

BÜTÇE KANUNLARININ ANAYASAYA UYGUNLUĞUNUN YARGISAL DENETİMİ

Ünal ERYILMAZ*

1-Bütçe Kanunlarının Türk Hukukunda Yeri

Hukuki anlamda bütçe, devletin gelir toplamasına ve harcamada bulunmasına, bir mali yıl için izin ve yetki veren kanuni düzenlemelerdir. Diğer bir yönüyle bütçe kanunları, devletin bir yıllık gelir ve gider öngörülerini içeren, ekonominin kamusal bölümünün görünümünü yansıtan birer finansman ve harcama planıdır.¹

Anayasanın 161. maddesinde, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılması hükmü bağlandıktan sonra, bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Söz konusu hüküm uyarınca bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin hususlar 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 6. maddesinde bütçe, devletin ve ona bağlı kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların tatbik ve icrasına izin veren bir kanun olarak tanımlanmaktadır.

Başta vergi kanunları olmak üzere, çeşitli kanunlarla düzenlenen gelirlerin toplanması ve harcamada bulunulmasına ilişkin hükümler, 1050 sayılı Kanunun 6. maddesi gereğince, bütçe kanununun verdiği izin ve yetkiyle uygulamaya konulabilir. 1050 sayılı Kanunun 39. maddesi uyarınca, diğer kanunlarla getirilen hiçbir vergi, resim ve harç, bütçe kanunu ile o yıl için izin verilmedikçe tarh ve tahsil edilemez. Aynı şekilde, 1050 sayılı Kanuna göre, ödenek ayrılmayan hiçbir konuda harcama yapılamayacağından, yapılacak harcamalar için gerekli ödeneğin tahsisi de bütçe kanunu ile yapılmaktadır. Bütçe kanununa ekli (C) cetvelinde, o mali yıl içinde gelirlerin toplanmasına ilişkin düzenleme öngören hangi kanunların uygulanacağı, (A) cetvelinde de harcamalar için ödenek ayrılması hususları düzenlenmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 26/1/1984 tarihli ve Esas: 1983/9, Karar: 1984/1 sayılı Kararında bütçe kanunu, “gelir toplamaya ve gider yapmaya yetki veren, kendine özgü

¹ Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, sh:277

* Başbakanlık Uzman Yardımcısı

yasalaştırma, değiştirilme yöntemleri bulunan ve ilişkin olduğu yıl için geçerli olan bir yasa” olarak tarif edilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin de benimsediği doktrine göre, bütçeyi diğer kanunlardan ayıran özelliği, “gelir toplamaya ve gider yapmaya olur veren, kendine özgü yasalaşma yöntemi bulunan, yükümlülüklerin kapsam ve sınırıyla dayanaklarını içeren, ilişkin olduğu yıl için geçerli bir yasa” olmasıdır.²

2- Anayasa Mahkemesinin Denetim Kriterleri

Anayasa koyucu bütçe kanunlarının Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini genel hükümlere tabi kılmıştır. Bu nedenle, diğer kanunlar gibi bütçe kanunları da, Anayasanın, Anayasa Mahkemesinin görevleri, iptal davası, itiraz yolu ve Anayasa Mahkemesi kararlarının niteliğini düzenleyen 148, 150, 151, 152 ve 153. maddelerine göre anayasal denetime tabi tutulur. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, bütçe kanunlarının anayasal denetimi hususunda Anayasada zel hükümler öngörülmediğinden, bunların da diğer kanunların denetimine ilişkin genel hükümlere bağlı olması gerektiğini belirtmektedir.³

Bütçe kanunlarının muhtelif maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarının başvurularında ve Anayasa Mahkemesinin buna ilişkin iptal kararlarında kriter olarak, Anayasanın bütçe kanununu diğer kanunlardan nitelik ve yasalaşma yöntemi yönünden ayrı tutarak farklı düzenlemelere bağlaması ve Anayasanın 161. maddesinde yer alan “bütçe ile ilgili hükümler” ifadesinin anlamı üzerinde durulmaktadır.⁴

1961 Anayasası döneminden bugüne değin Anayasa Mahkemesinin, bütçe kanunlarının yargısal denetimine ilişkin kriterlerinin değişmediği ve bu konudaki içtihatlarında bir süreklilik bulunduğu görülmektedir. Bunda, gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası’nın bütçe ile ilgili düzenlemelerinin esas itibarıyla değişmemesi önemli bir etken olmuştur. 1982 Anayasası’nda olduğu gibi, 1961 Anayasası da, kanunlarla bütçe kanunu arasında ayırım yaparak bunları farklı yasalaşma yöntemlerine bağlamakta ve ayrıca bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan hükümler konulamayacağını öngörmektedir. Ancak

² 28/6/1990 tarihli ve E:1990/6, K:1990/17 sayılı AMK

³ 7/12/1992 tarihli ve E:1992/26, K:1992/48 sayılı AMK

⁴ 19/6/1979 tarihli ve E:1979/16, K:1979/28 sayılı AMK

-Nahit YÜKSEL, Bütçe Kan. An. Uy. Yar. Den. Ve An. Mah. Kar. Maliye ve Gm. Bak., Ankara, 1993, sh:8

1961 Anayasası, bütçe kanunlarının hazırlanma ve Mecliste görüşülmesine dair esaslara yer vermeyerek bunları kanun koyucunun takdirine bırakmıştır.

a) Bütçe Kanunu-Kanun Ayrımı:

Anayasada kanun tasarıları ile bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının hazırlanması ve müzakeresi farklı usul ve esaslara bağlanmıştır.⁵ Bütçe kanunu ile diğer kanunların hazırlanış şekilleri ve nitelikleri arasındaki ayırım, Anayasanın 87, 88, 89, 161, 162 ve 163. maddeleri incelendiğinde ortaya çıkmaktadır.

