

**BÜTÇE YASAĞINA BÜTÇE İLE İLGİLİ HÜKÜMLER
DIŞINDA HİÇBİR HÜKÜM KONULAMAMASI
İLKESİ VE ANAYASANIN 148. MADDESİNİN
2. FIKRASININ BÜTÇE İLKELERİ
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bülent Seven^()*

I- Giriş

Bütçe devlet yaşamına yön veren hükümler içeren bu nedenle de önemli ve kapsamlı etki ve sonuçları bulunan bir hukuki metindir. Bütçenin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı konusunda doktrinde ve uygulamada birtakım ilke ve kurallar geliştirilmiştir. Bunların bir kısmı yasa ve anayasalar kapsamına alınmış, pozitif hukuka dahil olmuştur. Bütçe ilkeleri denilen bu ilke ve kuralların hukuk devleti açısından benimsenmesi zorunlu olanlarının, değiştirilmeleri normal yasalardan daha güç olan anayasalarda düzenlenmesi arzu edilen bir durumdur. Yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi de bunu tamamlayan bir hukuksal araçtır.

1961 ve 1982 Anayasaları konunun önemine uygun bir biçimde bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına ve denetlenmesine ilişkin çeşitli hükümler öngörmüştür. Bütçe yasaları ise Anayasa Mahkemesi önüne, kurulduğu 1961 yılından bu güne kadar pekçok kez gelmiş ve mahkeme çoğu defa anayasaya aykırılığı iddia edilen bütçe yasaları hakkında iptal kararı vermiştir.¹

* Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

1 Sıradan yasalar bakımından bir ölçüye kadar normal ve olağan karşılanabilecek bu durumun bütçe yasası gibi çok önemli işlev ve etkileri olan bir temel hukuki metin bakımından kabul edilmesi mümkün değildir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde belirtileceği üzere Anayasa ve burada düzenlenmiş bulunan bütçe ilkeleri gözardı edilerek çıkarılan bütçe yasaları yasama organının çoğunlukla siyasi birtakım amaçlar çerçevesinde hareket etmesinden ve anayasa ile hukukun üstünlüğü kavramlarının ülkemizde henüz tam anlamıyla yerleşmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu makalede Anayasa Mahkemesi'nin "bütçe yasasına bütçe ile ilgili olmayan hiçbir hükmün konulamayacağı ilkesine" ilişkin olarak vermiş olduğu kararları incelenecek; bu konu ile bağlantılı olmak üzere anayasada düzenlenmiş bulunan bütçe ilkelerinin anayasaya uygunluk denetiminde yüce mahkeme tarafından ne ölçüde gözönünde bulundurulabileceğini Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrası ve mahkemenin bir kararı çerçevesinde tartışılacak, bunun yanında anayasa yargısında bütçe yasasını ilgilendiren gelişmelere değinilecektir.

II. Genel Olarak Bütçe İlkeleri

Bütçenin işleylerini² yerine getirebilmesi için bazı ilke ve kurallara uygun olması gerekir. Bütçe ilkeleri adı verilen bu kurallar daha çok parlamenter sisteme sahip ülkelerde yasama organının kamu gelirleri ile kamu giderlerinin tamamını kendi izin ve denetimi altında tutma ve bunu yaparken de hukuka ve hukuk tekniğine uygun davranma arzusundan kaynaklanmıştır. Bütçe ilkeleri bütçelerin hazırlık, görüşülme, onay, uygulama ve denetim aşamalarını ilgilendiren kurallardan oluşmaktadır.

Bütçe ilkeleri zaman içinde hem niteliksel hem de niceliksel olarak değişikliğe uğramıştır, bu durum iki ana nedenden kaynaklanmaktadır:

a) Siyasal neden : Siyasal iktidarlar hedeflerini bütçe yasaları gerçekleştirirler; bu yönü ile bütçe yasaları hükümetin bir yıl içinde gerçekleştirmek istediği iş ve faaliyetlerin mali biçimde ifade edildiği hukuksal metinlerdir. Böylece bütçe yasalarının içeriği ve yapılışında uyulan ilkeler hükümetlerin benimsemiş oldukları amaçlara göre değişecektir.

b) Ekonomik neden : Ekonomik veriler özellikle günümüz koşullarında sürekli değişim ve gelişim içerisindedir. Bu nedenle bu alanla ilgili belirli ve sabit ilkelerin bulunması oldukça zordur.

Bütçenin temel özellik ve işlevlerinin gerçekleştirilmesi için uyulması zorunlu olan ilkelerin ve bunların yapı ve içeriklerinin neler olduğu konusunda doktrin ve uygulamada bir görüş birliği mevcut değildir. Bütçe ilkelerinin hepsinin aynı önem ve değerde olduğu da söylenemez, önemli olan bütçe tekniği ve hukuk devleti açarlarından benimsenmesi zorunlu olanlarının pozitif hukuka dahil olmasıdır incelemekte olduğumuz bütçe ilkesinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekir.

2 Coşkun, Gülay, Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi), Turhan Kitabevi, Ankara 1986, s. 26-41; Burkhead, Jesse, Government Budgeting, New York John Wiley and Sons Inc., 1956, (Preface VIII-IX), Feyzioğlu N. Bedi, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 41-44; Erginay, Akif, Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Ankara, 1990, s. 136-165; Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989 s. 33; Aksoy, Şerafettin, Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989 s. 10-17; Gürsoy, Bedri, Kamusal Maliye (2. Cilt, Bütçe), AÜSBF Ankara, 1980, s. 14-50; Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Ün. İ.İ.B.F. Yayını, Ankara, 1985, s. 264-265; Uluatam, Özhan, Kamu Maliyesi, Sevinç Matbaası, Ankara, (Tarihsiz), s. 59.

III. Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Bütçe Yasasına Bütçe İle İlgili Olmayan Hiçbir Hükmün Konulamayacağı İlkesi

Anayasanın 161. maddesinin son fıkrası "bütçe yasasına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı" ilkesini içermektedir. Bu hükmün bir sonucu olarak Anayasa bütçenin görüşülmesi usul ve esaslarını diğer yasalara kıyasla değişik bir biçimde düzenlemiştir. Anayasa md. 88/1 kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğunu ve md. 88/2 de kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceğini belirtmiştir. Buna karşılık Any. md. 162. bütçenin TBMM'e sunulmasını değişik ve özel usul kurallarına bağlamıştır. Öte yandan Any. md. 89/II Cumhurbaşkanına yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'e geri gönderme yetkisini tanımışken, bütçe kanunlarını bu hükmün dışında tutmuştur. Anayasanın kanunların teklifi, görüşülmesi ve yayımlanması için özelliklerini gözönünde tutarak ayrı ayrı kurallara bağladığı iki türlü usulden birinin diğeri yerine kullanılmaması gerekir.³ Öte yandan Anayasa md. 126/sonda⁴ yer alan bütçe ile ilgili, hüküm deyimini mali nitelikte hüküm anlamında değil, bütçenin uygulanması ile ilgili uygulamayı kolaylaştırıcı, tamamlayıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir hüküm niteliğinde olmamak şartıyla açıklayıcı nitelikteki hükümler olarak düşünmek zorunluluğu vardır.⁵

Anayasanın bütçe kanununa, bütçe ile ilgili konular dışında hiçbir hüküm konulamayacağı maddesinin amacı bütçe kanunların bünyesine yabancı olan hükümlerden ayıklamak, bir disiplin altına alarak sadece bütçeye ilişkin konuların düzenlenmesini sağlamaktan ibarettir.⁶ Bu durumda Anaya'nın genel ilkelerine göre kanun konusu olan ve özellikle Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi emronulan konuların Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi

3 Any.Mahk.E. 1983/9, K. 1984/1 (RG. 13.12.1984, Sayı 18604), E. 1976/35, K. 1976/49 (RG. 23.12.1976, Sayı 15798), E. 1978/39, K. 1978/53 (RG. 12.02.1979, Sayı 16548), E. 1994/69, K. 1995/8;(RG. 16.10.1996, Sayı 22729).

