçe yasalarının neleri içerebileceği konusunda ilgili çerçeve yasa (5018 sayılı Yasa) yasama organının düzenleme yapabileceğini anayasakoyucu belirlemiştir. Anayasa madde 161/4'te ise, bütçe yasalarının

⁴⁶ E.1995/2, K. Yürürlüğü Durdurma 1995/1, Karar Günü: 13/06/1995, R.G.: 17/06/1995-22316).

⁴⁷ E.1996/23, K. Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1, Karar Günü: 17/07/1996, R.G.: 19/07/1996-22701.

Tablo 1. 1982 Anayasası Döneminde İptal Edilen Bütçe Yasası Madde Sayıları				
	Genel Bütçe (Metin)	Genel Bütçe (Cetveller)	Katma Bütçe (Metin)	Katma Bütçe (Cetveller)
1989	1			
1990	4			
1991	18			
1992				
1993	1			
1994	3			
1995	19	1		
1996	11			
1997	1			
1998	5			
1999	2		1	
2000				
2001				
2002	4			
2003	12			
2004	11			
2005	8			
	Merkezi Yönetim Bütçe Y. (Metin)	Merkezi Yönetim Bütçe Y. (Cetveller)		
2006	8			
2007	1	1		

içeriği hakkındaki en önemli sınırlamaya yer verilmiştir: bütçe yasalarına, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacaktır.

Anayasa Mahkemesi adeta içtihat haline gelen kararlarında, iptal / yürürlük durdurma istemlerini değerlendirirken, bütçe yasalarının olağan yasalardan farkını ve ne türden düzenlemelerin bütçe yasasına konulmasının anayasaya aykırılık teşkil edeceğini vurgulamaktadır. Ayrıca, gerek mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasasında gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasasında (madde 15) bütçe yasalarının şekli özelliklerine (içereceği hükümlere ve cetvellere) dair düzenlemeler mevcuttur.

Tablo 2. 1982 Anayasası Döneminde Yürürlüğü Durdurulan Bütçe Yasası Madde Sayıları.

	Genel Bütçe (Metin)	Genel Bütçe (Cetveller)	Katma Bütçe (Metin)	Katma Bütçe (Cetveller)
1989				
1990				
1991				
1992				
1993				
1994				
1195	12	1		
1996	5			
1997				
1998				
1999	2		1	
2000				
2001	1			
2002				
2003	4			
2004				
2005				
	Merkezi Yönetim Bütçe Y. (Metin)	Merkezi Yönetim Bütçe Y. (Cetveller)		
2006	3	1		
2007	1	1		

2003 yılına kadar bütçe yasaları 60-70 maddeden ve katma bütçe yasaları da 10-15 maddeden ibaretti. Bütçe yasalarını bütçe ile ilgili olmayan hükümlerden arındırmak üzere, bazı hususlar ilgili yasalarda düzenlenmiş ve bu suretle bütçe yasası maddelerinin sayısı 2003'te 53'e, 2004'te 51'e ve 2005'te 39'a düşürülmüştür. 2006 ve 2007 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Yasasında yer verilen madde sayıları da, sırasıyla, 34 ve 32'dir.

1982 Anayasası döneminde bütçe yasalarında yer verilen hükümleri üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür.

Birinci grubu 5018 ve mülga 1050 sayılı Yasaların bütçe yasalarında yer verileceğine açıkça işaret ettiği hususları düzenleyen maddeler oluşturmaktadır.

Mülga 1050 sayılı Yasa, bütçe yasalarının bir metinden ve ekli cetvellerden oluşmasını, eklenmesi öngörülen cetvellerin ilgili bütçe yasalarının metinlerinde gösterilmesini (madde 29), yasa metnine gider ve gelir tahminleri ile bütçe açığı varsa bunun ne suretle kapatılacağı ve ayrıca bütçe yılına özgü olan ve o yıl gelir ve giderlerini ilgilendiren hükümlerin (madde 30) konulmasını hükme bağlamaktaydı.

5018 sayılı Yasanın 15 inci maddesi, “Merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamı” başlığını taşımaktadır. “Merkezi yönetim bütçe kanunu”nu “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun” biçiminde tanımlayan madde, bu yasada;

- Yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerine,
- Varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağına,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirlerine,
- Borçlanma ve garanti sınırlarına,
- Bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkilere,
- Bağlı cetvellere,
- Mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümlere,

yer verileceğini hükme bağlamıştır.

İçerikleri itibariyle Anayasa Mahkemesinin;

Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, birisinin konusuna giren bir işin, öteki yöntemle düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa’nın 161. maddesinin son fıkrasında, ‘Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.’ denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasaları öteki yasalardan ayrı olması sebebiyle bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı

kapsamaması koşuluyla ‘bütçe ile ilgili hükümler’ ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Biçimindeki değerlendirmesine ters düşmedikleri (örneğin, olağan yasa konusu iş bütçe yasası ile düzenlenmediği) sürece, 5018 sayılı Yasanın 15 inci maddesi uyarınca bütçe yasalarında yer verilen hususların iptal edilmeleri riski bulunmamaktadır. “Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler”in bütçe yasalarında yer alabilmesini ve Yüksek Mahkemenin bu tür hükümleri iptal etmemesini temine yönelik olarak 15 inci maddede yer verilen “Mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler” ifadesi, Anayasa Mahkemesini, bütçe yasalarının “Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler”ini iptalden alıkoymamıştır. Başka bir anlatımla, Anayasa Mahkemesi, kendi yorumunu geçersiz kılmaya yönelik bu Yasa hükmünü dikkate almamıştır. Anayasa Mahkemesine başvurulması halinde, 5018 sayılı Yasanın 15 inci maddesinin bu hükmünün (mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler) iptal edilmesi kuvvetle muhtemeldir.

Bu grupta yer alan düzenlemelerden iptale konu olmuş olanlar aşağıda listelenmiştir.

- (K) Cetveli [1995]
- Aktarma [2005] [2004]
- Bütçe Politikası ve Mali Kontrol [1991] [1995]
- (E) Cetveli [2007]

Bütçe yasası hükümlerinin sınıflandırılmasında ikinci grubu, “Uygulanmayacak Hükümler” veya “Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler” başlıklı maddeler oluşturmaktadır.