Anayasanın, TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesinde, “kanun koyma, değiştirme ve kaldırma” faaliyeti ile “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşme ve kabul etme” faaliyetinin ayrı ayrı zikredilmesi bu iki çeşit kanun arasında Anayasa koyucu tarafından fark gözetildiğini göstermektedir.

Yine Anayasada, kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi 88. maddede düzenlenirken, bütçe tasarılarının hazırlanması, görüşülmesi ve değişiklik yapılması 161, 162 ve 163. maddelerde özel hükümlere tabi tutulmuştur. 88. maddede kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkili kılınarak, kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esaslarının içtüzükte düzenlenmesi öngörülmekte iken, 161 ve 162. maddelerde, genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağına kanunla düzenlenmesi, bütçe tasarılarının mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunularak, Bütçe Komisyonunda elli beş gün içerisinde incelenip kabul edildikten sonra TBMM'de görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanması öngörülmekte, milletvekillerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunmaları yasaklanmaktadır.

Nitekim, 89. maddede Cumhurbaşkanına yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınırken, bütçe kanunları açısından böyle bir yetki tanınmamıştır.

Aynı şekilde, 91. madde ile TBMM'nin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmesi öngörülmürken, 163. maddede Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği ve bütçede

konulan ödeneklerin Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçeye hüküm konulamayacağı hükmüne bağlanmakta, cari yıl bütçesinde ödenek artışı öngören değişiklik tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getiren kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynağın gösterilmesi zorunlu kılınmaktadır.

Görüldüğü gibi, bütçe kanunu tasarılarının müzakeresinde TBMM ve milletvekilleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinde olduğu kadar serbest değillerdir. Anayasanın 161, 162 ve 163. maddelerinde öngörülen sınırlamalara tabidirler.⁶

Anayasanın 87, 88, 89, 161, 162 ve 163. maddelerindeki düzenlemelerde bütçe kanunu ile diğer kanunların hazırlanması, görüşülmesi ve nitelikleri bakımından fark gözetilmesi ve bu ikisi için farklı yasama usul ve esasları öngörülmüş olması, belirli yasama usul ve esasları doğrultusunda ihdas edilen bir hükmün değiştirilmesi ve kaldırılmasının da aynı usul ve esaslar doğrultusunda gerçekleştirilmesini gerektirir.⁷ Bu itibarla, belirli bir yasalastırma yöntemine tabi olan bir konunun başka bir yasalastırma yöntemiyle düzenlenmesi, değiştirilmesi ya da kaldırılması mümkün değildir.⁸ Esasen bu durum, hukukun genel kurallarından olan usul paralelliği ilkesinin bir sonucudur. Bu nedenle, diğer kanunlarda yer alan hükümlerin bir mali yıl için de olsa, bütçe kanunu ile değiştirilmesi veya kaldırılması veyahut bütçe ile ilgili hükümlerin diğer kanunlarda yer alması, bütçe kanunu hükümlerinin kanunla değiştirilmesi veya kaldırılması, Anayasanın yukarıda zikredilen maddelerine aykırı olacaktır.⁹

Nitekim, Anayasa Mahkemesi;

-195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanununun 24. maddesi ile Kurumun yayınlanmasında aracı olduğu ilan ve reklamlardan %15 oranında komisyon ücreti alması öngörülmüş iken, 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 60. maddesi ile bu oranın Başbakan onayıyla %7.5 oranına kadar indirilebilmesi imkanı getirilmesini,¹⁰

-237 sayılı Taşıtlar Kanununun 12. maddesinde servis hizmetlerinde kullanılan taşıtların masraflarının kurum bütçesinden karşılanması öngörülmesine rağmen, 4061 sayılı 1995 Mali

⁵ 26/1/1984 tarihli ve E:1983/9, K:1984/1 sayılı AMK

⁶ 9/12/1976 tarihli ve E:1976/34, K:1976/52 sayılı AMK

⁷ 26/6/1996 tarihli ve E:1996/30, K:1996/27 sayılı AMK

⁸ 4/7/1995 tarihli ve E:1995/23, K:1995/25 sayılı AMK

⁹ 15/2/1995 tarihli ve E:1994/69, K:1995/8 sayılı AMK

¹⁰ 26/6/1996 tarihli ve E:1996/30, K:1996/27 sayılı AMK

Yılı Bütçe Kanununun 12. maddesi ile servis hizmetlerinden yararlanan kamu görevlilerinden servis ücreti alınmasının öngörülmesini,¹¹