4 1961 Anayasasının 126. maddesinin son fıkrasında yer alan bu hüküm 1982 Anayasasında 161. maddenin son fıkrasında öngörülmüştür.

5 Any. Mahk. E. 1968/38, (RG. 07.01.1973, Sayı 14411), E. 1972/27, K. 1972/37 (RG. 27.01.1972, Sayı 14349), E. 1974/26, K. 1974/48 (RG. 29.01.1978), E. 1978/39, K. 1978/53 (RG. 12.02.1979, sayı 16548) E. 1995/2, K. 1995/12, 13.06.1995, (RG. 18 Nisan 1996, Sayı 22615)

6 Any. Mahk. E. 1968/24, K. 1969/4 (RG. 21.02.1969, Sayı: 13133).

mümkün olmadığı gibi yürürlükteki kanunlarda açık veya kapalı yönde değişiklik yapacak veya kanun hükümlerini geçici bir süre için de olsa askıya alarak o sürede onların yerine geçecek hükümleri koyacak nitelikteki maddelere veya hükümlere bütçe kanunlarında yer verilmesi caiz değildir.⁷ Bir başka deyişle anayasa hükümleri karşısında kanun konusu olacak kuralların ve konuların bütçeye konulması mümkün olmadığı gibi kanun ile konulmuş bir kuralın bütçe kanunu ile değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir.

Görülüyor ki bütçelerin görüşülmesinde TBMM üyeleri öteki kanun tasarısı ve tekliflerinde olduğu gibi tam bir serbestlik içinde de değildirler, birtakım sınırlamalar ile bağlanmış durumdadırlar.⁸ Yukarıda genel çizgileriyle açıklanan anayasa ile düzenlenmiş bu birbirinden ayrı ve değişik iki yasama yöntem ve biçiminin doğal sonucu olarak belli yöntem ve koşullara göre oluşturulmuş bir yasama belgesinin değiştirilmesinin veya kaldırılmasının da ancak aynı yollardan geçilerek sağlanabilmesi gereği ortaya çıkar. 1961 Anayasa tasarısında bu kural "Bütçe Kanunu'na mali hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "mali hükümler" deyimini üzerinde durarak amaç bütçe uygulamasıyla ilgisiz konuların Bütçe Kanunu'nda yer almaması olduğuna göre deyimden ereği karşılamadığını ileri sürmüştü ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken mali hükümler deyimini "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisi'nden geçmiştir.⁹

7 Any. Mahk. E. 1971/16, K. 1971/60, (RG. 31.12.1971, Sayı: 14059); E. 1972/27, K. 1972/37, (RG. 27.10.1972, Sayı: 14349); E. 1976/53, K. 1977/15, (RG. 17.05.1977); E. 1974/26, K. 1974/48, (RG. 29.01.1975, Sayı: 15133), E. 1976/53, K. 1977/(RG. 17.05.1977), Sayı: 15940); E. 1976/34, K. 1971/152 (RG. 15.03.1977).

8 Yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği bir yasa adı ne olursa olsun her türlü konuyu ve bu arada birbirleri ile ilgili olmayan konuları düzenleyebilir. Örneğin adı Medeni Kanun olan bir normda medeni hukuka ilişkin konular yanında, çeşitli mali yükümlülükler getiren hükümlere veya ceza hukuku ile ilgili konulara yer verilebilir. Bu durum şüphesiz hukuk tekniğine uygun değildir ve çeşitli sakıncaları bünyesinde barındırmaktadır, ancak böyle bir yasanın anayasaya "sırf bu nedenle" aykırı olduğu söylenemez; sözkonusu yasa sadece şekil ve teknik açıdan kötü bir yasadır.

9 Any. Mahk. E. 1972/26, K. 1972/38, (RG. 7.1.1973, Sayı 14414); E. 1972/27, K. 1972/37, (RG. 27.10.1972, Sayı: 14349); E.1976/35 K. 1976/49, (RG. 23.12.1976, Sayı: 15798).

Bütçe ile ilgili hükümler deyimine dayanarak bir kanunun gider veya gelire ilgili kurallarının bütçe kanunları ile değiştirilebileceği, kaldırılabilir veya bunlara yeni hükümler eklenebileceği yolunda bir görüş ve uygulama; anayasanın (genel) kanun konularına ilişkin maddelerini, bu tür kanunlar bakımından işlemez duruma sokar ve özelliği nedeniyle yalnız bütçe düzenlemelerine ilişkin anayasa hükmüne, anayasa koyucunun ereğine aykırı bir genişlik ve genellik kazandırır.¹⁰ Hatta bu neden ve gerekçe ile bütçeye doğrudan gelir sağlayan vergi kanunlarının dahi bütçe ile ilgili sayılarak bütçe kanunları ile düzenlenmesine olanak bulunmamaktadır.¹¹ Aynı şekilde bir kanunun bütçeden harcamayı gerektirir bulunması onun "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına neden olamaz.¹² Çünkü hemen her kanunda bütçeden harcamalara yol açabilecek bir veya birçok hükümler bulunabilir. Bu durumda tarım, orman, eğitim, savunma, sağlık ve benzeri hizmet alanlarına ilişkin pek çok konunun bütçe ile ilgili sayılmasına ve bunların değiştirilmesi veya kaldırılması için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir. Oysa bu yasalar bütçenin yapılışı ile, bütçeyi uygulama yöntemleri ile ilişkisi bulunmayan yasama belgeleridir. Anayasanın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz konulardan uzak tutmak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

Yasakoyucunun devlet yaşamı açısından hayati önem taşıyan, çok çeşitli işlevleri bulunan bütçe yasalarını konunun önemine uygun olarak genel yasalardan farklı usul ve yöntemlere tabi tutmasını doğal karşılamak gerekir. Nitekim devlet faaliyetlerinin parasal sınırı ve içeriği bütçe yasaları ile belirlenir, bu nedenle bütçe yasalarının bir ulusun ekonomik ve siyasal yaşamında çok büyük etki ve sonuçları vardır.¹³

10 Any. Mahk. E. 1976/35, K. 1976/49 (RG. 23.12.1976, Sayı: 15798).

11 Any. Mahk. E. 1995/12, K. 1995/12, 13.6.1995, (RG. 18.4.1996, Sayı: 22615, s. 17 vd.).

12 Any. Mahk. E. 1994/69, K. 1995/8, 15.2.1995, (RG. 16.8.1996, 2279)

13 Bütçe yasasında yapılan öngörülerle gerçekleşen değerlerin karşılaştırılması hükümetin ekonomideki başarısını büyük ölçüde gösterecektir.

