



ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA BÜTÇE HAKKI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ömer DURSUN

Eskişehir 2024

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA BÜTÇE
HAKKI**

ÖMER DURSUN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Mustafa Erkan ÜYÜMEZ

Anadolu Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Ekim 2024

Eskişehir

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Ömer DURSUN'un "ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA BÜTÇE HAKKI" başlıklı tezi 11/10/2024 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından değerlendirilerek "Anadolu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği"nin ilgili maddeleri uyarınca Maliye Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

	<u>Unvanı Adı Soyadı</u>	<u>İmza</u>
Üye (Tez Danışmanı)	: Prof. Dr. Mustafa Erkan ÜYÜMEZ	
Üye	: Prof. Dr. Filiz EKİNCİ	
Üye	: Dr.Öğr.Üy. Süleyman KASAL	

.....

Enstitü Müdürü

ÖZET

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA BÜTÇE HAKKI

ÖMER DURSUN

Maliye Anabilim Dalı

Mali Hukuk Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ekim 2024

Danışman: Prof. Dr. Mustafa Erkan ÜYÜMEZ

Araştırmanın amacı Anayasa Mahkemesi Kararlarının incelenerek bütçe hakkına ilişkin Mahkeme tarafından koyulan kuralları tespit etmek ve kurallara göre bütçe kanunları ve diğer normların nasıl değerlendirdiğini veya değerlendireceğini belirlemektir. Bu çalışma yürütülürken muhakkak kendi fikirlerimize de yer verilmiş olmakla birlikte Kararlardan çıkarılamayacak bir sonuca ulaşmamak çalışmamızın sınırları teşkil etmektedir. Çalışma yürütülürken Anayasa Mahkemesinin Merkezi Yönetim Bütçelerine ilişkin bütün kararları, diğer normlardan ise bütçe hakkıyla bağlantı olanları incelenmeye çalışılacaktır. Çalışmanın bir kısmında literatürde çok inceleme fırsatı bulunamayan 16.4.2017 tarihli Anayasa değişikliğinden sonra bütçe hakkının kullanımda bir sınırlama veya değişiklik getirip getirmediği incelenecektir. Bu inceleme Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinden yaptığı denetimler incelenerek yapılacaktır. Sonuç olarak Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası bütçe hakkına ilişkin Anayasa Mahkemesinin koyduğu kurallara ulaşmak çalışmanın odak noktasının oluşturacaktır.

Anahtar Sözcükler: Bütçe Hakkı, Bütçe, Anayasa Mahkemesi Kararları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Merkezi Yönetim Bütçesi

ABSTRACT

BUDGET RIGHT ACCORDING TO THE CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS

ÖMER DURSUN

Department of Public Finance

Programme in Fiscal Law

Anadolu University, Graduate School, October 2024

Supervisor: Prof. Dr. Mustafa Erkan ÜYÜMEZ

The aim of the research is to examine the Constitutional Court Decisions and to determine the rules regarding the budget right and to determine how it evaluates or will evaluate budget laws and other norms according to the rules. Although our own ideas were certainly included while carrying out this study, not reaching a conclusion that cannot be drawn from the decisions constitutes the limits of our study. While carrying out the study, all decisions of the Constitutional Court regarding the Central Government Budgets and other norms related to the budget right will be examined. In one part of the study, whether there was a limitation or change in the use of the budget right after the Constitutional amendment dated 16.4.2017, which could not be examined much in the literature, was investigated. This review will be carried out by examining the inspections carried out by the Constitutional Court over the Presidential Decrees. As a result, the focus of the study will be to reach the rules set by the Constitutional Court regarding the budget right before and after the Constitutional amendment.

Keywords: Budget Right, Budget, Constitutional Court Decisions, Presidential Decree, Central Government Budget

....../....../2024

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

.....

Ömer DURSUN

....../....../2024

STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES

I hereby truthfully declare that this thesis is an original work prepared by me; that I have behaved in accordance with the scientific ethical principles and rules throughout the stages of preparation, data collection, analysis and presentation of my work; that I have cited the sources of all the data and information that could be obtained within the scope of this study, and included these sources in the references section; and that this study has been scanned for plagiarism with “scientific plagiarism detection program” used by Anadolu University, and that “it does not have any plagiarism” whatsoever. I also declare that, if a case contrary to my declaration is detected in my work at any time, I hereby express my consent to all the ethical and legal consequences that are involved.

.....
Ömer DURSUN

ÜRETKEN YAPAY ZEKÂ KULLANIM BEYANI

Bu tezi hazırlarken üretken yapay zekâ programlarından destek almadığımı beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

.....
Ömer DURSUN

DECLARATION OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE USAGE

I declare that I received support from generative artificial intelligence programs while preparing this dissertation. I also declare that, if a case contrary to my declaration is detected in my work at any time, I hereby express my consent to all the ethical and legal consequences that are involved.



.....
Ömer DURSUN

İÇİNDEKİLER

BAŞLIK SAYFASI	i
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ	v
STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES	vi
ÜRETKEN YAPAY ZEKÂ KULLANIM BEYANI	vii
DECLARATION OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE USAGE	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR DİZİNİ	xi
GİRİŞ	1
1 BÜTÇE HAKKI	4
1.1 Bütçe	4
1.2 Bütçe Hakkı	5
1.3 Bütçe İlkeleri	6
1.4 Bütçeleme	8
1.5 Bütçenin Fonksiyonları	10
1.6 Bütçe, Bütçe Hakkı ve Anayasa	12
2 DÜNYADA BÜTÇE HAKKININ TARİHİ VE GELİŞİMİ	14
2.1 İngiltere de Bütçe Hakkının Gelişimi	14
2.2 Fransada Bütçe Hakkının Gelişimi	15
2.3 Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçe Hakkının Gelişimi	16
2.4 Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi	17
2.5 Dünyadaki Bütçe Gelişmelerinin Değerlendirilmesi	18
3 TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAKKININ TARİHİ VE GELİŞİMİ	19
3.1 Tazminat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkı	19
3.2 Tanzimat Döneminde Bütçe Hakkı	20
3.3 Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönemde Bütçe Hakkı	21
3.4 Bütçenin Kanun Olup Olmadığı	22

4 ANAYASA MAHKEMESİNİN BÜTÇE HAKKIYLA İLGİLİ İÇTİHATLARI	24
4.1 Bütçe Süreci ve Bütçe Kanunlarına Karşı Açılacak İptal Davaları.....	24
4.2 Anayasa Mahkemesinin Bütçe Kanunlarına İlişkin Değerlendirmeleri.....	26
4.3 Anayasa Mahkemesinin Bütçe Kanunlarına İlişkin Verdiği Kararların Etkisi	32
4.4 Anayasa Mahkemesinin Olağan Kanunları İncelerken Bütçe Hakkına İlişkin Yaptığı Değerlendirmeler	33
5 21/01/2017 TARİHLİ VE 6771 SAYILI TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN’LA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERDEN SONRA ANAYASA MAHKEMESİNİN BÜTÇE HAKKINA İLİŞKİN YAPTIĞI DEĞERLENDİRMELER.....	39
5.1 Anayasa Değişikliğinin Bütçe Sürecine Ve Bütçe Hakkına Etkisi.....	39
5.2 Anayasa Değişikliğinin Sonucunda Yürütmenin Düzenleme Yapma Yetkisi ve Bütçe Hakkı.....	42
5.3 Anayasa Değişikliği Sonrasında Anayasa Mahkemesinin Verdiği Kararlarda Bütçe Hakkına İlişkin Yaptığı Değerlendirmeler	49
5.4 Yürütme Yetkisi ve Bütçe Hakkı.....	56
SONUÇ	59
KAYNAKÇA.....	62

KISALTMALAR DİZİNİ

AYM	: Anayasa Mahkemesi
BK	: Bakanlar Kurulu
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
E.	: Esas Numarası
K.	: Karar Numarası
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
yy.	:yüzyıl

GİRİŞ

Toplumun her kesimini, her şirketini, gerektiğinde her aileyi ilgilendirebilecek olan bütçe kavramı devlet için kullanıldığında farklı bir anlam ve özellikler kazanmaktadır. Devlet birlikte yaşama amacıyla kurduğumuz bir organdır. Bu organın en büyük özelliği bazı haklarımızın bu organa devredilmiş olmasıdır. Doğduğumuzdan beri herhangi bir devir yapmasak da bu toplumda yaşayarak ve kurallarını kabul ederek bazı haklarımızın devlete devredilmiş sayıldığı kabul edilmelidir. Bu haklardan en bariz olanı cezalandırma hakkıdır. Bize karşı işlenmemiş olsa bile herhangi bir suç işlendiğinde bunun cezasının ancak devlet tarafından verilmesinin kabul ediyoruz. Bu kabulü bu toplumda yaşamaya karar vererek yapmaktayız. Bununla birlikte Devlete devrettiğimiz savunma, sağlık vb. haklardan bir bütün olarak vazgeçmiş sayıldığımız söylenemez. Bu hakların Devlet tarafından kullanılmasını takip etme ve değerlendirme konularında yetkilerimizin söz konusu hakların devri ile başladığını kabul etmek gerekmektedir.

Buna göre Devlete devredilen bu haklar Devlet için bir görev halini almış bulunmakta, dahası Devletin amacını teşkil etmektedir. Bu yetki ve görevlerini yerine getirirken Devletin güce ihtiyacı olduğu kadar, harcama yapmaya da ihtiyacı olmaktadır. Çünkü Devlet savunma, cezalandırma, güvenlik gibi faaliyetleri yerine getirirken mal ve hizmet değişiminin olduğu bir ekonomide bazı giderler yapmak zorunda kalmaktadır. Bu giderleri yapması gereken Devletin giderler kadar gelir de toplaması gerekliliği de bulunmaktadır.

Bu gereklilik sebebiyle ilkel yönetimler dahi gelir veya benzeri değerleri toplama veya el koyma yoluna gitmişler ve karşılığında bazı giderler yapmışlardır. Yöneticilerin şahsi giderleri için bile olsa harcama; gider karşılığı gelir toplamayı bir başka deyişle bir gelirin gidere kanalize edilmesi anlamına gelmektedir. Harcama ile açıkladığımız Devlet yapısını karşılaştırdığımızda Devlet harcamalarının gider odaklı olduğu görülmektedir. Modern Devletlerde bu daha görünür durumdadır. Devlet vatandaşlarının bazı ihtiyaçlarını karşılamalıdır. Bu ihtiyaçlar yalnızca bazı hakların devri değil bireysel olarak gerçekleştirilemeyecek köprü, hastane gibi büyük harcamalar gerektiren giderleri de kapsamaktadır. Devlet karşılamak zorunda olduğu bu ihtiyaçlar için yürüteceği faaliyetleri dolayısıyla da giderleri gerçekleştirmek zorundadır. Bu giderleri ise ya

topladığı gelirlerden karşılayacak ya da gelecek dönem topladığı gelirlerden vazgeçerek borçlanma ile karşılanacaktır.

Devletin son dönemde artan etkinliği ile topladığı gelirler, yapması gerekli olan giderlere yetmemektedir. Bu Devlete iki seçenek bırakmaktadır. Bunlar borçlanma, gelirleri arttırma veya giderlerin azaltarak bütçeyi dengeye getirmektir. Borçlanmanın gelecek dönem gelirlerinden karşılanacağı düşünüldüğünde bu sorunun gerçek çözümü gelirlerin arttırılması veya giderlerin azaltılması olmaktadır. Giderlerin azaltılması ise karşılanması gereken ihtiyaçlar arasında bir seçim gerektirme ve her biri toplumun diğer kesimi için önem arz edecek bu ihtiyaçlar arasında bir seçim olmaktadır. Gelirlerin arttırılması ise vatandaşların toplumsal giderler için daha fazla kaynak aktarması anlamına gelmekte ve yine ihtiyaçlar arasında bir seçim gerektirmektedir. İşte bu seçimi kimin yapacağı tartışmasının sonucu bize bütçe hakkına götürmektedir.

Bütçe hakkı gelirlerin toplamada ve giderlerin gerçekleştirilmesinde oluşacak farklı seçeneklerin tercihinin halka ait olması anlamına gelmektedir. Bu sonuca varılmasının sebebi Devletin halkın ihtiyaçları karşılamak ve onun haklarını devir almış olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu haliyle halk Devlet organın karışılması gerekli olan ihtiyaçlardan hangisinin öncelikli olduğunu belirleyecektir. Ancak bu belirleme yapılırken kendi gelirlerinden ne kadarını bu ihtiyaçlar için kullanacağını düşünecektir. Bu sebeptir ki bu belirlemede gelir ve giderler aynı anda değerlendirilmektedir.

Halihazırdaki yönetim biçimimiz olan temsili demokrasi de bu tercihi bizim belirlemelerimize uygun hareket edeceğini düşündüğümüz ve tarafımızdan seçilen temsilciler yapmaktadır. Bu temsilciler bir yandan bizim ihtiyaçlarımıza göre Devlet harcamalarını önceliklendirmeli, bir yandan da bunun karşılığında devretmeye gönüllü olacağımız gelirimizi bilip, ona göre tercihte bulunmalıdırlar.

İşte temsilcilerimizden oluşan Meclisin bu tercihte bulunma yöntemi ise bir yasama faaliyeti olarak kabul edilen kanunlardır. Kanunlar meclisin gerçekleştirdiği en önemli ve etkin faaliyet türüdür. Bu kanunların öngörmediği hususlarda istisnalar dışında hiçbir Devlet organı işlem yapamaz.

Halkın temsilcilerinden oluşan Meclisin tercihlerinin sonucu olarak düzenlenen kanunların denetlenmesinin veya irdelenmesinin halkın iradesi ile bağdaşmadığı açıktır.

Bunun istisnaları yine halkın iradesini yansıtan Anayasa'ların kanunlar hakkında öngördüğü kurallardır.

Ülkemizde Anayasa'mızda Meclisin çıkardığı kanunlar için bazı kurallar ve sınırlamalar bulunmaktadır. Anayasa'mızda meclisin çıkardığı kanunların bu kurallara uygunluğunu denetleyecek organ da Anayasa Mahkemesi olarak belirlenmiştir.

Çalışmamızda kanunların incelendiği istisna durumlardan olan Anayasa Mahkemesinin bu kanunlar hakkında yaptığı denetimlerden bütçe hakkıyla ilişkili olanları incelenecektir.



1 BÜTÇE HAKKI

Bütçe ve bütçe hakkı birbiriyle bağlantılı kavramlar olsa da eşanlamlı kelimeler değildir. Bütçe; bütçe hakkına hizmet eden bir hukuki karşılığı olan bir belgedir. Başka bir ifade ile bütçe; bütçe hakkı sebebiyle ortaya çıkan bir belgedir. Bu belgenin şekli, amaçları ve düzenlenme usul ve esasları da bütçe hakkının daha verimli kullanılmasını sağlayacak şekilde belirlenmektedir. Bütçenin gelir ve giderlerin tümünü göstermesi onaylanacak makamın bu gelir ve giderleri görmesine imkân tanımak içindir. Benzer şekilde bütçenin özellikle klasik fonksiyonları da bütçe hakkını sağlamak üzere oluşturulmuştur. Hakeza bütçe ilkeleri de bütçe hakkın koruyacak veya en azından bütçe hakkına zarar vermeyecek şekilde tarihsel süreçte şekillenmiştir.

1.1 Bütçe

Bütçe Fransızca bir kelime alan “bougette” kelimesinden türeyerek dilimize geçmiştir. Fransızca gelir ve giderleri gösteren çizelge olarak çevrilebilen bu terim, İngilizce “budget” olarak ifade edilmekte ve para kesesi anlamına gelmektedir.

Türk dil kurumuna göre Bütçe “*Devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belirli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerinin tümü*” anlamına gelmektedir. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere bütçe yalnızca devletin mali yönetimini ilgilendiren bir kavram değildir. Farklı birimler için geçerli olsa da bütçe kavramı gelecek bir dönem için geçerli olan gelir ve gider miktarlarını bünyesinde barındırmaktadır. Gelecek bir dönem için yapılan belirlemenin içerisinde tahmin olduğu kuşkusuzdur. Bu haliyle bütçenin iki önemli özelliğinin gelecek bir döneme ait olma ve tahmini olma olduğunu açıktır. Tahmin edilen ve ileriye dönük unsurlar ise gelir ve gider olmak üzere iki tanedir.

Halkın gelir ve giderleri olarak değerlendirildiğinde bütçe gelir tarafıyla ilk kez tarihsel süreçte yerini alarak iktidarın vergilendirme yetkisinin sınırlandırılmasının bir yansıması olarak karşımıza çıkmıştır. İktidarlar tarafından koyulan vergilerin kısıtlanması olarak görülen bu hususlar bütçe manasına gelmese de vergilerin önceden tahmin edilmesi gerekliliğini doğurduğundan bütçeyle bağdaşmaktadır.

Bu açıklamalar bütçenin hukuki tanımlamasıyla alakalıdır. Mali açıdan devletin uygulamayı öngördüğü veya uyguladığı politikaların yansıması olarak tanımlanabilir.

Bütçenin yalnızca hukuki ve mali fonksiyonları bulunmamakta, Bütçe hukuki, sosyal, iktisadi, mali ve siyasi yönleri ve fonksiyonları olan bir uygulamadır. ¹

Bütçenin temel unsurları tahmin, tahdit, tasdik ve tevzindir. Tahmin bütçenin geleceğe ait gelir ve giderlerini göstermesidir. Tahdit sınırlama demek olup bütçenin belirli bir yıl uygulanması gerektiğinin göstermektedir. Tasdik gelirlerin toplanmasına ve giderlerin gerçekleşmesine önceden yetki verilmesi anlamına gelmektedir. Tevzin ise kamu gelir ve gider tahminlerinin denk olması demektir. ²

1.2 Bütçe Hakkı

Bütçe teknik bir anlam ifade etmekle birlikte, bütçe hakkı bütçeyi de kapsayan yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerini ifade etmektedir.

Bütçenin gelir ve gider tahminlerinin içeren bir belge olduğunu göz önünde bulundurursak bütçe hakkı kavramı da gelir olarak ifade büyük oranda vergiden oluşan bütçenin girdilerinin toplanabilmesi için halktan izin alınmasını, aynı zamanda bu vergilerin toplanmasını meşru amacı olarak kabul edilen ortak harcamalarında yapılmasına bir izin verilmesi anlamına gelmektedir. Bütçe hakkının modern tanımlamalarında da bu hususlar bütçe hakkının en temel ilkelerinin oluşturmaktadır.

Bütçe hakkı Anayasa Mahkemesinin 28/09/2023 tarihli ve E.2020/33, K.2023/161 sayılı kararında vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkı olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre bütçe hakkı gelir toplamaya ve gider yapmaya izin vermenin dışında bunların çeşit ve miktarını belirleme ve denetimini de kapsamaktadır.

Bütçe hakkı dolaylı demokrasilerde halk tarafından seçilen Parlamento tarafından kullanılmaktadır. Buna göre 3 erke bölünmüş olan devletin yürütme erki vaat ettiği amaçlara ulaşabilmek için gerekli kanunları çıkardıktan sonra bu kanunların uygulanmasında gerekli olacak giderleri de gerçekleştirebilmek için bir harcama programı oluşturmaktadır. Bu giderleri karşılayabilmek için gelir toplamak zorunda olan yürütme erki toplaması gereken gelir mevzuatını da hazırlamakta ve bütçeyle birlikte gelire dair mevzuatın uygulanmasına izin verilmesini önermektedir. Bu haliyle yıllık

¹ A. Akdoğan (2013). Kamu Maliyesi. Gazi Kitabevi, s. 334-355

² N. Edizdoğan, Ö. Çetinkaya ve E. Gümüş (2013) Kamu Maliyesi. Ekin Yayınevi, s. 357-359

olarak bir gelir tahmini olmaktadır. Bunun yanında bu gelir miktarına göre vaat ettiği amaçlar arasında bir önceliklendirme yapan yürütme erki yapması gereken giderleri de belirleyerek yasama erki olan Parlamentonun onayına sunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bütçe hakkına ilişkin yaptığı modern yoruma göre parlamento bu giderlerin hem uygunluğuna inceleyecek hem de bu giderlerin diğer giderlere göre önceliklendirmesini inceleyecektir. Ayrıca bu giderleri yapabilmek için gerekli olan gelirlerin toplanmasını sağlayacak gelir kanunlarının da ilgili dönemde yürürlüğe girmesi hususu da değerlendirilecektir.