- 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 5. maddesinde Kuruma bağlı olarak kurulacak döner sermaye işletmesinin dönem karının Kurum bütçesine gelir kaydedilmesi öngörülmüş iken, 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 28. maddesi ile döner sermaye işletmelerinin yıllık karlarının Hazineye irat kaydedilmesinin hükme bağlanmasını,¹²

hem bütçe ile ilgili hüküm olmadıkları hem de kanunla düzenlenmeleri gerektiği gerekçesiyle Anayasanın 87, 88, 89, 161 ve 162. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

b) Bütçe İle İlgili Olmayan Hükümler:

Anayasanın 161. maddesinde, bütçe kanununa bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin konulması yasaklanmıştır. Anayasa Mahkemesi, “bütçe ile ilgili hükümler” deyimini, mali nitelikte hükümler olarak değil, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve kanun konusu olabilecek yeni bir kural içermemek şartıyla açıklayıcı nitelikte hükümler olarak yorumlamaktadır.¹³

Anayasa Mahkemesine göre, “bir kanun hükmünün bütçeye gelir kazandırması veya bütçeden harcama yapmayı gerektirmesi, bunun bütçe ile ilgili bir hüküm olduğunu göstermez. Zira hemen her kanunda, harcamalara yol açan veya gelir sağlan hükümler bulunabilmektedir. Bu tür hükümlerin bütçe ile ilgili kabul edilmesi durumunda, bu tür hükümlere yer veren tarım, eğitim, sağlık ve benzeri kamu hizmetlerini düzenleyen meri kanunlar ile tüm vergi kanunlarında bütçe kanunu ile değişiklik yapılması, bu suretle bir kamu hizmetinin yeniden kurulması, yeni vergiler konulması veya bu kanunların yürürlükten kaldırılması, geçici olarak uygulanmaması ya da diğer kanunların kabul edilmesinde izlenmesi gereken prosedüre tabi olan fakat Anayasanın öngördüğü normal usullerle kanunlaştırılmayan kimi konuların bütçe kanunu ile düzenlenmesi yoluna gidilebilir.”¹⁴ Böyle bir uygulama, Anayasada sadece bütçe kanunları için öngörülmüş olan kaidelere ve

¹¹ 13/6/1995 tarihli ve E:1995/2, K:1995/12 sayılı AMK

¹² 26/6/1996 tarihli ve E:1996/31, K:1996/28 sayılı AMK

¹³ 7/1/1969 tarihli ve E:1968/24, K:1969/4 sayılı AMK

¹⁴ 7/1/1969 tarihli ve E:1968/24, K:1969/4 sayılı AMK

usullere, Anayasa koyucunun amacına aykırı olarak genellik ve genişlik kazandırır.¹⁵ Oysa bu kanunlar gerek nitelik, hazırlanma ve müzakere gerekse amaç ve yöntem bakımından farklı yasama işlemleridir.

Bu tür kanuni düzenlemeler, bütçe kanunlarının hazırlanması, müzakeresi ve uygulanması usulünden farklı olarak, yasama organı tarafından başka amaçlarla ve bütçe kanunlarından farklı yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. Anayasanın 161. maddesinde yer alan “bütçe ile ilgili hüküm” ibaresine dayanılarak, gelir sağlayan ya da harcama gerektiren bir konunun normal kanunlarla değil de bütçe kanunu ile düzenlenmesi, Anayasanın 88 ve 89. maddelerini bu tür konuların normal kanunlarla düzenlenebilmesi bakımından uygulanamaz duruma düşürür.¹⁶

Anayasa Mahkemesi;

-2946 sayılı Kamu Konutları Kanununun 6. maddesinde işletme, bakım ve onarım giderlerinin nasıl karşılanacağına ayrıntılı olarak düzenlenmesine karşın, 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 54. maddesi ile kamu konutlarından alınacak aylık kira bedelleri ile bu konutların yakıt, işletme, bakım ve onarım giderlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasını,¹⁷

- Yine 2946 sayılı Kamu Konutları Kanununun 5. maddesinin, yurt dışında görevli bulunan kamu personeline tahsis edilen kamu konutları için alınacak kira bedelinin belirlenmesine ilişkin açık hükmü karşısında 3690 sayılı 1991 Mali Yılı Bütçe Kanununun 66. maddesi ile söz konusu personelden Maliye Bakanlığınca tespit edilecek tutar kadar kira bedeli alınmasını,¹⁸

- 3595 sayılı 1990 Mali Yılı Bütçe Kanununun 16. maddesi ile, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşların 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabi borçları ve vergi borçları ile Hazineye, kamu iktisadi teşebbüslerine ve Kamu Ortaklığı Fonuna tabi borçlarının, İller Bankası tarafından 2/2/1981 tarihli ve 2380 sayılı Kanun hükümlerine göre

¹⁵ 26/1/1984 tarihli ve E:1983/9, K:1984/1 sayılı AMK

¹⁶ 15/2/1995 tarihli ve E:1994/69, K:1995/8 sayılı AMK

¹⁷ 4/7/1995 tarihli ve E:1995/23, K:1995/25 sayılı AMK

¹⁸ 27/11/1991 tarihli ve E:1991/37, K:1991/44 sayılı AMK

bu idarelere dağıtılacak paylardan veya Maliye Bakanlığınca 27/6/1984 tarihli 3030 sayılı Kanun hükümlerine göre ayrılacak paylardan mahsup edilmesini,¹⁹