Anayasanın 87. maddesi TBMM'nin görev ve yetkilerini belirtirken kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmeyi ve kabul etmeyi de saymıştır. Böylece Anayasa da bütçe yasası ile normal yasalar arasındaki farkı kabul etmiştir. Anayasanın diğer maddelerinde de bütçe yasasının bu farklılığına ilişkin hükümlere yer verilmiştir (Any. md. 162, 163). Cumhurbaşkanına uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, TBMM'ne geri gönderme yetkisi verilmiş iken bütçe kanunlarını bu hükmün dışında tutulmuştur.¹⁴

Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı ilkesi bütçe yasası ile normal yasalar arasındaki farka anlam kazandıran bir ilkedir. Kanımızca bu ilke samimiyet, anlaşılabilirlik, açıklık, doğruluk, alenilik ilkeleri olarak ifade edilen ilkeleri de kapsayan bütünsel bir niteliktedir. Bu ilke ile sonuç olarak :

Bütçenin açık ve herkes tarafından anlaşılabilir nitelik taşıması, hem yasama organının hem de toplumun diğer bireylerinin en iyi şekilde ve kolaylıkla anlayabileceği düzeyde düzenlenmesi ve sistematize edilmesi,¹⁵

14 Ancak cumhurbaşkanının anayasa hükmü gereği onaylamak ve yürürlüğe sokmak zorunda olduğu bütçe yasasının tamamının veya bazı hükümlerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmasına hukuksal bir engel yoktur.(Any. md. 150) Bu noktada şöyle bir itiraz ileri sürülebilir: Anayasa cumhurbaşkanına bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere yasama organına gönderme yetkisi tanımadığına göre, bundan çok daha ağır hukuksal sonuçlar doğuran Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkisini de tanımamış olması gerekir. Ancak bu görüş doğru değildir. Şöyle ki: Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi ile iptal davası açma yetkisi farklı nitelikteki yetkililerdir ve aralarında böyle bir karşılaştırma yapılamaz. Kaldı ki Any. md. 148 bütçe yasalarını ayrı bir rejime tabi tutmadığından, bütçe yasası bakımından da cumhurbaşkanının iptal davası açabilmesi gerekir. Anayasanın 89. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının yasalar bakımından 15 günlük bir inceleme ve değerlendirme süresi vardır, bu süre içinde cumhurbaşkana geciktirici veto niteliğindeki "bir daha görüşülmek üzere TBMM'e geri gönderme yetkisini" kullanıp kullanmayacağına karar verecektir. Ancak cumhurbaşkanının bütçe yasaları bakımından böyle bir yetkisi olmadığına göre bütçe yasasını "derhal" onaylayarak yürürlüğe sokması gerekir.

15 Akdoğan, a.g.e., s. 269. "Açıklık ilkesi" olarak da ifade edilen bu amaç Genel Muhasebe Kanunu'nda da belirgin biçimde ifade edilmemiş olmasa da geniş bir yer işgal etmektedir. (Gürsoy, a.g.e., s. 144)

Bütçenin siyasi fonksiyonu yerine getirmesinde temel bir unsur olan bütçenin denetiminin sağlanması.¹⁶

Bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların, herhangi bir gizlemeye başvurulmaksızın gerçekleşmesi,

Bütçe içeriğinin ve bütçede yapılan öngörülerin mümkün olduğunca gerçek durumu yansıtması¹⁷ ve özellikle,

Yasama yetkisinin kötüye kullanılmasının önlenmesi,¹⁸

amaçlanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesine ilişkin olarak sayısı oldukça fazla kararı mevcuttur. Burada akla yasa koyucunun, Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki kararlı ve sistematik içtihatlarına rağmen neden bütçe ile ilgili olmayan hükümlere bütçe yasasında yer verdiği sorusu gelmektedir.¹⁹

Kanımızca bunun nedenleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir :

Yasaların ve bu arada bütçe yasalarının hazırlanması konusunda genel olarak gerekli titizliğin gösterilmemesi,²⁰

16 Edizdoğan, a.g.e., s. 114.

17 Gürsoy, a.g.e., s. 145, Coşkun, a.g.e., s. 41, Akdoğan, a.g.e., s. 270.

18 Kanımızca hukukta her hak ve yetki ve bu arada yasama yetkisi de kötüye kullanılabilir. Şüphesiz yasama yetkisi bakımından kötüye kullanma kavramı ile bu yetkinin "sırf siyasal amaçla" kullanılması kastedilmektedir.

19 1996 Bütçe Yasası'nda da Anayasanın 161. maddesinin son fıkrasına aykırı pek çok hüküm bulunduğu görüşünde olan muhalefet Anayasa Mahkemesi'ne başvuracağını açıklamış ve başvurmuştur.(Konunun ayrıntıları için bkz. Dünya Gazetesi 17 Nisan 1996 Çarşamba).

20 Mevzuatımızda aslında bir başka norm da yer alması gereken hükümlere oldukça sık rastlanmaktadır. Kanunu önemine uygun bir biçimde "Yasa Hazırlama ve Norm Koyma Dersi" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde kamu hukuku yüksek lisans programında yer almaktadır.

- Siyasal iktidarların genel olarak yargı organları tarafından verilen kararlara ve özelde Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına karşı hukuk devleti ile bağdaşmayacak bir biçim ve ölçüde tepkisi ve saygısızlığı²¹ ve bunları görmezlikten gelmesi,

- Genel olarak parlamento üyelerinin bu nitelikteki bir anayasaya aykırılığı farkedecek ve önleyecek hukuk ve özellikle mali hukuk bilgisine sahip olmamaları, bu konuda ilgili kurumlardan ve özellikle üniversitelerden yararlanmamaları,²²

- Siyasal iktidarların politik bazı amaçlara ulaşma çabaları,

Gerek 1961 Anayasası, gerek ise 1982 Anayasası Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararlarının geçmişe etkili hüküm ve sonuç doğurmayacağı hükmünü içermektedir (1961 Any. md. 152/3, 1982 Any. md. 153/5) Bütçe yasaları zaten nitelikleri ve anayasa hükmü gereği sadece bir yıllık süre içinde yürürlükte kalan yasalardır. Anayasaya aykırılığın Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesi ve mahkemenin kararına kadar zaten yasama organının amaçladığı hususlar gerçekleşmiş olacaktır.

21 Yargı organı kararları herkesi ve her kurumu bağlar ve bunların mümkün olan en kısa sürede uygulanmaları zorunludur.(Any. md. 138) Yargı organı kararlarının idare tarafından uygulanmaması halinde İYUK md. 2'de düzenlenmiş bulunan tam yargı davası yoluna başvurulabilir.

22 Ülkemizde yasa haline gelen hukuksal metinlerin önemli bir bölümü "yasa tasarısı" biçiminde parlamento önüne gelmektedir. Bu parlamenter sistemin aslında yasamanın çoğunluğu ile yürütmenin özdeşleştiği bir sistem olduğu gerçeğinin bir sonucudur. Bu çarpıcı gerçek Guetzevitch tarafından henüz 1930'lu yılların başında "Parlamento ekseriyetine dayanan modern icra kuvveti yalnız bir icra vasıtasından ibaret değil aynı zamanda kuvvetli teşri vasıtasıdır." cümlesi ile ifade edilmiştir. (Guetzevitch, B. Mirkine. Hukuk-u Esasîyede Yeni Temayüller, Çev. : Ali Rıza Türel, Ankara, 1938, s. 163) Ancak bu durum hükümetin yasa tasarılarının hazırlanması aşamasında ilgili kurumlardan yardım istemesine engel değildir.