1.3 Bütçe İlkeleri

Genellik ilkesi tüm devlet gelir ve giderlerin bütçede gayrisafi olarak gösterilmesini ve belirli gelirlerin belirli giderlere bütçeden önce ayrılmamasını ifade etmektedir. Devletin hangi giderlerinin Meclis onayından geçmesi ülkemizde Anayasa ile belirlenmiştir. Buna göre kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları bütçe içerisinde alınmıştır.

Genellik ilkesinin sağlanabilmesi için iki alt ilkenin sağlanması gerekmektedir. Bunlar gayrisafilik ve ademi-tahsis ilkeleridir. Gayrisafilik ilkesi bütçenin gelir ve giderlerinin mahsup edilmeksizin bütçede yer almasını, ademi tahsis ilkesi ise bütçede yer alan belirli bütçe gelirlerinin belirli bütçe giderlerine tahsis edilmeksizin bütçede yer almasını ifade etmektedir. Bu ilkeler gereğince bir bütçe geliri doğrudan bir bütçe giderine yönlendirilmeyecektir.

Genellik ilkesine benzerlik gösteren bir başka ilke ise birlik ilkesidir. Bu ilke gereğince kapsama dahil bütün gelir ve giderler tek bir bütçe içerisinde gösterilmelidir. Bu ilke gereğince bir ülkede çok fazla bütçe yer almamalı kamu kesiminin gelir ve harcamalarının gösterildiği ve planlandığı tek bir toplulaştırılmış bütçenin var olması gerekmektedir. Bu ilkenin geçerli olabilmesi içinde genellik ilkesi gibi tüm gelir ve giderlerin bütçe içerisinde yer alması gerekmele birlikte birlik ilkesinde ek olarak bu gelir ve giderlerin tek bir bütçe içerisinde yer alması da gerekmektedir. Bu sebeple bu ilke daha çok şekilsel bir zorunluluk gerektirmekte olup açıklık ilkesinin de bir gereğidir.

Açıklık ilkesi ve daha kapsamlı hali olan mali saydamlık ilkesi bütçeyle ilgili tüm bilgi ve belgelerin halka açık olmasının ifade etmektedir. Bu ilkeler bütçe hakkı açısından vazgeçilmezdir. Bütçe hazırlanma ve uygulama açısından açık ve saydam olmaz ise daha sonraki bölümlerde açıklayacağımız üzere halka ait olan bütçe hakkının geçerli şekilde

kullanılması olanaklı olmayacaktır. Bütçe hakkının doğrudan sahibi olan vatandaşların bütçeyi anlayabilmeleri hem dolaylı demokrasinin olumsuzluklarını giderecek, hem de bütçe tercihlerini halkın doğrudan anlamasını sağlayarak tercihleri şekillendirmesi ve değerlendirmesi konusunda yardımcı olacaktır.

Mali saydamlık ilkesi yalnızca bütçenin anlaşılabilir olmasını değil bütçeyle ilgili tüm detay bilgilerin ulaşılabilir olması anlamına gelmektedir. Buna göre bütçenin hazırlanmasında her bir kurumun talepleri dahil bütçeyi oluşturan belgeler olarak ulaşılabilir kılınmalıdır.

Önceden izin alma ilkesi harcamanın yapılacağı döneme girmeden bütçenin ilgili makamlardan onaylanması manasına gelmektedir. Bu ilke bütçe tanımının bir gereği olmasa da bütçe hakkı ile birlikte bütçenin anlam ifade etmesi için elzem bir ilkedir. Esas olarak bütçe adlı belgeler tarihsel süreçte izin almaya dayalı olarak gelişme göstermiş ve hazırlanmıştır. Anayasa'nın 161. maddesi bütçenin mali yılbaşından önce karara bağlanacağını belirtilerek bu ilkeyi garanti altına alınmıştır. Bu ilke idarelerin faaliyetlerinin yürütmesini bütçeye bağlayarak bütçenin önemli bir belge olmasını sağlamaktadır. Aksi takdirde diğer tüm ilkeler bütçeyi uygulayanların uygun gördüğü kadar uygulanabilir olmaktadır.

Ayrım ilkesi ise kamu harcamalarının çeşitler ve sınıflara ayrılarak bütçe süreçlerine tabi olmasıdır. Bu ilke bütçenin harcama kalemleri olarak izne tabi olmasına imkân tanıyarak bütçe hakkının gerçek manada kullanılmasına olanak sağlamaktadır. Bu ilke nitelik, nicelik ve zaman yönünden ayırım olarak üçe ayrılabilir.

Nitelik olarak ayırım ilkesi bütçe ile ayrılan ödeneklerin ayrıldıkları gider çeşitlerine uygun olması anlamına gelmektedir. Nicelik yönünden ayırım ise bütçe ile ayrılan gider miktarından daha fazla harcama yapılamaması anlamına gelmektedir. Zaman bakımından ayırım ise bütçenin belirli bir süre için yürürlüğe girmesiyle bağlantılı olarak ancak bütçede yer alan giderlerin belirlendiği süre için kullanılabilmesinin ifade eder.

Bütçenin açıklık ilkesiyle bağlantı bir başka ilkesi de anlaşılır olması ilkesidir. Bu ilke gereğince bütçeyi onaylayanlar, uygulayanlar ve bireyler dahil bütçeyle ilgilenen herkesin anlayabileceği şekilde bir bütçe oluşturulmalıdır.

Yıllık olma ilkesi bütçede yer alan tahmin ve izinlere tabi olan tutarların yıllık olarak belirlenmesi ve uygulanması demektir. Bu ilke gereğince bütçe ülkemizde de yıllık olarak uygulanmaktadır. Bunun istisnası geçici bütçedir.

Bütçeni çağdaş ilkelerinde biri olan ve mali saydamlık ile doğrudan bağlantı olan hesap verme sorumluluğu ilkesi ise bütçe hazırlanırken bütçeyle verilen ödeneklerin kullanılması usul ve esaslarının net olmasını ve harcama yapacak birimin yetkilerinin belirli olması anlamına gelmektedir. Bu husus ile belirlilik hesap verme sorumluluğunun belirlenmesini sağlayarak istenmeyen harcamaların ve verimsizliğin önüne geçilmesini hedeflenmektedir.

Denklik ilkesi ile bütçenin gelir ve giderlerinin denk olması ifade edilmektedir. Bu ilkeye bakış açısı bütçeleme teorilerinde anlatıldığı üzere dönemsel olarak değişikliğe uğramıştır. Bu ilke şekilsel ve amaçsal olarak iki açıdan incelenebilir. Şekilsel olarak harcama yapabilmek için gerekli olan finansman ya gelir yada borçlanma ile karşılanacaktır. Bu haliyle bütçe içerisinde rakamsal bir denklik olmak zorundadır. Amaçsal denklik ise harcamaların borçlanmadan karşılanması sonucunda konjonktürle ve telafi edici olarak ekonomiye müdahaleyi amaçlamaktadır.

Şeffaflık olarak ifade edebileceğimiz ve zamanında bilgilendirme anlamına gelen bu ilke de açıklık ilkesinin hizmet ettiği amaçlara hizmet etmekte ve açıklık ilkesinin bir ön şartı olarak bütçe ilkeleri arasında yer almaktadır.

Anayasa'mızın 161. maddesinde yer alan kurallar da dahil olmak üzere bütçeye ilişkin birçok kural bu ilkelere göre oluşturulmuştur. Anılan 161. madde de bu ilkeler açıkça ifade edilmese de, maddeye istinaden yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'da bu ilkeler açıkça ifade edilmiş ve bütçe süreci bu ilkelere göre dizayn edilmiştir.

1.4 Bütçeleme

Bütçe esas olarak bütçenin ne amaçla kullanılacağıyla bağlantılı olarak bütçeye ve fonksiyonlarına bakış açısını ifade etmektedir. Bütçeleme klasik ve modern bütçeleme teorileri olarak ikiye ayrılmaktadır.

Klasik bütçeleme teorisine göre bütçe devletin zaruri toplumsal ihtiyaçları karşılamakla yetinmesi gerektiğinden yola çıkarak yalnızca bu görevleri sağlayacak kadar ekonomiye müdahale edecek şekilde oluşturulması gerektiği kabul edilmektedir. Ekonomiye daha az müdahale daha dar bir bütçe gideri anlamına gelmektedir. Dar kapsamlı bu bütçe giderleri

karşılama için bütçe gelirleri de ekonomik faaliyetleri etkilemeyecek şekilde belirlenmelidir.

Klasik bütçeleme anlayışında devletin ekonomik faaliyetlere müdahalede bulunmaması gerektiğinden, ekonomiye müdahale yöntemi olan bütçenin de ekonomik faaliyetlere müdahale etmek şeklinde bir görevi bulunmamaktadır. Bundan dolayı kötü ekonomik durumlarda dahi bütçe yalnızca temel toplumsal ihtiyaçları karşılayacak görevler ifa etmelidir.

Modern bütçe teorileri telefi edici bütçe ve devri bütçe teorileri olarak ikiye ayrılmaktadır.

Bu teorilerden devri bütçe teorisi klasik bütçeleme teorisinden ekonominin kendini sürekli en iyi duruma getirmesi hususunda ayrılmaktadır. Klasik bütçeleme anlayışında devletin ekonomiye müdahale etmeme nedeni ekonominin olabilecek en iyi duruma kendini getirebilme kabiliyeti ve devletin müdahalesinin bunu engellemesidir. Ancak devri bütçeleme teorisine göre ekonomi her durumda kendini en iyi duruma getirememektedir. Dönemler itibariyle ekonomi daralmakta ve genişlemektedir. Bu daralma dönemlerinde ekonomik sorunlar ortaya çıkmakta ve bireylerin yaşam kalitesi azalmaktadır. Bu eksiklik bir başka toplumsal ihtiyaç olarak karşımıza çıkmakta ve devlet bütçe ile temel toplumsal ihtiyaçların yanında ekonomiyi düzene koyma ihtiyacını da gidermek zorunda olmaktadır. Bu teoriye göre bütçe ekonomiye müdahale edebilmesi için ülke ekonomisinde belirleyici olacak büyüklükte olmalıdır. Bu sebeple devlet ekonominin birçok alanına müdahale etmelidir.

Bu teorinin telafi edici bütçe teorisinden farkı konjonktürel olarak ekonominin bir dengede olduğunun kabul edilmesidir. Devlet müdahale biçimini belirlerken ekonominin devirlerini dikkate almalı ve konjonktürün yönüne göre ters etki yapacak politikalar izlemelidir.

Telafi edici bütçe teorisi ise devri bütçe teorisi gibi ekonominin kendini en iyi duruma getiremeyeceği hususundan yola çıkmaktadır. Ancak farklı olarak telefi edici bütçe teorisi belirli dönemlerde ekonominin dengeye geleceği görüşünde de değildir. Buna göre ekonomiye müdahale edilmeksizin dengeye gelebileceğinden bahsetmek imkansızdır. Bu sebeple bütçenin bir amacı da ekonomiyi dengeye getirmektir.

Bu teoriye uygun olarak günümüzde Türk bütçe sistemi dahil birçok ülke bütçelerini temel toplumsal ihtiyaçları aşacak şekilde kalkınma politikalarında belirlenen amaçlara uygun şekilde oluşturacaklardır.

1.5 Bütçenin Fonksiyonları

Bütçenin edindiği görevleri yerine getirmesi olgusuna bütçenin fonksiyonları denilmektedir. Bütçenin fonksiyonları klasik ve modern olarak ayrılmaktadır.

Bütçe klasik fonksiyonları iktisadi, mali, hukuki, siyasi, denetim ve kontrol fonksiyonları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modern bütçeleme teorilerinde belirtildiği üzere devlet ekonomik hayata bütçe il yön vermeye çalışmaktadır. Bu ise ekonomiyi en iyi duruma getirebilecek farklı ekonomik faaliyet bileşenleri anlamına gelmektedir. Buna göre daha iyi bir ekonomik durumda optimum düzeyde mal ve hizmet üretilecektir. Bunun saptanması ile bütçede gelir ve gider ekonominin optimum seviyeye gelmesine hizmet edecek şekilde oluşturulacaktır. Bu ise bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonunu oluşturmaktadır.

Bu fonksiyon gereğince bireylerin gelirlerinin bir kısmı devlete aktarılmakta ve bütçe ile bazı giderlerin finansmanında kullanılmaktadır. Bu bireylerin gelirleri kendi başlarına kullandığında yeterince doğru karar verememeleri yada bu kararları toplulaştırdığımızda ekonominin en iyi durumda olmadığı gerekçesine dayanmaktadır.

Klasik fonksiyonlardan bir diğeri ise bütçenin hukuki fonksiyonudur. Buna göre bütçe ülke normlarınca uygun görülen şekillerde yürürlüğe girecektir ve ancak bu şekilde uygulanabilir hale gelecektir. Bütçe hakkıyla bağdaştırılabilecek fonksiyonların başında gelene bütçenin hukuki fonksiyonu bütçe hakkını adeta garanti altına almaktadır. Günümüz demokratik toplumlarında halkın temsilcilerinin bütçeyi onaylaması ile yürürlüğe giren bir norm olan bütçede bu onaylama süresince halkın bütçe hakkını kullanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Toplumsal uzlaşmanın bir parçasını oluşturan bütçenin ülke normlarıyla benzer şekilde yürürlüğe girmesi de bütçe hakkı açısından şekilsel bir garanti oluşturmaktadır. Bunun yanında tüm farklılıklarına rağmen bütçe toplum temsilcilerinin bir irade açıklamasına ihtiyaç duymaktadır. Bu sebeple en azından idari açıdan bir kanundur.

Bir diğerklasik bütçe fonksiyonu ise bütçenin siyasi fonksiyondur. Siyasal fonksiyon esas olarak temel toplumsal ihtiyaçların tercihini sağlamaktadır. Toplumsal ihtiyaçlar

bölünemediğinden ve toplumsal olarak karşılanması gerektiğinden maliyetlerinde toplumsal olarak katlanmak gerekmektedir. Ancak toplumsal ihtiyaçların her birinin sınırsızca karşılanması mümkün olmadığından bu ihtiyaçlar arasından tercih de bulunmak gerekmektedir. Toplumsal ihtiyaçlar bölünemediğinden bireysel olarak talebi anlamak mümkün değildir. Bu sebeple bu ihtiyaçların belirlenmesi ve önceliklendirilmesinde bir tercih mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçenin siyasi fonksiyonu tamda bu noktada devreye girmektedir. Siyasal süreçte ihtiyat miktarı ve önceliği belirlenecek ve bütçenin hazırlanmasında ve onaylanmasında kullanılacaktır. Bu siyasal süreç ülkenin yönetim biçimi ve hukuksal düzenine göre farklı kurgulanabilse de esas amaç her zaman bireysel tercihlerin toplulaştırması ve düzenlenmesidir.

Ülkemizde bu süreç bireysel tartışmalarla başlamakta, sivil toplum kuruluşları ve basın ile olgunlaşmakta ve seçimlerle sınıflandırılabilir hale gelmektedir. Siyasal süreç seçim ile bitmemekte bütçe hazırlanması ve onaylanması ile devam etmekte ve bütçenin uygulanması ile sonlanmaktadır.

Bu itibarla denetim fonksiyonuna değinmek gerekmektedir. Denetim fonksiyonu diğer fonksiyonları tamamlayıcı özellik içermektedir. Buna göre bütçenin amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadığı bütçe yoluyla mümkün olmaktadır.

Bütçenin kontrol fonksiyonu da benzer nitelikte işlevlerinin bütçenin hazırlayıcıları açısından değerlendirilmesidir.

Bütçenin çağdaş ilkeleri yönetsel ve planlama, kaynak tahsis, gelirin yeniden dağılımı sağlama, kalkınma ve istikrar fonksiyonlarıdır.

Bütçenin yönetsel ve planlama fonksiyonları bütçenin bir plan işlevi görmesinden kaynaklanmaktadır. Bütçe ile yapabileceğiniz harcama miktarının ve bu harcamaların finansmanını planlamak mümkün olmaktadır.

Modern teorilere göre Devletin bir görevi de ekonomiyi daha iyi duruma getirmektedir. Bunun yöntemi ise optimum olarak belirlene mal ve hizmet üretimi ve tüketimidir. Devlet bu optimum düzeyde mal ve hizmet üretimi ve tüketimini bütçe ile yapabilecektir. Bütçe ile toplanan kaynaklar belirlenen mal ve hizmet üretimi seviyesinin sağlayacak şekilde kullanılarak ekonominin daha iyi duruma getirilmesi sağlanmaya çalışılacaktır. Bütçenin bu işlevine ise bütçenin kaynak tahsis fonksiyonu denilmektedir.

Bütçe bazı kaynakları toplamakta ve bunları temel toplumsal ihtiyaçlar başta olmak üzere harcamaktadır. Temel ihtiyaçlar geliri olsun olmasın herkes için karşılanması gereken harcamalar gerektirmektedir. Temel ihtiyaçlar bölünebilir olmadığından vergi ve benzeri yöntemler ile finanse edilmesi gerekmektedir. Vergi ve benzeri yöntemlerin tercih sebebi bölünemeyen mallarda talep belirli olmadığından hizmetin miktarına göre bir gelir toplama yöntemi belirlenememesidir. Bu sebeple bireylerin o toplumda var olmalarını sağlayacak bir gelir toplama ihtiyacı var olmuştur. Genellikle bu vergi artan oranlı olarak ifade edilen yüksek gelir düzeyinden daha yüksek alınan vergiler olarak kendini göstermektedir. Bu haliyle bütçe harcamaları finanse etme yöntemiyle dahi bireylerin yaşam kalitesini değiştirmektedir.

Yalnızca gelir toplama yöntemi olarak değil, tercih edilen harcamalar sebebiyle bireylerin yaşam kalitesinin artırılabilir. Kalkınma politikalarının genelinde gelir dağılımının düzeltilerek toplumsal gelir artışının bireylerin gelirlerinin artırılması esas politikalar olarak yer almaktadır.

Bunun sebebi kalkınma teorilerinde kalkınmanın ve daha iyi ekonomiye sahip olmanın bir ön şartı olarak gelir dağılımının düzeltilmesinin belirtilmesidir. Bir başka sebep ise gelir dağılımının düzeltilmesinin en siyasi olarak avantajlı bir argüman olmasıdır.

Tüm bu gerekçelerle bütçe bireysel gelirlerin yeniden düzenlenmesini sağlamaktadır. Bütçenin bu işlevine gelirlerin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonu denilmektedir.

Bireysel olarak karşılanması imkânsız olan yatırımların devlet tarafından bütçe imkanlarıyla karşılanması bütçenin kalkınma fonksiyonu anlamına gelmektedir. Ekonominin daha iyi duruma kendiliğinden gelinmeyeceği düşünüldüğünde devletin ekonomik dalgalanma dönemlerinde bütçe yoluyla ekonomiye müdahale etmesi ise bütçenin istikrar fonksiyonunu oluşturmaktadır. Buna göre ekonominin enflasyon veya deflasyon dönemlerinde ekonomi harcama ve vergi dengeliği değiştirilerek ekonomi daha istikrarlı hale getirebilir.