Önceki yıllarda “Uygulanmayacak hükümler” başlığı altında, son birkaç yılda ise “Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler” başlığı altında bütçe yasalarında yer verilen bu maddeye, çok sayıda fıkra ve bent serpiştirilmekte, o mali yılda tamamen uygulanmayacak hususlar ile farklı bir biçimde uygulanacak hususlar bu madde bünyesinde düzenlenmektedir. Tamamen veya kısmen uygulanmayacağı belirtilen hususlar çoğunlukla olağan yasaların hükümleri olduğundan, Anayasaya aykırılık iddialarında en çok iptallere maruz kalan madde, bu maddedir. Anayasa Mahkemesi, ilgili Anayasa hükümlerinden, iki yasa türünün farklı yasalaşma yöntemi dolayısıyla, olağan yasaya konu hususlarda değişikliğin yine olağan yasalarla yapılması talimatını çıkarmaktadır.

Nitekim, kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler başlıklı maddede yer verilen hususlardan iptal edilmesi istenenlerin tamamı iptal edilmiş, başka bir anlatımla, iptal isteminin reddedildiği müşahede edilmemiştir.

Bu başlığı taşıyan bütçe yasası maddesi, içerdiği hususların nitelikleri ve Yüksek Mahkemenin değerlendirme biçimi dolayısıyla, iptal edilme olasılığı en yüksek olan maddedir.

Bu grupta yer alan düzenlemelerden iptale konu olmuş olanlar aşağıda listelenmiştir.

- Uygulanmayacak Hükümler [1991] [1994] [1995] [1996]
- Kısmen veya Tamamen Uygulanmayacak Hükümler [1998] [2003] [2004] [2005] [2006] [2007]

Bütçe yasası hükümlerinin sınıflandırılmasında üçüncü grubu, yukarıda sayılan iki gruba dahil olmayan maddeler (“diğer maddeler”) oluşturur.

Bütçe yasalarında yer alan ve yukarıda değerlendirilen iki grup dışında kalan düzenlemeler çok değişik konuları ve dolayısıyla en geniş alanı kaplamaktadır. Bu tür maddelere yönelik iptal istemlerinde de, Yüksek Mahkeme, bütçe yasası düzenlemesinin olağan yasalarda yer alan her hangi bir düzenlemeyi değiştirip değiştirmediğine, kaldırıp kaldırmadığına ve düzenlemenin bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte olup olmadığına bakmakta ve buna göre istemi sonuçlandırmaktadır. Bütçe yasasına yönelik iptal istemlerinde en çok karşıoy yazısının bu grupta yer alan maddeler için yazılması, üyelerin dahi çoğu kez duraksamaya düştüklerinin ve düzenlemenin “bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı”lığına hükmetmekte zorlandıklarının bir kanıtıdır.

Bütçe yasasına ilişkin anayasa yargısı bakımından bir diğer gözlem, bütçe yasasına ekli cetvel hükümlerinin pek fazla iptal istemine konu olmadığıdır. Oysa, Cetvellerde de çok önemli düzenlemelere yer verilmekte, buradaki düzenlemelerle olağan yasa hükümleri ilgili mali yılda uygulanamaz hale gelmektedir. Başvuru yapılacak olsa, kuvvetle muhtemeldir ki, bütçe yasalarına ekli cetvellerdeki çok sayıda hüküm iptal edilebilir.

Bu grupta yer alan düzenlemelerden iptale konu olmuş olanlar aşağıda listelenmiştir.

- Bazı KİT’lerin Gayrisafi Hasılat Tahakkuklarından Bütçeye Gelir Kaydı [1996]
- 1318 Sayılı Kanunun Geçici 2 nci Maddesinin Uygulama Süresi [1998]

- 3065 Sayılı Kanun Uyarınca Çalıştırılan Sözleşmeli Personel [1995]
- Amir-i İtalık Yetkisinin Devri [1995]
- Amme Alacağına Karşılık Kabul Edilebilecek Gayrimenkuller [2003] [2004]
- Belediye Paylarının Bütçeye Gelir Kaydı Ve Dağıtımı [1990]
- Borç Verme Ve Hibe Anlaşmaları [1991]
- Kamu Kuruluşlarının Gelir Ve Giderlerinin İzlenmesi, Bütçelerinin Onaylanması [1996]
- Dış Borçlanma [1991] [1996]
- Döner Sermaye Gelirleri [1991] [1994] [1995] [1996]
- Ek Görevlerin Sınırı [1991]
- Fonlara İlişkin Hükümler [2002] [2005] [2006]
- Fonların Ödenek Ve Gelirleri [1995] [1996]
- Gayrimenkul Satış Ve Kira Bedelleri [1996]
- Geçici Görevlendirme [2005]
- Geçici Görevlendirme Ve Atanılan Kadro Haklarından Faydalanma [1998]
- Görev Zararları Ve Gayrimenkul Satışları [2004]
- Hastane Ücretleri [1996]
- Hastane ve Tedavi Ücretleri [1999] [2003]
- Hazine Bonoları ve Avans İşlemleri [1991] [1995]
- Hazine Garanti Limiti, Dış Proje Kredileri ve Borçlanmaya İlişkin Hükümler [2003] [2004]
- Hazine Taşınmaz Mallarının Değerlendirilmesi ve Hazine Adına Tescil [2003]
- İç Borçlanma [1991]
- İkramiye ve Diğer Ödemeler [1991] [1995]
- İl Özel İdare ve Belediye Paylarının Borçlarına Mahsubu [1989] [1990]
- İlaç Katılım Payları [1995]