- 4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanununun 41. maddesi ile hazine bonolarının faiz ve bedelleri ile bunlarla ilgili ödemeler ve borçlanmaya ilişkin bütün işlemlerin, gelir ve kurumlar vergisi hariç her türlü vergi ve resimden müstesna tutulmasını, “vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasının ancak bütçe kanunları dışındaki genel kanunlarla mümkün olabileceği” gerekçesiyle,

-Aynı Kanunun 48. maddesi ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının merkez teşkilatında çalışan personeline de Başbakanlık Merkez Teşkilatında çalışanların faydalandığı fazla çalışma ücretinin ödenmesinin öngörülmesini,

-Aynı Kanunun 50. maddesi ile kurumlarınca eleman yetiştirmek amacıyla açılan okul ve kurslardan mezun olanlarla burs verilerek okutulanların mecburi hizmet yükümlülüklerinin krediye dönüştürme veya borçlandırma işlemi yapılmaksızın kaldırılmasını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun mecburi hizmet yükümlülüğünü düzenleyen 224 ve 225. maddeleri ile 3467 sayılı Yüksek Mühendis ve Teknik Okulları Mezunlarının Mecburi Hizmetlerine Dair Kanunla 2514 sayılı Bazı Sağlık Personelinin Devlet Hizmeti Yükümlülüğüne Dair Kanunun ilgili Sükümleri karşısında,

-Aynı Kanunun 65. maddesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe yılı içinde yurt içi ve yurt dışı teşkilatı ile herhangi bir birim kurmaları ve okul açmalarının yasaklanmasını, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun merkez ve taşra teşkilatının nasıl kurulacağını düzenleyen 16 ve 17. maddeleri ile 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri karşısında,

-Aynı Kanunun 62. maddesi ile bakanların, merkezde hangi kademedeki görevlilere kadar ita amirliği yetkilerini devredebileceğini ve merkez dışında kimlere ita amirliği verilebileceğini tespit etmeye Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasını, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 71. maddesi ile söz konusu yetkinin bakanlara verilmesi itibarıyla²⁰

¹⁹ 28/6/1990 tarihli ve E:1990/6, K:1990/17 sayılı AMK

²⁰ 13/6/1995 tarihli ve E:1995/2, K:1995/12 sayılı AMK

diğer kanunlarla düzenlenmesi gerektiği ve bütçe ilgili hükümler olmadıkları gerekçesiyle Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin yorumuna göre, 161. maddede öngörülen “bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralının amacı, bütçe kanunlarını bütçe ile ilgisi olmayan yabancı hükümlerden ayıklamak ve derli toplu bir düzenleme ile kendi yapısı içinde bütünleştirerek, bu kanunlarda gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemektir.²¹ Bu nedenle, bir yıllık gelir tahminleri ve harcama yapılabilmesi için gerekli ödenekler ile bütçenin uygulama yer ve usullerini gösteren bütçe kanunlarına ancak bunlarla ilgili hükümler konulabilir.²²

Belirtilen nedenlerden ötürü, bütçe kanunlarında diğer kanunların hükümlerini kaldıran, değiştiren, geçici olarak uygulanmasını önleyen hükümler yer alamayacağı gibi, diğer kanunların hazırlanması, görüşülmesi ve kabul edilmesinde izlenmesi gereken prosedüre tabi konularda bütçe kanunu ile düzenleme yapılamaz.²³

3- Bütçenin Hazırlanması ve Görüşülmesinde Anayasada Öngörülen Sürelere Uyulması

Anayasanın 162. Maddesi ile, bütçenin Bakanlar Kurulunca hazırlanması, Bütçe Komisyonunda incelenmesi ve Genel Kurulda görüşülmesi belirli sürelerle sınırlanmıştır. Buna göre, Bakanlar Kurulunca mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce TBMM’ye sunulan genel ve katma bütçe tasarıları, elli beş gün içinde Bütçe Komisyonunda incelenerek Genel Kurula gönderilir ve Genel Kurulda mali yıl başına kadar karara bağlanır.

Her ne kadar, bütçe tasarılarının hazırlanması ve müzakeresi Anayasa ile süre sınırlamasına tabi tutulmuşsa da, çeşitli sebeplerle bazı dönemlerde bu süreler aşılmakta ve bütçe kanunu mali yıl başından sonraya kalmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu gibi durumlarda, bütçe kanununun çıkarılmasında Anayasada belirtilen sürelerle uyulmamasını, Anayasa Mahkemesi iptali gerektiren bir sakatlık olarak görmemektedir.

²¹ 2/7/1991 tarihli ve E:1991/16, K:1991/19 sayılı AMK

²² 19/6/1979 tarihli ve E:1979/16, K:1979/26 sayılı AMK

²³ 15/11/1984 tarihli ve E:1984/11, K:1984/11 sayılı AMK

Anayasada öngörülen bazı süre sınırlamaları, uyulmaması durumunda hukuki sonucu ve müeyyidesi bulunan sürelerdir. Örneğin; Anayasanın 19. maddesinde yakalanan veya tutuklanan kişinin en geç kırk sekiz saat, toplu olarak işlenen suçlarda en çok on beş gün içinde hakim önüne çıkarılması, 28. maddesinde kanunda öngörülen nedenlerle bir haber veya yazının dağıtımını önleyen yetkili mercinin, bu kararını en geç yirmi dört saat içinde yetkili hakime bildirmesi, 69. maddesinde bir siyasi partinin kapatılmasına sebep olan üyelerinin beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu ve üyesi olamaması hükme bağlanırken bu tür kesin bağlayıcı süreler öngörülmüştür. Kimi süreler ise bu nitelikte olmayıp, uyarıcı amaçla konulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası'nın 94. maddesine göre bütçe tasarısının Cumhuriyet Senatosunda müzakeresinin 10 gün içinde tamamlanması gerekirken, 1970 sayılı 1976 Yılı Bütçe Kanunu Tasarısının Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda müzakeresinde bu sürenin iki gün aşılmasını bir iptal gerekçesi olarak değerlendirmemiştir.