1.6 Bütçe, Bütçe Hakkı ve Anayasa

Bütçe kavramının kullanılmaya başlamasıyla bütçe hakkının gelişmesi benzerlik göstermektedir. Bu benzerlik sadece tarihsel bir yakınlıktan ibaret değil, kavramsal bir yakınlıktan kaynaklanmaktadır. Bütçe kavramının gelişmesi esas itibarıyla bütçe hakkına bağlıdır. Tarihsel olarak bütçe hakkı ortaya çıkmaya başladıktan çok sonra bu hakkın

kullanımı yönteminin bir gereği olarak bütçe kavramı ortaya çıkmıştır. Bütçenin iktisadi, hukuki, siyasi ve denetimi işlevlerinden bütçe hakkıyla bağlantılı olarak ilk olarak bütçenin hukuki işlevi ortaya çıkmıştır. Vergi yönüyle çok basit bir bütçe olarak kabul edilebilecek olan belgeler, hiçbir politika veya siyasi tercih belli etmemekle birlikte vergi koyulmasına dair hükümler içererek hukuki bir anlam taşımamaktadır.

Bütçe hakkında yaşanan bu gelişmeler devam ettikçe bütçe gelir ve gider olarak sınıflandırılmaya ihtiyaç duymuştur. Bütçe tanımından anlaşılabileceği üzere gelecek döneme ait olma ve tahmin ilkeleri gereği bütçe hakkı mücadelesinde hazırlanan belgelerin bir çizelgeye ihtiyaç duyulduktan sonra ortaya çıkan belgeler bütçe olarak nitelendirilmeye başlanmıştır.

Bu haliyle bütçe hakkı bütçenin de ötesinde bir anlam taşımaktadır. Ülkelere göre farklılık gösteren bütçenin kanunlaşan tarafı haricinde de bütçe hakkı gözetilmesi gerekli bir ana kural olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütçe hakkına ilişkin Anayasa’ımızda birçok düzenleme bulunmaktadır. Sonraki bölümlerde göreceğimiz üzere Dünya’da da bütçe hakkının ilk tanımları Anayasal metinlerde yer almış ve birçok ülkede yeni Anayasalar da bütçe hakkına ilişkin hükümler yer almıştır. Bunun sebebi Anayasa’nın monarkı engelleyen bir metin olmasından kaynaklı olmasıdır. Günümüzde ise Anayasa’lar da yer alan hükümler çoğulcu demokrasi anlayışına uygun olarak çoğunluğunda kararlarının sınırlayan hükümlere yer verilmektedir.³

Temsili demokrasilerde halkın seçtiği temsilciler olan Meclisin⁴ bütçe hakkını halk adına kullanması beklenmektedir. Anayasa’nın bütçeye ilişkin maddeleri incelendiğinde bütçe kanuna dair hükümler içerdiği görülmektedir. Bütçe kanununu yürürlüğe koymak Meclisin görev ve yetkileri arasında kalmaktadır. Buna göre Anayasa’da bütçe kanununa dair düzenlemeler esas itibariyle Meclisi sınırlayan hükümlerdir.

Halkın vekili olan Meclisin bütçe hakkına uygun davranması Anayasa hükümleri ile garanti altına alınmıştır. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin de bütçe hakkına dair

³ B. Yavuz (2009). *Çoğulcu Demokrasi Anlayışı Ve İnsan Hakları*. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 288-293

⁴B. Yürükoğlu, (2022). *Bütçe Hakkı Ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Tekirdağ: Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

yaptığı en önemli görev Meclisin yaptığı bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğunu incelemektedir.

Bütçe hakkı sadece 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda yer alsaydı bütçe kanunun bütçe hakkına aykırı olan hükümlerinin incelenmesi mümkün olmayacaktı. Bu durumda bütçe hakkına ilişkin tek denetim mekanizması halkın temsilcilerini siyasi olarak değerlendirdiği seçimler olacaktı.

Bu Anayasa koyucunun bütçe hakkına verdiği önemi göstermektedir. Anayasa koyucu bütçe kanunun kanunlaşması dahi Anayasa'da belirleyerek bütçe hakkına ayrı bir önem vermiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden önce komisyon yapısının dahi Anayasa'da belirlenmesi bütçe hakkı verilen önemi gösteren bir başka örnektir.

Sonuç olarak bütçe hakkı bütçe kavramı kullanılarak Anayasalarda koruma altına alınmıştır. Halkın temsilcisi olan meclisin çıkardığı kanunların dahi uygun olması beklene Anayasalar bu yönüyle çıkarıldıkları veya değiştirildikleri tarihten sonrası için halkın iradesi sınırlandırmaktadırlar. Bunu kanunlara göre daha yüksek oy nispetiyle değişikliğe yapma, hiç değişiklik yapamama veya halk nezdinde zorunlu olarak detaylı tartışma gerektirme kurallarıyla yapmaktadır.

Bu haliyle bütçe hakkı Türk Anayasa'sında olduğu gibi birçok ülke Anayasa'sında özel bir koruma alanına sahip olmuştur.

2 DÜNYADA BÜTÇE HAKKININ TARİHİ VE GELİŞİMİ

Bütçe hakkı farklı ülkelerde farklı bir gelişim göstermiştir. Ancak dünyada bütçe hakkının gelişimdeki ortak nokta halk hareketleri sonucunda ortaya çıkmış olmasıdır. Bu durum ülke halklarının birbirinden etkilenmesinden kaynaklanmaktadır.

2.1 İngiltere de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkının İngiltere'deki gelişimine dair ilk yazılı belge 1215 tarihli Magna Charta (Büyük Ferman) Anlaşması'dır. Bu Anlaşmanın 12. maddesine göre genel oylama olmadan hiçbir vergi ve yardım toplanamayacaktır. Bu oylamaya mezkûr Anlaşmanın 14. maddesine göre başpiskopos, piskopos, rahip, kont, büyük baronları ve toprak ilişkisi olan herkes çağrılacaktır. ⁵

⁵ E. İlal (2011). *MAGNA CARTA*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, s.214-217

1628 tarihli İngiliz Haklar Bildirisi (Petition Of Rights) ile vergilerin parlamentonun onayıyla toplanabileceği tekrar ifade edilmiştir.⁶ 1689 tarihli İngiliz İnsan Hakları Bildirgesi-(Bill of Rights) ile de Parlamento'nun onayı olmadan, uzun bir süre için; kabul edildiğinden ya da edileceğinden başka bir biçimde tahtın yararına para toplamının yasadışı olduğu belirtilmiştir.⁷

Bu tarihten sonra bütçe hakkı genişlemiş ve 1787 Konsolide Fon Yasası (Consolidated Fund Act) ile tüm gelir ve giderler bütçe içerisine alınarak vergilerin konulması ve giderlere paylaştırılması konusunda Kral sınırlandırılarak Parlamento yetkili kılınmıştır.⁸

2.2 Fransada Bütçe Hakkının Gelişimi

Fransa'da 14. Yüzyılda (yy.) Kralın vergi koyabilmesi ancak Genel Meclis'in (Etats Generaux) onayı ile gerçekleşebiliyordu. 1789 tarihinde gerçekleşen Fransız İhtilali'ne kadar bir meclis toplanmadığından bu tarihler arasında kral vergi koyma veya gider gerçekleştirme konusunda herhangi bir sınırlamaya tabi kılınmamıştır. İhtilal sonucunda yayınlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin⁹ (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) 14. maddesi ile tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini belirlemeye, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçim ve süresini belirlemeye hakkı olduğu belirtilmiştir. Bu haliyle bütçe hakkının gelir kısmının çok açık bir şekilde oluşturulduğu söylenebilir.

Fransa'da bütçe hakkının gider tarafına ilk kez 1791 Fransız Anayasa'sının (The Constitution of 1791) Yasama Yetkisinin Kullanımı (Of the Exercise of the Legislative Power) başlıklı 3. Bölümü'nün Yasama organına verilen görevlerin sıralandığı 1. maddesinde kamu harcamalarının oluşturulmasının yasama organının görevi olduğu

⁶ https://archive.csac.history.wisc.edu/2_The_Petition_of_Right.pdf ve <https://hukukbook.com/ingiliz-haklar-bildirgesi-petition-of-rights/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

⁷ <https://www.archives.gov/files/legislative/resources/education/bill-of-rights/images/handout-3.pdf> ve <https://hukukbook.com/ingiliz-insan-haklari-bildirgesibill-of-rights/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

⁸ C. Çataloluk (2008). *Batı Topluluklarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, s. 85-86

M. Başoğlu (2014). *İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci*. Yasama Dergisi, s. 33-34

K. C. Doğan ve S. H. Şentürk (2017). *İngiltere'de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı Ve Parlamenterizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı*. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, s.365-367

⁹<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

https://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsan_ve_Yurtta%C5%9F_Haklar%C4%B1_Bildirisi (Erişim Tarihi: 04.07.2024)

belirtilerek değinilmiştir.¹⁰ 1793 Fransız Anayasa'nın 54. maddesinde de benzer hükümler yer almıştır. ¹¹ 25.3.1817 tarihli Bütçe Veya Finans Hukuku'nun (Budget Ou Loi Sur Les Finances) yürürlüğe girmesiyle bakanlıklara ve diğer kamu dairlerine ödenek verilmesi parlamentonun onayı tabi kılınmıştır.

Bu yazılı metinlere dayanarak literatürde Fransa'da bütçe hakkının gider tarafına dair 1791 yılından önce herhangi bir gelişmenin yer almadığı belirtilmektedir. ¹² Ancak İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 14. maddesinde “*verginin gerekliliğini belirlemeye*” ve “*vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye*” ibarelerine yer verilerek, vergilerin nereye ve nasıl harcanacağını belirlenmesi yetkisinin halka ait olduğunun kabul edildiğini göstermektedir. Yalnızca bu hususların nasıl ve ne şekilde yapılacağı belirtilmemiştir. Bu iki unsurun önemli olduğu düşünülmektedir. Esas itibarıyla giderler açısından parlamento açısından verilen izin ve onay vergilerin ve diğer kamu gelirlerinin nasıl kullanılacağını belirlenmesi anlamına gelmektedir.

1946 tarihli Fransa Cumhuriyeti Anayasası'nın 16. ve 17. maddeleri uyarınca bütçe tasarısı millet meclisine verilir ve onaylanır. ¹³

2.3 Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçe Hakkının Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri bütçe hakkıyla bağlantılı olarak vergilendirme yetkisinden dolayı kolonisi olduğu Birleşik Krallığa isyan ederek bağımsızlığını kazanmıştır. ¹⁴ 1765 yılında Birleşik Krallığın Pul Yasası sonrasında toplanan eyaletlerinin yayınladığı Pul Kanunu Kongresi Bildirgesi Amerika Birleşik Devletleri'nin bütçe hakkını içeren ilk belgesi olarak kabul edilebilir. Mezkûr Bildirge'ye göre yerel koşullardan dolayı İngiliz

¹⁰ <https://wp.stu.ca/worldhistory/wp-content/uploads/sites/4/2015/07/French-Constitution-of-1791.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

¹¹ <https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

¹² B. N. Feyzioğlu (2012). *Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, s.6

M. S. Bağlı. *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*. s. 44 “<https://www.casgem.gov.tr/dosyalar/kitap/38/dosya-38-7056.pdf>” Erişim Tarihi: 4/7/2024

Z. Ergen ve B. D. Oldaç (2020). *Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci*. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, s. 244

¹³B. N. Esen (1948). *Fransa Cumhuriyeti Anayasası*. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 4

¹⁴A. Doğan ve M. E. Coşkun (2022). *Vergilendirmenin Tarihsel Gelişim Sürecinde Öne Çıkan Vergi İsyamları*. Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, s.36

Avam Kamarasında temsil edilmeyen halktan kendi yasalarında öngörülmedikçe vergi alınamaz.¹⁵

Bu gelişmelerden sonra 4.7.1776 tarihinde bağımsızlığına kavuşan Amerika Birleşik Devletleri'nin 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın 8. Bölümünde vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak Kongre'nin yetkiler arasında sayılmıştır. Ayrıca mezkûr Anayasa'nın 9. ve 10. Maddelerine göre de yapılacak giderler kongrece kararlaştırılacaktır.¹⁶

19. yy. federal hükümet birimlerinin bütçeleri kongrenin onayına ayrı ayrı sunulmuştur.¹⁷Günümüze kadar farklı bütçeleme teknikleri gelişmiş olmakla birlikte bu gelişmeler bütçe hakkıyla ilgili değil bütçeleme tekniğindeki gelişmelerdir.

2.4 Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Almanya'da 19. Yy. kadar bazı ayrıcalıklı sınıfların izni alınarak vergi koyulabiliyordu. 19. yy.'da 1949 Tarihli ilk Almanya Anayasa'sında bütçe ilişkin hükümler yer almıştır.¹⁸ 1871 Bismarck Anayasası'nın 70. maddesinde¹⁹giderlerin ortak toplana vergilerler karşılanacağı belirtilmiştir ve yapılacak harcamaların ve toplanacak gelirlerin gerçekleştirilmeden önceki yılda kanunla belirlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

20. yy'da Almanya'da bütçeye ilişkin reformlar yapılmaya devam etmiştir. 1919 tarihli Weimar Anayasası'nın 11. maddesinde gelirlerin ancak mevzuat yoluyla koyulabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan hükümde başka bir değerlendirme ise vergilerin ancak gerekli olduğu sürece koyulabilmesidir. Bu harcamaların karşılığı olmasını ifade etmektedir.²⁰

1922 tarihinde Reich Bütçe Kanunu yürürlüğe girmiş ve Anayasa'da bütçeye ilişkin hükümler genişletilmiştir.1969 yılında tekrar bir bütçe reformu yapılarak federal yapıda olan Almanya'da eyalet ve federasyon bütçeleri standart hale getirilmiş, sonrasında 1967

¹⁵https://archive.csac.history.wisc.edu/8_THE_DECLARATION_OF_RIGHTS_OF_THE_STAMP_ACT_CONGRESS.pdf ve <https://hukukbook.com/pul-kanunu-kongresi-bildirgesi/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

¹⁶ <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

¹⁷Çataloluk, 2008, Batı Toplamlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi, s. 91

¹⁸ İ. Güneş ve M. A. Gedik (2021). Bütçe Hakkının Avrupa, ABD ve Osmanlı'da Gelişimi. INSAC Social and Education Sciences, Duvar Yayınları, s. 491-492

¹⁹ https://ghdi.ghi-dc.org/pdf/eng/518_Constitution%20Germ%20Empire_161.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

²⁰https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100-muenkler/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

yılında Ekonominin Gelişmesi ve Sağlamlılığı Yasası, 1970 yılında ise Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kanunu çıkarılmıştır.

2.5 Dünyadaki Bütçe Gelişmelerinin Değerlendirilmesi

Açıklanan bütçe gelişmeleri incelendiğinde bütçe hakkına ilişkin gelişmelerin halk hareketleri sonucunda ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bu gelişmelerde esas itibarıyla Devletin geliri olarak ifade edebileceğimiz vergilerin yükünün öneminin büyük olduğunu ve vergi yükü artan toplum kesimlerinin bunu sorgulamaya başladığını görmekteyiz. Vergi yükünün artmasındaki en belirgin sebep ise savaşlar ve saray harcamalarıdır.

Düşüncemize göre vergi yükünden bahsedebilmenin öncelikli şartı özel mülkiyetin kabulüdür. Özel mülkiyet kabul edilmeden kendimize ait bir mülkten bahsedilemeyeceğinden bu mülkün Devlete aktarılmasından duyulan bir rahatsızlıktan da bahsetmek mümkün değildir.

Gerçekten de bakıldığında bütçe hakkının ilkel temellerini oluşturan vergi koyulmasının sınırlandırılmasının tartışıldığı ilk ülkeler, özel mülkiyetin görüldüğü daha doğrusu reform hareketleriyle mülkiyet ve gelirin geniş kitleler tarafından paylaşıldığı²¹ ülkelerdir.

Yapılan incelemelerde bütçe hakkının vergi yönlü gelişmesinden sonraki adımı gider yönlü tartışmaların gündeme gelmesidir. Modern bütçe ilkeleri geliştikçe bütçenin gider kısmına da gerekli önem verilerek Meclisin bütçe hakkını kullanmasına imkân tanınmaya çalışılmıştır.

Bir başka ifadeyle bütçe hakkı ilk olarak vergi koyma yetkisi, sonra harcama yetkisi, en son olarak da bütçenin yıllık incelenmesi şeklinde gelişim göstermiştir.²²

²¹R. Kılıç ve M. Demirçelik (2011) *Mülkiyet Kavramının Tarihsel Gelişimi Sürecinde Ortaçağ Ve Reform Hareketi*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, s.186-187

²²A. Konukman (2015). *Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, s.26-28

3 TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAKKININ TARİHİ VE GELİŞİMİ

Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi diğer hukuksal gelişmelerle birlikte olmuştur. Bu sebeple bütçe hakkının tazminat öncesi dönem, tazminat dönemi ve Cumhuriyet dönemi şeklinde incelemekte fayda vardır.

3.1 Tazminat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkı

Osmanlı Devleti’nde Tazminat dönemine kadar gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren bir bütçeden bahsetmek olanaksızdır. Bu döneme kadarki bütçeler esas itibariyle kesin hesap kanunun özelliklerini barındırmakta ve gerçekleşmiş gelir ve giderleri göstermektedir.²³

Bu dönemde zekât, öşür, haraç ve cizye gibi şer-i hukuka göre toplanan gelirler Devletin gelirlerini oluşturmaktadır. Bu elde edilen gelirlerin harcanabilmesi ilkeleri de şer-i hukuk kurallarına uygun olarak düzenlenmiştir.

Literatürde zekât, öşür ve sadaka gelirlerinin yoksullar için harcanması gerektiği gerekçesiyle kamu hazinesine transfer edildiği, bunlar dışındaki kaynaklardan elde edilen gelirlerin kamu idaresi, savunma, ekonomik kalkınma projeleri, gibi ihtiyaçlar için kullanıldığını belirtmiştir.²⁴ Bu sebeple en azından gelirlerin kayıt altına alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Osmanlı Devleti’nde bütçe benzeri belgeler gelir ve gider tahminlerini değil ilgili yılın gelir ve gider gerçekleştirmelerini göstermektedir. Bu haliyle bu belgeler bütçe değil kesin hesaba benzemektedir. Ayrıca bu belgeler defterdar tarafından Padişahın onayına sunulmaktadır. Bunun yanında bütçe yalnızca İstanbul’un gelir ve giderlerini göstermektedir.²⁵

Bu sebeple tarihe kadar hazırlanan belgeler gerçekleşen gelir ve giderlerin bir icmalinin gösterilmesi niteliğindedir.²⁶

²³H. Sahillioğlu (1967). *Sivriş Yılı Buhranları*. İktisat Fakültesi Mecmuası, s.79-80

²⁴A. Efe (2019). *İslam Ekonomi Yönetiminde Plancılık ve Bütçeleme Anlayışı*. İçtimaiyat, s. 25-28

²⁵İ. D. Özer (2022). *Bütçe Hakkından Kamu Bütçesine: Osmanlı’dan Günümüze*. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, s.690

²⁶H. Sahillioğlu (1985). *1524-1525 Osmanlı Bütçesi*. İktisat Fakültesi Mecmuası, s. 856-857

1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak'ın 7. maddesinde fakirlerin ve halkın vergilendirilmesinde aşırıya gidilmemesi gerektiği belirtilmiş vergilendirmeye hanedan arasındaki görüşmelerle karar verileceği ifade edilmiştir.²⁷

3.2 Tanzimat Döneminde Bütçe Hakkı

1839 yılında Tanzimat Fermanını Yayınlanması ile tanzimat dönemi başlamıştır. Bu fermanla “...her ferdin emlâk ve kudretine göre bir vergü-yi münâsib tâyin olunarak kimseden ziyâdesi alınamaması ve Devlet-i Aliyye'mizin berren ve bahren masârif-i askeriye ve sâiresi dahi kavânîn-i icâbiyye ile tahdîd ve tebyîn olunup ana göre icrâ olunması lâzımedendir...” denilerek mali güce göre vergilendirme yapılması gerektiği ve askeri harcamalar dahil devlet harcamalarının kanunlar ile gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁸

Osmanlıda bütçe düzenlenmesine ilişkin ilk norm 16 Ağustos 1855'de Takvim-i Vekayi'de yayımlanan Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname'dir. Bu nizamnamede meclisin kamu gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına izin veren düzenlemeler yer almıştır.²⁹ Bütçe ile ilgili ikinci norm ise 1874 yılında yürürlüğe konan Devlet-i Aliyenin Bütçe Nizamnamesi'dir.