Kanımızca anayasa yargısında yürütmenin durdurulması kurumunun kabul edilmesi 1982 Anayasası'nın bu düzenlemesinin doğurduğu hukuksal sakıncaları ortadan kaldıracaktır.²³ Anayasa Mahkemesi bütçe yasaları-

23 Anayasa yargısında yürütmenin durdurulması konusu için bkz.: Yılmaz Aliefendioğlu, Türk Anayasal Yargısında Yürürlüğün Durdurulması, DD., Yıl 25, s. 89, S.I-XXIX; Necip Bilge, Anayasa Uygunluk Denetiminde Yürütmenin Durdurulması Sorunu ve Kıyak Emeklilik, Mali Hukuk Dergisi, S. 25, Ankara 1990, s. 1-8; Pertev Bilgen, Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması, Anayasa Yargısı 11, s. 171-191; Ahmet Boyacıoğlu, Anayasa Mahkemesinin Kararlarının Bağlayıcılığı ve Yürürlüğe Girişi, Bahri Savcıya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, s. 191-209; Zafer Gören, Türk ve Alman Anayasa Hukukunda Anayasa Yargısının Sınırları ve Yürürlüğü Durdurma Kararları, Anayasa Yargısı 11, 1995, s. 199-243, Sait Güran, Anayasa Mahkemesinin İşlevi ve Bu Bağlamda Yürürlüğün Durdurulması, Anayasa Yargısı 11, s. 193-197, Anayasa Yargısına Yürütmenin Durdurulması, Anayasa Yargısı 2, 1986, s. 143-159; Zehra Odyakmaz, Yürürlüğü Durdurma, Anayasa Yargısı 11, s. 143-169; Yavuz Okçuoğlu, Kanunların Uygulanmasını Durdurma Yetkisi, Cumhuriyet, 7.1.1987; Ömer Ömeroğlu, Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması (Yayımlanmamış Master Tezi), G.Ü.S.B.E: Ankara, 1992; İlhan Ozay, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1994, Mithat Sancar, Yürütmenin Durdurulması Kurumu ve Anayasa Yargısı, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, s. 4, s. 153-171; Kazım Yenice, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Etkinlik, Cumhuriyet, 3.11.1986, Anayasa Mahkemesi'nin Yerinde Kararı, Cumhuriyet, (Olaylar ve Görüşler), 10 Ocak 1994; Turan Yıldırım, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, A.Ü.S.B.F: İnsan Hakları Merkezi Dergisi, Mayıs 1994, C.II, S.1, s. 19-25; İbrahim Kaboğlu, Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, 1994, s. 96-101; Lütfi Duran, Yasama İşleminin Askıya Alınması, Cumhuriyet, 7 Kasım 1993.

Kanımızca Anayasa yargısında yürütmenin durdurulması konusuna ilişkin olarak yapılan tartışmaları iki ana ekseninde toplamak gerekir: a) Pozitif hukuk ve özellikle 1982 Anayasası hükümleri çerçevesinde Anayasa Mahkemesi'nin böyle bir yetkisi var mıdır? b) Anayasa Mahkemesi'nin böyle bir yetkisi olsun veya olmasın teorik olarak yüce mahkemeye bu nitelikte bir yetki tanımak gerekli ve yararlı mıdır? Konunun ayrıntıları çalışmamızın boyutlarını aşmakla birlikte bizce anayasa yargısında yürütmenin (yürürlüğün) durdurulması kurumunun benimsenmesi ve uygulanması gerekir. Kaldı ki Anayasa Mahkemesi bu nitelikte bir yetkiye sahip olduğu kabul etmekte ve yürütmenin durdurulması kararları vermektedir. Yüce mahkeme bu yetkiyi ilk kez 20.8.1993 günlü ve 509 sayılı "Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulması hakkında Kanun hükmünde kararname"ye ilişkin olarak kullanmıştır. (Any. Mahk. E. 1993/33, K. 1993/40-1, KT. 21.10.1993, R.G. 23.10.1993, Sayı: 21737)

İdari yargıda yürütmenin durdurulması konusu için ise bkz.: Sami Aktural, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler 1, Birinci Baskı, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yay., Ankara 1976, s. 116-134; Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ankara, 1966; Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, 8. Baskı, S. Yayınları, Ankara, 1991; Metin Günday, İdare Hukuku Ders Notları, -1(Teksir), Ankara, 1989; Orhan Özdeş, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, DD., Sayı: 32-33., 1979, s. 3-21

Anayasa Yargısında bu konu için başvurulabilecek bazı yabancı kaynaklar: Edward L. Barrett, Paul W.Barton, John Hannold, Constitutional Law, Cases and Materials, Teh Foundation Press. Inc., Brooklyn 1963; Mauro Cappellotti, Judicial Review in the Contemporary World, The Bobbs Merrill Company Inc. Publishers, 1971; Robert K.Carr, The Supreme Court and Judicial Review, Farrar and Rinehart Inc. Publishers, New York., 1942; Ford Hall, Presley S. Sikes, John E. Stoner, Francis D. Wormath, American National Government, Law And Practice, Harper&Brothers Publishers, New York, 1949

na ilişkin olarak da yürütmenin durdurulması kararı vermiştir.²⁴ Doktrinde bazı yazarlar²⁵ Anayasa Mahkemesinin yürürlüğün durdurulması kararı verme konusunda yetkisinin genel olarak bulunduğunu ancak mahkemenin bütçe yasaları bakımından böyle bir yetkiye sahip olmadığı belirtmektedir. Kanımızca Anayasa Mahkemesi'nin bütçe yasasına ilişkin olarak da yürürlüğün durdurulması kararı verebilmesi gerekir. Ancak kamu hizmetlerinin sürekliliği, devlet faaliyetlerinin belirliliği ve kamu yararı ilkeleri gözönünde bulundurulduğunda yüce mahkeme bütçe yasasının tamamına, belirli(önemli) hükümlerine ve çok sayıda hükmüne ilişkin olarak yürürlüğün durdurulması kararı vermemelidir.²⁶

Öte yandan bazı yazarlar anayasa yargısında yokluk kurumunun da kabul edilebileceğini düşünmektedirler. Yokluk kavramı temelde özel hukuka ait bir kavramdır ve içtihatlar yolu ile idari yargıya da yerleşmiştir. Anayasa yargısı ile adli yargı ve idari yargı arasında yapısal olarak belirgin farklılıklar bulunduğundan bunlara ait kurum ve kavramların birbirleri yerine kolaylıkla kullanılabilmesi söylenemez.²⁷

24 Örneğin yüce mahkeme 1995 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın birçok hükmüne ilişkin olarak "bunların uygulanmalarından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmamasını" gerekçe göstererek yürürlüğün durdurulması kararı vermiştir. (Bkz.: Any. Mahk. E. 1995/2, K. Yürürlüğü Durdurma 1995/1, KT. 13.6.1995, RG. 17.6.1995, Sayı: 22316)

25 Odyakmaz, a.g.m., s. 143-169.

26 Bütçe yasasının tamamına veya belirli ve önemli hükümlerine (örneğin İçişleri Bakanlığı'nı ilgilendiren kısımlara) ilişkin olarak verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı devlet faaliyetlerinin tamamının veya "olmaz ise olmaz" nitelikte bulunanların durmasına yol açar. Böyle bir durum karşısında gerçekleşebilecek siyasal ve hukuksal gelişmeleri kestirebilmek dahi zordur.

27 Bir özel hukuk uyuşmazlığında ve idari uyuşmazlıkta, ele alınan ve incelenen norm değil somut olaydır, uyuşmazlık çözüldüğünde ise verilen karar yalnızca taraflar arasında geçerlidir ve onları bağlar. Benzer nitelikleri taşıyan bir başka olayda aynı yargı yeri teorik olarak görüşünü değiştirerek tam aksi yönde karar verebilir. Oysa anayasa yargısında kanun, KHK ve meclis içtüzüklerinin anayasaya uygunluğu denetlenir ve bunların iptali halinde sözkonusu normlar tüm ülke düzeyinde yürürlükten kalkar, verilen karar herkesi bağlar.