- Kadroların Kullanımı [1991] [1995] [1996] [1997] [2003] [2004] [2005] [2006]
- Kamu Haznedarlığının Yürütülmesi [1998] [2003]
- Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Kârları [2003]
- Kamu Konutları [1993] [1994]
- Kamu Kuruluşlarının Gelir ve Giderlerinin İzlenmesi [1995]
- Kamu Ortaklıkları ve İştiraklerinde Sermaye Değişiklikleri [2002] [2003] [2004]
- Kamulaştırma Bedellerinin Sertifika İle Ödenmesi [2004]
- Katsayılar, Yurt Dışı Aylıklar, Ücret ve Sözleşme Ücreti [2002] [2004]
- Katsayılar, Yurtdışı Aylıklar ve KİT'lerde Sözleşmeli Personel Ücret Tavanı [1991] [1995]
- Kılavuzluk ve Römorkaj Gelirleri [2002]
- Kira ve İdare Gelirleri [2002]
- Kredi Borcunun Tespiti ve Ödenmesi [1995] [1996]
- Milletlerarası Tahkime İlişkin Uyuşmazlıklarda Hizmet Satın Alınması [2003]
- Muhtelif Gelirler [2003] [2004] [2005]
- NATO Hesabı ve Afif Gelir Fazlaları İle Fonlardan Bütçeye Gelir Kaydı [1991]
- Ödenek Devir ve İptal İşlemleri [2003] [2006]
- Öğretim Üyesi Yetiştirme Projesi (Katma Bütçe Kanunu) [1999]
- PTT ve Hastane Ücretleri [1990]
- Remo ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu [1991]
- Resmi Taşıtlar, Demirbaş Eşya ve Levazım [2006]
- Resmi Taşıtlara Ait Hükümler [1991] [1995]
- Saymanlık Görev ve Sorumluluklarının Devri [1995] [2005]
- Su ve Doğalgaz Tarife Bedelleri [1999]
- Taşınmaz Devri [2006]

- Tayın Bedeli [1991] [1995]
- Tedavi Hizmetlerinin Temini [2006]
- Tıbbi Cihaz ve Sarf Malzemelerinin Bedelleri [1995]
- TRT Kurumunun Payı [1991]
- Uluslararası Kuruluşlara Üyelik [2006]
- Vergi Bağışıklığı [1991]
- Vergi, Fon ve Payların Zamanında Yatırılması [2005]
- Vergilerle İlgili Hükümler [1990]
- Yatırım Harcamaları [1991]
- Yeni Teşkilat Kurulması [1995]
- Yurt Dışı Eğitimi [1995]
- Yurtdışı Teşkilatlarının Yeniden Düzenlenmesi [1998]

9. Bütçe Yasalarını “Bütçe ile İlgili” Olmayan Hükümlerden Arındırma Çabaları

1996 Mali Yılı Bütçe Yasası maddelerinden bir çoğunun yürürlüğünün Anayasa Mahkemesinin 17/07/1996 gün ve Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1 sayılı Kararı (R.G.: 19/07/1996/ 22701) ile durdurulmasından sonra, Hükümetçe hazırlanan “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanunlarında Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı” 29.7.1996 günü Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına sunulmuştur.

Tasarının Genel Gerekçesinde, Anayasa Mahkemesinin iptal istemlerini değerlendirirken kullandığı argümanlara dikkat çekildikten sonra,

Bununla birlikte, bütçe kanunlarına çoğu kez uzun süreli hizmet kanunları ve vergi kanunlarını ilgilendiren hükümler konulması Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkelerinde görülen hallerdendir. Kanunlarımızda bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir çok sayıda hüküm bulunması, özellikle gidere neden olabilecek hükümler (eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin) ile vergi kanunlarında Devlet hizmetlerine veya bir vergi yüküne ilişkin yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı duyulmakta ve bütçe kanunlarına hükümler koyma yoluna gidilebilmektedir.

denilerek durum saptaması yapılmakta, sonra da, Tasarıdan neler beklendiğine değinilmektedir.

Bu hükümler, Anayasanın yukarıda belirtilen hükümleri karşısında, zaman zaman Anayasa Mahkemesine götürülmekte ve iptal davasına konu olmaktadır. Verilen iptal kararları, hiç şüphesiz, mali ve ekonomik hedefleri etkilemekte ve süratle doldurulması gereken hukuki boşluklar yaratmaktadır. Oysa, Anayasa Mahkemesince iptal edilen hükümler, yeni düzenlemeler olmayıp, yıllarca bütçe kanunlarında yer alan ve uygulanan hükümlerdir.

Hazırlanan “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanunlarında Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı” bütçe kanunu yerine ilgili kanunlarında düzenlenmesi gereken hükümlerin bu metinlerde yer almasına imkan sağlamaktadır. Böylece, bütçe kanunları Anayasanın 161 inci maddesine uygun bir yapıya kavuşturulmuş, Anayasanın amacına aykırı bir genişlik ve genellik getirilmemiş olacaktır.⁴⁸

Plan ve Bütçe Komisyonununun 30.7.1996 günlü Raporu’ndan,

... şimdilik sadece yürütmenin durdurulması ile ilgili maddeleri kapsayan bir tasarının getirilmiş olduğu, daha kapsamlı bir tasarının yeni yasama yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı ...⁴⁹

öğrenilmektedir. Ayrıca, Komisyon Tasarının adını değiştirmiştir. Acele ile hazırlanmış olduğu eleştirisi dışında Komisyonun çoğunluğunca benimsenen Tasarı’ya olumlu oy vermeyen 4 üyenin karşıoy yazısında, Tasarının, Anayasa Mahkemesince 1996 yılı Bütçe Yasasının iptal edilen maddelerinin yol açtığı gelir kaybını gidermeyi amaçladığı belirtilmekte ve;

İlgili kanunlarda yapılan değişiklikler, Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde ileri sürülen aykırılıkları ortadan kaldırmadığı gibi, bütçe kanunundaki düzenlemelerden öte de Anayasayı ihlal eder niteliktedir.

denilmektedir.

Hükümet ortağı partilerden birine mensup bir milletvekili de, Tasarının bir hukuki boşluğu doldurmayı amaçladığını belirterek;

Benim, bütün maliyecilik hayatımda gördüğüm pek çok hüküm vardır ki, bu hüküm, yıl içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş veya yürürlüğü durdurulmuş; ama, gelecek yıl, bütçe kanununda da, yine aynen tekrar edilmiştir.; yani, bunlar bir ihtiyaçtır; bir ihtiyaçtan doğmuştur ve bugün bu ihtiyacı gidermek için, Hükümet, böyle bir tasarıyla karşımıza gelmiştir.