Daha sonrasında 1876 tarihinde Kanuni Esasiye yayımlanmıştır. Dönemin Anayasa'sı olarak kabul edilebilecek bu belgenin 96. ila 107. maddeleri merkezi yönetim bütçesi olarak kabul edilebilecek olan Muvazenei Umumiye Kanunu'na ilişkindir. Bu maddelerin bir kısmı bütçe hakkına ilişkindir. Diğer kısmı ise bütçe kanununun kanunlaşmasına ilişkin hükümler içermektedir. Anılan Kanun'un 96. maddesinde “*Tekâlifî Devletin hiçbir bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz.*” denerek kanunsuz vergi olmayacağı tekrar ifade edilmiştir. 97. madde de “*Devletin bûdçesi varidat ve mesarifatı takribiyesini mübeyyin kanundur. Tekâlifî devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur.*” denilerek gelirlere ilişkin kanunun bütçe kanunu olduğu açıklanmıştır. Ayrıca maddenin birinci cümlesinde giderlerinde bütçeye dahil olduğu belirtilmiştir.

²⁷A. Akyıldız (1998). *Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni*. İslam Araştırmaları Dergisi, s.220

²⁸<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Yayinlar/Dosya/37e7ee6c-8e27-4799-9c66-9156c92d92b0.pdf> (Erişim Tarihi:4/7/2024)

²⁹Özer (2022). Bütçe Hakkından Kamu Bütçesine: Osmanlı'dan Günümüze, s.691

Kanuni Esasiye'nin diğer maddelerinde kanunlaşma sürecine ilişkin olarak bütçe kanunun senelik olduğuna ve bütçe kanununun maddeler halinde onaylanacağına kadar birçok usul hükmü yer almaktadır.

Kanunla getiren en önemli yenilikler bazıları ise Kesin Hesap Kanunu'nun çıkartılmasının öngörmesi ve Sayıştay'ın kurulmasıdır. Kanun'un 103. maddesinde *“Muhasebei kat'ie kanunu müteallik olduğu senenin varıdatından istihsal olunan mebaliğ ile yine o senenin mesarifatına vukubulunan sarfiyatın miktarı hakikisini mübeyyin olarak bunun şekil ve taksimatı dahi muvazenei umumiye kanununa tamamilе mutabık olacaktır.”* denilerek kesin hesap kanunun kapsamı tarif edilmiştir. 106. maddesinde ise *“Divanı Muhasebatın âzası oniki kişiden mürettep olacak ve herbiri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tastik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere ba iradei seneyi nasbolunacaktır.”* denilerek Sayıştay'ın üye sayısı 12 olarak belirlenmiş ve bu üyelerin teminatı düzenlenmiştir.

3.3 Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönemde Bütçe Hakkı

1921 Anayasa'sında bütçeye ve bütçe kanuna ilişkin açık hükümler bulunmasa da 1924 Anayasa'sının 97. ila 101. maddelerinde bütçeye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 1924 Anayasa'sında esas olarak Bütçe Kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçelerin Meclise bütçe yılı başından en az 3 ay önce sunulacağı, devlet mallarının bütçe dışında harcanamayacağı, bütçe kanunun geçerliliğinin 1 yıl olduğu hüküm altına alınmıştır.

1924 Anayasa'sının geçerli olduğu dönemde 26/5/1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu'nu yayımlanmıştır. Kanun'un gerekçesinde halihazırda yürürlükte bulunan kuralların giderlerin tahakkuk etmesi ve ödenmesine dair kurallar içermediği ve bu konudaki boşluğun doldurulmasının istenildiği ifade edilmiştir. Bu sebeple anılan Kanun'un birçok maddesinde giderlere ilişkin kurallara ve sorumluluklara yer verilmiştir.

1961 Anayasa'sında 1924 Anayasa'sına göre en büyük farklılık bütçeye ilişkin görüşülme usul ve esaslarının belirlenmesidir. 1961 Anayasa'sının 94. maddesinde; Genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu (BK) tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulacağı, bu tasarılar ve raporların, 35 milletvekiliyle 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verileceği, karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabûl edeceği metnin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşüleceği ve en geç 10

içinde karara bağlanacağı, sonrasında Cumhuriyet Senatosunca kabûl edilen metnin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verileceği ve Karma komisyonun kabûl ettiği son metnin Millet Meclisinde görüşüleceği ve malî yılbaşına kadar karara bağlanacağı ifade edilmiştir.

1961 Anayasa'sının 126. maddesinde ise Devletin ve kamu iktisadî teşebbüslerinin dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı, kanunla kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyulabilceği ve genel ve katma bütçelerin oluşturulma ve uygulama usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

1961 Anayasa'sında bütçeye ilişkin yer alan hükümler yürürlükte olan Anayasa'mızda da büyük oranda yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun 1050 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. 5018 sayılı Kanun halen yürürlükte olup 3. maddesinde bütçeyi; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlamıştır. Anılan Kanun'un 15. maddesinde Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun olarak tanımlanmıştır.

3.4 Bütçenin Kanun Olup Olmadığı

Esas olarak bütçenin hukuki tanımında kullanılan kanun ifadesi bile tartışmalıdır. Yasama organının belli bir sonuca yönelik irade açıklaması olarak ifade edilebilecek yasama işlemleri kanun, parlamento kararları ve diğer yasama işlemleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır.³⁰ Kanunlar hakkında maddi anlamda ve şekli anlamda olmak üzere iki farklı tanımlama mevcuttur. Şekli anlamda kanun düzenlemenin Meclis tarafından yapılmasını gerekli ve yeterli görmektedir. Maddi anlamda kanun ise Anayasa Mahkemesi tarafından *“Yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki pozitif hukuk metinleri nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden de objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da var olan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural işlemler bölümüne girerler”* şeklinde tanımlanmıştır.³¹

³⁰ O. Çekiç (2009). *Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi ve Türleri ve Diğer İsimli Yasama Türleri*. Yasama Dergisi (12), s. 108-114

³¹(AYM, E.1990/31, K.1990/24, 24/09/1990)

Bütçe kanunlarının şekli anlamda kanun olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Ancak yukardaki tanımlamaya göre maddi anlamda kanun olup olmadığı yönünde literatürde birçok tartışma bulunmaktadır.

Mahkemenin tanımlamasına göre kanunlar nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kuralları içermeli, yeni bir durum yaratmalı, var olan bir durumu düzenlemeli veya ortadan kaldırmalıdır.

Bütçe kanunun yeni bir durum yarattığı kuşkusuzdur. Bütçe gerçekten de tahdit özelliğın bir sonucu olarak belirli bir süre için hüküm ihtiva etmektedir. Ancak bu husus bütçe kanunun sürekli olmadığı göstermez. Aksine geçici maddeler gibi belirli bir yürürlükte kalacağı belirtilerek uygulanan kurallar yürürlükte kaldıkları müddet sürekli şekilde uygulanmaktadır.

Bütçe kanunu kapsamına giren her bir kurum için uygulanmalıdır. Bu haliyle geneldir. Ayrıca hükümlerinin nitelikleri bazı kanunlar gibi öznel değerlendirmelerden bağımsızdır ve kapsamını giren her olayda uygulanmalıdır. Bütçe kanunu kapsamında belirtilen kurumlar yapacakları harcamalarda bütçe kanununun metninde belirtilen hükümlere uymak zorundadır. Metinde cetvellere atıf yapılması ve cetvellerin tek başına hüküm ihtiva etmemesi bütçe kanunu maddi anlamda kanun olmaktan çıkaramaz. Cetvellerde yer alan hükümler kanun yapma tekniğine çok uygun olmasa da metne işlenebilir. Bu haliyle nesnel ve soyutturlar. Bu sebeplerle bütçe kanunlarının maddi anlamda da kanun oldukları söylenebilir.

5018 sayılı Kanun'un 3. maddesinde bütçe belge olarak tanımlanmıştır. 1050 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ise bütçe kanun olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlama farkı bütçenin maddi anlamda kanun olması tartışmasından kaynaklı değildir. 5018 sayılı Kanun'da yer alan maddeler yalnızca merkezi yönetim kapsamına dair değildir. Merkezi yönetim kapsamında yer alan ve bütçe hazırlayan bazı idarelerde 5018 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine tabidir. 5018 sayılı Kanun'un bu maddeleri Meclisin önüne gelerek kanunlaşmayan bütçeler için uygulanabilir haldedir. Bu sebeple 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinde Merkezi Yönetim Kanunu ifadesi kullanılarak bu bütçenin kanunlaştığı ifade edilmiştir.

4 ANAYASA MAHKEMESİNİN BÜTÇE HAKKIYLA İLGİLİ İÇTİHATLARI

Anayasa Mahkemesi bütçe hakkına ilişkin yaptığı değerlendirmeleri verdiği kararlar ile şekillendirmekte ve hüküm haline getirmektedir.

4.1 Bütçe Süreci ve Bütçe Kanunlarına Karşı Açılacak İptal Davaları

Anayasa'nın 161. maddesine göre kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır ve malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.

Daha önceki bölümlerde anlatıldığı üzere Türkiye'de hükümetin bütçesi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu adı altında hazırlanmaktadır. Merkezi yönetim 5018 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre mezkûr Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade etmektedir. Kanun'un 15. maddesinin 1. fıkrasına göre Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.

Mezkûr maddenin 2. fıkrasına göre ise Merkezî Yönetim Bütçe Kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun hazırlanması süreci esas itibariyle Kanun'un 17., 18. ve 19. maddelerinde açıklanmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin 3. maddesinde de Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az 75 gün önce, TBMM'ye sunacağı, bütçe teklifinin Bütçe Komisyonunda görüşüleceği, komisyonun 55 gün içinde kabul edeceği metnin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanuna göre kamu idareleri bütçe tekliflerini Cumhurbaşkanlığına en geç ilgili olduğu yıldan önceki yılın eylül ayı sonuna kadar sunmaları gerekmektedir. Bu teklifler gerekirse kurumlarla müzakere edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulmalıdır. TBMM, merkezî yönetim

bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar. Merkezî yönetim bütçe kanunu malî yıl başından önce Resmî Gazetede yayımlanır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın yanında bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Bununla birlikte Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir.³²

Anayasa'nın 151. maddesinde Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının, iptali istenen kanunun Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceği belirtilmiştir.

Anayasa incelendiğinde bütçe kanunları ve kanunların görüşme usul ve esaslarını farklılaştırdığı, ancak iptal davası açmak ve Anayasal denetime dair diğer usullerde kanunlar ve bütçe kanunları arasında bir fark görmediği anlaşılmaktadır. Buna göre bütçe kanunlarına ilişkin Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hakkı Anayasa'nın 150. maddesine istinaden Cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. Uygulamada üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelerin başvurusu yoluyla iptal davası açılmaktadır.³³

Somut norm denetimi olarak adlandırılan bakılmakta olan bir davada mahkemenin, Anayasa Mahkemesine bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin (CBK) iptali için başvurusunda bütçe kanunların konu edilebilmesi çok mümkün gözükme de teknik olarak bunun önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu usulde mahkeme uygulanacak bir kanun veya CBK'nın hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmakta ve bu konuda verilecek karara kadar davayı geri bırakmaktadır.

Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrasına ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 35. ve 36. maddelerine göre kanunların şekil bakımından Anayasa aykırılığı hakkında dava

³²(AYM, E.2021/26, K.2022/19, 24/02/2022, § 16)

³³(AYM, E.2021/26, K.2022/19, 24/02/2022), (AYM, E.2022/12, K.2023/162, 28/09/2023)

açabilecekler Cumhurbaşkanı veya TBMM üye tam sayısının en az beşte biri oranındaki milletvekilleridir. Anılan maddelere göre şekil bakımından iptal davası açma süresi Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonradır ve yapılacak denetim son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı konusuyla sınırlıdır. Bütçe Kanunları da yukarıda belirtilen usul ve esaslara tabidir. Buna göre Anayasa'nın 89. maddesinin 2. fıkrası hükmü gereği bütçe kanunlarının yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmama konusunda Cumhurbaşkanının kanunlarda olduğu gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde bütçe kanunlarının kabul ve yeter sayısına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamıştır. Bu haliyle bütçe kanunlarının son oylama için öngörülen çoğunluk; kanunlar için belirlenen genel kural olan üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayan toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Anayasa'nın 96. maddesine göre TBMM üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Bütçe kanunlarının şekil bakımından denetimi son oylamanın öngörülen çoğunluğa uyup uymadığı hususlarıyla sınırlıdır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir başka husus ise bütçe hakkına dayanarak yapılan Anayasal incelemenin yalnızca bütçe kanunlarının iptali ile sınırlı olmadığıdır. Kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin bütçe hakkını ihlal ettiği gerekçesi ile bu normların iptali için Anayasa Mahkemesine birçok başvuru yapılmakta ve söz konusu normlar iptale konu olmaktadır.³⁴ Bir başka deyişle bütçe hakkı yalnızca bütçe kanunlarını ilgilendirmemekte, herhangi bir kanun veya CBK ile de bütçe hakkı ihlal edilebilmektedir.

4.2 Anayasa Mahkemesinin Bütçe Kanunlarına İlişkin Değerlendirmeleri

Neredeyse her yıl bütçe kanunlarının bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bakış açısını yansıtmak açısından 2017 yılından itibaren yapılan başvuruları incelemek yeterli görülmüştür. Anayasa Mahkemesi bütçe hakkına dayanarak oluşturduğu ilkeler aracılığıyla bütçe kanunlarının incelemektedir.

Mahkeme içtihadı açısından 16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun iptali talep edilen birçok maddesinden 6. maddesinin (1) numaralı

³⁴(AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/09/2023), (AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/09/2023, § 25-34), (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, § 56-64)

fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırılığını incelendiği kısmın değerlendirilmesinde fayda vardır. ³⁵ Bu bentte ödenek aktarmasına dair düzenlemeler mevcuttur.

Mezkur Kararda Bütçe kanunlarının yıllık olarak çıkarılmakta ve ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta olup bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirdiği, bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi, kamu düzeninde telafisi güç zararlar doğurabilecek nitelikte olduğundan Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanmaları, parlamentoda görüşülmeleri ve yayımlanmaları bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsendiği belirtildikten sonra Anayasa'nın 87. maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” yanında “*bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*” görev ve yetkisine ayrıca yer verildiği, Anayasa'nın 88. maddesinde, kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede (yürürlükteki halinde 161. maddede yer almaktadır.) düzenlendiği ifade edilmiştir. Kararın devamında bu maddeler gereğince anayasa koyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği, Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı gibi mevcut kanun hükümlerinin değiştirilmesi veya kaldırılmasının da olanaksız olduğuna karar verilmiştir.

Esas itibariye Anayasa Mahkemesinin yaptığı yorum; kanunlar ve bütçe kanunlarının farklı usullerle kanunlaşması husuna dayanmaktadır. Gerçekten farklı kanunlaşma usul ve esaslarına tabi olan bütçe kanunları ve diğer kanunlara birbirlerini ilgilendiren hükümler koymak Anayasa'nın bu düzenlemelerini geçersiz kılacaktır. Anayasa koyucunun amaçsız bir yazım usulü belirlemesinin hukuki yorum yöntemlerine uygun olmadığı değerlendirildiğinde Anayasa'nın amaçsal yorumu ile bu sonuca ulaşmanın mantıklı olduğu düşünülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi kararında da yer alan bir başka husus bu yoruma gerek bırakmadan bütçe kanunlarına koyulacak hükümlerdeki sınırların belirlenmesi sorununa cevap vermektedir.

Kararın 18. paragrafında Anayasa'nın 161. maddesinde “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” denilmek suretiyle bütçe kanunlarına koyulabilecek hükümlerin sınırlarının belirlendiği belirtilmiştir. Bu hükmün anlaşılması

³⁵(AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 3-23)

açısından hükmün ilk halinde bu ibareden sonra “*mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirileme*” ibarelerinin de yer aldığı ancak Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun Kabul Ettiği Metin’de bu ibarelerin metinden çıkarıldığı ve değişiklik gerekçesinde de “*bütçe kanununa, bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*» şeklindeki hükmünün açıklığı karşısında, maddenin son fıkrası metinden çıkarılmıştı” ifadelerine yer verildiği görülmüştür. Buna göre Anayasa koyucu “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*” hükmünden mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümlerinde bütçe kanunlarında yer verilemeyeceği sonucu çıkarmaktadır.

Bu açık gerekçe Anayasa Mahkemesinin bütçe kanunlarına dair verdiği her kararında etkisini göstermektedir.

Bu hususta dikkat edilmesi gereken bir hususta Anayasa’nın 161. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “*Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.*” hükümleridir. Anayasa Mahkemesi kararında kanunların ve bütçe kanunlarının kanunlaşma usul ve esaslarının Anayasa koyucu tarafından farklı belirlendiği tespitin yapıldığı ifade edilmiştir. Bu yoruma benzer şekilde Anayasa’nın 161. maddesinde bütçe kanunu ifadesi kullanılmasına rağmen mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla belirleneceği ifade edilmiştir. Buna göre belirtilen hususların bütçe kanununda belirlenmesi mümkün değildir. Ayrıca bu hususlara ilişkin kanunla yapılmış belirlemelerin bütçe kanunu ile değiştirilmesi de mümkün gözükmemektedir. Bahsi geçen hususların tek bir kanunla yapılmasının zorunlu olmadığı değerlendirilse de meri mevzuatımız da bahsi geçen kanun 5018 sayılı Kanun’dur. Bu Kanun’da ödenek aktarmaları dahil bütçenin uygulanmasına ilişkin birçok hüküm bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin bahsi geçen kararında bu hususa yer verilmese de Mahkemenin yerleşik içtihatlarına göre “*bütçe ile ilgili hükümler*” kavramının, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade ettiği belirtilmiştir. Kararın devamında ödenek aktarmalarına ilişkin hükümler bütçenin

uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte görülerek Anayasa uygun bulunmuştur.

Esas itibarıyla Anayasa'nın 161. maddesinin 2. fıkrası gereği bütçenin uygulamasına dair hükümlerin bütçeyle ilişkisi kabul edilmekle birlikte kanunla düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu haliyle bütçeye ödenek aktarmaya ilişkin hükümler konulamayacağı düşünülse de 5018 sayılı Kanun'un ödenek aktarmaya ilişkin hükümlerinin düzenlendiği 21. maddesinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirleneceği belirtilmiş olduğundan Anayasa Mahkemesinin kararının doğru olmadığından bahsedilemeyeceği düşünülmektedir.

Ancak bununla birlikte Anayasa Mahkemesi içtihatları ile oluşan bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümlerin bütçe kanunlarına koyulabileceği hususunun genel nitelikteki bütçe uygulamalarını kapsamayacağı, daha ziyade bütçe hakkına uygun olarak bütçe yılına dair meclis idaresinin anlaşılmasını kolaylaştıracak hükümleri kapsadığı düşünülmektedir. Bu konuda en iyi örnek meclisin iki harcama kalemi arasında şarta dayalı bir ilişki kurması gösterilebilir. Bir başka deyişle eğer “a” harcamasına gerek olmazsa “b” harcamasının yapılması tamda kanunla düzenlenemeyecek ve meclisin iradesinin bütçenin uygulanması aşamasında oluşabilecek durumlara göre açıklanması amacını taşıyan bütçe kanununa koyulabilecek bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte bir hükümdür.