Anayasa Mahkemesine göre, bütçe tasarılarının hazırlanması ve görüşülmesine ilişkin olarak Anayasada öngörülen süreler, hukuki sonucu ve müeyyidesi öngörülmemiş, uyarıcı nitelikte süreler olduğundan, bütçenin hazırlanması ve görüşülmesinin bu süreler içinde bitirilememiş olması, bütçe kanununun Anayasaya aykırı olmasına yol açan bir iptal sebebi sayılmaz.²⁴

4-Bütçe Tasarılarının TBMM'de Müzakeresinde İçtüzük Hükümlerinin Uygulanması

Anayasada genel ve katma bütçe tasarılarının TBMM'de görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar genel hatlarıyla 162. maddede düzenlenmiştir. Müzakereye ilişkin olarak Anayasada düzenlenmeyen konularda ise TBMM İçtüzüğü hükümleri uygulanmaktadır. Ancak İçtüzükte, bütçe tasarılarına ilişkin sadece, açık oylamanın zorunlu olduğu halleri öngören 142. madde hükmü bulunmaktadır. Bu özel hüküm harici durumlarda uygulama, kanunların görüşülmesine ilişkin getirilen düzenlemelere göre yapılmaktadır.

Anayasanın 162. maddesine göre, Genel Kurulda bakanlık ve diğer daire bütçeleri ile katma bütçelerin her birinin tümü üzerinde görüşmeler yapılmakta, görüşmeler sonunda bütçenin bölümlerine geçilmesi oylanmaktadır. İçtüzüğün, işaretle oylamanın yapılacağı halleri öngören 140. maddesine göre, bölümlerin oylanması işaret yöntemiyle gerçekleştirilmekte, genel ve katma bütçeli kurumların bütçeleri üzerindeki müzakere ve oylamalar bittikten sonra, İçtüzüğün 142. maddesine göre genel bütçe ile katma bütçelerin tümünün oylamasına geçilmektedir. Sonuç oylaması niteliğinde olan bu oylama, bütçelerin tümünün açık oylaması şeklinde yapılmaktadır. Oylamalarda Anayasanın 96. maddesinde öngörülen çoğunluklar aranır.

İçtüzük hükümlerinin uygulanması nedeniyle hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılan bütçe kanununa, 3790 sayılı 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununu örnek verebiliriz. 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununun TBMM’de müzakeresinde, Kültür Bakanlığı bütçesinin bölümlerine geçilmesinin reddedilmesi ile sonuçlanan oylamanın yeniden yapılmasına ilişkin TBMM Başkanlık Divanı önerisinin kabul edilerek Kültür Bakanlığı bütçesinin oylamasının tekrar edilmesi hakkındaki 24/3/1992 tarihli TBMM Genel Kurul Kararının ve 3790 sayılı 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununun Kültür Bakanlığı ile ilgili kısımlarının iptali gerekçesi ile açılan dava nedeniyle Anayasa Mahkemesi; TBMM’ nin İçtüzük kuralı niteliğindeki ya da kanun hüküm ve tesirindeki kararlarının anayasal denetime tabi olacağını, bir TBMM kararının Anayasanın denetime tabi tuttuğu işlemlerle aynı değer ve etkide ise anayasal denetime tabi olması gerektiğini, TBMM’nin çalışmaları ile ilgili usul ve esaslara ilişkin kararlarının da içtüzük kuralı niteliğinde olduğunu, İçtüzükte düzenlenmeyen konularda yeni düzenlemelere giden, mevcut İçtüzük hükümlerinde değişiklik yapan TBMM kararlarının, bu kararların alınmasında İçtüzükte belirtilen usul ve esaslara uyulmamış olsa da, sırf İçtüzüğe uymamaları nedeniyle Anayasaya aykırılık teşkil etmeyeceğini belirtmektedir.²⁵

5- Yürürlüğün Durdurulması

Gerek 1961 gerekse de 1982 Anayasalarında Anayasa Mahkemesince, Anayasaya aykırı kanun hükümlerinin yürürlüğünün durdurulabilmesine ilişkin herhangi bir açık hüküm bulunmamaktadır. Nitekim yakın zamana kadar, Anayasa Mahkemesi, kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin yürürlüğünün durdurulması taleplerini, Anayasada Mahkemeye