Anayasa yargısında yokluk konusundaki tartışmalar için bkz.: Yıldızhan Yayla, 1982 Anayasasına Göre Devletin Özü, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl. 4, 1983, Sayı: 1-3, s. 145-148; Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1985, s. 157-158; Ülkü Azrak, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararlarının Geriye Yürütmezliği, Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, s. 156

1982 Anayasasının Anayasa Mahkemesi'nin "konu ile sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı nitelikte" karar verebilmesi olanağının ortadan kaldırmış olması önemli sakıncalara yol açabilecek bir düzenleme niteliğindedir. Çünkü çok özel durumlarda o normun herkes bakımından iptali yerine yalnız taraflar bakımından iptali ve verilen hükmün yalnızca taraflar açısından bağlayıcı olması daha yararlı sonuçlar doğurabilecektir. Bütçe yasalarının yalnız bir yıl yürürlükte kaldığı ve Anayasa Mahkemesi'nin bazı durumlarda davaları geç sonuçlandırdığı düşünüldüğünde bu yetkinin önemi daha iyi anlaşılır.²⁸ Kanımızca 1961 Anayasasının düzenlemiş olduğu bu yetkinin 1982 Anayasasında açıkça düzenlenmemiş olması onun kullanılamayacağı anlamına gelmez.

Biz bu çalışmamızda Anayasa Mahkemesi'nin bu bütçe ilkesine ilişkin olarak sayısı oldukça fazla olan ve sürekli olarak aynı gerekçelerin tekrarlandığı kararlarının tümünden bahsetmek yerine bu kararlar içinden seçtiğimiz iki karardan (örnek olarak) sözedeceğiz.

i. 1376 sayılı 1971 yılı Bütçe Kanunu'nun 63-maddesinin (k) fıkrasının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesi uyarınca memurların yararlanacağı yiyecek yardımının 1971 yılı bütçe döneminde uygulanmamasını kurala bağladığı gerekçesiyle tayin bedeline ilişkin istemin reddedilmesi üzerine bir Emniyet Genel Müdürlüğü mensubunca Danıştay'da açılan davada mahkeme 1376 sayılı yasanın sözkonusu hükmünü²⁹ anayanın³⁰ 126 ncı maddesine aykırı görerek Anayasa'nın değişik 151. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına ve davanın geri bırakılmasına karar vermiştir.

28 Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde bu yetkisini kullanmış, 1971 yılı bütçe kanununun 63. maddesinin (k) fıkrasının 657 sayılı yasanın 22. maddesinin 1971 bütçe yılında uygulanmasını önleyen bölümünün anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliği ile karar vermiş ancak 1971 yılı bütçe yasası artık yürürlükten kalkmış bulunduğu için, iptal hükmünün olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olduğuna oyçokluğu ile de olsa karar vermiştir. (Bkz.: Anayasa Mahkemesi, E. 1972/26, K. 1972/38, KT. 27.06.1972, RG. 7.1.1973, Sayı: 14414)

29 Madde 63-a)

k) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 195, 199, 212 nci maddeleri hükümleri; 1971 Bütçe Yılında uygulanmaz.

30 O tarihte 1961 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu unutulmamalıdır.

Anayasa Mahkemesi itiraz konusu hükümde yer alan ve 657 sayılı kanundaki "yiyecek yardımı" düzenlenmesini değiştiren kuralın, "bütçe ile ilgili hüküm" sayılamayacağı anayasanın³⁰ 126 ncı maddesine aykırı görerek Anayasa'nın değişik 151. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına ve davanın geri bırakılmasına karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi itiraz konusu hükümde yer alan ve 657 sayılı kanundaki "yiyecek yardımı" düzenlemesini değiştiren kuralın, "bütçe ile ilgili hüküm" sayılamayacağı gerekçesine dayanarak sözkonusu hüküm Any. md. 126 sonda öngörülen ilkeye aykırı bularak iptal etmişti.³¹

ii. Bir devlet memuru Danıştay'a başvurarak oturmakta olduğu lojmanın yakıt giderinin Kamu Konutları Kanunu'nun³² 6. maddesi gereğince kurumlarca karşılanması gerekirken 385 sayılı, 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesi ile verilen yetkiye dayanılarak Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nce çıkarılan ve yakıt bedelinin lojmanda oturanlar tarafından ödeneceğini öngören 25.1.1993 günlü ve 177 sıra sayılı Tebliğ'e ek 28.8.1993 günlü, 182 sıra nolu Milli Emlak Genel Tebliği'nin iptalini istemiştir. Davaya bakmakta olan Danıştay 5. Dairesi, iptali istenen Maliye Bakanlığının 182 nolu tebliğinin dayanağını oluşturan 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesini Anayasanın 161. maddesinin son fıkrasına aykırı görerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Anayasa Mahkemesi iptal kararı vermiş ve iki temel gerekçeye dayanmıştır:

- İptali istenen hüküm bütçe kanunu ile ilgili değildir ve Any. md. 161/sona aykırılık oluşturmaktadır.

31 Any. Mahk. E. 1972/26, K. 1972/38, 27.6.1972, (RG. 07.01.1973, Sayı: 14414)

32 9.11.1983 gün ve 2946 sayılı

IV.1982 Anayasanın Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Şekil Bakımından Denetlenmesine İlişkin Hükümleri ve Bütçe İlkeleri

1. Anayasa Yargısında³⁴ Genel Olarak Şekil Yönünden Denetim

Kanunların şekil³⁵ yönünden denetimi onun Anayasa ve meclis içtüzüğünde öngörülen usul ve şekillere uygun olarak yapılıp yapılmadığı ile ilgilidir, içerik incelenmemektedir.³⁶ Anayasa Mahkemesi'ne göre de şekil bakımından denetim, "mevzuatın Anayasa ve içtüzükte öngörülmuş bulunan usul ve şekil kurallarına uygun bir biçimde yapılıp yapılmadıkları hususlarının denetimidir. Anayasa Mahkemesi'nin kararları incelendiğinde yüce mahkemenin bir kanunun şekil yönünden iptaline karar verdiğinde konunun esasına artık girmediği görülmektedir.

34 Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi hakkında bkz.: Cappelletti, Mauro, *Judicial Review In The Contemporary World, U.S.A.* 1971, s. 25 vd.; Feyzioğlu, Turhan, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi*, Ankara 1951, 1-77; Kıratlı, Metin, *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*, Ankara, 1966, s. 1-21; Kabaoğlu, İbrahim, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi Yayınları, 1994

35 Burada teorik açıdan şekilden çok usulden sözedilmesi gerektiği görüşü ve konu ile ilgili tartışmalar için bkz.: Onar, Erdal, *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara, 1993, s. 131, Dipnot 2.

36 Teziç, Erdoğan *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 178. Ancak normun içerik yönünden taşıdığı bazı ağır hukuka aykırılıklar onu aynı zamanda şekil yönünden de hukuka aykırı hale getirebilir. Ancak bu 1982 Any. md. 148/1-1'in doğurduğu hukuksal sakıncaları ortadan kaldıramaz, çünkü ortada "açık bir hüküm" vardır. Teziç aksi görüştedir.

2. 1982 Anayasası ve Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Şekil Bakımından Denetlenmesi

1982 Anayasası'nın 148. maddesinin 2. fıkrası uyarınca kanunların şekil bakımından denetimi son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı konusu ile sınırlıdır.³⁷ Yine bu hükme göre kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez.