Anayasa Mahkemesi incelenen kararında bu hususa yer vermemiş ancak kuralın kanunları değiştirmede, bütçeyi açıklayıcı nitelikte olduğu tespitlerini yaparak koyduğu son ilkeyi yani kuralın belirliliğini incelemiştir. Mahkeme ödenek aktarma yetkisinin sınırlarının belirli olduğu tespitini yaparak bütçe hakkının yalnızca usulden ibaret olmadığını, bütçeyle ilgili ve düzenlenmesi gereken bir normda düzenlense bile yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesi anlamına gelen bütçe hakkının makul olmayacak şekilde devretmesinin de Anayasaya uygun olmayacağı belirlemiş olmaktadır. Mahkeme bu kararında olmasa da diğer kararlarında bu ilkeyi Anayasa'nın 7. maddesine dayandırmaktadır.³⁶

³⁶(AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15; E.2022/54, K.2022/99, 8/9/2022, § 25)

Bu açıklamalara göre Anayasa Mahkemesinin bütçe kanunlarının hükümlerini değerlendirirken üç ilkeyi esas aldığı tespit edilmiştir.

Bunlar;

1. Olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmemesi,
2. Bütçede bütçe hükümleri dışında ancak bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümlerin yer alabileceği,
3. Bütçede yer alan düzenlemelerin yasama organına ait olan bütçe hakkını makul olmayacak şekilde devredemeyeceği.

Bu ilkelere göre 2017 yılı Bütçesinin iptal edilen ilk kuralı; Dışişleri Bakanlığının yurtdışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ve daha önceden açılmış ancak mücbir sebeplerle tahliye edilmiş temsilciliklerinin yeniden faaliyete geçirilmesi aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasının 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan, 5018 sayılı Kanundan ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşit Kanunundan müstesna olduğunun belirtildiği 2017 Yılı Bütçesinin Eki “*Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar*” başlıklı E-Cetveli’ndeki (11) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın Üçüncü Cümlesi’dir.

Kararda Dışişleri Bakanlığının harcamalarının 4734, 237 ve 5018 sayılı Kanunlarına tabi olduğu belirlendikten sonra kuralla Dışişleri Bakanlığının yaptığı harcamalar 4734, 5018 ve 237 sayılı Kanunlardan müstesna tutularak bu Kanunlar 2017 yılı için uygulanamaz hâle getirdiği tespit edilmiştir.³⁷ Buna göre kural yukarıda belirlenen olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmemesi ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu sebeple Mahkeme kuralın iptaline karar vermiştir.

2017 Yılı Bütçe Kanunu’nda benzer birçok hükümde iptal edilmiştir. İptal edilen hükümler olağan kanunların hükümlerinin 2017 yılı için uygulanmaz hale gelmesinden yani olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmemesi ilkesine aykırılıktan kaynaklanmaktadır.

³⁷(AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 51-56)

22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun bazı maddelerinin iptaline ilişkin açılan davada Anayasa Mahkemesi daha önce belirlediği ilkeleri kullanmaya devam etmesine rağmen farklı şekilde yorumlamıştır.³⁸

Bu husus Kanun'un Eki Türkiye Büyük Millet Meclisi 2019 Yılı (E) Cetveli'nin "(06) SERMAYE GİDERLERİ:" Başlıklı Bölümünün (1) Numaralı Açıklamasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir...*" İbaresine ile Eki "*KURUMLARIN SATIN ALACAKLARI TAŞITLARIN AZAMI SATIN ALMA BEDELLERİNİ GÖSTERİR CETVEL*" Başlıklı T-Cetveli'nin Not Bölümünde Yer Alan (4) Numaralı Açıklamanın incelenmesi bölümlerinde görülebilir.

Söz konusu kurallarda TBMM'de edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşıtların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Kuralda bahsi geçmediğinden kısaca kamu idarelerinin edinecekleri taşıtlara ilişkin kuralların yer aldığı 237 sayılı 'Kanun'a değinmekte fayda vardır. Kanun'un 9.maddesine göre TBMM'nin ve Cumhurbaşkanlığının da kapsamına dahil olduğu kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedelleri ile cinsi ve azami satınalma bedeli yıl içerisinde belirlenecek taşıtlara ilişkin esaslar her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre iptali talep edilen kurallar ile 237 sayılı Kanun'un 9. maddesine istisna getirilmiştir. Anılan 9. Madde 2019 yılı için uygulanamaz hale getirilmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi TBMM ve Cumhurbaşkanlığının taşıt ihtiyacının diğer kamu idarelerinden gösterebileceği farklılıkların karşılanmasına yönelik, bütçenin uygulanması ile ilgili, bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olduğunu belirterek kuralları Anayasaya uygun bulmuştur. Aslında Mahkeme bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte olan kurallarda adeta olağan kanunların hükümleri değiştirmeme ilkesini aramamıştır.³⁹

Mahkemenin bakış açısı 21/12/2019 tarihli ve 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe

³⁸(AYM, E.2019/23, K.2020/50, 24/09/2020)

³⁹(AYM, E.2019/23, K.2020/50, 24/09/2020, § 52-58)

Kanunu ve 17/12/2021 tarihli ve 7344 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun benzer nitelikteki maddelerinin incelendiği kararlarında tekrar eski içtihatlarına dönerek aynı nitelikteki kurallar 237 sayılı Kanun hükümlerini uygulanamaz hale getirdiği gerekçesiyle iptal edilmiştir.⁴⁰

2020 Yılı Bütçe Kanunu'nun iptal edilen hükümleri olağan kanunlarının uygulanmasını durdurmasına gerekçesiyledir. Ancak Kanun'un Eki "*BAZI ÖDENEKLERİN KULLANIMINA VE HARCAMALARA İLİŞKİN ESASLAR*" Başlıklı E-Cetvelinin (35) Numaralı Sırasındaki Açıklamanın (a) Paragrafında Yer Alan "...6183 sayılı Kanuna göre takip edilir." ibaresinin Anayasal denetiminin yapıldığı hükümlerin özellikle incelenmesi gerekmektedir.

Söz konusu kuralda bazı ödeneklerin takibinde 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği hükmüdür. Kararda 6183 sayılı Kanun'a göre bütçe kanunundaki hüküm olmasa dahi kamu hizmeti niteliğinde olduğu tespit edilen ödemelerin takibinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği tespit edilmiştir. Bunun devamında söz konusu kuralın ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik yapmadığı belirtilerek kuralı iptal edilmemesi gerektiği sonucuna varmıştır. Bu haliyle bütçeyi açıklayıcı niteliğini taşıyan hükümlerin olağan kanunlarla benzer hükümler içermesi halinde olağan kanunların uygulaması etkilenmediğinden bahisle Anayasa aykırı olmadığına karar verilmiştir.

4.3 Anayasa Mahkemesinin Bütçe Kanunlarına İlişkin Verdiği Kararların Etkisi

Bütçe kanunları yıllık olduğundan hükümleri ilgili yıldan sonra uygulama alanı bulmayacaktır. Anayasa Mahkemesinin kararları ise genellikle bütçe kanunlarının yılı geçtikten sonra yayımlanmaktadır. Anayasa'nın 153. maddesinin 3. fıkrasına göre Mahkeme kararları ile iptal edilene kurallar iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacaktır. Bu husus bütçe kanunları içinde geçerli olup, bütçe kanunlarına dair iptal kararları Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte iptal edilen norm hukuk aleminden kalkacaktır.

Bu haliyle bütçe kanununu bazı kurallarının iptal edildiği kararın yılı içerisinde Resmî Gazete'de yayımlanması halinde ilgili kurallar hukuk aleminden kalkacaktır. Buna göre

⁴⁰(AYM, E.2020/32, K.2022/18, 24/02/2022 § 63-83), (AYM, E.2021/26, K.2022/19, 24/02/2022 § 56-75), (AYM, E.2022/12, K.2023/162, 28/09/2023 § 33-52)

Anayasa'nın 161. maddesinin 1. fıkrasına göre ödeneksiz harcama yapılamadığından iptal sonucunda kurumlar harcama yapamayacaktır.

Anayasa'nın 153. maddesinin 5. fıkrasına göre iptal kararları geriye yürümez. Buna göre iptal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması bütçe yılından sonra ise, iptal hükmü bütçe kanununun uygulanmasına bir etkide bulunmayacaktır. Ancak bu Mahkeme kararının hiçbir etkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarının objektif ve sübjektif etkileri bulunmaktadır. Kararların objektif etkisi Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında ortaya koyulan temel ilke ve esaslar dikkate alınarak ihlale neden olan kural, işlem veya kararların kaldırılmasını gerektiği anlamına gelmektedir. Bu haliyle Anayasa'nın 2. maddesinde belirtildiği üzere bir hukuk devletinde hukuka aykırı olduğu tespit edilen kurallar tekrar olarak Cumhurbaşkanınca Meclise sunulmamalı, Meclis de bu şekildeki hükümleri kabul etmeyerek onaylamamalıdır.

Bunula birlikte benzer hükümler içeren bütçe kanunlarının Anayasal incelenmesinin daha kısa süreceği ve bu durumda Anayasa Mahkemesinin bütçe kanunlarına ilişkin iptal kararlarını bütçe yılında kolaylıkla alabileceği de açıktır.

4.4 Anayasa Mahkemesinin Olağan Kanunları İncelerken Bütçe Hakkına İlişkin Yaptığı Değerlendirmeler

Mahkemenin bütçe kanunları dışında da bütçe hakkını esas alarak gerçekleştirdiği incelemeler bulunmaktadır.

Mahkemenin 13/10/2022 tarihli ve E.2021/133, K.2022/120 sayılı Kararında 5018 sayılı Kanun'a eklenen;

“19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.” şeklindeki hüküm Anayasal incelemeye tabi tutulmuştur.

Kararda öncelikle Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında *“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır”*, dördüncü fıkrasında;

“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu

kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.”, yedinci fıkrasında ise “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.” hükümlerine yer verilmek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapılacağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcayabileceği sınırı gösterdiği belirtildiği ve harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanunuyla dahi Cumhurbaşkanı’na yetki verilemeyeceğinin hüküm altına alındığı belirtilmiştir.

Mahkeme bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliğinin, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kıldığını belirtmiştir.

Mahkeme ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini Anayasa’nın 161. maddesinden zımnen anlaşıldığı kanaatindedir. Bütçe Hakkı bölümünde de açıklandığı üzere bütçe kavramı esas itibarıyla bütçe gelecek bir dönemde gelir ve gider tahmininin içermektedir. Bu sebeple bütçenin gider tarafı olarak ifade edilebilecek ödeneklerin önceden belirlenmesi gerekliliği hususuna Anayasa’nın 161. maddesinin yorumlanmasından anlaşılabildiği gibi bütçe kavramından da bu sonuca ulaşılabilceği düşünülmektedir.

Bütçe esas itibarıyla bir harcama iradesini açıklanma yoludur. İdarelerin olağan kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile belirlenen görev ve yetki kapsamında gerçekleştirecekleri faaliyetleri için gereken kaynak tahsisi bütçe ile yapılmaktadır. Bütçe gelir kanunları ile matrahı, oranı, miktarı, ödeme zamanı gibi unsurları belirlenmiş olan gelirlerden toplanmasına izin verilenlerin bir başka deyişle kanunların gelirle ilgili hükümlerinin bütçe yılı içerisinde uygulanmasına izin verilen kısmı karşılığında toplanacak kaynağın, idarelerin kanunlar ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri gereğince gerçekleştirmesi gerekeceği harcamalar için kullanılması isteğidir. Bu istek kuvvetler ayrılığına uygun şekilde bir izin şeklinde görünmektedir.

Kararın devamında Anayasa’nın 161. maddesinin 2. fıkrasına atıf yapılarak mali yıl başlangıcı, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenlenmesi gerekliliğinin önceden izin alma kuralına uygun olması gerektiği belirtilmiştir.

Kararda gelirlere bütçede tahmini olarak yer verildiğinden bahsedilerek bu tahminin üzerinde gerçekleşen gelirleri toplamaya yürütmenin yetkisi olsa da bu gelirleri harcamaya dönüştürme konusunda yürütmeye sınırsız bir yetki verilemeyeceği belirtilerek kuralın TBMM'nin bütçe kanunlarıyla ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini, bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılan ve bütçeyle verilen ödeneğin üstünde harcama yapılamayacağını belirten anayasal hükümlere aykırılık oluşturduğu ve bütçe hakkıyla bağdaşmadığına karar verilmiştir.

Mahkeme verdiği bu kararda gelir, gider ve harcama ifadelerinin birbirleriyle bağlantısının önemli olduğu düşünülmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinde yıllık bütçelerle yapılması gereken harcamalar belirli kaynakların belirli amaçlara yönlendirilmesi ve kullanılmasını ifade edilmektedir. Harcama ifadesi giderin gerçekleştirilmesinin yanında gelirlerin toplanmasını da ifade etmektedir. Bir harcamanın gerçekleştirilebilmesi için kaynağın bulunması gerektiği açıktır. Tabiri caizse olmayan bir paranın harcanması mümkün değildir. Ancak gelirlerin toplanmasındaki tek sınır ülkede elde edilen gelir tutarıdır. Buna göre harcama bir gelirin toplanması ile başlayacak, bu gelirlerin giderlere bölüştürülmesi, sonucunda giderlerin gerçekleşmesi ile sonlanacaktır.

Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında harcama ifadesi kullanılırken, anılan maddenin beşinci ve sekizinci fıkraları ile Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrası, 69. maddesinin üçüncü fıkrası, 141. maddesinin dördüncü fıkrası, 160. maddesinin birinci fıkrasında gider ifadesi kullanılmıştır. Gider ifadesi kullanılan fıkralar incelendiğinde bir şeyin sarf edilmesinden bahsedilmemekte, belli bir iş için ödeme yapmadan bahsedilmektedir. Benzer şekilde 1876 tarihli Kânûn-ı Esâsî'nin 97. ve 98. maddelerinde gider için “*mesarif*” ibaresi kullanılırken, harcama yerine “*sarfıyat*” ibaresi, 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 96. maddesinde harcama yerine “*sarfıyat*” ibaresi, 98. ve 100. maddelerinde gider yerine sırasıyla “*tediyat*” ve “*masarif*” ibareleri kullanılmıştır. 9/7/1961 tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ise harcama ve gider ifadeleri 1982 Anayasa'sındaki haliyle kullanılmıştır.

Anayasa'nın 73. maddesinde verginin kamu giderlerini karşılamak üzere alınacağını ifade edildiği de düşünüldüğünde bütçede harcama yapılmasına gerek olmayan veya düşünülmeyen durumlarda gelir tahsil edilmesi dayanaksız kalmaktadır. Bir başka deyişle bütçe fazlası verilmesinin planlanması kanuni olarak imkansızdır. Bütçe

kanunlarıyla kamu tüzel kişilerine verilen gelirlerin toplanması yetkisi, gelirlere dayanak teşkil eden kanunların bir yıllık süreyle işlerlik kazandırılması yoluyla verilmektedir. Bu gelir kanunları ile elde edilecek gelir tutarları bütçe yılında gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin miktarına göre değişebileceğinden bütçe kanununda gelir tutarı tahmini olarak yer almaktadır.⁴¹

Anayasa'nın 161. maddesinde belirtildiği üzere bütçe gelirlerinin aksine bütçe giderleri kamu tüzel kişilerine verilen azami tutarları belirtilen bir izin mahiyetindedir.

Buna göre yıllık bütçelerle harcama yapılması ifadesi yalnızca giderlerin bütçede yer almasını değil, gelir ve giderlerinde bütçede yer alması gerekliliğini ifade etmektedir. Gelir kanunlarına uygulamasına genel olarak izin verildiğinden bütçede tahmin edilenden fazla gelirin yürütme organınca toplanabileceği açıktır. Bu gelirlerin giderlere kanalize edilmesi anlamına gelen harcamaların ise izin mahiyetinde olduğundan yürütme organı tarafından aşılamayacağı açıktır. Bu sebeple kural Anayasa Mahkemesince Anayasa'nın 161. maddesine aykırı bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesinin önceden izin alma ilkesine aykırı bularak iptaline karar verdiği bir başka karar ise 21/12/2019 tarihli ve 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasına ilişkin görülen iptal davasıdır.⁴²

Kuralda meclis ödenek üstü yapılan harcamalara ilişkin bütçe yılı geçtikten sonra tamamlayıcı ödenek adı altında izin vermektedir.

Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 161. maddesinden 1. ve 7. fıkrasında çıkardığı önceden izin alma ilkesi ışığında kuralı değerlendirmiş ve yasama organın dahi Anayasa'nın 161. maddesinin belirtilen hükümlerine aykırı olarak önceden izin alma ilkesine aykırı kararlar alamayacağına hükmetmiştir.

Bunun yanında vardığı sonucu Anayasa'nın 161. maddesinin dokuzuncu fıkrasında *“Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.”* hükmüne yer verilerek kesin hesap kanunu teklifinin ilgili olduğu mali yıldan sonra verileceği, maddenin onuncu fıkrasında da *“Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca*

⁴¹M. K. Mutluer, E. Öner ve A. Kesik (2015). *Bütçe Hukuku*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 216.

⁴²(AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/09/2023)

sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.” denilmek suretiyle kesin hesap kanununun denetleme ve ibra etme fonksiyonlarına değinildiği belirtilerek bütçe kanunundan farklı amaçlar taşıyan ve farklı kanunlaşma usulüne tabi olan kesin hesap kanunu ile bütçe kanununa birbirini ilgilendiren hükümlerin konulamayacağını belirterek desteklemiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararla bir önceki kararında belirlediği önceden izin ilkesinin geliştirerek meclisinde bu ilkeye tabi olduğuna hükmetmiş ve kesinhesap kanunlarıyla bütçe kanunlarının ayrı amaçlar taşıdığının belirterek birbirlerinden farklı hükümler taşıması gerektiği şeklinde yeni bir ilke belirlemiştir.

Anayasa Mahkemesinin 05/07/2018 E.2018/7, K.2018/80 sayılı Kararında 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici 29. maddesi incelenmiştir. Kuralla bütçe yılı içerisinde borçlanma limiti arttırılmaktadır.

Mahkeme net borç kullanımı limitinin, o yılki bütçe kanununda yer alan başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirlere göre belirlenmekle beraber net borç kullanım limitinin bu tararlar ile belirlenmesi gerektiği doğrudan bütçe kanunlarının konusu olmadığını, nitekim anılan limitin o yılki bütçe kanununa göre belirleneceği, genel ve sürekli nitelikte olan 4749 sayılı Kanun’un 5. maddesinin birinci fıkrası hükmünün gereği olduğu belirterek kuralı Anayasa’ya uygun bulmuştur.

Esas itibariyle Hazine borçlanması elde edilen gelirle gerçekleştirilen gider arasındaki farktan kaynaklanmaktadır. 4749 sayılı Kanun’un 5. maddesinde de buna uygun olarak borçlanma limitinin değiştirilmeyeceğini, istisnai olarak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişiminin gerekli kıldığı durumlarda bu limitin ikincisi Cumhurbaşkanı iznine tabi olmak üzere iki kez %5 oranında arttırılabileceği ifade edilmiştir.

Bu düzenleme ile borçlanma limitinin esas itibariyle bütçeyle belirlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Bütçede genel bütçe gelir ve gider miktarına göre borçlanma limiti belirlenecek ve ancak istisnai durumlarda bu limit bazı sınırlar dahilinde aşılabilir.

Bu haliyle borçlanma limitlerinin tamamen bütçeden bağımsız olarak belirlenebileceği düşünülemez. Ancak borçlanma limitinin bütçe kanunu dışında belirlenmesinin bütçe hakkına aykırılık oluşturduğundan bahsetmekte mümkün gözükmemektedir. Şöyle ki bütçede tahminin olarak belirlenen gelir tutarına göre borçlanma miktarı değişecektir. Eğer gerçekleşen gelir miktarı bütçede verilen harcama izni miktarına göre düşük tutarda

kalmışsa bu tutarın başlangıçta belirlenenden daha fazla bir tutarda borçlanmayla karşılanması bütçe hakkını zedelememektedir. Ek olarak verilen borçlanma izni bütçe hakkına dayanarak yıl başında verilmiş olan gelir toplama iznine ve gider gerçekteştirme iznine engel oluşturmamaktadır. Aksine yetersiz gelir sonucunda izin verilen ancak gerçekteştirilemeyen giderler için gerekli bir kaynak olmaktadır. Borçlanma limitinin arttırılması yıl başında verilen ödenek miktarını arttırmamaktadır.