⁴⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:20, Yasama Yılı: 1, Cilt: 9 (31/07/1996), S. Sayısı 86, s. 2

⁴⁹ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:20, Yasama Yılı: 1, Cilt: 9 (31/07/1996), S. Sayısı 86, s.7

... bu, bir finansman kanunu değildir, bir finansman arayışı değildir; bir taraftan bir tarafa aktarma kanunudur ve bunu da Hükümet, yasayla yapmaktadır.⁵⁰

diyerek, hem Tasarının işlevini belirtmiş, hem de Tasarının bir “finansman arayışı” olduğu yollu eleştirileri yanıtlamıştır.

Anayasa Mahkemesince önceki yıllarda iptal edilen madde hükümlerinden sonraki yıl bütçelerinde ısrarla yer verilen, belki de yer verilmek durumunda kalınan bazılarının yürürlüklerinin 19.07.1996’da durdurulmasının hemen sonrasında 01/08/1996 gün ve 4160 sayılı Yasa⁵¹ çıkarılmıştır. Yasa, yürürlüğün durdurulmasına konu olan maddelerin birkaçını ilgili yasalara (657, 1050 ve 2547 sayılı yasalar) eklemiş, diğerlerini (asıl yasalarında yer alıp da bütçe yasaları ile her yıl uygulanmayacak hükümler arasında sayılanları) ise yürürlükten kaldırmıştır.

10. Sonuç

Bütçe yasaları bir metin ile ekli cetvellerden oluşur. 2006 yılına kadar, hem bütçe yasası hem de ayrıca katma bütçeli idareler bütçe yasası çıkarılmakta, her ikisinin ekinde cetveller yer almaktaydı. Ancak, bütçe yasasının hem metni hem de eki cetvelleri katma bütçeli idarelere de teşmil edilmekte olduğu için, katma bütçe yasasının metni ve eki cetveller bütçe yasasının ek ve cetvellerine kıyasla, daha kısaydı. 2006 yılından bu yana ise tek bir Merkezi Yönetim Bütçe Yasası çıkarılmakta, bu yasanın ekinde cetvellere yer verilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, kurulduğu günden bugüne kadar geçen 45 yıllık sürede (1962-2007), Anayasanın ilgili maddeleri hükümleri ve kendi teşkilat yasası hükümleri çerçevesinde, diğer yasalar (olağan yasalar) yanı sıra bütçe yasaları için de Anayasaya uygunluk denetimi yapmıştır. Mahkemenin bütçe yasalarına yönelik kararlarının sayısı, Tablo 3 ve Tablo 4’ten izlenebileceği üzere, 100’ü geçmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bütçe yasaları hakkında kendisine yapılan başvurularda, 1961 Anayasası döneminden beri istikrar kazanmış olan ve aşağıdaki karara da ilişkin olan değerlendirmede bulunmaktadır.

Anayasa’nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir

⁵⁰ Abdullah Aykon DOĞAN’ın konuşması, T.B.M.M. Tutanak Dergisi, B: 85, O: 3, 31/07/1996, s. 350.

⁵¹ R.G.: 05/08/1996-22718 (Mükerrer).

Tablo 3. 1961 Anayasası Döneminde Bütçe Yasalarına Dair Anayasa Mahkemesi Kararları

YIL	YASA	ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ			RESMİ GAZETENİN	
		ESAS	KARAR	K. GÜNÜ	TARİHİ	SAYISI
1965	619	1965/19	1965/42	12.07.1965	04.02.1966	12218
1965	619	1965/20	1965/43	12.07.1965	04.02.1966	12218
1965	619	1965/21	1965/44	12.07.1965	04.02.1966	12218
1968	1029	1968/24	1969/4	07.01.1969	21.02.1969	13133
1971	1376	1971/16	1971/62	06.07.1971	31.12.1971	14059
1971	1376	1971/21	1971/63	06.07.1971	14.01.1972	14072
1971	1376	1972/26	1972/38	27.06.1972	07.01.1973	14414
1972	1567	1972/25	1972/36	27.06.1972	27.10.1972	14349
1972	1567	1972/27	1972/37	27.06.1972	27.10.1972	14349
1974	1805	1978/38	1978/49	02.11.1978	12.02.1979	16548
1974	1823	1974/26	1974/48	21.11.1974	29.01.1975	15133
1974	1823	1976/35	1976/49	21.10.1976	23.12.1976	15798
1974	1823	1977/127	1977/132	01.12.1977	02.02.1978	16187
1975	1849	1975/146	1975/162	10.06.1975	24.07.1975	15305
1975	1849	1979/15	1979/32	28.06.1979	09.07.1979	16691
1975	1868	1976/53	1977/15	08.03.1977	17.05.1977	15940
1975	1868	1977/127	1977/132	01.12.1977	02.02.1978	16187
1975	1868	1978/39	1978/53	07.11.1978	12.02.1979	16548
1975	1868	1978/42	1978/56	07.11.1978	12.02.1979	16548
1975	1868	1978/45	1978/55	07.11.1978	12.02.1979	16548
1976	1940	1977/119	1977/146	22.12.1977	02.02.1978	16187
1976	1940	1976/32	1976/56	23.12.1976	22.03.1977	15886
1976	1940	1977/120	1977/147	22.12.1977	02.02.1978	16187
1976	1970	1976/23	1976/33	10.06.1976	15.09.1976	15708
1976	1970	1976/34	1976/52	09.12.1976	15.03.1977	15879
1976	1970	1978/46	1978/54	07.11.1978	12.02.1979	16548
1977	2035	1978/58	1978/65	21.12.1978	12.02.1979	16548
1977	2035	1979/15	1979/32	28.06.1979	09.07.1979	16691

Tablo 3. (devam)