²⁴ 9/12/1976 tarihli ve E:1976/34, K:1976/52 sayılı AMK

²⁵ 17/9/1992 tarihli ve E:1992/26, K:1992/48 sayılı AMK

yürürlüğü durdurma yetkisi verilmediği, oysa denetimi yapılan bir kanunun yürürlüğünün durdurulmasının çok ağır ve önemli sonuçlar doğurabilecek nitelikte olduğundan Anayasada bu yetkinin açıkça tanınması gerektiğini, soruna bir yargılama usulü olarak bakıldığında da konunun 2049 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda düzenlenmesi gerektiğini fakat, söz konusu kanun ile de Mahkemeye böyle bir yetki verilmediğini belirterek reddetmekteydi.²⁶

Ancak Anayasa Mahkemesi, doktrinin de ışığında bu içtihadını değiştirerek ilk kez 509 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hakkında açılan davada yürürlüğü durdurma kararı vermiş ve bugüne kadar bütçe kanunları da dahil olmak üzere çeşitli kanunlar hakkında açılan davalar neticesinde yürürlüğü durdurma kararı almıştır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi, bütçe kanunları hakkında yürürlüğü durdurma kararı verebilmektedir. Mahkeme, 4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanununun bazı hükümlerinin iptali talebiyle açılan davada, anılan Kanunun kimi maddeleri hakkında, “Yasa’nın uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için (esas hakkında) kararın Resmi Gazete’de yayımlanacağı güne kadar” yürürlüğün durdurulması kararı vermiştir.²⁷

4139 sayılı 1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun muhtelif maddelerinin iptali talebiyle açılan davada da, talep üzerine Anayasa Mahkemesi, söz konusu Kanun hükümlerinin uygulanması halinde, daha sonra telafisi zor ya da imkansız durum ve zararlar ortaya çıkabileceği gerekçesiyle, Anayasanın 153. maddesine aykırılığı açık olan bazı Kanun hükümlerinin, Kanuna ilişkin iptal kararı yürürlüğe girinceye kadar yürürlüğünün durdurulması kararı vermiştir.²⁸

6-Denetimin Hangi Anayasaya Göre Yapılacağı Sorunu

Ülkemizde kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini yapmakla görevli olan Anayasa Mahkemesinin kuruluşundan bu yana iki Anayasa yürürlüğe konulmuştur: 9/7/1961 tarihli ve 334 sayılı Anayasa ve 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Anayasa. Bütçe

²⁶ 1/8/1985 tarihli ve Muhabere S:1985/659, K:1985/4 sayılı Müteferrik Karar

²⁷ 13/6/1995 tarihli ve E: 1995/2, K: 1995/12 sayılı AMK

²⁸ 17/7/1996 tarihli ve E:1996/23, K:Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1 sayılı AMK

kanunlarının ve diğer kanunların, bu Anayasalardan hangisine göre denetleneceği sorunu, daha ziyade, 1961 Anayasası döneminde kabul edilen bir kanunun 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi kılınması durumunda ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu sorun, 2215 sayılı 1979 Yılı Bütçe Kanunu'nun bir maddesinin iptali talebiyle dava açılmasıyla somutlaşmıştır.

Adı geçen Kanunun, Sayıştay denetçi ve denetçi yardımcılara ödenecek yurt içi yevmiyeleri düzenleyen 30. maddesine ilişkin olarak 10/4/1981 tarihinde Danıştayda açılan dava neticesinde, davacı tarafın ileri sürdüğü, söz konusu maddenin, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte geçerli olan 1961 Anayasasının 126. maddesine aykırılığı savı, Danıştay Üçüncü Dairesince ciddi bulunarak 28/12/1982 tarihinde Anayasa Mahkemesine iptal başvurusunda bulunulmuştur.

Yaptığı ilk inceleme neticesinde Anayasa Mahkemesi, dava konusu bütçe hükmünün, her ne kadar 1961 Anayasasına aykırılığı iddiasıyla iptali talebinde bulunulmuşsa da, halihazırda 1982 Anayasası yürürlükte bulunduğundan, mevcut Anayasa kuralları çerçevesinde incelenmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararında, Anayasaların ve kanunların, başka bir hüküm konulmadıkça, yürürlüğe girmekle derhal etkilerini göstererek bağlayıcılık kazanan kurallar olduğunu belirterek, “Anayasaya uygunluk denetimi yoluyla korunacak hukuki temel düzen(in) yeni Anayasa düzeni” olduğunu ve bunun da “ancak denetimde yeni Anayasa kurallarının esas alınmasıyla mümkün” olabileceğini gerekçe göstermiştir.²⁹

7- Geçici Bütçe Kanunlarında Anayasaya Aykırılık

Bütçelerin bir yıllık dönemler itibarıyla hazırlanması hem bir geleneğin tezahürü hem de daha kısa veya uzun süreli bütçelerin hazırlanmasının pratik ve gerçekçi olmamasının bir sonucudur. Bunun yanısıra, Anayasanın 161. maddesinde bütçelerin yıllık olarak hazırlanması öngörülmekte, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 6. maddesinde de bütçe, bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların tatbik ve icrasına izin veren bir kanun olarak tanımlanmaktadır. Nitekim doktrinde de, bütçe kanunları ile gelir ve giderlere ilişkin izin ve yetkinin bir yıllık dönem için verilmesi, “Yıllık Düzenleme İlkesi” olarak adlandırılmaktadır.³⁰ Bütçenin normatif yönünü ortaya koyan bütçe ilkelerinden birisi olan

²⁹ 26/1/1984 tarihli ve E:1983/9, K:1984/1 sayılı AMK

³⁰ Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Ankara, 1991, s.78

Yıllık Düzenleme İlkesi yine de çok katı bir prensip olarak karşımıza çıkmamaktadır. Örneğin, yine Anayasa'nın 161. maddesi, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar ile tamamlanması bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için kanunla özel süre ve usuller konulabileceğini hükme bağlanmıştır.