Her ne kadar borçlanmanın gelecek yıllar bütçesini kısıtlanması sonucunu doğurduğu ve bu haliyle bir müdahale oluşturduğu düşünölebilse de her bir harcama kaleminin bütçeye yer alması bugün ve geleceği etkileyen bir tercihtir. Meclisin iradesi yeterince gelir elde edilmemesi halinde giderlerin yapılmaması yönündeysen bunu bütçe kanunlarında her zaman belirtebileceği ve ödenekleri şartlı olarak koyabileceği düşünölmektedir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 2. fıkrasında merkezî yönetim bütçe kanununda borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümlerin yer alacağı belirtilmiştir.

5 21/01/2017 TARİHLİ VE 6771 SAYILI TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN’LA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERDEN SONRA ANAYASA MAHKEMESİNİN BÜTÇE HAKKINA İLİŞKİN YAPTIĞI DEĞERLENDİRMELER

1982 Anayasa’sı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren birçok değişikliğe uğramıştır. Ancak bu değişikliklerin en kapsamlısı 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğidir. Bu değişik ile hükümet sistemi dahil birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin bütçe hakkını etkilememesi mümkün değildir.

5.1 Anayasa Değişikliğinin Bütçe Sürecine Ve Bütçe Hakkına Etkisi

Yeni hükümet sistemine ilişkin değişikliklerin yer aldığı Anayasa değişikliği bütçe süreci ve uygulanması konusunda da etkisini göstermiştir.

6771 sayılı Kanun’la Anayasa’nın 161. maddesinde yapılan değişikliklerin ilki 161., 162., 163. ve 164. maddelerin 161. madde başlığı altında toplanmasıdır. Bu maddeler toplanırken bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır.

İlk olarak Anayasa’nın 161. maddesinde bütçe tasarını ibaresi yerine bütçe teklifi ibaresinin kullanılmıştır. Esas itibarıyla bu kullanım tarzı Anayasa’da yapılan diğer değişikliklerle uyumludur. Şöyle ki BK’nın Cumhurbaşkanlığına dönüştürülmesiyle kanun tasarı Anayasa’dan ve uygulamadan uygulamadan kaldırılmıştır. Bu haliyle BK tarafından tasarı olarak meclise sunulan bütçede artık Cumhurbaşkanı tarafından teklif olarak meclise sunulacaktır.

Değinilmesi gereken bir husus anılan 161. maddenin 8. fıkrasında carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren teklifler ibarelerinin anlamlandırılmasıdır.

Bu hükümlerin eski hali Anayasa’nın 163. maddesinde “*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde*” şeklindedir. Ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarının, ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri olarak değiştirilmesi yukarıda açıklanan sebeple olduğu düşünülmektedir. Ancak carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve teklifleri kısmının carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren teklifler olarak değiştirilmesinin açıklamaya muhtaç olduğu düşünülmektedir.

Anayasa'nın eski halinde kanun tasarı ve teklifleri ibaresi bütçe kanunu tasarı dışında milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifler ile BK tarafından verilen kanun tasarılarını ifade etmektedir. Anayasa'nın yeni halinde carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren teklifler denilerek bütçe tekliflerinin değil, yeni sistemde tek kalan kanun teklifleri kastedilmektedir.

Anayasa'da yapılan değişikliklerden değinilmesi gereken bir başka husus ise bütçe komisyonuna ilişkin hükümlerin Anayasa'dan kaldırılmış olmasıdır. Değişiklikten önce Anayasa'nın 162. maddesinin 2 fıkrasında bütçe tasarısının kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda inceleneceği, bu komisyonun iktidar grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutularak oluşturulacağı belirtilmişti. Anayasa'nın yeni halinde ise bütçenin Bütçe Komisyonunda görüşülmesi gerektiği belirtilmekle birlikte komisyonun yapısına dair hükümlere yer verilmemiştir.

Üye sayısına ilişkin herhangi bir Anayasal kısıtlama bulunmadığından Bütçe komisyonu Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 21. maddesine göre belirlenecektir. Buna göre komisyon üyelikleri partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenecektir. Ancak İçtüzük'ün 20. Maddesine göre Plan ve Bütçe Komisyonu üye tamsayısının nasıl belirleneceğine dair İçtüzük'de herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Belkide yapılan Anayasa değişikliğinde bütçe sistemine ve bütçe hakkını ilgilien en önemli husus geçici bütçe uyulmasıdır. Bu değişikliğin gerekçesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmede istikrarın devamlılığı olarak açıklanmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin 4.fıkrasında bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanununun çıkartılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa'da geçici bütçeye ilişkin bir süre belirtilmemiştir. Bu haliyle bütün bir yıl yada birçok yıl geçici bütçe ile harcama yapılabilceği sonucu yorumu yapılabilir. Gerçekten de teknik olarak bütçe kanununun yürürlüğe konulmaması halinde hükümetin hiçbir harcama yapamaması veya gelir kanunlarının devreye girmemesi mümkün gözükmemektedir.

Anayasa değişikliğinden önce 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinde Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde 6 ayı

geçmemek üzere geçici bütçe uygulamasının yürürlüğe gireceği, ödeneklerin, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirleneceği ifade edilmiştir. Esas itibarıyla bu düzenlemede Anayasa'nın 161. maddesinden farklı olan 2 önemli husus dikkat çekmektedir. Bunlar uygulamanın 6 ayı geçmemesi ve bir önceki yıl başlangıç ödeneklerine uygulanacak oranın belirli olmamasıdır.

Bütçe hakkının gelişiminin anlatıldığı bölümlerde anlatıldığı üzere esas itibarıyla bütçe hakkı yürütmeye gelir toplama izni verilmesini ve gider yapma izni verilmesinin kapsamaktadır. İzin verilmediği durumda süresiz olarak gelir toplamaya ve gider yapma imkânın yürütmeye tanınması bütçe hakkının uygulanmasını imkânsız hale getirmektedir.

Yürütme esas olarak yasama organının çıkardığı yasaları uygulayan erk olarak tanımlanabilir. Buna göre yürütme yasama organın verdiği kararların uygulayıcısı konumundadır. Bu sisteme göre yasama organı yürütmenin sınırlarını belirlemektedir.

Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisinin ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği ifade edilmiştir. Maddenin eski halindeki tek farklılık yürütme yetkisinin BK tarafından da kullanılacağı ve yerine getirileceğinin belirtilmesidir.

Bütçe hakkı yürütme ve yasama erklerinin ayırımına uygun olarak yasama erkinin yürütme üzerindeki en önemli sınırlamalarından biridir. Yasama erkinin bütçeyi onaylamadığı durumda yürütmenin faaliyetlerini yürütmesinin imkansızlığı ortadadır. Bu durum adete bir güven oylaması görevi görmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de bu durum değişmemekte, erkelerin dengelenmesinde parlamentonun Başkana karşı en önemli gücü olarak yerinde durmaktadır.

Bu açıklamalarla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı olarak kabul edilecek Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte ve yürütme yetkisi kullanmaktadır. Bu seçim sürecinde muhakkak vaatlerde bulunmakta, bulunan vaatlerle alakalı olarak halk uygun gördüğü adayı bu vaatlere uygun politikalar üretmesi, bu politikalar uygun olarak normlar çıkarması bu normları işletebilmek içinde bütçe kanunları ile gelirleri giderlere kanallandırmak için seçmektedir. Halkın istediği politikalarla hareket eden Cumhurbaşkanı ise bunun için gerekli harcamaları yapmak için hazırladığı bütçeyi meclise sunmaktadır. Meclisinde halk tarafından seçildiği düşünüldüğünde vaatler konusunda yapılan tüm açıklamalar meclis içinde geçerli olacaktır. Şöyle ki meclis de halkın tercihlere göre oluşturulan politikaları

gerçekleştirmek için Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçeyi inceleyecek ve buna izin verecektir. Bu haliyle bütçenin onaylanmadığı durumda demokratik olarak halkın tercihlerinin maktu kabul edilmesi gerektiği düşünüldüğünde ya bütçe halkın tercihlerine uygun hazırlanmamakta, yada meclis halkın tercihleri yansıtmayacak şekilde bütçeyi onaylamamaktadır.

Geçici bütçe uygulamasının yalnızca bütçenin yürürlüğe konulmaması durumunda uygulanabileceği, Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçenin değiştirilerek onaylanması halinde Cumhurbaşkanı veto yetkisi kapsamına da girmeyen bütçenin uygulanmasının gerekeceği açıktır.

Bu hususlar birlikte düşünüldüğünde geçici bütçe uygulaması ile yürütmenin devamlılığı sağlanmaya çalışılsa da bu bütçe hakkının zedelenerek halkın isteklerinden bağımsız bir bütçenin uygulanması yoluna gidilmekte, ikisini de halkını seçtiği erklerin anlaşmaya zorlanması sağlanamamaktadır.

Esas olanın Devletin sürekliliği yani kamu hizmetinin sürekliliği olduğu düşünüldüğünde, bütçenin onaylanmaması durumunun geçici olması gereklidir. Esas çözüm bütçenin bir şekilde onaylanması için gerekli tartışma ve uzlaşma ortamının sağlanmasıdır. Bu sebeple bütçe kanunun yürürlüğe girmemesi durumunda, uygulanma süresi belirli olmayan bir geçici bütçe yerine süreleri kısaltılmış bir referandum gibi uzlaşma sağlanmasını zorunlu kılacak yöntemlerin kullanılmasının bütçe hakkına daha uygun olduğu düşünülmektedir.

5.2 Anayasa Değişikliğinin Sonucunda Yürütmenin Düzenleme Yapma Yetkisi ve Bütçe Hakkı

Değişiklik sonrasında yeni Anayasa'nın 104. Maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” hükümlerine yer vererek Cumhurbaşkanı'na herhangi bir kanuna veya yasama organı tarafından çıkarılmış bir düzenlemeye bağlı olmayan bir düzenleme yetkisi verilmektedir. Bu yetki herhangi bir norma bağlı olmadan kullanılabildiğinden ilk elden bir düzenleme yapma yetkisidir.

Anılan on yedinci fıkranın sonraki cümlelerinde ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (CBK) çıkarılmasındaki uyulması gereken kurallar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler CBK çıkarma yetkisinin sınırlarını göstermektedir.

Bu sınırlar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesine göre;

- CBK'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleme yapması,
- CBK'nın Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenlememesi,
- CBK'nın Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesinin öngördüğü konuları düzenlememesi,
- CBK'nın kanunlarda açıkça düzenlenmiş konulardan olmaması,

Yukarıdaki yer alan sınırlamalar CBK'ların Anayasa'ya uygunluğunun şartlarıdır. Bu genel kuralların dışında Anayasa'nın bazı maddelerinde CBK ile düzenleneceği öngörülen konular bulunmaktadır. Bu durumda Anayasa koyucunun yaptığı her düzenlemenin bir amacı olduğuna kanaat edilerek genel düzenlemelere göre bir değerlendirmede bulunmak gerekmektedir. Örneğin Anayasa'nın 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenleneceği hükmü değerlendirilirken Anayasa koyucunun gereksiz bir ifade kullanmayacağı ve bu düzenlemenin amacının araştırması gerekmektedir. Buna göre “*Siyasi Haklar ve Ödevler*” başlıklı Dördüncü Bölümünde düzenlenen kamu hizmetine girme ve “*Kişinin Hakları ve Ödevleri*” başlık İkinci Bölümünde düzenlenen mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilebilecek olan DDK üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin CBK ile düzenlenebileceğinin kabulü gerekmektedir. Buna göre yukarıda belirtilen genel kuralların istisnaları Anayasa'da özel olarak CBK ile düzenlenebileceği belirtilen konulardır. Bu durumda genel kuralların geçerli olmadığı söylenmelidir.

Bazı yazarlar bütçeye konulacak ödenekleri etkileyebilecek her düzenlemenin bütçe hakkını kapsadığı gerekçesiyle bütçe hakkını etkileyebilecek düzenlemelerin CBK konusu olabileceğini söylemişlerdir.⁴³ Bu konunun detaylarına ilerleyen bölümlerde değinilecek olmakla birlikte bütçe hakkının bu şekildeki yorumuna Anayasa Mahkemesi'nin katılmadığı söylenebilir.

⁴³ R. Kaplan (2021). *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Bütçe Hakkı Arasındaki İlişkinin Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerinden Analizi*. Anayasa Yargısı ve Maliye, On İki Levha Yayıncılık, s. 232

CBK'ların düzenlenmesinde istisna uygulamalarına dair genel bir analiz yöntemi belirlemenin gerekli olmadığı, Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre değerlendirme yapılabileceği düşünülmektedir.

Bunun aksine CBK'lara ilişkin genel sınırlamaların her bir CBK hükmünün değerlendirilmesinde geçerli olacak şekilde analizinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

Buna göre CBK'ların ilk ve tek olumlu şart olan yürütme yetkisine dair konularda düzenlenebileceği şartının açıklanabilmesi için gerekli olan tek şey yürütme yetkisinin tanımlanmasıdır.

Doktrinde yürütme yetkisinin kendi içinde ikiye ayrılabilceği ifade edilerek, yürütmenin günlük toplumsal gereksinimlerine ilişkin faaliyetleri ve devletin yüksek yönetimine ilişkin faaliyetleri olmak üzere iki ayrı fonksiyonu bulunduğu belirtilmiştir.⁴⁴

Bu tanımlama dışında yürütme yetkisi organik ve maddi kriter olarak 2 şekilde ayrılmıştır. Yapılan işlemin mahiyetine göre hukuki işlemlerin tasnif edilmesini öngören maddi kriter tanımına göre genel ve soyut bir kural koymak yerine, belirlenmiş genel ve soyut kuralın uygulanmasına ilişkin bireysel ve somut mahiyette olan işlemler yürütme yetkisine kapsamında olacaktır. Bu tanımlamaya göre en önemli özelliği asli düzenleme yetkisini taşımak olan CBK'ların bu fonksiyonu icra etmesi imkansızdır. İlk elden düzenleme niteliği taşıyan işlemlerin yürütme yetkisi kapsamında kalması imkansızdır. Organik kritere göre ise yürütme organı tarafından yapılan her işlem yürütme yetkisine haiz sayılmalıdır. Bu kritere göre yürütme yetkisini kullanabilecek tek birim olan Cumhurbaşkanlığının yaptığı her işlemin yürütme işlemi olduğunun kabulü gerekecektir. Bu durumda yürütme yetkisinin sınırlandırması imkansız olmaktadır.⁴⁵İlerleyen bölümlerde açıklanacağı üzere Anayasa Mahkemesi değerlendirmeye konu her bir kuralın yürütme yetkisiyle ilişkisini ayrıca incelenmektedir.

CBK düzenlemesine dair diğer sınırlama ise olumsuz şart olarak belirtilen CBK'nın Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenlememesi hususudur. Buna göre Anayasa'nın mülga 91. maddesinde KHK'lar için öngörülen bu yasak, Anayasa değişikliğinden sonrada devam etmektedir.

⁴⁴ M. Günday (2017) *İdare Hukuku*. İmaj Yayınları, s. 14

⁴⁵ H. Yelken (2022). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*. Seçkin Yayıncılık, s. 84-85

Bu hüküm uyarınca Anayasa'nın "*Temel Haklar ve Ödevler*" başlıklı ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan: Kişinin dokunulmazlığı ile maddî ve manevî varlığının korunması hakkı (m.17), zorla çalıştırma yasağı (m.18), kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı (m.19), özel hayata saygı gösterilmesini isteme ve özel hayatın gizliliğini koruma hakkı (m.20), konut dokunulmazlığı hakkı (m.21), haberleşme hürriyeti (m.22), yerleşme ve seyahat hürriyeti (m.23), din ve vicdan hürriyeti (m.24), düşünce, kanaat, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (m. 25,26), bilim ve sanat hürriyeti (m.27), basın hürriyeti (m. 28), süreli ve süresiz yayın hakkı (m.29), basın araçlarının korunması (m.30), kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı (m.31), düzeltme ve cevap hakkı (m. 32), dernek kurma hürriyeti (m. 33), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı (m. 34), mülkiyet hakkı (m. 35), hak arama hürriyeti (m. 36), kanunî hâkim güvencesi (m. 37), suç ve cezalara ilişkin güvenceler (m. 38), ispat hakkı (m. 39) ve temel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik etkili başvuru hakkı (m. 40) kapsamındaki *kişi hakları ve ödevleri* CBK ile düzenlenemeyecektir.

Keza ikinci kısmın dördüncü bölümünde yer alan: Türk vatandaşlığı (m. 66); seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma hakkı (m. 67); parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma hakkı (m. 67); siyasî partilerin uyacakları esaslar (m.69), kamu hizmetlerine girme hakkı (m.70), mal bildiriminde bulunma ödevi (m. 71); vatan hizmeti ödevi (m. 72); vergi ödevi (m. 73); dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı (m. 74) kapsamındaki *siyasi haklar ve ödevler* CBK ile düzenlenemeyecektir.

Burada belirtilen her bir hakkın kapsamı Anayasa Mahkemesi kararlarında değerlendirilmiştir. Bu haklar doğrudan bütçe hakkıyla bağlantılı değildir. Ancak bütçe hakkıyla dolaylı bağlantının varlığı kabul edilse bile bu haklara dair düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağı düşünüldüğünde bütçe hakkına CBK ile müdahale etmenin mümkün olmadığı açıktır.

CBK'lara dair genel sınırlamaların bir diğeri ise CBK'nın Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesinin öngördüğü konuları hakkında olmaması hususudur. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlar topluca belirtilmemesine rağmen Anayasa'nın muhtelif maddelerinde bazı konuların kanunla düzenlenmesi

gerektiği belirtilmiştir. Doktrinde Anayasa'nın 51 maddesinde yer alan seksen dokuz hususta kanunla düzenlenme yapılması yönünde hüküm bulunduğu ifade edilmiştir.⁴⁶

Anayasa Mahkemesi Anayasa değişikliğinden önce Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan *“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.”* hükmünde açıklanan yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesini dikkate alarak verdiği 9/5/2013 tarihli ve E.2011/42, K.2013/60 sayılı kararında; yasama yetkisinin TBMM'ye ait olması ve bu yetkinin devredilememesinin, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olduğu, bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması *“demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum”* olarak nitelendirildiği, ayrıca, gerekçede *“Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129'uncu maddeleri hükümleri saklıdır”* denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtildiği ifade edilmiştir.

Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir.

Kararın devamında; çok geniş yorumlandığında yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin kanunla düzenlenmesi gereken konuların yürütmeye bırakılmasını da yasakladığı, bu noktada Anayasa gereğince kanunla düzenlenmesi gereken hususlarla diğerleri arasında bir ayrım yapmak gerektiği, Anayasa temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması (m.13), vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması (m.73) ve memurların atanmaları, özlük hakları vb. (m.128) gibi bazı konularda düzenlemenin münhasıran kanunla yapılmasının öngörüldüğü bu konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemeden düzenleme yetkisini yürütmeye bırakması yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık teşkil edeceği belirtilmiştir.

Kararda; *Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeyen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği*

⁴⁶ Ö. Ülgen (2018). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s.32

düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim, Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasını anlamsız hâle getirmektedir.” hükümlerine yer verilerek münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlara dair belirlemelerde bulunulmuştur.

Açıklanan karar göre Anayasa değişikliğinden önce de “münhasıran kanunla”, “sadece kanunla” veya “ancak kanunla” gibi ibarelere yer verilerek vurgulanan Anayasa hükümlerinin değil herhangi bir şekilde kanunla düzenleme yapılmasını öngören tüm anayasal hükümlerin münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğinin kabul edilmesi gerektiği görülmektedir. Anayasa değişikliğinden sonrada Anayasa Mahkemesinin kararları bu şekildedir.⁴⁷

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında “Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.” hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalara göre bu hüküm münhasıran kanunla düzenlenecek alanlar arasında kalmaktadır. Daha önce bu hükümde belirtilen kanunun 5018 sayılı Kanun olarak hukuk normları arasında yer aldığını belirtmiştik. Buna göre CBK ile Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullere dair bir düzenlemenin yapılamayacağının kabulü gerekmektedir.