YIL	YASA	ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ			RESMİ GAZETENİN	
		ESAS	KARAR	K. GÜNÜ	TARİHİ	SAYISI
1977	2035	1979/29	1979/41	23.10.1979	16.01.1980	16871
1977	2067	1977/80	1977/123	13.10.1977	21.12.1977	16146
1977	2067	1979/16	1979/28	19.06.1979	09.07.1979	16691
1978	2116	1978/70	1979/7	08.02.1979	18.04.1979	16613
1978	2116	1978/75	1979/8	08.02.1979	18.04.1979	16613
1978	2116	1979/11	1979/17	12.04.1979	10.06.1979	16662
1978	2116	1979/14	1979/33	28.06.1979	09.07.1979	16691
1978	2116	1979/41	1979/47	25.12.1979	21.02.1980	16907
1978	2143	1978/43	1978/61	23.11.1978	30.03.1979	16594
1978	2143	1978/40	1978/66	21.12.1978	03.04.1979	16598
1979	2186	1979/12	1979/25	05.06.1979	19.07.1979	16701
1979	2186	1979/39	1980/3	24.01.1980	21.02.1980	16907
1979	2215	1983/9	1984/1	26.01.1984	13.12.1984	18604
1980	2269	1984/11	1984/11	15.11.1984	22.02.1985	18674

Tablo 4. 1982 Anayasası Döneminde Bütçe Yasalarına Dair Anayasa Mahkemesi Kararları

YIL	YASA	ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ			RESMİ GAZETENİN	
		ESAS	KARAR	K. GÜNÜ	TARİHİ	SAYISI
1982	2597	1991/60	1992/16	03.03.1992	03.06.1992	21247
1983	2722	1991/60	1992/16	03.03.1992	03.06.1992	21247
1989	3512	1991/16	1991/19	02.07.1991	28.09.1991	21005
1991	3690	1991/37	1991/44	27.11.1991	10.01.1992	21107
1991	3690	1991/8	1992/5	30.01.1992	16.06.1994	21962
1993	3859	1994/3	1994/69	20.09.1994	16.10.1994	22083
1994	3941	1994/60	1994/54	13.07.1994	17.01.1996	22526
1994	3941	1996/30	1996/27	26.06.1996	28.12.1996	22861
1994	3941	1995/23	1995/25	04.07.1995	29.12.1995	22508
1994	3941	1994/69	1995/8	15.02.1995	16.08.1996	22729
1994	3941	1996/31	1996/28	26.06.1996	28.12.1996	22861

Tablo 4. (devam)

YIL	YASA	ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ			RESMİ GAZETENİN	
		ESAS	KARAR	K. GÜNÜ	TARİHİ	SAYISI
1995	4061	1995/2	YD 1995/1	13.06.1995	17.06.1995	22316
1995	4061	1995/2	1995/12	13.06.1995	18.04.1996	22615
1996	4139	1996/23	YD 1996/5-1	07.10.1996	08.06.2002	24779
1996	4139	1996/23	1996/36	17.07.1996	19.07.1996	22701
1997	4219	1997/44	1998/16	13.05.1998	10.07.1998	23398
1998	4316	1999/28	1999/38	21.09.1999	08.04.2000	24014
1998	4316	1998/29	1998/60	07.10.1998	27.11.1998	23536
1998	4316	1998/56	1998/89	28.12.1998	19.03.1999	23644
1998	4316	1999/22	1999/32	20.07.1999	04.02.2000	23954
1998	4316	1999/44	1999/48	28.12.1999	11.03.2000	23990
1998	4316	1999/36	1999/43	24.11.1999	06.02.2001	24310
1999	4393	2000/76	2001/9	25.01.2001	07.02.2002	24664
1999	4393	1999/29	YD 1999/2	21.09.1999	24.09.1999	23826
1999	4395	1999/30	1999/37	21.09.1999	08.04.2000	24014
1999	4395	1999/30	YD 1999/3	21.09.1999	24.09.1999	23826
1999	4393	1999/29	1999/36	21.09.1999	06.02.2001	24310
2000	4494	2000/13	2000/4	03.03.2000	10.05.2000	24045
2001	4611	2001/144	YD 2001/2	15.03.2001	16.03.2001	24344
2001	4611	2001/144	2002/20	22.01.2002	31.05.2002	24771
2001	4611	2002/52	2002/84	17.09.2002	01.11.2002	24923
2001	4611	2001/412	2002/95	22.10.2002	27.03.2003	25061
2001	4682	2001/385	2002/40	27.03.2002	03.08.2002	24835
2002	4726	2003/24	2003/35	16.04.2003	21.05.2003	25114
2002	4726	2003/25	2003/36	16.04.2003		
2002	4726	2003/26	2003/37	16.04.2003		
2002	4726	2004/59	2006/7	19.01.2006	09.11.2006	26341
2002	4726	2003/8	2003/9	11.03.2003	28.03.2003	25062
2002	4726	2003/9	2004/47	01.04.2004	05.11.2004	25634

Tablo 4. (devam)

YIL	YASA	ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ			RESMİ GAZETENİN	
		ESAS	KARAR	K. GÜNÜ	TARİHİ	SAYISI
2002	4726	2003/11	2004/49	07.04.2004	05.11.2004	25634
2002	4726	2003/19	2003/12	01.04.2003	04.10.2003	25249
2002	4726	2003/24	2003/35	16.04.2003	21.05.2003	25114
2002	4726	2002/138	2002/96	22.10.2002	28.03.2003	25062
2003	4833	2003/41	2004/4	22.01.2004	08.12.2004	25664
2003	4833	2003/41	YD 2003/8	17.07.2003	22.07.2003	25176
2003	4833	2005/9	2005/95	29.11.2005	08.12.2006	26370
2004	5027	2004/115	2005/92	29.11.2005	07.02.2006	26073
2004	5027	2004/102	2005/96	29.11.2005	07.09.2006	26282
2004	5027	2004/125	2005/74	10.11.2005	07.02.2006	26073
2004	5027	2004/12	2005/35	07.06.2005	19.07.2006	26233
2005	5277	2006/48	2006/45	04.04.2006		
2005	5277	2005/6	2005/93	29.11.2005	28.10.2006	26330
2005	5277	2005/96	2005/94	29.11.2005		
2005	5277	2005/146	2005/105	28.12.2005	14.11.2005	26346
2005	5277	2005/6	YD 2005/21	29.11.2005	10.12.2005	26019
2006	5437	2006/22	YD 2006/14	22.03.2006	29.03.2006	26123
2006	5437	2006/28	YD 2006/35	23.11.2006		
2007	5565	2007/17	YD 2007/16	05.04.2007	18.04.2007	26497

ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu kural karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163.

maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalştırma yönteminin doğal sonucu olarak, birisinin konusuna giren bir işin, öteki yöntemle düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasaları öteki yasalardan ayrı olması sebebiyle bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla 'bütçe ile ilgili hükümler' ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde 'bütçe ile ilgili hükümlerden' sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, Yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. 'Bütçe ile ilgili hüküm' sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.⁵²

Bu Kararda özetle iki hususun altı çizilmektedir:

- Bütçe yasaları, ilgili Anayasa maddelerinden de anlaşılacağı üzere, diğer yasalardan farklıdır (olağan yasa-bütçe yasası ayrımı).
- Bu farklılıklardan hareketle, bütçe yasalarına, yalnızca bütçe ile ilgili hükümler konulmalı, başka bir anlatımla, olağan yasalarla düzenlenmesi gereken hususlara bütçe yasalarında yer verilmemelidir.

⁵² E. 2006/22, K. 2006/40, K.G.: 22/03/2006, R.G.: 14/12/2006-26376.

Hukuk devleti ilkesinin gerekleri ve anayasa hükümleri ile Yüksek Mahkemenin bütçe yasalarını yargılamakta esas aldığı bakış açısı bu denli belirgin iken, “bütçe yasalarına neden bütçe ile ilgili olmayan hükümler konulmakta, neden Anayasaya aykırı⁵² bütçe yasaları çıkarılmaktadır?” sorusuna yanıt aranması gerekmektedir.

Bütçe yasalarındaki anayasaya aykırılıkların yürürlüğü durdurulan ve/veya iptal edilen maddelerle sınırlı olduğu söylenemez. Çünkü Anayasa Mahkemesi istem ile bağlıdır. İstemde bulunulacak olsa iptal edilmesi kuvvetle muhtemel maddeler, istemde bulunulmadığı için hukuk aleminde hüküm ifade etmeye devam ediyor olabilir.

Bütçe yasalarına anayasaya aykırı hükümlerin konulması, az ve iyimser bir olasılık da olsa, ilgili hükmün bütçe ile ilgili olmadığı saptanamamış olmasına bağlanabilir. Yasa koyucu, çok hassas nitelik gösteren bu özellikleri, (ki, belli bir hükmün bütçe ile ilgili olup olmadığı hususunun, Anayasa Mahkemesi üyeleri arasında da zaman zaman farklı biçimde değerlendirildiği olmuştur) bütçe yasasına konulması olası hükümde mevcut sanmış veya yeterince araştıramamış olabilir.

Anayasa Mahkemesinin istikrar kazanmış kararlarına bakılacak olursa, anayasa yargısına başvurulması halinde bir hükme iptal ve/veya yürürlük durdurma yaptırımının uygulanıp uygulanmayacağını kestirmek, çoğunlukla kolaydır. Bütçe yasalarında yer verilen ve yukarıdaki bölümlerde “birinci grup”ta zikredilen ifadeler, olağan yasalarda değişiklik öngörmedikleri sürece (ki, bu durum pek ihtimal dahilinde değildir) iptal işlemine konu olmazlar. İkinci gruba sokulabilecek ifadeler ise, madde başlığından da anlaşılacağı üzere, iptal istemine konu olmaları halinde, kesinlikle iptal edileceklerdir. Nitekim, bugüne kadar “Uygulanmayacak

⁵³ “Anayasaya aykırılık” kavramı ile “Anayasayı ihlal” kavramlarını birbirine karıştırmamak gerekmektedir. “Anayasaya aykırılık”, artık bir hukuk kuralının konulması dolayısıyla ortaya çıkan ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla düzeltilen bir durum olmaktadır. Burada, Anayasaya aykırılığı yaratan organdaki kişilerin, daha doğrusu Anayasaya aykırı yasaya oy vermiş parlamento üyelerinin cezalandırılması söz konusu değil. (...) ‘Anayasayı ihlal’de ise, cezalandırılması gereken bir suç var. Türk Ceza Kanununun bu suçla ilişkin 146. Maddesi, ‘Türkiye Cumhuriyeti Teşkilat-ı Esasiye Kanununun tamamını veya bir kısmını tağyir ve tebdil veya ilga’dan söz ediyor. ... Bütün bunların suç sayılabilmesi için ‘cebren’, yani zor kullanarak yapılmış olması gerekli. ‘Aykırılık’la ihlal arasındaki başlıca fark da burada.” Mümtaz SOYSAL, a.g.e., s. 383-384. Sosyal, ceza hukukçularının Anayasa dışı yollarla yapılan hareketleri ‘cebir’ saydıklarına işaret etmektedir. Hatta, demektir, bir yasa görünürde Anayasaya uygun yollardan çıkarılmış da olsa, eğer bu yasanın çıkması parlamento üzerinde yapılan Anayasa dışı baskılar sonucunda olmuşsa yine bir ihlal var demektir. Bu Anayasa dışı baskıların ordu ve polis gibi devlet güçleri kullanılarak yapılmış olması da Anayasayı ihlal suçunu ortadan kaldırmaz; çünkü devlet gücünün belirli görevler dışında belirli yetkileri aşarak kullanılması o gücü meşru olmaktan çıkarır. Yoksa, diyor SOYSAL, TBMM Başkanlığı ya da Genel Kurul kararıyla bir üyenin söz hakkı elinden alınmışsa ve bu, içtüzüğe ve dolayısıyla Anayasaya uymayan bir durum yaratmışsa, ortada Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla düzelebilecek olan bir ‘Anayasaya aykırılık’ var demektir.