Bütçenin görüşülmesine ve yürürlüğe girmesine ilişkin olarak Anayasada düzenlenmiş bulunan ilkeler şekle ve usule ilişkin konuları kapsamaktadır. Doktrinde bazı yazarlar Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrasında yer alan düzenlemenin kanunların şekil bakımından denetlenmesine ilişkin olarak bir kısıtlama getirmediği kanısındadırlar. Bu görüşü savunanlara göre kanunların şekil bakımından denetlenmesinde Anayasa Mahkemesi'nin genel hükümler çerçevesinde hareket etmesi gerekir. Söz konusu yazarlar arasında yer alan Teziç bu görüşünü anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine (md. 11) ve Anayasanın 150. maddesinin "şekil ve esas bakımından" ifadesini kullanmış olmasına dayandırmaktadır.³⁸ Ancak bu görüşlere katılmamız mümkün değildir. Şöyle ki:

a) Anayasa hükümleri arasında bir hiyerarşi ilişkisi değil³⁹ ancak genellik-özellik, öncelik-sonralık ilişkisi söz konusu olabilir.⁴⁰ Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrasının 1. cümlesi anayasanın 150. maddesine göre daha özel nitelikte bir hükümdür. Zaten genel durumun da aksini öngördüğünden öncelikle uygulanması gerekir.

b) 2349 sayılı "Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un" iptal davalarına ilişkin süreyi öngören 22. maddesi, kanunların "sadece esas yönlerinden anayasaya aykırılıkları iddası ile doğrudan doğruya iptal davası açma hakkından" söz etmektedir.

37 1982 Anayasasının devlet organları içerisinde yürütme organını güçlendirmiş olduğu bir gerçektir. Bunu yüksek yargı organları da kabul etmektedir.

38 Konunun ayrıntıları için bkz.: Teziç a.g.e., s. 178-182

39 Anayasa hükümleri arasında klasik anlamda bir hiyerarşi ilişkisinin bulunup bulunmadığı konusunda tartışmalar vardır. Konunun ayrıntıları için bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, s. 131-132

40 Şüphesiz Anayasa Mahkemesi anayasaya uygunluk denetimi yaparken ancak anayasa hükümlerini ve anayasanın izin verdiği ölçüde hukukun genel ilke ve kurumlarını gözönünde bulundurabilir.

c) 1982 anayasasının Anayasa yargısına ilişkin hükümler bakımından 1961 Anayasasından belli noktalarda ayrılmıştır ve bu ayrılma bilinçlidir.

d) Anayasanın 148. maddesine ilişkin gerekçede şu ifadeye yer verilmiştir. ".....Getirilen yenilik son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olmayacağıdır. Son oylama genel kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını genel kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır. Çünkü onun kararı, yapılan bir incelemeye, tartışmaya ve açıklamaya dayanır. Genel kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır."⁴¹

e) Anayasa Mahkemesi de şekil denetiminde on günlük dava açma süresi ile, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususlarına bakmaktadır.⁴²

Bütçenin de bir yasa olduğu ve diğer tüm yasalar gibi Anayasaya uygunluk denetimine tabi olduğu düşünüldüğünde, bu yasanın Anayasanın öngördüğü, bütçenin görüşülmesine ve yürürlüğe girmesine egemen olan ilkelere (md. 162) aykırılığı sözkonusu olduğunda, anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrasındaki düzenleme gereği Anayasa Mahkemesi ortada Anayasaya şekil bakımından bir aykırılık iddiası var olduğundan ilgili bütçe ilkelerini gözönünde bulunduramayacak, sadece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususunu inceleyecektir. Burada doğal olarak Anayasanın, Anayasaya uygunluk denetiminde hukuki açıdan hiçbir yaptırım olmanın bu bütçe ilkelerini niçin öngörmüş olduğu sorusu akla gelmektedir. Bizce Anayasada yer alan bu hükümler sadece birer moral hüküm niteliği taşımakta, yasa koyucuya bu ilkelere aykırı davranmaması konusunda uyarıcı nitelikte bir işlev görmektedir. Bu nedenle anayasada düzenlenmiş bulunan

41 Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 166-167

42 Bkz.: 1985/8, K. 1986/27, KT: 26.11.1986, AMKD., S.22, s. 358; E. 1985/11, K. 1986/29, KT: 11.12.1986, AMKD, S.22, s. 451

ve fakat usule ve şekle ilişkin konuları kapsayan bütçe ilkelerini "yasama organını uyarıcı ve ona yol gösterici" hükümler olarak anlamak gerekir. Bu anayasal düzenleme karşısında sözkonusu ilkelere bir başka anlam vermek mümkün değildir.⁴³

Anayasa Mahkemesi'nin anayasada öngörülmüş bulunan ve şekle ve usule ilişkin konuları düzenleyen bütçe ilkelerine dayanarak vermiş olduğu bir iptal kararı mevcut değildir. Ancak yüce mahkemenin bu tutumunun bilinçli olduğu konusunda da ciddi kuşkularımız vardır. Aşağıda incelenecek olan kararda görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrasını atlayabilmiştir. Ancak konunun asıl ilginç yönü Anayasa Mahkemesi'nin bütçe yasasına bütçe ile ilgili olmayan hiç bir hükmün konulamayacağı ilkesine ilişkin kararlarında sürekli olarak bu durumun aynı zamanda 1982 Anayasası'nın bütçenin görüşülmesine ve yürürlüğe girmesine ilişkin ilkelere aykırılık oluşturduğunu belirtmesidir. 1961 Anayasası'nda 148. maddenin 2. fıkrasına benzer bir hüküm bulunmadığından bunu doğal karşılamak gerekir ancak 1982 Anayasası'nın 148. maddesinin 2. fıkrasının 1. cümlesi karşısında Anayasa Mahkemesi'nin sadece Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasına dayanması gerekmektedir.

V. Anayasa Mahkemesi'nin E. 1992/26 ve 1992/48 Sayılı Kararı

TBMM'nin 98 üyesi 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun⁴⁴ 1. maddesine bağlı (A) işaretli cetvelinde gösterilen Kültür Bakanlığı kısmı ile bu kısmın unsurları ve açıklamalarını içeren bölümlerinin ve konuyla bağlantılı TBMM Başkanlık Divanı'nın 23 Mart 1992 günlü, 17 Sayılı kararının 24.3.1992 günlü 60. Birleşim birinci oturumunda onaylanmasına ilişkin TBMM kararının anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptalini Anayasa Mahkemesi'nden istemişlerdir.

43 Kaldı ki Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde henüz böyle bir hüküm olmamasına rağmen anayasada kısmen de olsa yer alan yasaların yapılışına ilişkin bazı şekil kurallarına aykırılığın anayasaya aykırılık oluşturmayacağını belirtmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi bir kararında şu görüşe yer vermiştir: "Her ne kadar Anayasanın kimi maddelerinde... meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar kanun tasarısı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluluğunu koyan birer Anayasa kuralı niteliğindedirler... Şu sonuca göre... kanunların sıhhati bakımından şart bulunmayan komisyonların çalışmalarına veya kuruluşlarına ilişkin olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler kanunların anayasaya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir."(AMKD, Sayı: 6, s. 162-163) Anayasa Mahkemesi'nin benzer kararları için bakınız 13 Aralık 1968 günlü E. 967/32, K. 1968/57 sayılı ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararları, (AMKD, Sayı: 8, s. 195; AMKD, Sayı: 13, s. 563-564).