Geçici bütçe ise, normal bütçenin çeşitli sebeplerle zamanında yürürlüğe konulmadığı durumlarda, kamusal faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanması amacıyla çıkarılan kanunlardır. Bununla birlikte, ne Anayasa'da ne de 1051 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununda geçici bütçe kanunlarına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bir geçici bütçe kanunu olan, 26/2/1974 tarihli ve 1789 sayılı 1974 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşımına Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk ve Tahsiline Yetki Veren Kanun'un bazı maddelerinin bütçe ile ilgili hükümler olmadığı ve bu nedenle Anayasa'ya aykırı olduğu savıyla açılan iptal davası hakkındaki Kararında, geçici bütçelerin, bütçe kanunu olarak nitelenip nitelenemeyeceği konusuna, söz konusu kanunların düzenlediği ana konular açısından yaklaşmaktadır.³¹ Anayasa Mahkemesine göre geçici bütçeler de, “düzenlediği ana konular bakımından, gerçek anlamıyla bir bütçe kanunu'dur” ve Anayasa'nın bütçeye ilişkin öngördüğü usul ve esaslara tabidir. Yüksek Mahkeme aynı Kararında, ana kural bütçelerin bir yıllık hazırlanması olmakla birlikte, devlet yaşantısının gereklerinin zorunlu kıldığı istisnai durumlarda, zorunlu ve geçici bir tedbir olarak geçici bütçelerle işlerin yürütülmesinin, bir yıldan daha az bir süreyi kapsamasının, fiili bir durum olarak Anayasa ile çelişmeyeceği sonucuna varmıştır.³² Nitekim doktrinde de, geçici bütçelerin bütçe kanunu niteliğinde olduğu ve buna göre değerlendirilmesi gerektiği görüşü yaygındır.³³

8- Bütçe Kanunlarında Anayasaya Aykırı Hükümlere Yer Verilmesinin Önlenmesi

Bütçe kanunları, devletin gelir - gider tahminlerini içeren, ilgili kanunlarda öngörülen giderlerin yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanun olmanın da ötesinde, kamu sektörünün ulusal ekonomi içindeki ağırlığı dikkate alındığında, ekonomiyi yönlendiren önemli bir politika aracıdır. Aynı zamanda, hükümetlerin kendi programlarını uygulayabilmelerini sağlayan en önemli araçtır.

³¹ Nahit YÜKSEL, s.20

³² 22/5/1974 tarihli ve E:1974/9, K: 1974/22 sayılı AMK

Her ne kadar yıllık da olsalar, bütçe kanunları, kamu hizmetlerindeki ve hukuki statülerdeki sürekliliğin sağlanabilmesi bakımından hemen her yıl tekrarlanan hükümler ihtiva etmektedir. Bütçe kanunlarının metin kısmı genellikle, en az altmış - yetmiş madde içermekte ve bu maddelerin önemli bir kısmı her yıl bütçe kanunlarında yer almaktadır. Bu tekrarların önlenmesi ve böylece yasama sürecinin kolaylaştırılması için, çoğunluğu tekrarlanan bu hükümlerin Anayasa çerçevesinde hazırlanacak normal kanunlarla süreklilik kazandırılması önem arz etmektedir.

Her yıl bütçe kanunlarında tekrarlanan ve bir kısmı Anayasa Mahkemesince iptal edilen hükümlerin sürekli yürürlükte kalacak şekilde kanunla düzenlenmesi amacıyla, 1991 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Uygulama Kanunu Tasarısı, Mecliste yasalaştırılmayarak kadük olmuştur. Söz konusu kanun tasarısında, “bütçe ile ilgili hüküm” deyimi, “genel ve katma bütçe kanunları ile kamu gelir ve giderlerine ilişkin kanunların uygulanmasına; borç idaresi ve hazine işlemlerinin yönetim ve yürütülmesine ve kamu genel dengesine ait esas ve usullere ilişkin hükümler” olarak tarif edilmek suretiyle Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda açıklığa kavuşturulmakta, geçmiş yıllarda sürekli olarak bütçe kanunlarına konulan bazı hükümlere yer verilmekte ayrıca, bütçe uygulamaları ve işlemleri konusunda bütçe kanunları ile Maliye ve Gümrük Bakanlığına ilave yetkiler verilebilmesi ve bütçe kanunlarına, diğer kanunlarda yer alan mali hükümlerin ilgili yılda kısmen veya tamamen uygulanmamasına veya bunların yerine geçecek esaslara dair hükümler konulabilmesi öngörülmekteydi. Tasarının gerekçesinde, bütçelerin “ekonominin tümünden gözden geçirilmesine vesile olan, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ve kamuoyunda ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel konuların ve diğer ülke meselelerinin tartışılmasına, görüşülmesine imkan sağlayan araçlar ” olduğu ve yapılan düzenleme ile, bütçe kanunlarında yer alan maddelerin % 60 – 70’inin her yıl tekrarlandığı gerçeğinden hareketle, bu tekrarların önleneyeceği ve bu sayede Meclisin gündeminin hafifletilerek, ülkenin diğer meselelerine daha fazla zaman ayırabilmesine katkıda bulunulmuş olacağı belirtilmekte ayrıca, gelir ve gider kanunlarında yer alan vergi hadlerinin zamanla uygulanabilirliğini ve anlamını yitirmesini önlemek amacıyla bunların her yıl bütçe kanunlarında düzenlenerek günün koşullarına uygun hale getirilmesine imkan sağlanacağı ve vergi hadlerinin her yıl bütçe kanunu yoluyla Meclisin denetim ve onayına sunulmasının bütçe hakkı ilkesinin gelişmesine katkıda bulunacağı ifade edilmektedir.