Hükümler” veya “Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler” başlıklı madde bünyesindeki ifadelerden iptali istenenlerin tamamı iptal edilmiştir. Zira, bu gruba dahil edilen maddelerde, olağan yasalardaki düzenlemelerin ilgili mali yılda kısmen ya da tamamen uygulanmayacağı hususu düzenlenmektedir. Anayasa Mahkemesinin iptallerdeki/ yürürlük durdurmadaki temel dayanağı da, yukarıda da belirtildiği üzere, olağan yasa hükümlerinin bütçe yasası hükmü ile kısmen ya da tamamen uygulanmayacak hale getirilmesidir. Önceki yıllarda iptal edilen maddelerin sonraki yıl veya yıllarda, Yüksek Mahkemenin tutumu belirgin olmasına rağmen, bütçe yasalarına konulmuş olması, anayasa yargısı kararlarının dikkate alınmasında ne kadar az titizlik gösterildiğinin kanıtıdır.⁵⁴

Yürütme ve yasama organlarının bu tür hükümleri bütçe yasalarına koymakta ısrar etmelerinin temel nedeni, olağan yasa yapım sürecinde tartışmalara konu olan bazı hususların, bütçe yasa tasarısında bir ölçüde gizlenebilmesi ve daha da önemlisi, bütçe yasa tasarısında yer alması halinde, ilgili hükmün en geç mali yılbaşında yürürlüğe girecek biçimde yasa hükmü haline geleceği garantisidir.

Hükümet programlarının yaşama geçirilmesinin en önemli aracı, bilindiği üzere, bütçe yasalarıdır. Gerek anayasa hükümleri gerekse siyasal kültürümüz, hükümetlerin Parlamenteoya getirdikleri bütçelere mani olmamayı ve hükümetlerin elini kolunu bağlamamayı salık vermektedir. Bu hoşgörü, hükümetleri ve yürütme organını zaman zaman bütçe yasalarını bütçe ile ilgili olmayan hükümlerle doldurmaya sevkedeabilmektedir. Hele hele, koalisyon hükümetleri döneminde olağan yasaların çıkarılması bazen o kadar güçleşmektedir ki, hükümetler, mali yılla birlikte uygulamaya koymayı tasarladıkları bir önlem içeren hususları ancak bütçe yasalarına koyarak, sorunu çözme yoluna gitmektedirler.

Bütçe yasaları, özellikle 1990'lı yıllarda, anayasa yargısında gitgide daha fazla yer almıştır. 1982 Anayasası döneminin koalisyon hükümetlerine tanık olunan 1992 ve sonrası yıllarında, iptal kararları yoğunlaşmış, bu arada yürürlüğün durdurulması yoluna dahi gidilmiştir. 1992-2002 dönemini kapsayan on yılda,

⁵⁴ Anayasamızın 153 üncü maddesinin son fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesi kararları yasama, yürütme ve yargı organlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar. Kararların yasama organı için bağlayıcı olmasının ne anlama geldiği, Mahkemenin muhtelif kararlarında izah edilmiştir. “... Bu kural gereğince, Yasama organı, yapacağı yeni düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yeni yasa çıkarmamak, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Yasama organı, kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Çünkü kararlar, gerekçeleriyle, genel olarak yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve Yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle Yasama organı, düzenlemelerde bulunurken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır. İptal edilen yasalarla sözcükleri aynı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılması Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olur.” E. 1995/11, K. 1995/63, Karar Günü: 12/12/1995, R.G.:09/10/1996-22782).

her biri koalisyon olan, en kısa ömürlüsü 25 günlük, en uzun ömürlüsü de 2 yıl dört aylık olan dokuz hükümet⁵⁵ kurulmuştur. Başka bir anlatımla, her bir hükümet, ortalama olarak, birer bütçe hazırlamıştır. Hükümetlerin kısa ömürlü oluşu, hükümet programlarını olabildiğince en kısa sürede, yani izleyen mali yılda yaşama geçirmek isteklerini kuvvetlendirmiştir. Hükümetlerin elindeki en önemli araç olan bütçe konusunda dinamizm sergilenememesi de yeni hükümetin önceki hükümet uygulamalarının tekrarı ile yetinmesine yol açmaktadır.

Yıllardan beri gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse TBMM Genel Kurulunda, hükümete, bütçe yasalarının Anayasanın 161 inci maddesine uygun içerikte hazırlanmadığı eleştirisi yöneltilmekte, buna karşılık, hükümetler de, bütçe yasalarının bütçe ile ilgili olmayan hususlardan arındırılacağı konusunda TBMM'ye taahhütte bulunmaktadırlar.

Bütçe yasalarını bütçe ile ilgili olmayan hükümlerden arındırmak üzere 1992 yılında TBMM'ye sunulan bir tasarı, 24 maddesi kabul edilmesine rağmen, görüşülmeye devam edilemediği için kadük olmuştur. 1996 yılında ise, mali yılın ortasında bütçe yasasındaki bazı önemli hususların yürürlüklerinin durdurulması üzerine, çok kısa bir süre içinde bu hususların olağan yasalarda düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Buna rağmen, 2003 yılına kadar bütçe yasası maddelerinin sayısında pek azalma olmamıştır. Bu yıldan sonra ise, önceki yıllarda bütçe yasalarında düzenlenmiş hususların ilgili yasalara taşınmasına yönelinmiş ve bütçe yasası maddesi sayısı son beş yılda 70'lerden 32'ye düşürülmüştür. 01/07/2006 tarihli ve 5538 sayılı Yasa (Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) bütçe yasasındaki hükümlerin ilgili yasalarda düzenlenmesi çabasına örnek olarak gösterilebilir.

Anayasa hükümlerini, Anayasa Mahkemesinin bütçe yasalarına dair anayasa yargısı işlevini ve Mahkemenin bu konudaki yorum tarzını veri kabul ettiğimizde, sorunun çözümü için ilk yapılması gereken şey, tasarımı yasama organı önüne

⁵⁵ 1991, 1995 ve 1999 Milletvekili Genel Seçimlerinden sonra kurulan hükümetler ve bu hükümetlerin işbaşında kaldığı süreler aşağıda gösterilmiştir.