44 29 Mart 1992 günlü 21186 sayılı RG'nin mükerrer nüshası

Dava dilekçesinde aşağıdaki görüşlere yer verilmiştir :

i. TBMM Genel Kurulu'nun 21.3.1992 tarihli 57. birleşiminde Kültür Bakanlığı Bütçesi'nin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasıyla bölümlerine geçilmesine dair işlem uygun olarak oya sunulmuş ve adı geçen tasarı reddedilmiştir.

ii. 21.3.1992 tarihinde red edilen Kültür Bakanlığı Bütçe Tasarısı Anayasa ve içtüzüğe göre düşmüştür. Nitekim içtüzüğün 77. maddesi, reddedilmiş kanun tasarı veya teklifleri red tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez hükmünü içermektedir. Ancak buna rağmen sözkonusu, red edilmiş ve bu nedenle de düşmüş bütçe tasarısı red tarihinden üç gün sonra (24.03.1992 tarihinde) tekrar doğrudan Başkan tarafından Başkanlık Divanı kararına dayalı olarak Genel Kurula sunulmuştur. Oysa Anayasa'nın 162. maddesi uyarınca bütçe tasarılarını TBMM'ye sunma konusunda yetki sadece Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır.

iii. Sözkonusu tasarı Genel Kurulun 24.3.1992 tarihli oturumunda oylanarak kabul edilmiştir.

iv. Kültür Bakanlığı'nın 1992 Mali Yılı Bütçesi Anayasaya aykırı olarak oluştuğundan hukuken geçersizdir ve yok sayılmalıdır. Bu nedenle Kültür Bakanlığı da olmayan bir bütçeyi harcama durumuna düşmüştür.

Tüm bu durumlar Anayasanın 6,7,11,87,88,95,161,162,163,16,14,43,50,52,53,73,74,75,77,82 maddelerine aykırılık teşkil ettiğinden ilgili yasa hükmü ile içtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM kararının iptali gereklidir.

Anayasa Mahkemesi ise bu istemi oyçokluğu ile red etmiş ve aşağıdaki gerekçelere dayanmıştır :

i. Anayasa'da ve içtüzük'te, reddedilen Bütçe Yasa tasarıları ya da bunların bölümleri hakkında ne gibi işlem yapılacağı ya da yeniden oylanıp oylanmayacağı hakkında bir kural bulunmamaktadır.

ii. TBMM Başbakanlık Divanı'nın, oylamanın tekrarlanması hakkındaki 23.3.1992 günlü ve 17 sayılı kararı, Divanın görevlerini düzenleyen içtüzüğün 13. maddesinde "önemli yanlışlıkların düzeltilmesini öngören kural" çerçevesinde gerçekleşmiştir.

iii. Anayasa'da reddedilen bütçe tasarısının yeniden nasıl görüşüleceğine ilişkin yöntemi belirleyen bir kural bulunmamaktadır. Anayasa'daki kısa süreler nedeniyle reddedilen bütçe tasarısının yeniden düzenlenerek Bütçe Komisyonu'ndan başlamak suretiyle tekrar görüşülmesi olanağı bulun-

mamaktadır. Kaldı ki reddedilen kuruluşa ait bütçe tasarısının bütünden ayrı zamanda ve ayrı biçimde görüşülerek çok daha sonra yürürlüğe girmesi, Bütçe'nin birliği ilkesiyle de bağdaşmaz.

iv. 1982 Anayasası'nın geçici 6. maddesi uyarınca yürürlükte olan içtüzükte, genel ve katma bütçe tasarılarının tümünün açık oylama yöntemiyle oylanması dışında (md. 118), bütçe yasalarının görüşülme usul ve esasları hakkında özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

v. Reddedilen bir bütçe tasarısının Genel Kurul'da yeniden oylanmasına olanak sağlayan Başkanlık Divanı kararı "yeni bir bütçe tasarısının TBMM'ye sunulması" niteliğinde görülemez. Bu nedenle, yeniden oylamaya neden olan Başkanlık Divanı'nın ve Divan'ın kararını kabul eden Genel Kurulun Bakanlar Kurulu'na ait yetkiyi kullanmaları sözkonusu değildir.

Üyelerden ikisinin ortak olarak kaleme aldıkları karşı oy gerekçelerinde artık usulüne uygun olarak reddedilmiş bir bütçe tasarısı olduğuna göre bunun meclis içtüzüğünün 13. maddesinde yeniden görüşülme usulü ile hiçbir ilgisinin bulunmadığını meclis içtüzüğünün 13. maddesiyle ilgili olmayan reddedilmiş bir bütçe tasarısının Genel Kurul gündemine yeniden getirilmesi için Başkanlık divanınca karar alınmasının Anayasanın 8. maddesine aykırılık oluşturduğunu belirtmişlerdir. Başka bir üye de karşı oy gerekçesinde benzer görüşlere yer vermiştir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrası yasaların ve bu arada doğal olarak bütçe yasasının anayasaya uygunluğunun şekil bakımından denetimi son oylamanın anayasada öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı olduğu hükmünü içermektedir. Dolayısı ile Anayasa Mahkemesi bu kararı ile temel bir hukuki yanlışlık içine düşmüştür: Somut olayda anayasaya aykırılığı ileri sürülen hususlar şekle ve usule ilişkin konulara yöneliktir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin bütçenin görüşülmesine ve yürürlüğe girmesine ilişkin olarak anayasada öngörülmüş bulunan ilkelere birer şekil kuralı olduğunu gerekçe göstererek Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrası uyarınca sadece son oylamanın Anayasaya uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemesi gerekirdi. Meclis tutanaklarından anlaşıldığı kadarı ile son oylama Anayasanın öngördüğü çoğunlukla yapıldığından Anayasa Mahkemesi'nin iptal istemini bu gerekçelerle red etmesi ve diğer tartışmalara girmemesi uygun olurdu.⁴⁵ Nitekim

⁴⁵ Kaldı ki Anayasa Mahkemesi'nin dayanmış olduğu gerekçelerin önemli bir kısmı yanlış veya tutarsızdır. Ancak yukarıda yaptığımız açıklama gereği bu durumun ayrıntılarına girmeyeceğiz.

Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrası hükmü ile son oylamadan önceki hukuki yanlışlıkların şekle ve usule ilişkin konularla ilgili olduklarını, yasanın geçerliliğini etkilemeyeceğini ve bir iptal nedeni oluşturmayacağını belirtmek istemiştir.⁴⁶

Bütçenin görüşülmesine ve yürürlüğe girmesine ilişkin ilkeleri yaptırımsız kılan ve bunları sadece birer "moral" hüküm haline getiren Any. md. 148/2 hukuk sistemimizden çıkarılmadığı sürece bu çarpık ve anlamsız uygulama devam edecektir.

Aslında Anayasa Mahkemesi ilgili bütçe yasası hükmü ile TBMM kararı hakkında iptal kararı vermesi halinde yürütme organının bir kısmını oluşturan Kültür Bakanlığı'nın ve bu bakanlıkça yürütülen faaliyetlerin duracağını gözönünde bulundurarak, bilerek ve isteyerek red kararı vermiş ve anayasaya ve burada düzenlenen bütçe ilkelerine aykırı bu uygulamaya göz yummuştur.

VI. Sonuç ve Değerlendirme

Çalışmamızda vardığımız sonuçları aşağıdaki şekilde belirtebiliriz :

1. Any. md. 161/sonda⁴⁷ öngörülen bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararı mevcuttur. Söz konusu kararlar topluca bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda şu sonuçlara ulaşılabilir :

- Anayasa Mahkemesi'nin bu bütçe ilkesine ilişkin olarak artık oturmuş, istikrarlı, hükmün amacını en iyi ve etkin bir biçimde yansıtan uzun ve ayrıntılı bir araştırma ve tartışmanın sonucu olan kararları mevcuttur.

Bu durumun oluşmasında gerek 1961 Anayasası'nın gerek ise 1982 Anayasası'nın aynı hükme yer vermiş olmasının payı da büyüktür.

- Anayasa Mahkemesi ilk kararlarında bu bütçe ilkesi ile ne anlaşılması gerektiğini ayrıntılı bir biçimde açıklamış, daha sonraki kararlarında ise önceki kararlarına atıfta bulunmakla yetinmiştir.