³³ Mazhar Leventoğlu, Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe, Ulusal Basımevi, Ankara, 1970

Bütçe Kanunlarının metin kısmının genişlemesine yol açan bir diğer etken de, normal kanunlarla düzenlenmesi gereken konuların bütçe kanunu ile düzenlenmek istenmesidir. Bunda, normal kanunların yasalaşma prosedürünün bütçe kanununun yasalaşma prosedüründen daha zor ve zaman alıcı olmasının ve siyasi mülahazalarla söz konusu düzenlemelerin kamu oyunun dikkatinden kaçırılmak istenmesinin önemli bir etkisi vardır. Anayasa Mahkemesi, bu tür düzenlemeleri, bütçe ile ilgili hükümler olmadıkları ve normal kanunlarla düzenlenmeleri gerektiği gerekçesiyle iptal etmektedir. Buna rağmen, iptale konu olan hükümlerin veya benzerlerinin her yıl tekrar bütçe kanununa konulduğu görülmektedir.³⁴

Oysa, Anayasanın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesi kararlarının, yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmektedir. Buna rağmen Yüksek Mahkemece iptal edilen kanun hükümlerinin her ne gerekçe ile olursa olsun idare tarafından tekrar bütçe kanunu tasarılarına konulması ve bu şekilde yasalaşması, Anayasanın 11. maddesinde zikredilen Anayasanın bağlayıcılığı ilkesini zedelemekte, yine Anayasanın 2. maddesinde ifade edilen Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında yer alan hukuk devleti ilkesine de aykırı düşmektedir.

Bu itibarla, Maliye politikalarının bütünlük içerisinde uygulanabilmesi ve hükümetlerin kendi programlarını icra edebilmeleri açısından gerekli olan bu hukuksal düzenlemelerin Anayasaya uygunluk açısından, normal kanunlarla yürürlüğe konulması gerekmektedir. Bu hususta idareyi, Anayasa Mahkemesi kararlarına uymaya sevk etmek ve doğması muhtemel mağduriyetleri gidermek amacıyla, Anayasanın 153. maddesinde öngörülen Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliği ilkesine, bütçe kanunları hakkında verilen iptal kararları için istisna getirmek de bir çözüm olarak düşünülebilir.

Bu doğrultuda yapılacak çalışmalar, hem hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine hem de hukuk düzeninde sürekliliğin sağlanmasına önemli katkılarda bulunacaktır.

³⁴ Nahit YÜKSEL, a.g.e., sh:31

KAYNAKÇA:

1. AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993
2. YÜKSEL, Nahit, Bütçe Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi Ve Anayasa Mahkemesi Kararları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1993
3. 7/1/1969 tarihli ve E:1968/24, K:1969/4 sayılı AMK
4. 9/12/1976 tarihli ve E:1976/34, K:1976/52 sayılı AMK
5. 19/6/1979 tarihli ve E:1979/16, K:1979/26 sayılı AMK
6. 19/6/1979 tarihli ve E:1979/16, K:1979/28 sayılı AMK
7. 26/1/1984 tarihli ve E:1983/9, K:1984/1 sayılı AMK
8. 15/11/1984 tarihli ve E:1984/11, K:1984/11 sayılı AMK
9. 1/8/1985 tarihli ve Muhabere S:1985/659, K:1985/4 sayılı Müteferrik Karar
10. 28/6/1990 tarihli ve E:1990/6, K:1990/17 sayılı AMK
11. 2/7/1991 tarihli ve E:1991/16, K:1991/19 sayılı AMK
12. 27/11/1991 tarihli ve E:1991/37, K:1991/44 sayılı AMK
13. 17/9/1992 tarihli ve E:1992/26, K:1992/48 sayılı AMK
14. 7/12/1992 tarihli ve E:1992/26, K:1992/48 sayılı AMK
15. 15/2/1995 tarihli ve E:1994/69, K:1995/8 sayılı AMK
16. 13/6/1995 tarihli ve E:1995/2, K:1995/12 sayılı AMK
17. 4/7/1995 tarihli ve E:1995/23, K:1995/25 sayılı AMK
18. 26/6/1996 tarihli ve E:1996/30, K:1996/27 sayılı AMK
19. 26/6/1996 tarihli ve E:1996/31, K:1996/28 sayılı AMK
20. 17/7/1996 tarihli ve E:1996/23, K:Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1 sayılı AMK