- VII. Demirel Hükümeti : 21.11.1991-25.06.1993
- I. Çiller Hükümeti : 25.06.1993-05.10.1995
- II. Çiller Hükümeti : 05.10.1995-30.10.1995
- III. Çiller Hükümeti : 30.10.1995-06.03.1996
- II. Yılmaz Hükümeti : 06.03.1996-28.06.1996
- Erbakan Hükümeti : 28.06.1996-30.06.1997
- III. Yılmaz Hükümeti : 30.06.1997-11.01.1999
- IV. Ecevit Hükümeti : 11.01.1999-28.05.1999
- V. Ecevit Hükümeti : 28.5.1999-18.11.2002

getiren hükümetlerin ve yasama organının bütçe yasalarına olağan yasa konusu hususları koymaktan özenle kaçınmaları, bu konuda kararlı ve ısrarlı olmalarıdır. Son yıllarda bütçe yasası madde sayısının 70'lerden 30'lara düşürülmesi, başka bir anlatımla, bütçe yasalarının bütçe ile ilgili olmayan hükümlerden arındırılması olumlu bir adım olmakla birlikte, hem yeterli değildir, hem de sonraki yıllarda madde sayısının artmayacağına garanti yoktur. Yürürlüğün durdurulması, bütçe hukukunun disipline edilmesi açısından anlamlı ve etkili bir kurumdur. Bütçe yasalarının ideal madde sayısı, mevcut anayasa hükümleri ve anayasa yargısındaki yorum tarzı dikkate alındığında, 15'i geçmemelidir.

Kaynakça

a) Kitap ve Makaleler

- BULUTOĞLU, Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş/Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004.
- CUHRUK, Mahmut C., "Türk Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesinin 25. Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, Avrupa Anayasa Mahkemeleri (Tarihçe, Kuruluş ve Görevleri), Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1987, s. 5-15.
- ÇAĞAN, Nami, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, ss. 199-224.
- DARICI, Haldun, Geçici Bütçe Kanunları (1920-1995), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, Ankara, 1995.
- GÖZLER, Kemal, "Anayasa Yargısının Meşruluğu Sorunu", AÜSBF Dergisi, C. 61, Sayı 3, (Temmuz-Eylül 2006), ss. 131-166.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yöneltilmiş Yargı, (8. Bası), Ankara, S Yayınları, 1991.
- GÜRAN, Sait, "Anayasa Yargısında Yürütmeyi Durdurma", Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, s. 157.
- HOBSBAWM, Eric, Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991 Aşırılıklar Çağı, (Çev. Yavuz ALOGAN), İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1996.
- İBA, Şeref, 100 Soruda Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.
- KABOĞLU, İbrahim Ö., Anayasa Yargısı, Ankara, İmge Kitabevi, 1994.
- KIRATLI, Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu), Ankara, A.Ü. SBF Yayını, 1966.

- KÖKSAL, Mahmut ve Nahit YÜKSEL, 1999 Yılı Geçici Bütçesi (Geçici Bütçe Olgusu, TBMM'deki Müzakereler, Basındaki Değerlendirmeler), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 2002.
- LEVENTOĞLU, Mazhar, Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe, Ulusal Basımevi, Ankara, 1970.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, (3. Baskı), Ankara, Yetkin yayınları, 1993.
- POGGI, Gianfranco, Çağdaş Devletin Gelişimi-Sosyolojik Bir Yaklaşım, İstanbul, Hürriyet Vakfı yayınları, 1991.
- SOYSAL, Mümtaz, "Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler," Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, ss. 5-18.
- SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, (6. Baskı), İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1986, s. 243.
- TEZİÇ, Erdoğan, "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun 'Esas' Açısından Denetimi," Anayasa Yargısı-Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayını, 1986, ss. 19-38.
- YÜKSEL, Nahit, "1990'lı Yıllarda Bütçe Yasaları", Mülkiye, Sayı 225, (2000).
- YÜKSEL, Nahit, Anayasa Yargısında Bütçe Yasaları (1993-1998), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 1999
- YÜKSEL, Nahit, Bütçe Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi ve Anayasa Mahkemesi Kararları (1961-1992), Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yayını, 1993,

b) Anayasa Mahkemesi Kararları

- E. 1962/2, K. 1962/1, Karar tarihi: 05/09/1962, R.G.: 03/10/1962-11222.
- E. 1963/124, K. 1963/243, Karar Günü: 11/10/1963, R.G.: 04/12/1963-11572.
- E. 1965/19, K. 1965/42, Karar tarihi: 12/07/1965, R.G.: 04/02/1966-12218.
- E. 1974/9, K. 1974/22, Karar Günü: 22/05/1974, R.G.: 19/07/1974-14950.
- E. 1985/31, K. 1986/11, Karar Günü: 27/03/1986.
- E. 1993/33, K. 1993/40-2, Karar Günü: 21/10/1993, R.G.:06/11/1993-21750.
- E. 1995/2, K. Yürürlüğü Durdurma 1995/1, Karar Günü: 13/06/1995, R.G.: 17/06/1995-22316).
- E. 1995/2, K.1995/12, Karar Günü: 13/06/1995, R.G.: 18/04/1996-22615.
- E. 1995/11, K. 1995/63, Karar Günü: 12/12/1995, R.G.:09/10.1996-22782.
- E. 1996/23, K. Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1, Karar Günü: 17/07/1996, R.G.: 19/07/1996-22701.

E. 2006/22, K. 2006/40, K.G.: 22/03/2006, R.G.: 14/12/2006-26376.

E. 2007/17, K. Yürürlüğü Durdurma 2007/16, Karar Günü 05/04/2007, R.G.: 18/04/2007-26497.

c) TBMM Tutanak Dergileri

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem:20, Yasama Yılı: 1, Cilt: 9 (31/07/1996), S. Sayısı 86, s. 2.

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem:20, Yasama Yılı: 1, Cilt: 9 (31/07/1996), S. Sayısı 86, s.7.

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, B:85, O:3, 31/07/1996, s. 350.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 2, 1961, (S. Sayısı: 35).

Millet Meclisi Tutanak Dergisi 4. Cilt (1962), D:1, Toplantı 1, S. Sayısı 54.