Anayasa'nın bütçe yasasına bütçe ile ilgili olmayan hiçbir hükmün konulamayacağı ilkesine rağmen yasama organının Anayasaya ve bu bütçe ilkesine sürekli olarak aykırı davranmasının temelinde bizce şu faktörler vardır : Devlet yaşamının her aşamasında görülen günübürlük yaşama olgusu,

46 Bkz.: Söz konusu hükme ilişkin gerekçe

47 Bu hüküm 1961 Anayasası'nın 126. maddesinin son fıkrasında yer almaktaydı.

yargı kararlarını dikkate almama alışkanlığı ve bazen kastı, Anayasanın ve hukukun gereklerini uygulama bilincinden yoksun olma durumu, "Anayasa birkez delinmekle birşey olmaz" anlayışına sahip olma, normal ve olağan yolları siyasal ve hukuk dışı nedenlerle tercih etmeme, hukuk cambazlığına başvurma ve bunu bir erdem sayma...

Anayasa Mahkemesi'nin geçtiğimiz günlerde yayımlanan bir kararı⁴⁸ ile 1995 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın yirmi üçe yakın maddesini bu gerekçe ile iptal etmesi yasama organının bu olumsuz tutumunun devam ettiğini göstermektedir.

2. Anayasa Mahkemesi "bütçe yasasına bütçe ile ilgili olmayan hiçbir hükmün konulamayacağı" ilkesine dayanarak vermiş olduğu kararlarda sürekli olarak aynı gerekçeleri tekrarlamıştır. Yüce mahkemenin o bütçe ilkesi ile ilgili yerleşmiş bir içtihadının bulunduğunu gösteren bu durumu şüphesiz doğal karşılamak gerekir. Anayasa Mahkemesi önüne gelen davalarda da dava dilekçelerinde mahkemenin geçmiş yıllarda benzer konularda vermiş olduğu kararlarına ve bu kararlarda belirtilen gerekçelere atıf yapılmaktadır.

3. Anayasa Mahkemesi bütçe yasasına bütçe ile ilgili hüküm konulamayacağı ilkesine dayanarak vermiş olduğu kararlarda sürekli olarak aynı gerekçeleri tekrarlamış olsa da ayrıntılı ve teknik açıklamalara yer vermiştir.

4. Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrası hükmü değiştirilmediği veya kaldırılmadığı sürece Anayasada öngörülmüş bulunan bütçe ilkeleri arasında usule ve şekle ilişkin konuları kapsayanlar yaptırımdan yoksun, birer "moral hüküm" niteliğinde kalacaklardır. Örneğin bütçe yasa tasarısının Bakanlar Kurulu yerine tek bir milletvekili tarafından verilmesi ve yasalaşması ya da bütçe komisyonunun Anayasanın 162. maddesine aykırı bir şekilde teşkili halinde, son oylamanın Anayasada öngörülen çoğunlukla yapılması durumunda Anayasa Mahkemesi iptal kararı veremeyecektir.

Bu nedenle Anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrasının biran önce değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması, bu çarpık ve kabul edilemez hukuksal duruma son verilmesi gerekir.

48 Any. Mahk. E. 1995/2, K. 1995/12, (RG. 18 Nisan 1996, Sayı: 22615)

Yararlanılan Kaynaklar

Kitaplar:

Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Ün. İ.İ.B.F. Yayını, Ankara 1985

Aksoy, Şerafettin, Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi

Sami, Aktural, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler-I, Birinci Baskı, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yay, Ankara 1976

Burkhead, Jesse, Government Budgeting, New York John Wiley and Sons Inc., 1956

Cappelletti, Mauro, Judicial Review in the Contemporary World, The Bobbs Merrill Company Inc. Publishers, 1971

Carr K., Robert, The Supreme Court and Judicial Review, Farrar and Rinehart Inc. Publishers New York, 1942

Coşkun, Gülay, Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi), Turhan Kitabevi, Ankara, 1986

Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması, Türk Hukuk Kurumu Yayını, Ankara, 1966

Feyzioğlu, N. Bedi, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981

Feyzioğlu, Turhan, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakamesi, Ankara 1951

Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989

Edward L.Barrett, Poul W.Barton, John Hannold, Constitutional Law, Cases and Materials, The Foundation Press. Inc., Brooklyn 1963

Erginay, Akif, Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Ankara, 1990

Hall, Ford P-Sikes S. Presley -Stoner E., John-Wormath, Francis D., American National Government: Law And Practice, Harper&Brothers Publishers, New York, 1949

Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, 8. Baskı, S. Yayınları, Ankara, 1991

Gürsoy, Bedri, Kamusal Maliye (2. Cilt, Bütçe), AÜSBF Ankara, 1980

B. Mirkine, Guetzevitch, Hukuk-u Esasiyede Yeni Temayüller, Çev.: Ali Rıza Türel, Ankara, 1938

Kaboğlu, İbrahim, Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, 1994

Kaboğlu, İbrahim, Özgürlükler Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul, 1994

Kıratlı, Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, Ankara, 1966

Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994

Onar, Erdal, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993

Ömeroğlu, Ömer, Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması (Yayımlanmamış Master tezi), G.Ü.S.B.E., Ankara, 1992

Özay, İlhan Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1994

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 1989

Uluatam, Özhan, Kamu Maliyesi, Sevinç Matbaası, Ankara,(Tarih-siz)

Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku(Genel Esaslar), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1991

Makaleler:

Aliefendioğlu, Yılmaz, Türk Anayasal Yargısında Yürürlüğün Durdurulması, DD., Yıl. 25, S. 89, s. I-XXIX

Bilge, Necip, Anayasa Uygunluk Denetiminde Yürütmenin Durdurulması Sorunu ve Kıyak Emeklilik, Mali Hukuk Dergisi, S. 25, Ankara 1990

Bilgen, Pertev Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması, Anayasa Yargısı 11, s. 171-191

Boyacıoğlu, Ahmet, Anayasa Mahkemesi'nin Kararlarının Bağlayıcılığı ve Yürürlüğe Girişi, Bahri Savcıya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, s. 191-209

Duran, Lütfi, Yasama İşleminin Askıya Alınması, Cumhuriyet, 7.11.1993

Gören, Zafer, Türk ve Alman Anayasa Hukukunda Anayasa Yargısının Sınırları ve Yürürlüğü Durdurma Kararları, Anayasa Yargısı 11, 1995, s. 199-243,

Güran, Sait, Anayasa Mahkemesi'nin İşlevi ve Bu Bağlamda Yürürlüğün Durdurulması, Anayasa Yargısı 11, s. 193-197, Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması, Anayasa Yargısı 2, 1986

Odyakmaz, Zehra, Yürürlüğü Durdurma, Anayasa Yargısı 11, s. 143-169

Okçuoğlu, Yavuz, Kanunların Uygulamasını Durdurma Yetkisi, Cumhuriyet, 7.1.1987

Sancar Mithat, Yürütmenin Durdurulması Kurumu ve Anayasa Yargısı, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, s. 4, s. 153-171

Yenice, Kazım, Anayasa Mahkemesi'nin Yerinde Kararı, Cumhuriyet, 10.1.1994

Yıldırım, Turan, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Dergisi, Mayıs 1994, C.II, S.1, s. 19-25

Özdeş, Orhan, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, DD., Sayı: 32-33., 1979

Yayla, Yıldızhan, 1982 Anayasasına göre Devletin Özü, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, yıl.4, 1983, Sayı: 1-3, s. 145-148

Azrak, Ülkü, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği, Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, s. 156