CBK'lara dair genel nitelikteki son sınırlama ise kanunla düzenlenmiş konularda düzenleme yapılamayacağıdır. Anayasa Mahkemesi içtihat haline gelmiş kararlarında;

⁴⁷(AYM, E.2020/66, K.2023/199, 30/11/2023, § 57)

“Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” denilmiştir. Buna göre CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden denetimi yapılırken CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade eden, bu bağlamda karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir (AYM, E.2021/86, K.2023/34, 22/02/2023, § 11).”⁴⁸ hükmüne yer vererek bu sınırlamanın nasıl uygulanması gerektiğini belirlemiştir. Mahkemeye göre Kanun hükümlerinin uygulanabileceği durumlarda kanunda açıkça düzenleme olduğunun kabulü gerekmektedir.⁴⁹ Böylece Anayasa’nın 104. Maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde geçen “açıkça düzenlenen” ibaresine de bir açıklamam getirilerek kanun hükümlerinin uygulanmasının bu sınırlamaya aykırılık için yeterli olduğu belirtilmiştir.

Münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda ve kanunda açıkça düzenlenen alanlarda CBK çıkarılması kurallarının bütçe kanunları açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Anayasa’da kanun ve bütçe kanunlarına dair ayrı kanunlaşma usulleri belirlediğinin daha önce anlatmıştık. Anayasa’ya iptal ve itiraz başvuruların ise kanun ve bütçe kanunları arasında bir ayrım yapmayarak benzer usulleri kabul ettiğini de önceki bölümlerde açıklamıştık. Bu bölümlerde yapılan yorumlardan da faydalananarak münhasıran kanunlarda düzenleneceğinin söylendiği alanlarda düzenleme yapamayacağı kabul edilen CBK’ların bütçe kanunlarında değişiklik yapıp yapamayacağının da değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa’nın 161. maddesinde *“Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.”* hükmüne yer verilerek CBK’lara ilişkin özel bir yasak belirtilmiştir. CBK’lara harcanabilecek tutar dışında bütçe kanunlarını değiştiren hükümlere yer verip verilemeyeceğine madde metninde yer verilmemiştir.

Anayasa’nın 161. maddesinde daha önce açıklandığı üzere bütçe kanunların kanunlaşmasına dair özel hükümlere yer verilmiştir. Anayasa’nın 87. Maddesinde de

⁴⁸(AYM, E.2021/131, K.2024/51, 22/02/2024, § 13)

⁴⁹(AYM, E.2022/69, K.2024/27, 01/02/2024, § 19)

bütçe kanunları ve diğer kanunları çıkarmak Meclisin görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa Mahkemesi 11/06/2020 tarihli ve E.2018/155, K.2020/27 sayılı kararında;

“5018 sayılı Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvel’e bazı eklemeler yapmak suretiyle kanun metninde değişiklik yapılmasını öngörmektedir. Kanunları değiştirmenin TBMM’nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve 6771 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliğiyle bu hususta farklı bir düzenleme öngörülmediği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu açıktır. Dolayısıyla kural, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesiyle bağdaşmamaktadır.” denilerek kanunları değiştirmenin yasama yetkisi kapsamında kaldığı dolayısıyla yürütme yetkisini kapsamadığı ve kuralın Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermiştir.

Bu karardan yola çıkarak bütçe kanunlarını değiştirmenin de yasama yetkisi kapsamında olduğu ve Anayasa Mahkemesinin bütçe kanunlarını değiştiren CBK hükümlerinin Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermesi gerektiği açıktır.

Bunula birlikte Anayasa’nın bütçe ve diğer kanunları yalnızca kanunlaşma usulleri açısından ayırdığı diğer maddelerinde bütçe kanunlarını da kanun olarak kabul ettiği şeklinde Anayasa Mahkemesi içtihatları ışığında⁵⁰ kanunlarla düzenleme yapılan alanlarda CBK ile düzenleme yapılmaması kuralı bütçe kanunlarını da kapsamaktadır.

5.3 Anayasa Değişikliği Sonrasında Anayasa Mahkemesinin Verdiği Kararlarda Bütçe Hakkına İlişkin Yaptığı Değerlendirmeler

Anayasa Mahkemesinin 23/01/2020 tarihli ve E.2019/31, K.2020/5 sayılı Kararında;

“Türkiye’nin tanıtımına yönelik olarak yurt dışında yapılacak mal ve hizmet alımlarında alım yapılacak olan ülkedeki piyasa şartlarının gerektirmesi ve önemli fiyat avantajı sağlanması hâlinde -sözleşmesinde belirtilerek- Kültür ve Turizm Bakanı’nın (Bakan) onayı ile yüklenme tutarının tamamına kadar yükleniciye bütçe dışı avans olarak ön ödeme yapılabileceği, bu ödemeye ilişkin Bakan onayında teminat alınıp alınmayacağının ayrıca belirtileceği, ön ödemeye ilişkin usul ve esasların Kültür ve Turizm Bakanlığınca (Bakanlık) çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği” olarak tespit

⁵⁰(AYM, E.2022/12, K.2023/162, 28/09/2023). Birçok karardan biri olan bu kararda bütçe kanununa karşı iptal talebini kabul eden Anayasa Mahkemesi kanun ifadesinin bütçe kanunu ifadesini kapsadığını kabul etmiştir.

ettiği kural bir önceki bölümde belirttiğimiz ilkeler doğrultusunda Anayasal incelemeye tabi tutulmuştur.

Mahkeme içtihat haline getirdiği kararlarda uyguladığı usul olarak CBK'lara ilişkin belirlediği genel nitelikteki sınırlamalardan sorun gördüğü hususlarda direk olarak incelemeye başlamakta ve sorun görmediği diğer konulara kararlarında yer vermemektedir. Ayrıca Mahkeme genel nitelikte 4 sınırlamayı sıralı olarak incelemektedir.⁵¹

Anılan kararda;

“19. Bütçe dışı avans ödenebilmesinin hüküm ve şartları genel olarak 5018 sayılı Kanun’un “Ön ödeme” başlıklı 35. maddesinde düzenlenmiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde “Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir” denilerek bütçe dışı avansın yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçemeyeceği ve ancak teminat karşılığında ödenebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm CBK kuralının ilişkili olduğu Bakanlık da dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içi ve yurt dışı bütçe dışı avans ödemelerinin hüküm ve şartlarını düzenlemektedir.” denilerek CBK ile yapılan düzenlemenin 5018 sayılı Kanun kapsamında kaldığı tespit edilmiş ve

“20. Buna göre dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda Türkiye’nin tanıtımına ilişkin olarak yurt dışında yapılacak mal ve hizmet alımlarında anılan Kanun hükmünün uygulanacağı açıktır. Bu çerçevede kanunun açıkça düzenlediği bir konuda düzenleme yapan CBK kuralının Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı düzenleme getirdiği anlaşılmaktadır.”

şeklinde hüküm kurarak CBK kuralının Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı düzenleme getirdiğine karar vermiştir.

Mahkeme kararın devamında daha önemli belirlemelerde bulunarak;

“Öte yandan Kanun’un 35. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde “İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır” denilmektedir. Anayasa’nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa’ya uygun hâle getirmemektedir.”

⁵¹(AYM, E.2022/68, K.2024/26, 01/02/2024), (AYM, E.2021/38, K.2024/25, 01/02/2024)

sonucuna varmıştır. Bu sonuç bir önceki bölümde açıklandığı üzere 5018 sayılı Kanun'un 35. maddesinin ikinci fıkrasında kanunda düzenleme olan konuda CBK ile düzenleme yapılabileceği şeklinde hüküm bulursa dahi bunun Anayasa'ya aykırılığa kara verilmesidir. Buna göre Mahkeme 5018 sayılı Kanun'da yer alan hükmün uygulama alanı bulacağı durumlarda CBK ile düzenleme yapılmasını CBK'lara ilişkin genel nitelikteki sınırlamalarından münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülen konularda düzenleme yapılmaması ve kanunda düzenlenmiş konularda düzenleme yapılmaması ilkelerine aykırı görmüştür.

14/01/2021 tarihli ve E.2019/77, K.2021/2 sayılı Kararında ise Mahkeme;

“17. ...yerli yazarları ve eserleri teşvik etmek amacıyla repertuara alınan ve ilk kez sahnelenecek telif eserler için her yazara bir adet eserle sınırlı olmak şartıyla nakdi destek verilebilmesi” olarak tespit ettiği kuralı incelemiş ve “20. Kuralda yer alan yerli yazarları teşvik etmek amacıyla verilecek nakdi destek uygulamasına ilk olarak 2014 Yılı Yatırım Programı'nda yerli telif eserlerin desteklenmesi şeklinde yer verilmiş ve anılan uygulamaya sonraki yatırım programları kapsamında devam edilmiştir. Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü'nün sermaye giderlerine ilişkin ödeneğinden karşılanmakta olan bu nakdi destek, esasen bütçe kanunlarında düzenlenmiş olup dava konusu kural, bütçenin uygulanması kapsamında kalmaktadır. Bu itibarla kuralın, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” biçimindeki üçüncü cümlesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.”

şeklinde tespitte bulunarak bir önceki karardan farklı olarak kuralın bütçe kanunlarında yer alan bir uygulama olmasına rağmen münhasıran kanunla düzenlenen alanlardan olmadığına ve “22. Söz konusu açıklamalar çerçevesinde bütçe kanununda dayanağı olan nakdi yardımın uygulanma şartlarını düzenleyen ve bu itibarla bütçenin uygulanmasına ilişkin olan kural kanunda açıkça düzenlenen bir konuda çıkarılmamıştır.” tespitlerinde bulunarak kuralın bütçenin uygulanmasına ilişkin olduğuna karar vermiştir.

Mahkemenin bu kararına göre bütçenin uygulamasının düzenlendiği kurallar Anayasa'nın 161.maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir.*” hükmüne rağmen münhasıran kanunla düzenlenebilecek alanlar arasında kalmamaktadır.

Personele yapılabilecek ödemelerin düzenlendiği bir kuralın incelendiği 23/01/2020 tarihli ve E.2019/78, K.2020/6 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararında kuralın Kurul

üyelerine yapılabilecek ödemelerin Cumhurbaşkanınca belirlenmesini öngördüğü tespit edilerek, bu ödemelerin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesini hükme bağlayan kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk cümlesinde belirtilen yürütme yetkisine ilişkin konulardan olmadığı söylenemeyeceği belirtilerek kuralın Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan ve kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olmadığı ifade edilmiştir.

Mahkeme bu kararında bütçe hakkından bahsetmese de kuralı yürütme yetkisinde görerek bütçe hakkıyla doğrudan görmemiştir. Bunun yanında bütçenin uygulanmasına ilişkin bir hususta belirttiği tespitinin yapmayarak münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği sonucuna varmamıştır.

Mahkemenin 13/09/2023 tarihli ve E.2020/46, K.2023/149 sayılı Kararında ise;

“26. ...TENMAK'a bu bentte belirtilen amaçlarla TENMAK tarafından belirlenecek usul ve esaslar dahilinde kamu kurum ve kuruluşlarına, üniversiteler ile özel sektöre teminatlı veya bir defaya mahsus olmak üzere teminat alınmaksızın geri ödemeli ve/veya Bakan onayı ile hibe niteliğinde destekler vermek ve ön ödemede bulunma ayrıca proje süresi ile sınırlı kalmak kaydıyla proje ikramiyesi verme yetkisi”

olarak tanımlanan kural Anayasal incelemeye tabi tutulmuştur.

Kararda;

“27. Bir kurumun mali kaynakları onun yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin finanse edilmesi için kullanılabilecek gelir unsurlarını ifade etmektedir. Mali kaynakların kullanılması ise söz konusu gelirlerin toplanması ve harcanmasıdır (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 57). Dava konusu kuralla TENMAK'a teminatlı veya bir defaya mahsus olmak üzere teminat alınmaksızın geri ödemeli ve/veya Bakan onayı ile hibe niteliğinde destekler verme ve ön ödemede bulunma; proje süresi ile sınırlı kalmak kaydı ile proje ikramiyesi verme yetkisi tanınmaktadır. Kural uyarınca TENMAK, bu kaynakların hangi usul ve esaslar doğrultusunda kullanılacağını da belirleme yetkisine sahiptir.

28. Anayasa'nın 161. maddesinde kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı, mali yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenleneceği hükümlerine yer verilerek bütçeyle ilgili temel hükümlerin düzenlenmesi konusunda yasama organı yetkili kılınmıştır.

29. Bütçe genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan

belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, § 18).

30. Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükûmetin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. TBMM, bütçe ile hükûmete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25, 26).”

hükümlerine yer vererek idareye verilen yetkinin bütçede Meclis tarafından verilen harcama izninin usul ve esaslarını belirleme yetkisi olduğuna,

“32. Kamu idarelerinin sahip oldukları ve bütçe kanunu ile kullanılmasına izin verilen mali kaynakların (kamu kaynaklarının) hangi usul, esas ve ilkeler çerçevesinde kullanılabileceği bütçenin uygulanmasıyla ilgili bir meseledir. Dolayısıyla merkezî yönetim bütçesine dâhil bir kurum olan TENMAK’ın mali kaynaklarını hangi usul, esas ve ilkeler çerçevesinde kullanacağını belirleyen kural bütçenin uygulanmasına ilişkin bir düzenleme niteliğindedir.

33. Bütçenin uygulanmasına ilişkin hususlar Anayasa’nın 161. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken konu kapsamında kaldığından Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.”

denilerek ise harcama izninin usul ve esaslarını belirleme yetkisinin bütçenin uygulanmasına ilişkin olduğu belirtilmiş ve kural Anayasa’ya aykırı görülerek iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu karar ile bir önceki karardan ayrıldığı şüphe götürmemekle birlikte, “31. Anılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bir kurumun belirli mali kaynaklara sahip olması o kaynakları doğrudan kullanabilme hakkını beraberinde getirmemekte kurum ancak bütçe kanunu ile bu yetki ve izne sahip olabilmektedir (bu yönde bkz. AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 61).” denilerek kuralı doğrudan bütçe hakkıyla bağdaştırmadığı görülmektedir.

Mahkeme bu kararla harcamalara ilişkin usul ve esasların belirlenmesini bütçe hakkıyla bağlantılı görememiş ve bütçe kanunlarını değiştirdiği gerekçesiyle yürütme yetkisine aykırılıktan söz etmemiştir. Mahkeme üçüncü sınırlama sebebi olan münhasıran kanunla

düzenlenmesi gereken hususlarda düzenleme yapılamayacağı konusunda bir aykırılık tespit ederek kuralın Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Bunula birlikte Anayasa Mahkemesinin 01/02/2024 tarihli ve E.2021/38, K.2024/25 sayılı Kararında Gençlik ve Spor Bakanlığına her yaz ve kış olimpiyat oyunlarına hazırlanmak amacıyla olimpik ve paralimpik spor dallarında 8.000 sporcu yetiştirmesi görevi verilmesi ve buna ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi şeklindeki kural incelenmiştir.⁵²

Kararda;

“20. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların, bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu önceki kararlarında değerlendirmiştir. Anılan kararlarda idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olan söz konusu kurum ve kuruluşların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapılarına yönelik düzenlemelerin yürütme yetkisi kapsamında kaldığı, ayrıca belirtilen hususların Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı gibi Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı belirtilmiştir (AYM, E.2019/71, K.2020/82, 30/12/2020, § 27; E.2018/134, K.2021/13, 3/3/2021, § 30; E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, §§ 17-22; E.2018/133, K.2021/70, 13/10/2021, § 22; E.2021/50, K.2021/89, 16/12/2021, §§ 18-23; E.2021/91, K.2021/106, 30/12/2021, §§ 19-25; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28; E.2022/37, K.2023/44, 9/3/2023, §§ 9, 10).”

şeklindeki CBK'lara ilişkin içtihat haline gelmiş genel kurallar belirtilmiştir.

Mahkeme söz konusu kararında diğer içtihatlarından ayrılmayarak kuralın yürütme yetkisi kapsamında olduğunu, münhasıran kanunla yapılabilecek düzenlemeler arasında kalmadığını ve kanunda açıkça düzenlenen konular arasında kalmadığı belirterek kuralı Anayasa uygun bulmuştur. Mahkemenin buna benzer birçok kararı bulunmaktadır.

⁵²(AYM, E.2021/38, K.2024/25, 01/02/2024, § 17-23)

Bir önceki kararda kamu harcamalarının ödeme usul ve esasların münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanlar arasında kaldığını belirtilen Mahkeme bu kuralda bu tespiti yapmamıştır. Esas olarak sporcu yetiştirmek görevinin bir kamu harcaması gerektirdiği açıktır. Bu harcamaya dair usul ve esaslarında bir önceki kararda yer alan usul ve esaslardan farkı olmadığı açıktır. Ancak Mahkeme benzer yönde bir değerlendirmede bulunmayarak bu konudaki içtihatçını değiştirmiş bulunmaktadır.

Mahkemenin halihazırda CBK'larla koyulan kurallara bütçe hakkı ilişkisine dair içtihatçının net olmadığı söylenebilir. Ancak unutulmamalıdır ki Anayasa'mızda yapılan bu köklü değişikliklere uygun içtihatlar oluşturulması kolay değildir. CBK'ların düzenlenmesinde dahi farklı yazım usullerinin belirlendiği dikkate alındığında bunlara ilişkin içtihat koymanın zorluğu ortadadır. Bu konular doktrinde dahi tartışmalıdır.

Anayasa Mahkemesinin bu kararlarına göre CBK'ların değerlendirmesinde bütçe hakkına ilişkin farklı kararlar verilse de bu kararlardan bazı kesin kurallar çıkarmak mümkündür.

İlk olarak CBK'lar için genel sınırlama sebeplerinden olan yürütme yetkisi dahilinde düzenleme yapma konusunda Mahkeme her kararında benzer sonuçlara varmıştır. Buna göre CBK'lar ile yapılan düzenlemeler doğrudan bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmeyerek yürütme yetkisi kapsamında görülmüştür. Mahkeme bunu kararlarında açıkça söylemese de inceleme yöntemi olarak bu konuda bir sorun öngöre ilk başta bu konuda bir aykırılıktan söz etmesi gerekeceğinden Mahkeme kararlarına bakarak bunu söyleyebiliriz.

İkincisi Mahkeme hiçbir kararında bütçe hakkıyla Anayasa'nın Birinci, İkinci ve Dördüncü bölümler arasında bir bağ kurmamıştır.

Mahkemenin son genel sınırlama sebebi olan kanunda açıkça düzenlenen konularda da bütçe hakkı açısından bir sorun görmediği genel olarak söylenebilir.

Mahkeme kararlarında farklılık arz eden husus Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan sınırlama olan münhasıran kanunlarla düzenlenmesi konuların CBK ile düzenlememesi konusudur.

Mahkeme bazı karalarında bütçeyi etkileyecek konularda usul ve esas belirleme yetkisinin bütçenin uygulanmasıyla ilgili konulardan olduğunu sorunsalının değerlendirilmesi sonucuna göre Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre münhasıran

kanunla düzenlenebilecek konuların CBK ile düzenlendiği soncuna varmıştır. Mahkemenin kararlarına göre Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen konuların münhasıran kanunla düzenlenebilecek alanlar arasında kaldığı konusunda şüphe bulunmamaktadır. Kararlardaki farklı değerlendirme bütçeyi etkileyecek konularda usul ve esas belirleme yetkisinin bütçenin uygulanması kapsamında olup olmadığı sorunsalıdır.

Mahkeme bazı kararlarda bütçeyi etkileyecek konularda usul ve esas belirleme yetkisinin uygulanması kapsamında olduğuna karar verilirken, bazı kararlarda bu kapsamda olmadığı hükmetmiştir. Ancak en son tarihli kararlar incelmediğinde bütçeyi etkileyecek konularda usul ve esas belirleme yetkisinin bütçenin uygulanması içinde kaldığından bahsedilmemektedir. Bu haliyle Mahkeme içtihatlarının oluştuğundan bahsedilebilir.

5.4 Yürütme Yetkisi ve Bütçe Hakkı

Yürütme yetkisinin ne olduğu önceki bölümlerde açıklanmıştır.

Anayasa Mahkemesi Anayasa değişikliğinden önce birçok kararında; Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine “*bütçe hakkı*” denildiğini, bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkı olduğunu, bu hakkın, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunduğunu, bütçenin, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizması olduğu ve Meclisin, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermediği, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlediği ifade edilmiştir.⁵³

Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerinde bütçenin onaylanması konusu Meclisin görev ve yetkileri arasında sayılarak bütçe hakkının Meclis eliyle kullanılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Günümüz demokrasilerinde bütçe hakkının Meclis tarafından kullanıldığı görülmektedir.

Mahkeme Anayasa değişikliğinden sonra da bütçelerin, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için izin ve yetki verilmesini düzenleyen kanunlar olduğunu ve yürütmeye verilen bu izin ve

⁵³(AYM, E.2011/21, K.2013/36, 28/02/2013)

yetkinin, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının bir gereği olduğunu belirtmektedir.⁵⁴

Bu kabullere göre bütçe hakkının yürütme yetkisine dahil olmadığı çok açıktır. Buna göre bütçe hakkı ve dolayısıyla bütçeyi ilgilendiren konularda CBK'lar düzenleme yapamayacaktır. Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer alan kararlarına göre bu şekilde bir düzenlemenin varlığı durumunda CBK kuralının yasama yetkisi kapsamında olduğu tespiti yapılarak yürütme yetkisinin kapsamında olmadığı sonucuna varılmasını gerektirecektir.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin birçok kararında kamu kurumuna verilen görev ve yetkilerin yürütme yetkisi içerisinde kaldığı belirtilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarına verilen görev ve yetkilerin bütçeyi etkileyeceği açıktır. Örneğin yukarıda incelenen kararlarda kuruma verilen sporcu yetiştirme görevi, piyasayı düzenleme görevi mahiyetleri gereği personel, cari ve yatırım giderlerinin gerektireceğinden bütçenin hazırlanması ve onaylanmasında etkisinin olacağı düşünülebilir. Bu haliyle kurum görev ve yetkilerinin düzenlendiği kuralların bütçe hakkıyla bağlantılı olarak düşünülebilir.

Mahkemenin çok eski tarihli bir kararında Devletin hangi tür ortaklıklara, ne ölçüde katılacağını belli etme yetkisinin yıllık programlara ve yürütmeye bırakan, yasama organı da bütçeyi yaparken, yürütmenin bu saptamasına uyarak gerekli ödenekleri bütçeye koymak yükümü altına sokan kuralın Anayasa aykırı olduğundan bahsedilmiştir.⁵⁵

Mahkemenin bu yaklaşımının CBK ile verilen görev ve yetkileri kapsamadığı düşünülmektedir. Şöyle ki anılan kararda bütçeyi hazırlanırken yasama organını yükümlülük altına soktuğu belirtilen norm “*Devlet hisseleri için gerekli ödenekler, Genel Bütçe Kanununun Maliye Bakanlığı kısmında açılacak bir bölümün maddelerinde gösterilir.*” hükmüdür. Gerçekten de kuralda Meclisin bütçe hazırlarken uyması gereken bazı hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler bütçenin hazırlanmasına dair hükümler ihtiva etmektedir. Bu ise Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrası gereği kanunla düzenlenmelidir.

CBK'lar ile kurumlara görev ve yetkilerin verilmesi ise bütçenin hazırlanmasına ilişkin hükümler ihtiva etmemekte, yalnızca bu düzenlemelerin doğal bir sonucu olarak bütçe

⁵⁴(AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/09/2023, § 12)

⁵⁵(AYM, E.1967/41, K.1969/57, 25/10/1969)

etkilenmektedir. Esas itibariyle devletin yaptığı her bireysel işlemin mali sonuçları olmakta bu sonuçlar ise bütçeyi etkilemektedir. Bütçe zaten bu sebeple yasamanın en önemli güvencelerinden biridir. Yasama harcamaların çeşitini ve miktarının belirleyerek adeta gelirlerde olduğu gibi çıkardığı kanunların o yıl yürütülmesine onay vermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde CBK'lara verilen asli düzenleme yetkisinin bir sonucu olarak CBK'larında o yılki yürürlüğü bütçe kanunun Meclis tarafından onaylanmasına bağlı kalmaktadır. CBK'lar la verilen görev ve yetkiler ancak yeterli bütçe imkanları sunulduğu takdirde uygulama alanı bulacaktır.

Anayasa Mahkemesinin hiçbir kararında görev ve yetkilerin düzenlenmesini bütçe hakkı kapsamında görmemesinin bu gerekçelere dayandığı düşünülmektedir.



SONUÇ

Bütçe hakkı tarihsel süreçte kazanılmış ve Devletin her faaliyetini etkileyebilecek bir haktır. Bütçe hakkı ile Meclis yani yasama erki, yürütme erkinin faaliyetlerini engelleyebilecek bir duruma gelmektedir. Bütçe, yapısında barındırdığı ilkeleri bütçe hakkına da aktarmakta ve gelirler ile giderlerin kapsamını ve içeriğini belirleme ve değiştirme kavramlarını içerisinde barındırmaktadır.

Meclis halkın temsilcisi olarak kullandığı bütçe hakkını olağan irade açıklama ve kural belirleme yöntemi olan kanun çıkartarak kullanmaktadır. Bütçe hakkının kendini en bariz şekilde gösterdiği kanunlar her yıl yayımlanan ve o yılki harcamaların yapılmasına izin veren kanunlar olan bütçe kanunlarıdır.

Bütçe hakkı Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerinde Anayasal korumaya alınmıştır. Anayasa'nın 7. maddesiyle de Meclisin diğer faaliyetlerinde olduğu gibi bu hakkın devredilebilirliği sınırlandırılmıştır.

Meclisin yasama faaliyetleri arasında en önemlisi olan kanunların Anayasa'ya uygunluğu gene Anayasa'ya göre Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Anayasal bir hak olan bütçe hakkı da bu kanunların değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulmaktadır.

Bütçe hakkına ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarının bütçe kanunları ve diğer kanunlar olarak sınıflandırılarak incelenmesi faydalı görülmüştür.

Çalışmada da bu inceleme yöntemi ön plana çıkarılmıştır. Bunun sebebi Anayasa Mahkemesinin koyduğu kuralları daha rahat sınıflandırabilmektedir. Mahkeme bütçe hakkına ilişkin en önemli kurallarını bütçe kanunlarının incelenmesi sırasında belirlemiştir.

Mahkemenin bütçe kanunları incelerken belirlediği kurallar olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmemesi, bütçede bütçe hükümleri dışında ancak bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümlerin yer alabileceği ve bütçede yer alan düzenlemelerin yasama organına ait olan bütçe hakkını makul olmayacak şekilde devredemeyeceğidir.

Bu kurallara göre Anayasa Mahkemesi bütçe kanunları ile diğer kanunların farklı kanunlaşma yöntemlerine sahip olduğunu belirterek birbirlerine ilişkin alanları düzenlememeleri gerektiğini belirtmiştir. İlk iki kural bu sebebe dayanmaktadır. Üçüncü kural ise yasama yetkilerinin devredilemezliği sebebiyledir.

Gerçekten de bütçe kanunlarının ayrı kanunlaşma yöntemleri olduğu gibi Cumhurbaşkanını veto yetkisi gibi birçok konuda da farklılık arz etmektedirler. Bütçe kanunları yalnızca diğer kanunlar veya ilgili normlara göre devletin yapabileceği faaliyetlerin ilgili yılda yapılmasına izin veren kanunlardır. Bu sebeptir ki o yıl için bu faaliyetlerin yapılma usulüne ilişkin bir değişiklik yapamazlar. Yalnızca bu faaliyetler arasında bir önceliklendirme yaparak toplumsal uzlaşayı sağlayabilirler. Gerçekten de adalet hizmetinin nasıl veya ne zaman gerçekleştirileceği şeklindeki diğer kanunlarla belirlenmesi gereken bu sorunsallar bu hizmete bir yılda ne kadarlık bir bütçe ayrılacağı sorunsalından ayrı bir uzlaşma yöntemine tabi olması gereken konudur. Bu sebeple veto ve halk oylamasına sunulması gerekli veya uygun görülmemiştir. Bu kanunlar hâlihazırda da farklı komisyonlardan geçip TBMM Genel Kuruluna sevk edildiğinden birbirlerine ait düzenlemeler içermesi her durumda gerekli uzman görüşü ve yeterli tartışmanın yapılmasını imkânsız kılmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin diğer birçok kararında bütçe hakkını zedeleyecek hükümler Anayasa'ya aykırı görülmüştür. Bu kanunlar genellikle bütçe tekniğini ilgilendiren ve bütçe kanunları dışında bütçenin hazırlanışına ilişkin hükümler içeren normlardır. Gerçekten de bütçe kanunları haricinde idarelere harcama yetkisi veren kanun hükümleri Mahkeme tarafından bütçe hakkıyla bağlantılı olarak iptal edilmektedir.

2017 yılında gerçekleşen ve yeni bir hükümet sistemine geçişin düzenlendiği Anayasa değişikliği sonucunda bütçeyi hazırlayan organ, geçici bütçe ve ilgili TBMM Komisyonuna dair hükümler dışında Anayasa'nın bütçeyle ilgili maddelerinde bir değişiklik olmamıştır. Anayasa Mahkemesi Kararlarında değerlendirilen husus yeni hükümet sisteminin yürütmeye verdiği ilk elden düzenleme yapma yetkisi olan CBK'ların bütçe hakkıyla ilişkisine dair olmuştur.

Mahkeme CBK'ları bütçe hakkına ilişkin incelemesinde ayrı bir inceleme yöntemi belirlememiş bütçe hakkını CBK'ların genel sınırlama nedenleri içerisinde değerlendirmiştir.

Bu incelemelerde Mahkeme CBK'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleme yapması ve Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenlememesi konularında süregelen şekilde bütçe hakkına dair bir sorun tespit

etmemiş, bütçe hakkıyla ilgili odağını CBK'nın Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesinin öngördüğü konuları düzenlememesi konusu olarak belirlemiştir.

Mahkeme Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrası gereği Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirterek bütçenin uygulanması ile ilgili gördüğü normları iptal etmiştir. Mahkeme kararlarında münhasır alanla alakalı bir tartışma olmamakla birlikte bütçenin uygulanmasıyla alakalı olma hususunda farklı değerlemeler bulunmaktadır.

Mahkemenin son kararlarında ise CBK'lar ile yapılan düzenlemelerin bütçenin uygulanmasıyla alakalı görmediği anlaşılmaktadır. Mahkeme bunun yanında bütçe kanunlarına ilişkin içtihadını Anayasa değişikliğinden sonrada korumaktadır.

Çalışmanın konusu Mahkemenin tespitleri olsa da bazı önerilerde bulunmakta fayda görülmüştür. İlk olarak bütçenin uygulanmasıyla alakalı CBK ve bütçe hakkı tartışması Mahkemesinin bütçe kanunlarını incelerken bütçenin uygulanmasıyla alakalı hususlarla karıştırılmamalıdır. Mahkeme bütçe kanunlarını incelerken bütçe kanunlarında düzenlenmesini uygun gördüğü normlarda *“bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte”* ifadesi kullanmaktadır. Bu ifade Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında bütçenin uygulanmasıyla alakalı hükmünden farklıdır. Yoksa Anayasa'da kanun çıkarılması öngörülen bir hususun bütçe kanununda yer almasının Anayasa'ya aykırı olacağı açıktır.

Bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte olmak bütçeye yer alan ödenek ve gelirlerle benzer hususları belirtmekte olup, bu rakamlardan bağımsız olarak yılı içindeki aktarmalar gibi bütçenin teknik kurallarının kapsamamaktadır. Bir başka deyişle ihtiyaçlar arasında tercihin belirtildiği kanunlar olan bütçe kanunlarının uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikteki hükümler gene ihtiyaçlar arasındaki tercihle alakalı olmalıdır. Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen bütçenin uygulanmasıyla ilgili olma ise 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde belirtildiği gibi bütçe rakamları arasındaki Meclis iradesini belirtmeyen genel aktarmalar ve 22. maddesindeki merkez dışı birimlere ödenek gönderme gibi bütçe tekniğiyle ilgili hususlardır.

Mahkeme bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte ifadesi kullanarak Meclisin tercihlere dair iradesini kastetmektedir.

Mahkeme CBK kurallarını değerlendirirken bu iki hususu bir kabul ederek bütçeyi etkileyeceği düşündüğü genellikle kamu kurumlarının görev ve yetkilerinin düzenlendiği normları bütçe hakkıyla bağdaştırmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki kurumlara verilen her bir faaliyetin mali karşılığı olmalıdır. Ancak mali karşılığı olan her normu bütçe hakkıyla bağdaştırmak mantıklı görülmemektedir. Bütçe hakkıyla bağdaştırılamayan CBK hükümlerinin de bütçenin uygulamasıyla alakalı olduğundan söz edilemez. Ancak Anayasa'nın 161. Maddesinin ikinci fıkrasında bütçenin tekniğiyle alakalı olan hususlarda düzenleme yapan CBK kuralları açısından Anayasa aykırılığı olduğu konusunda şüphesiz bulunmamaktadır. Ancak bu hususlar bütçe hakkına dair belirlemede gerektirmemektedir.

Sonuç olarak Mahkemenin Anayasa değişikli öncesinde ve sonrasında bütçe hakkına ilişkin kararları istikrarlı olarak bazı kurallara dayanmaktadır. Mahkeme bu kurallar ile bütçe hakkının Meclise ait olduğu kabul etmiş ancak Meclisin hakkı kullanırken de bazı sınırlamalara tabi olduğunu belirlemiştir. Mahkeme Anayasa'nın 7. maddesine dayanarak Meclisin bu hakkı devrini de incelemiş ve bütçe hakkının adeta Meclise ait olduğu Meclisin kendine dahi hatırlatmıştır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. (2013). *Kamu Maliyesi*. (15. Baskı) Ankara: Gazi Kitapevi.

Akyıldız, A. (1998). Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni. *İşlam Araştırmaları Dergisi*, (2), 209-222.

Bağlı, M. S. *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, <https://www.casgem.gov.tr/dosyalar/kitap/38/dosya-38-7056.pdf> (Erişim Tarihi: 04/07/2024)

Başoğlu, M. (2014). İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci. *Yasama Dergisi*, (28), 30-65.

Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (2), 72-94.

Çekiç, O. (2009). Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi ve Türleri ve Diğer İsimli Yasama Türleri. *Yasama Dergisi* (12), s. 107–135.

Doğan, A. ve Coşkun, M. E. (2022). Vergilendirmenin Tarihsel Gelişim Sürecinde Öne Çıkan Vergi İsyanları. *Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3 (1), 29-41.

Doğan, K. C. ve Şentürk, S. H. (2017). İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı Ve Parlamenterizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (14), 353-373.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2013) Kamu Maliyesi. (5. Baskı) Bursa: Ekin Yayınevi.

Efe, A. (2019). İslam Ekonomi Yönetiminde Plancılık ve Bütçeleme Anlayışı. *İçtimaiyat*, 3(1), 89-105.

Ergen, Z. ve Oldaç, B. D. (2020). Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29 (3), 239 – 253.

Esen, B. N. (1948). Fransa Cumhuriyeti Anayasası. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 1-17.

Feyzioğlu, B. N. (2012). Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (29), 4-28.

Günday, M. (2017) *İdare Hukuku*. (11. Baskı). Ankara: İmaj Yayınları.

Güneş, İ. ve Gedik, M. A. (2021). Bütçe Hakkının Avrupa, ABD ve Osmanlı’da Gelişimi. M. Dalkılıç ve B. S. Yılmaz (Editörler), *INSAC Social and Education Sciences*, Ankara: Duvar Yayınları.

İlal, E. (2011). MAGNA CARTA. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 34 (1-4), 210-242.

Kaplan, R. (2021). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Bütçe Hakkı Arasındaki İlişkinin Anayasa Mahkemesi Kararları Üzerinden Analizi. A. Tekbaş ve B. Hayrulloğlu (Editörler), *Anayasa Yargısı ve Maliye içinde* (s. 226-261). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Konukman, A. (2015). Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 23-65.

Kılıç, R. ve Demirçelik, M. (2011) Mülkiyet Kavramının Tarihsel Gelişimi Sürecinde

Ortaçağ Ve Reform Hareketi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 181–190.

İ. D. Özer (2022). Bütçe Hakkından Kamu Bütçesine: Osmanlı’dan Günümüze. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 29 (4), 683-706.

Mutluer, M. K. ve Öner, E. ve Kesik A. (2015). *Bütçe Hukuku*. (4. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Sahillioğlu, H. (1967). Sıvış Yılı Buhranları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 27 (1-2), 75 – 111.

Sahillioğlu, H. (1985). 1524-1525 Osmanlı Bütçesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 41 (1-4), 415-449.

Ülgen, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1). 3-39, 3-41.

Yavuz, B. (2009). Çoğulcu Demokrasi Anlayışı Ve İnsan Hakları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (1), 283-302.

Yelken, H. (2022). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*. (1. Baskı) Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yürükoğlu, B. (2022). Bütçe Hakkı Ve Demokrasi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bulgular. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Tekirdağ: Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

AYM. 25/10/1969, E.1967/41, K.1969/57.

AYM. 24/09/1990, E.1990/31, K.1990/24.

AYM. 28/02/2013, E.2011/21, K.2013/36.

AYM. 9/5/2013, E.2011/42, K.2013/60.

AYM. 14/02/2018, E.2017/61, K.2018/12.

AYM. 24/09/2020, E.2019/23, K.2020/50.

AYM. 24/02/2022, E.2021/26, K.2022/19.

AYM. 24/02/2022, E.2020/32, K.2022/18.

AYM. 21/4/2022. E.2021/73, K.2022/51.

AYM. 08/09/2022, E.2022/54, K.2022/99.

AYM. 05/04/2023, E.2019/111, K.2023/63.

AYM. 13/09/2023, E.2020/46, K.2023/149.

AYM. 28/09/2023, E.2022/12, K.2023/162.

AYM. 28/09/2023, E.2020/33, K.2023/161.

AYM. 30/11/2023, E.2020/66, K.2023/199.

AYM. 01/02/2024, E.2022/69, K.2024/27, 01/02/2024.

AYM. 01/02/2024, E.2022/68, K.2024/26.

AYM. 01/02/2024, E.2021/38, K.2024/25.

AYM. 22/02/2024, E.2021/131, K.2024/51.

https://archive.csac.history.wisc.edu/2_The_Petition_of_Right.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://hukukbook.com/ingiliz-haklar-bildirgesi-petition-of-rights/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://www.archives.gov/files/legislative/resources/education/bill-of-rights/images/handout-3.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://hukukbook.com/ingiliz-insan-haklari-bildirgesibill-of-rights/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://wp.stu.ca/worldhistory/wp-content/uploads/sites/4/2015/07/French-Constitution-of-1791.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

https://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsan_ve_Yurtta%C5%9F_Haklar%C4%B1_Bildirisi (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

https://archive.csac.history.wisc.edu/8_THE_DECLARATION_OF_RIGHTS_OF_THE_STAMP_ACT_CONGRESS.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://hukukbook.com/pul-kanunu-kongresi-bildirgesi/> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

https://ghdi.ghi-dc.org/pdf/eng/518_Constitution%20Germ%20Empire_161.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100-muenkler/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Yayinlar/Dosya/37e7ee6c-8e27-4799-9c66-9156c92d92b0.pdf> (Erişim Tarihi: 4/7/2024)

